



LUND UNIVERSITY

"Det måste se ut som en arbetsplats"

Om interorganisatorisk samverkan för att yrkesrehabilitera gravt funktionshindrade
Mallander, Ove

1996

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mallander, O. (1996). "Det måste se ut som en arbetsplats": Om interorganisatorisk samverkan för att yrkesrehabilitera gravt funktionshindrade. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1996, Nr 2), (Research Reports in Social Work; Vol. 1996, Nr 2). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖG- SKOLAN



OVE MALLANDER

"DET MÅSTE SE UT SOM EN ARBETSPLATS"

*- Om interorganisatorisk samverkan för att
yrkesrehabilitera gravt funktionshindrade*

1996:2

"DET MÅSTE SE UT SOM EN ARBETSPLATS" - Om interorganisatorisk samverkan för att yrkesrehabilitera gravt funktionshindrade.

**Ove Mallander
Socialhögskolan i
Lund**

SAMMANFATTNING

Avhandlingen är en omarbetning av en utvärdering av det s.k. Orkidéprojektet som pågick mellan halvårsskiftena 1992 och 1995 och var ett samarbete mellan Föreningen Furuboda, Länsarbetsnämnden i Kristianstad Län, Försäkringskassan, Samhall-LAVI och Omsorgsförvaltningen i Kristianstad Kommun. Arbetet leddes av en ledningsgrupp (LG) bestående av representanter för dessa organisationer, politiker samt arbetsledarna för verksamheten. Avsikten var att skapa meningsfulla arbeten för ett antal gravt funktionshindrade personer. Medlet härför var användningen av modern datateknik. Arbetet inriktades på grafisk produktion, skriv- och registerarbeten samt olika typer av sammanställningar.

Den analytiska utgångspunkten för min del av utvärderingen - den mellanorganisatoriska analysen - är en paradox. Den konventionella organisationsteorin hävdar att organisationer som skall samarbeta dels bör vara så egenskapsmässigt homogena som möjligt, dels bör domänkonsensus föreligga. Inget av dessa bägge förhållanden är i utgångsläget för handen, vilket talar *mot* att ett samarbete skulle upplevas som fungerande. Trots detta upplevde LG det som lyckat. Hur skall detta förstås?

För att söka besvara frågan varför LG:s ledamöter upplever samarbetet som framgångsrikt - **vilket är avhandlingens syfte** - anläggs en kvalitativ ansats, där materialet består av observationsanteckningar, dokument men framför allt intervjuer men denna grupp. I analysen används förklaringar grundade i såväl strukturella, historiska som kulturella element. De organisationsteoretiska redskapen hämtas därvid fr.a. från s.k. nyinstitutionell- men också resursberoendeteori.

Det som äger rum är en ökad **homogenisering** genom att den mest avvikande organisationen - Samhall - i praktiken **exkluderas**. Därmed försvinner också vissa överlappande och konkurrerande domänanspråk, en **domänkonsensus** underlättas. Homogeniseringen förstärks också av att de bägge egenskapsmässigt avvikande organisationerna LAN och Försäkringskassans roller omdefinieras, vilket också bidrar till att domänanspråken klagörs. Detta utveckling förstärkte den **tillit** som utvecklades inom gruppen från början mellan ledamöterna och som underbläses av den delaktighetskänsla och erkännande som låg i att omsorgsförvaltningens politiska och tjänstemannarepresentanter - trots att de i kraft av att vara huvudmannen de facto - alltid underställde ledningsgruppen alla beslut. Denna omsorgsförvaltningens **kooptering** av de övriga organisationerna i LG verkade i riktning mot att man efterhand **förhandlade** fram gemensamma tolkningar, vilket gav koalitionen medlemmar en stark känsla av värderingsmässig konsensus och ömsesidig respekt.

Min historiska förståelse av framväxten präglas närmast av en "anarkistiskt" orienterad organisationsteoretisk förståelse. Den ursprungliga **oklarheten** om uppdraget bidrog till att man eftersträvade institutionell **isomorfi** med en rad **rationella myter** (samverkans välsignelser, datorernas nödvändighet etc.). Vidare bidrog sammantaget de i långa stycken närmast slumpartade, men med uppdykande beslutstillfällen **vältajmade**, kombinerandet av plötsligt tillgängliga lokaler, inriktningen på verksamheten ("datorer"), nya aktörers (**projekt-makares/eldsjälars**) entré samt de gravt handikappades alltmer utsatta situation på arbetsmarkanden lokalt, till utvecklandet av ett verksamhetskoncept som fick en starkt positiv respons och **legitimitetsbekräftelse** från omgivningen vilket kom till uttryck i en ständig ström av studiebesök, en massmedial exponering och centralbyråkratins aktiva intresse.

Eftersom de beskrivna hindren för en samverkan eliminerats (strukturella olikheter och därmed olika sätt att förstå världen, divergerande domänanspråk och bristande reciprocitet som upphävdes genom omsorgsförvaltningens kooptering av de övriga) konvergerade dessa effekter i en stark upplevelse bland de i **koalitionen** ingående organisationernas representanter, att **samarbetet fungerade**.

Förord

Föreliggande (något modifierade) licentiatavhandling är en omarbetning av en utvärdering av ett mellanorganisatoriskt samverkanprojekt - Orkidéprojektet - för att yrkesrehabilitera gravt funktionshindrade personer. Detta bedrevs i Kristianstad mellan halvårsskiftena 1992 till 1995. Jag vill härmed tacka alla projektets deltagare och ledningsgruppens ledamöter för en mycket inspirerande tid liksom min handledare Sune Sunesson som en aldrig sinande källa till inspiration, Tord Jacobsson, Ann-Christin Gullacksen, och Clas Levin för mycket värdefulla synpunkter, och Birgitta Borafia för allt praktiskt stöd samt inte minst min son Mikael som otaliga gånger varit räddaren undan de katastrofmoln den datoriserade ordbehandlings välsignelser ständigt tycks sänka ned över mig. Slutligen vill jag så här i efterhand rikta ett par tacksamhetens tankar till Roine Johansson, som förutom att hans egna alster varit en rik källa att ösa ur också - i sin egenskap av min avhandlingsopponent - bidragit till en rad förändringar, förhoppningsvis till det bättre.

Socialhögskolan i Lund, oktober 1996.

Ove Mallander

Innehållsförteckning

1. ORKIDEPROJEKTET: ATT SAMVERKA OM ARBETSREHABILITERING FÖR FUNKTIONSHINDRADE.....	1
1.1. Inledning: Den bristfälliga samordningen.....	1
1.2. Uppdraget.....	3
1.3. Orkidén och dess tillkomst.....	4
1.3.1. Den allmänna ramen.....	4
1.3.2. Läget i Kristianstad.....	5
1.3.3. Inventeringen.....	6
1.3.4. Organiseringen av verksamheten.....	7
1.3.5. Medarbetarnas situation.....	8
1.4. LSS och dess betydelse.....	10
1.4.1. Allmänt om LSS.....	10
1.4.2. Den personliga assistenten och verksamheten på Orkidén.....	10
1.5. Utgångspunkter.....	12
1.6. Ledningsgruppens upplevelse av samarbetet och av- handlingens syfte.....	14
2. OM ORGANISATORISK SAMVERKAN.....	18
2.1. Samverkanprojekt och mellanorganisatoriska analyser.....	18
2.2. Om organisationer och deras omgivningar.....	19
2.3. Det ökade samarbetet.....	20
2.4. Svenska studier över organisatorisk samverkan.....	22
2.5. Särdragen hos projektsamverkan.....	24
2.6. Att karaktärisera organisationernas interaktion och betydelsen härav.....	27
2.7. Samarbetets karaktär.....	31
2.7.1. Domäner, domänkonsensus och samarbete.....	31
2.7.2. Rehabiliteringens länkar.....	34
2.7.3. Olika beroendekedjor.....	35
2.7.4. Orkidén och samarbetet.....	38
2.8. När fungerar samarbete?.....	40
3. REHABILITERINGSFÄLTET OCH DESS AKTÖRER.....	44
3.1. Rehabiliteringsfältet.....	44
3.2. Rehabilitering: Mellan sjukvård och arbete.....	45
3.3. Rehabiliteringens aktörer.....	47
3.3.1. Formerna för rehabilitering och aktörerna.....	47
3.3.2. Försäkringskassan.....	50
3.3.2.1. Allmänt om samarbete mellan aktörerna.....	50
3.3.2.2. Decentraliseringen och dess betydelse.....	52
3.3.2.3. Den nya lagen om allmän försäkring.....	53
3.3.2.4. Inre skillnader i organisationen.....	55
3.3.3. Arbetsmarknadsverket.....	57
3.3.3.1. Allmänt om verket.....	57
3.3.3.2. Arbetsförmedlingen.....	59
3.3.3.3. Arbetsmarknadsinstitutet.....	60
3.3.3.4. Senare förändringar.....	61
3.3.3.5. En not om AMV i Orkidéprojektet.....	63
3.3.4. Samhall.....	64
3.3.5. Föreningen Furuboda.....	66
3.3.6. Socialförvaltningen/Omsorgsförvaltningen.....	67
3.3.7. Ett försök till sammanfattande klassificering.....	70
3.3.7.1. Organisationernas allmänna karaktärsdrag.....	70
3.3.7.2. Mintzbergs klassifikation.....	72
3.3.7.3. Ledningsgruppsorganisationernas skillnader.....	75
3.4. Utvikning: En alternativ klassifikation.....	78

4.	RESULTAT.....	80
4.1.	Metod och tillvägagångssätt.....	80
4.2.	Den egna organisationen.....	84
4.2.1.	Den platta organisationen.....	85
4.2.2.	Den öppna organisationen.....	87
4.2.3.	Den förändringsbenägna organisationen.....	91
4.2.4.	Samhall och synen på den egna organisationen.....	93
4.3.	Ledningsgrupporganisationernas inbördes relationer.....	94
4.3.1.	Organisationernas länkar utanför Orkidén.....	94
4.3.2.	Relationsmönstret med Orkidén.....	97
4.3.3.	AMV och Samhall - en utveckling.....	102
4.3.4.	Betydelsen av den personliga dimensionen.....	106
4.3.5.	Ledningsgruppen roll status och inre hierarki.....	108
4.4.	Tillkomsten av Orkidén.....	113
4.4.1.	Om rationella tillkomstbeskrivningar.....	113
4.4.2.	Upprinnelsen: Idéns ursprung.....	114
4.4.3.	Datorinriktningen.....	115
4.4.4.	Motiven för att delta.....	116
4.4.5.	Om konflikterna i ledningsgruppen.....	120
4.4.6.	Gärdskan eller Yllan?.....	122
4.4.5.	Samhall och arbetsgivaransvaret.....	124
4.5.	Mål och målkonflikter.....	126
4.5.1.	Målen.....	126
4.5.2.	Arbete eller sysselsättning.....	129
4.5.3.	Sluss eller slutstation.....	132
5.	TOLKNING AV INTERVJUER: NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER.....	136
5.1.	Undersökningens slutliga fokus.....	136
5.2.	Olika perspektiv på interorganisatoriskt samarbete.....	136
5.3.	Resursberoendeperspektivet.....	138
5.4.	Om den institutionella teorin.....	141
5.5.	Institutionalismen, samarbete och större kollektiv.....	144
5.6.	Institutionalismen och Orkidén.....	145
5.7.	Organisationsteoretiska samverkankategorier.....	146
6.	TOLKNING AV INTERVJUER: SLUTSATSER.....	149
6.1.	Inledning.....	149
6.2.	Myter, lös koppling och oklarheter.....	151
6.3.	Likheter och domänkonsensus.....	154
6.4.	Koopering och Hierarkisering.....	156
6.5.	Orkidén och den rationella modellen.....	158
6.6.	Avslutning.....	160
	LITTERATURREFERENSER.....	164
	APPENDIX 1: INTERVJUGUIDE.....	175
	APPENDIX 2: LEDNINGSGRUPPENS LEDAMÖTER.....	177
	APPENDIX 3: SAMMANFATTNING AV ÖVRIGA DELRAPPORTER I ORKIDÉPROJEKTET.....	178

1 ORKIDÉPROJEKTET: ATT SAMVERKA OM ARBETSREHABILITERING FÖR FUNKTIONSHINDRADE

1.1. Inledning: Den bristfälliga samordningen.

Området "stöd åt funktionshindrade" är sannolikt det mest fragmentariserade av de organisatoriska fält som sammantaget utgör socialpolitikens domän¹. Kanske kan man tillspetsat formulera detta förhållande så, att ingen annan målgrupp har så många organisationer och myndigheter att förlita sig på för att få den service som lagstiftningen ger dem rätt till. Visserligen finns det, liksom när det gäller t.ex. de äldre, en instans att vända sig till för att få sina behov tillgodosedda och som juridiskt har det yttersta ansvaret; kommunen. Men medan stödet för de friska äldres levnadsvillkor, vad det gäller offentliga insatser i stora drag begränsar sig till just de kommunala organens aktiviteter (samt givetvis Försäkringskassan beträffande pensioner och andra åldersrelaterade transfereringar), är uppgifterna - och för övrigt stora delar av ansvaret för de funktionshindrade - utspridda på ett otal myndigheter och andra, mer eller mindre offentliga organisationer.

Med smärre modifikationer har *full delaktighet* och *jämlikhet* varit den samhälliga målsättningen med handikappolitiken sedan det tidiga 1980-talet (Se t.ex. SOU 1992:52 *Ett samhälle för alla*, SOU 1982:46 *Handlingsprogram i Handikappfrågor* etc). Det ovan sagda betyder att möjligheterna att uppnå dessa förpliktigande ambitioner står i en direkt relation till hur man lyckas att finna former för **samverkan** mellan de i dessa olika handlingssammanhang och frågor berörda instanserna. Så har sannolikt under lång tid varit fallet men betydelsen av det hela har kraftigt förstärkts under främst det senaste decenniet dels till följd av de stegrade rehabiliteringskostnaderna och det försämrade statsfinansiella läget.

Men samtidigt har det under 1900-talets två senaste decennier också skett en alltmer accentuerad utveckling i riktning mot decentralisering och ett minskat utrymme för direktstyrning för centrala tillsynsmyndigheter. Detta senare i meningen upprätthållande av kontrollen av skilda människobehandlande verksamhetsfält. Istället har uppgifterna förändrats till förmån för utvärdering och kunskapsspridning m.m. t.ex. för det i "vår" sfär ytterst ansvariga organet: Socialstyrelsen.

Kombinationen av de sagda tendenserna leder för det första till att en lämplig nivå att studera

¹ Jag följer här och fortsättningsvis den inom policyfältet etablerade terminologin (WHO:s), där man skiljer på skada, funktionshinder och handikapp. Skadan står, något förenklat, för de kroppsliga svårigheterna, funktionshinder för konsekvensen av detta handikapp för individen och handikapp refererar till de sociala konsekvenserna av de bägge tidigare i relation till omgivningens krav och förväntningar. Karikerat kan de sägas svara mot trekanten medicin-psykologi-sociologi, där medicinen ("skadan") utgör den grundläggande beståndsdelen, en tolkning som föranlett en omfattande kritik. Se t.ex. Söder (1982).

och förstå olika utfall av denna politik utifrån, är den kollektiva aktörs d:o d.v.s. organisationer eller mera exakt de mellanorganisatoriska förhållandena. Denna slutsats följs konsekvent i föreliggande arbete. Men för det andra är utfallet av "handikappolitiken", mer än i någon annan sfär, beroende av vilka former för samhandling mellan dessa berörda organisationer som på olika håll kan etableras och genom andra initiativ än centralmyndighetens direkta (laggrundade) ordergivning.

Å ena sidan **kan** den beskrivna utvecklingen komma att lämna en del i övrigt att önska ur klienternas rättsäkerhetsperspektiv, likheten i servicenivå mellan kommuner och kanske beträffande den kommunala likställdheten inom desamma. Å andra sidan ger det ett - åtminstone om man betänker att det är ett lagreglerat omsorgsfält - ovanligt stort utrymme för lokala initiativ. Detta **kan** komma de funktionshindrade till del i den meningen att den innovations-förmåga som förmodas frigöras, leder till att man får både flera nya och mera verkningsfulla insatsformer än vad som annars skulle blivit fallet.

Traditionellt har problemen att uppnå politikens målsättningar inom området - som antyds nedan - varit störst när det gäller den sektor av handikappolitiken som är allra mest beroende av faktorer bortom statsmaktens direkta förmåga att påverka; frågorna om arbetsrehabilitering för människor med olika funktionshinder eller ytterst att "få jobb" för dessa människor. Här är det uppenbart förenat med svåröverstigligen hinder att bryta marknadens dominans liksom att det finns stora trögheter att övervinna när det gäller allmänhetens föreställningar om funktionshindrade och deras faktiska svårigheter ur produktivitetshänseende. Men om nu organisationer måste samverka för att intentionerna bakom handikappolitiken skall kunna realiseras så blir den konkreta frågan: Hur förhåller det sig med denna, således för utfallet, helt avgörande samordning i praktiken?

Svaret förefaller inte vara särskilt uppbyggligt. I t.ex. "*Handikappade i Välfärdssamhället*" (1992) hävdar författarna Svanström, Åhs & Stenberg att de har kunnat iakttaga stora brister i denna samordning mellan myndigheter och andra organ som de menar måste till "

för att de handikappade ska få rätt till de olika stödinsatser som behövs för att de skall kunna ta del av samhällets goda på samma villkor som vi andra. Detta gäller inte minst när arbetslinjen skall fullföljas // "De olika regelverken och brist på samverkan mellan olika instanser gör ofta att den enskilde individen - den handikappade - hamnar mellan stolarna som det brukar heta". (s.14)

Denna bristande samverkan har påpekats av många. (Se t.ex. Bergroth (1992), RFV redovisar 1990:2, Egon Jönsson SOU 1996:85 etc.) utan att något genombrott egentligen skett, trots att samverkan i sig mellan organisationer är högsta organisatoriska mode idag. Jag skall senare återkomma till **varför** olika typer av samverkan mellan organisationer är ett allt

vanligare inslag, för att inte säga kännetecknade drag, i det moderna samhället och också i många fall själva förutsättningen för lyckosamma utfall i begreppets vidaste mening. Om nu samma krav gäller för handikappfältet och Svanström med fleras tolkning är riktig, så förefaller det rimligt att tänka sig två principiella lösningar på problemet. Å ena sidan en total omorganisering av fältet där man t.ex. slår sönder den nuvarande arbetsfördelningen och upprättar en mera enhetlig (kanske hierarkisk) struktur som skall implementera statsmaktens intentioner, möjligen reglerad av en "handikapplag". Å andra sidan att man (oftast lokalt) söker nya former för samordning. Båda har diskuterats men det förefaller som om de senaste årens förändring med decentralisering och friare resursanvändning väsentligen pekar i riktning mot det andra alternativet. Det 1992 införda ökade samordningsansvaret för försäkringskassan och att kommunens yttersta ansvar i praktiken utsträcks till Psykiatrin, de Särskilda omsorgerna etc (d.v.s. begränsandet av antalet agenter samt klagörande i rollansvarsfrågan), liksom en "vidare" handikappdefinition i Lagen om särskilt stöd för handikappade (LSS) och de förpliktelser detta medför från samhällets sida, kan alla emellertid betraktas som åtgärder i den förstnämnda riktningen. **Orkidéprojektet**, som är denna undersöknings objekt, är en verksamhet som faller in och **skall förstås i ett sådant utvecklingsscenario**.

1.2. Uppdraget

Orkidén är ett projekt för yrkeslivsrehabilitering av funktionshindrade i Kristianstad kommun som från 950701 har omvandlats till permanent verksamhet. Detta, som följaktligen inte längre är ett projekt utan en del av den ordinarie verksamheten sorterar efter undersökningsperioden under det fristående verksamhetsområdet "daglig sysselsättning" som är ett av de tre icke-territoriella omsorgsdistrikten i den nya omsorgsorganisationen. Projektet påbörjades formellt under hösten 1992 och relativt omgående beslöts om att det skulle följas upp med en utvärdering. Efter en förfrågan skrev jag ett utkast till uppläggning, vilket Orkidéns ledningsgrupp gjorde till sitt. Föreliggande del av denna utvärdering eller som vi föredragit att kalla den "forskningsgrundade dokumentation", fokuserar på samverkan mellan de inblandade organisationerna; Kristianstad kommuns omsorgsförvaltning, Föreningen Furuboda, Arbetsmarknadsverket/länsarbetsnämnden i form av den lokala arbetsmarknadsinstitutet och arbetsförmedlingen jämte AMI-Rh i Vejbystrand, Samhall-Lavi samt Försäkringskassans lokalkontor i Kristianstad.

Andra aspekter av relationerna eller verksamheten på Orkidén tas endast upp i den mån de bedöms ha relevans för det som skall förstås här; varför samväret mellan organisationerna ser ut som det gör och vad detta betyder. Exempel på sådana "ovidkommande" frågor utgör frågor om arbetets dagliga innehåll, verksamhetsmedlen och arbetsrelationerna internt på Orkidén, upplevelsen av dessa saker för de handikappade som är verksamma på "Yllan" samt effektivitetsaspekter på produktionen där. De två sistnämnda aspekterna har ju för övrigt, som redan framhållits, blivit föremål för särskilda undersökningar inom ramen för utvärderingen.

Delander (1996), Folkesson (1996)².

Aktörerna - de enheter som är huvudsakliga objekt i denna delstudie - är således organisationer (i form av sina företrädare), inte enskilda projektdeltagare eller överindividuella strukturer typ samhälle, stat eller nation. Här är med andra ord avsikten att försöka begripliggöra förutsättningarna för den konkreta form av yrkesrehabiliterande verksamhet som Orkidén utgör. Dessa förutsättningar bestäms då av bl.a. de ingående organisationernas egen karaktär, d.v.s. deras materiella uppläggning (form, struktur, resurser, utbildnings nivå på medarbetarna, storlek, befälsordningar etc) men också dess symboliska innehåll (förhärskande föreställningar inom de deltagande organisationerna, myter, ceremonier, ja kultur i vid mening). Det bestäms säkert lika mycket av omgivningen till våra organisationer i de berörda avseendena men också av hur de konkreta relationerna mellan dessa aktörer gestaltar sig. Detta utvecklas i kapitel 2.

Metodiskt skulle upplägget i denna del av undersökningen bestå av s.k. semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner i respektive organisation och övriga ledningsgruppsmedlemmar, en analys av de relevanta dokumenten och litteraturen i ärendet samt vissa observationsinslag. Materialinsamlingen skulle löpa under projektperioden med tonvikten på dess senare del. Bortsett från att de deltagande observationerna kommit att spela en mindre del i analysen har detta upplägg i allt väsentligt följts.

Det är således detta projekts interorganisatoriska del som är föreliggande studies objekt. Denna licentiatavhandling är en omarbetad version av motsvarande avsnitt i slutrapporten. (Mallander 1996).

1.3. Orkidén och dess tillkomst

1.3.1. Den allmänna ramen

Ända sedan den s.k. Kjellmankommittéen i mitten av 1940-talet har olika offentliga utredningar och åtgärder utgjutit sig om arbetets centrala värde för människor med handikapp och att de senare skall betraktas som en produktiv resurs i samhället. Sysselsättningsutredningen (i delbetänkandet "*Arbete åt handikappade*") och Handikappkommittén (i DsA 1984:12) utgör bara några av de välkända exemplen på detta. I 1982 års nationella *Handlingsprogram i Handikappfrågor* (SOU 1982:46) slogs dessa teser än en gång fast, även om man höjde ett varnande finger för en överdriven tilltro till redskapet, d.v.s. arbetsmarknadspolitikens, möjligheter:

². För en mycket komprimerad sammanfattning av dessa bägge rapporter inom projektets ram se Appendix 3.

Målet för arbetsmarknadspolitiken - arbete åt alla - får inte ges upp. Men i realiteten tvingas vi konstatera att det i varje arbetsmarknadssituation finns människor som inte kan beredas arbete och som sålunda ställs utanför arbetslivets gemenskap. Många handikappade hör hit. Det är viktigt att samhället inte överger dessa människor, utan att de aktiveras och i olika former beredes en regelbunden och meningsfull sysselsättning, som ger dem möjlighet till kontakt med andra och öppnar vägar att ta del i samhällslivet (a.a:77)

Det vid tidpunkten nybildade Statens Handikappråd genomförde 1987 en uppföljning av detta program där man konstaterade:

de arbetsmarknadspolitiska insatserna under programperioden har inte ändrat det förhållandet, att många människor med handikapp saknar tillträde till arbetsmarknaden. Situationen är särskilt allvarlig för människor med omfattande funktionshinder. Trots att befintliga stödformer anlitats, har arbete inte kunnat erbjudas dem.

Här underströks också att kommunerna också sedan 1982 enligt Socialtjänstlagens paragraf 21 hade ansvar för arbete åt de handikappade men att detta faktum på intet sätt förbättrat situationen härvidlag.

1.3.2. Läget i Kristianstad

Som på många håll existerade det också i Kristianstad under andra hälften av 1980-talet en otillfredsställelse med det faktum, att man inom ramen för omsorgen om de handikappade inte kommit längre när det gällde sysselsättningen, särskilt mot bakgrund av den vid tidpunkten alltmer överhettade arbetsmarknadssituationen.

I november 1987 framlade det dåvarande socialdemokratiska oppositionsrådet Dick Svensson i kommunfullmäktige för den socialdemokratiska fullmäktigegruppens räkning, en motion om arbete och sysselsättning för arbetshandikappade. Kommunens målsättning beträffande handikappomsorgen, påminner motionären, är att handikappade genom det stöd och stimulans som den kommunala omsorgen erbjuder, skall ha möjlighet att på samma villkor som andra söka arbete och utbildning. Han konstaterar därvid i skrivelsen, att medan man inom boendeservicen börjar leva upp till sina målsättningar inom kommunen, "*kan samtidigt konstateras att sysselsättningen för de flesta gravt handikappade är olöst*". Den nuvarande utformningen av hemtjänsten kan t.o.m. på just sysselsättningspunkten snarast verka passiviserande och därmed leda fram till ytterligare behov av en hemtjänstservice, menade motionären. De gravt rörelsehindrade har inte tillräckliga arbetsmarknadsresurser avsatta för sin räkning, konstaterar han vidare. De står t.ex utanför Samhällsföretag då dessa är ensidigt inriktade på de socialt handikappade, liksom att de har svårt att konkurrera om lönebidragsanställningar. Likaså har AMI varit av litet stöd för de rörelsehindrade i kommunen.

Svensson såg istället som förebild de kommuner som på egen hand ordnat sysselsättning "*som innehåller det bästa både från traditionell dagcenterverksamhet och Samhällsföretagsgruppen*" och där träning och fritidsaktiviteter och teamarbete för att kompensera varandras svårigheter ingick. Medel skulle kunna erhållas för en sådan verksamhet från inbesparingar i hemtjänsten och samordningsvinster inom färdtjänsten m.m. Någon plats eller lokalitet för verksamheten anvisade motionären inte. (Svensson, D (1987). Socialnämnden tillstyrkte motionen i sitt yttrande och föreslog att "*en daglig verksamhet måste tillskapas för yngre personer*", något som skulle finansieras inom kommunen med omfördelningar på det sätt som Svensson föreslagit. (Socialnämnden/Svensson, C (1987))

Men för att kunna starta en sådan daglig verksamhet måste man för att både kunna vidga verksamheten och höja kunskapsnivån, skaffa samarbetspartner. Därför hade såväl Samhall-Lavis Vd kontaktats som länsarbetsnämnden, Hjälpmedelscentral och Socialstyrelsen. Den förstnämnda hade anvisat en möjlig lokal för verksamheten medan Länsarbetsnämnden kunde "*bidra med resurser inom sitt kompetensområde*", d.v.s. upprättande av individuella handlingsplaner utifrån den handikappades egna resurser och finansieringen av detta. Socialstyrelsen hade ställt sig positiv till idén och föreslagit att kommunen skulle ansöka om medel från den resurs på 10 miljoner som man anvisats av Allmänna Arvsfonden att fördela till olika projekt vilka syftade till att medverka till att arbete och meningsfull sysselsättning för handikappade skapades. Medlen skulle användas för projektledarkostnader.

Under hösten 1988 gjordes en sådan framställning undertecknad av socialnämndens ordförande och kommunens handikappkonsulent. I underhandskontakter framgick det emellertid att Socialstyrelsen i första hand eftersträvade en inventering av de yngre arbetshandikappade i kommunen. Innan detta besked erhöles informerade man och sammankallade representanter för de organisationer som man från Socialförvaltningens sida bedömde var närmast intresserade av samverkan i dessa frågor.

1.3.3. Inventeringen

Runt detta projekt och mötet formades en grupp som ursprungligen bestod av företrädare för Försäkringskassan, Länsarbetsnämnden (LAN), Samhall-Lavi och kommunen. Dessa organisationer ställde sig gemensamt bakom en förnyad och kraftigt reviderad framställning om medel från Socialstyrelsen där syftet var att under två år genomföra en inventering av samtliga förtidspensionerade personer i kommunen, deras bakgrund samt att föreslå nya icke-konventionella arbetsmetoder och en lämplig lokalitet för bedrivande av på dessa metoder grundade verksamhet. För detta begärde man två heltidstjänster samt kringkostnader, totalt omfattande 500 t kr. I en första omgång beviljade Socialstyrelsen i december 1988 200 000. Två personer, Margareta Skoog, sekreterare på Furuboda och Charlotte Persson, hemtjänstassistent inom äldreomsorgen i Kristianstad kommun, arbetade fr.o.m april 1989 och ett

år framåt på halvtid med kartläggningen. Målgruppen blev alla de fysiskt handikappade som saknade arbete eller sysselsättning och som var födda 1935 eller senare. För dessa skulle man utreda deras sociala situation och vilka önskemål de hade om daglig sysselsättning och om de hade önskemål så långt möjligt planera och erbjuda någon form av sysselsättning.

Av c:a 800 heltidsförtidspensionärer i kommunen bortgallrades de som föll under de särskilda omsorgerna liksom de som uppbär handikappersättning. Resterande 74 personer fick förfrågan om de var intresserade att delta i projektet. Totalt svarade 55 personer med rörelsehinder. Drygt tre fjärdedelar (38 st) av dessa intervjuades. Av dessa uttryckte 20 st på en direkt fråga, ett önskemål om sysselsättning varav fem spontant uttalade sig för datorarbete och lika många för handels eller servicearbete medan önskingarna från de resterande tio var spridda över alla tänkbara fält. I slutrapporten säger utredarna:

I samarbete med Furuboda kursgård & Rehabiliteringscentrum är ett datorprojekt på planeringsstadiet. Man planerar att ge de handikappade förberedande och grundläggande utbildning samt individuellt utprova specialanpassad datorutrustning. Utbildningen är planerad att förläggas till Furuboda. Vidare skall en arbetsledare anställas för datorverksamheten på Gärdskan. Arbetsbiträde erhålles genom att omfördelning av hemtjänstpersonal sker. De aktuella personerna behöver då inte så stora hemtjänstinsatser i sina hem under dagtid" (Persson & Skoog 1990:61)

Man föreslog således att verksamheten nu skulle startas på Gärdskan i Åhus. Denna gav - menade författarna - möjlighet till personlig assistans från hemtjänsten. Men lokalen gav också upphov till arbetsnamnet på projektet, vilket kom att bibehållas de första två och ett halvt åren. Tio personer bedömdes aktuella, en grupp som senare växte till tolv. Datorinriktningen kom därefter att bli vägledande för den fortsatta verksamhetsutformningen. Den hade, utöver Furuboda-förankringen, sin förebild i HADAR i Malmö, en stiftelse där bl.a. AMI-Syd, AMUHADAR och SAMHALL HADAR ingår. Man bedriver forsknings- och utvecklingsarbete, erbjuder funktionshindrade utbildningar, utformar yrkesinriktade rehabiliteringsprogram och fungerar som ett resurscenter för datoriserade hjälpmedel och ånjuter allmänt en hög prestige som föregångare i att på olika sätt möjliggöra ett "normalt" liv för funktionshindrade genom datorstöd. Datorinriktningen blev det kanske tyngsta alternativet som under denna period diskuterades av en utvidgad referensgrupp och bl.a. förädrades HADAR i Malmö med ett studiebesök.

1.3.4. Organiseringen av verksamheten

Om Furuboda Kursgård och Rehabiliteringscenter skulle stå för undervisningslokaler i den tänkta tillrättalagda utbildningen för de blivande projektdeltagarna, blev Försäkringskassans roll att bistå LAN med material om de förstnämnda - deltagarna in spe - så att Länsarbets-

nämnden tillsammans med AMI-Rh i Vejbystrand kunde genomföra en ingående arbetsprövning av de tolv. Resultatet av denna genomgång blev att under hösten 1990 fyra stycken bedömdes ha goda möjligheter att delta i det diskuterade projektet, fem uppfattades som s.k. tveksamma fall och de resterande tre ansågs sakna de erforderliga förutsättningarna för arbete.

På grundval av den referensgrupp som under tiden april 1989 till april 1990 bildats för inventeringen formerades något senare samma höst en arbetsgrupp med representanter från LAN, Samhall-Lavi, Försäkringskassans lokalkontor och Furuboda. Som sammanställande fungerade handikappkonsumenten i Kristianstad Kommun. Detta forum ombildades sommaren 1991 så att Socialnämnden som organisation formellt också blev representerad.

Verksamheten tänktes bestå av anpassade arbetsplatser som med hjälp av datoriserad teknik skulle vara inriktade på tryckeri, lay-out och bild- och framför allt arbeten inriktade på bearbetning och utformning av texter. Det gällde att med datorernas hjälp och mänsklig assistens i form av arbetsbiträden skapa meningsfulla uppgifter inom grafiska verksamheter.

Medel för en sådan treårig försöksverksamhet beviljades (ett år i taget) av Allmänna Arvsfonden med början halvårsskiftet 1992. Kommunen iklädde sig arbetsgivaransvaret till en början tillsammans med Furuboda sedan Samhall, som den kanske naturliga huvudmannen, fransagt sig sådana formella åtaganden. Ledningsgruppen hade tillkommit i januari samma år och bestod i princip av samma organisationer som deltagit i de tidigare samverkans- och arbetsgrupperna. Verksamheten flyttade under hösten till Yllans industrihotell varvid projektets arbetsnamn också ändrades från "Gårdskan" till Orkidén. Det är denna period från juli 1992 till halvårsskiftet tre år senare som står i fokus för föreliggande undersökning. Efter detta tillfälle har verksamheten permanentats nu som en del i Omsorgsnämndens icke-territoriella ansvarsområde "Daglig Sysselsättning". I samband härmed förändrades också ledningsgruppen. Denna omdöptes till "samverkansgruppen" i och med att det operativa ledningsansvaret flyttades till omsorgs- och enhetsledningen. Huvuduppgiften är nu att bevaka uppföljningen/dokumentationen och beslut är också taget om gruppens upplösning när "utvärderingen" är färdigredoisd (sommaren 1996). Dessutom fanns det en "beredningsgrupp" vars uppgifter är att dels att utreda förutsättningarna för och bereda marken för olika anställningsformer, men framför allt att ansvara för rekryteringen. (Policydokument Modell Orkidén 1995-11-10)

1.3.5. Medarbetarnas situation

För de arbetshandikappade medarbetarna har situationen under denna tid förändrats. Hälften av 12-gruppen deltog i arbetsprövning på AMI-Rh på Vejbystrand och utbildningen på Furuboda. En av dessa, liksom två senare provade, hoppade av där. Två av de ursprungliga

12 slutade från Orkidén under 1993, varför endast tre ur denna grupp där fanns kvar när projektet som projektet upphörde i juli 1995. Dessa lönebidragsanställdes under våren samma år som kanslisters på deltid (50%). Vid sidan härav fanns på Orkidén i perioder praktikanter från Af, Riksgymnasiet i Kristianstad och ungdomspraktikanter. Efter periodens slut har också praktikanter från Sociala Omsorgsprogrammet vid Vårdhögskolan i Kristianstad samt ytterligare två arbetsprövande tillkommit. Inalles samsas denna personal om 9 arbetsplatser, varav sju stycken är "enskilda" och två delas eller används av "temporär" personal eller praktikanter.

Den avlönade personalen bestod från början av två arbetsledare samt 1,5 arbetsbiträdestjänst. De förstnämnda tjänsterna renodlades under 1994 till en arbetsledare/arbetsbiträde respektive en dataansvarig (0,5 tjänst) för att bättre klargöra ansvarsområden. Utöver en lokalvårdare fanns det två arbetsbiträden vars uppgifter bestod i att ge stöd åt de arbetshandikappade projektdeltagarna både i arbetet och allmänt socialt, d.v.s. med förflyttningar, måltider, toalettbesök o.s.v. Uppläggningsen av arbetet skedde vid personalkonferenser. Likaså eftersträvade man ett gemensamt ansvar för produktionen.

Målgruppen har undan för undan skärpts upp eller förtydligats. Detsamma gäller målsättningarna för aktiviteterna där, vilka ursprungligen var dunkla och tvetydiga. Således; från att från början i skriven form varit obefintliga har de explicita syftena med verksamheten konkretiserats stegvis. Från 1991, då man med hjälp av datorstöd skulle *ge möjlighet till arbete för gravt fysiskt handikappade*, till att vara både *permanent arbetsplats* och *sluss via Samhall ut på öppna arbetsmarknaden* (1993). I måldokumentet för den permanentade verksamheten (1995) har det skett en förskjutning till att Orkidén inte avsågs bli "någon slutstation utan ska i första hand fungera som en sluss ut på den öppna arbetsmarknaden". (*Projektansökan 1 till Allmänna Arvsfonden* s 1, daterat 20/8 1991 respektive *Lägesrapport 1 till Allmänna Arvsfonden* februari 1993 samt *Måldokument 1995*.)

Arbetsuppgifterna har efterhand förändrats så, att utöver de anförda grafiska arbetena har det utvecklats nya som renskrivningar liksom trycksättning av en bok och ett antal kompendier. Det har också framställts en handikappguide för kommunens räkning samt färdtjänst-broschyrer, en fondkatalog för handikappade i södra Sverige, foldrar, logotyper och visitkort. Man ansvarar vidare för utskick av material till föreningar, samt har hand om kundservicen när det gäller telefonsynpunkter på kommunernas och landstingens gemensamma beställningscentral "Samres". Kunderna kommer både från offentlig som privat sektor, men de senare dominerar omsättningsmässigt.

Om den slutliga kommunaliseringen och lönebidragsanställningarna radikalt omgestaltat förutsättningarna för den fortsatta verksamheten, så hade ytterligare en förändring, denna gång i form av en utifrån kommande reform, potentiellt också kunnat innebära en drastisk

likaledes kraftig omstöpning, nämligen införandet av *Lagen om Stöd och Service till vissa Funktionshindrade*. Denna förändring och den betydelse den haft här måste därför kort beröras.

1.4. LSS och dess betydelse

1.4.1 Allmänt om LSS

Efter det att ungefär halva projekttiden förlupit, trädde vid nyåret 1994 *Lagen om Stöd och Service till vissa Funktionshindrade* (LSS) ikraft. Lagen, som var en produkt av 1989 års Handikapputredning, uttrycker målsättningen att den funktionshindrade skall ges möjlighet att leva som andra. För många svårt funktionshindrade tänkte sig dess kreatörer då att denna nya lagstiftning, med dess bihang *Lagen om Assistansersättning* (LASS) och korresponderande ändringar i Socialtjänstlagen, Hälso- och Sjukvårdslagen och Lagen om Allmän Försäkring (AFL), dramatiskt skulle förändra de förstnämndas livssituation vad det gällde delaktighet i samhället och att de fick ett avgörande inflytande över den egna vardagstillvaron.³

Ur Orkidéns synvinkel är det främst värt att uppmärksamma två aspekter av lagpaketet: Å ena sidan utvidgades *inte* skyldigheten att skapa daglig sysselsättning från den gamla Omsorgslagens personkrets till att omfatta samtliga handikappade. Därmed förblev Orkidén ett experiment och ett projekt, där huvudmännen (främst kommunen) när som helst stod fria att efter eget och politiskt gottfinnande bedriva, förändra eller lägga ned verksamheten. Givetvis begränsas dessa möjligheter något - framför allt en eventuell nedläggning - i och med att Orkidén vid halvårsskiftet 1995 övergick till att vara en reguljär verksamhet i den omsorgskommunala arsenalen.

Å andra sidan ingår i de särskilda insatserna för stöd och särskild service (LSS paragraf 9) det kanske betydelsefullaste uttrycket för ambitionshöjningen när det gäller politiken visavi de funktionshindrade: den personliga assistansen.

1.4.2. Den personliga assistenten och verksamheten på Orkidén

Enkelt uttryckt är en personlig assistent en mänsklig kompensation för funktionsnedsättningen. Claesson-Wästberg (1993:22) uttrycker detta så att med den personliga assistenten *har den funktionshindrade tillgång till ett mänskligt hjälpmedel som utför det som den funktionshindrades händer, fötter, öga, öra eller tankeförmåga inte klarar av*. Assistenten skall med andra ord utföra de handlingarna som den funktionshindrade i det löpande skulle skött själv om inte

³. För en ingående redogörelse för lagen och dess betydelse se t.ex. Andén, Everitt & Lööf (1994) och beträffande kommunal handläggning av LSS-ärenden se Christoffersson (1995).

hindret förelåg. Idén kom ursprungligen från den internationella Independent Living rörelsen och artikulerades först några år in på 1980-talet av STIL, Stockholm Independent Living .(Ekensteen (1993:164)).

Det är väsentligt att understryka *personlig* i personlig assistent. Denna förmodas alltid vara med och ge stöd och service åt den funktionshindrade. Detta skiljer honom eller henne från t.ex. de som får det stöd som hemtjänsten erbjuder - även i de fall där uppgifterna är exakt detsamma. Här är det omsorgsförvaltningen eller motsvarande, d.v.s. i princip ett kollektiv som gör utfästelser gentemot den funktionshindrade. Detta innebär att den funktionshindrade normalt får service av en personalgrupp. Antalet personer det kan bli frågan om är beroende på vilken organiseringsprincip som gäller inom respektive förvaltning. (För en analys av olika organiseringsprinciper se Szebehely, 1995). Men personlig assistent skiljer sig också från tillsyn i allmänhet. I detta senare fall ges servicen ofta som en del av flera verksamheter. Andén (1993) understryker att hjälpare, som är professionella stödpersoner knutna till en viss plats (skola, dagis etc) kan vare sig enskilt eller som kollektiv (nattpartull, hemtjänstgrupp, gruppboadspersonalgrupp etc) ge personlig assistans. Detta kräver att *"assistenterna skall vara knutna till den enskilde och inte till någon viss verksamhet"*. (a.a:47 ff)

Om de funktionshindrade behöver assistans ansvarar kommunen för de vars behov uppgår till maximalt 20 veckotimmar, medan de vars behov överskrider denna gräns enligt LASS har rätt till statlig assistansersättning från Försäkringskassan. Denna senare finansieras då från första kronan av staten, något som är ägnat att göra de mest utsatta och assistansberoende okänsliga av kommunala skillnader och fiskala svårigheter. Rätten till assistansersättning grundar sig i att personerna behöver stöd i krävande och ibland komplicerade och intima personliga situationer. Behöver man LSS eller LASS i dessa situationer ges också för det övriga dagliga livet, t.ex. insatser i daglig verksamhet eller arbete (se t.ex. Andén (1993:39 ff). De arbetshandikappade medarbetarna på Orkidén hade före lagens ikraftträdande dels gemensamma Arbetsbiträden på "jobbet" och omfattande hemtjänst på "fritiden".

Praktiskt kom LSS med de åtföljande ändrade regelsystemen i Orkidéprojektets fall innebära en finansiell och avlastning för kommunen, vilken tidigare ansvarat för arbetsbiträdena i form av hemtjänst. Samtidigt bibehölls dock arbetsbiträdeskonstruktionen. Eftersom dels behovet för de tre funktionshindrade som fanns där vid tidpunkten för lagens ikraftträdande översteg 20 veckotimmar, dels det explicit sades i förarbetena att den enskilde ytterst bestämmer om assistansersättningen skulle gå till kommunen för att täcka den assistans som denna tidigare ansvarade för eller användas i annan form (kooperativ, företag eller i egen regi) och samtliga dessa tre samtyckte till att delar av assistansmedlen sattes till att finansiera arbetsbiträden, mynnade detta således ut i en ekonomisk lättnad för omsorgsförvaltningen. Men det innebar likaledes vissa begränsningar i inflytandet eller snarare valfriheten för de funktionshindrade

medarbetarna på Orkidén.⁴ Medan min bedömning således är att LSS:en och LASS:ens införande kan ha varit betydelsefulla för projektdeltagarna och därför speglas i "välfärdsdelen" av undersökningen, kommer den bara **här** - i den mellanorganisatoriska analysen - trots dess allmänna betydelse, att behandlas i den mån den påverkat relationerna mellan de ingående organisationerna.

1.5. Utgångspunkter

Det finns en utbredd föreställning inom de flesta yrkesfält där man arbetar med människor att samverkan eller samröre mellan organisationer är något som kan vara till ömsesidigt gagn för de inblandade organisationerna samtidigt som det är knepigt att genomföra. Oftast motiveras denna strävan mot samverkan mellan olika fält med att även de politiska beslutsfattarna redan från början är klara över hur fragmentariserade de olika verksamhetsområdena är. T.ex. har gräzonerna mellan sjukvård och socialtjänst ständigt utlöst kalla kårar hos politikerna och man har pläderat sig varma för samverkan som lösning. Det formligen vimlar av utsagor av den typen Karin Ahrlund f.d. hälsominister gjorde i samband med att Hälso- och Sjukvårdslagen lades på riksdagens bord: *"Principerna för gränsdragningen kan följaktligen inte ge en exakt vägledning om vilken vårdgivare som i varje enskilt fall har skyldighet att svara för att vårdbehovet tillgodoses. Detta förhållande får dock inte leda till att en människa i en viss situation inte får den vård och hjälp hon behöver. Det är därför synnerligen angeläget att en samverkan mellan de olika vårdområdena kommer till stånd"*. (Prop 81/82:97 s. 44/min mefaseringsom). För en liknande utsago av Gabriel Romanus då Socialtjänstlagen förelades riksdagen se Prop 79/80:10 s. 146. Där talas om det eftersträvsvärda i en *"flexibel samverkan"* mellan olika vårdområden).

Då de flesta människor utifrån sin egen erfarenhetsvärld, kan se fördelarna med att ett antal aktörer på ett smidigt sätt agerar tillsammans för att täcka behoven på ett visst fält, så har samma personer ofta själva sett samarbetstanken omsatt i praktik lida nederlag eller i vart fall inte bidra till att förväntningarna infriades. I mötet mellan olika synsätt och kulturer, maktintressen och beroenden o.s.v. uppstår svårigheter när samarbetstanken skall omsättas i något reellt. När det gäller den typ av organisationer vi står inför här - s.k. människobehandlande verksamheter⁵ - behöver man inte gå särskilt långt för att finna sådana exempel (Se t.ex.

⁴ Det faller utanför denna framställnings ram att diskutera huruvida denna konstruktion är förenlig med de målsättningar som lagen uttrycker. Att det inte här - på arbetstid - är en fråga om en personlig assistanskonstruktion i den mening Andén uttryckte är väl emellertid ställt utom allt tvivel. Kanske kan fördelarna uppväga de anförda inskränkningarna så att de t.ex. av Ekensteen (1993:166 ff) artikulerade fyra målen formulerade i honnörorden *Överblick, Helhet, Självbestämmande och Integritet* ändå uppnås. Detta förefaller vara en empirisk fråga.

⁵ Människobehandlande organisationer - eller med sitt engelska namn Human Services Organizations (HSO) - är ett begrepp jag högfrekvent kommer att använda mig av i texten. Det är helt enkelt de byråkratier som arbetar med människor som råmaterial och där handläggarna har mandat att skydda och/eller gynna välfärden hos de människor de tjänar (Hasenfeld 1983). Termen har vunnit i popularitet sedan 60-talet och kommit att utmönstra mera etablerade begrepp som Social Services etc. Emellertid är inte

Rehabilitering i utveckling, RFV redovisar 1990:2 m.fl.). Men även om detta senare ibland är huvudintrycket när myndigheter och organisationer ingått samarbete, vad gäller i Orkidéns fall?

För att kunna svara på detta måste vi ställa vissa följdfrågor: Är för det första ett utfall som avviker från det avsedda nödvändigtvis sämre. Kan den ursprungliga avsikten överhuvudtaget preciseras? Förändras inte uppfattningen av vad som är ett bra respektive misslyckat utfall efterhand som projektet pågår?

Och för det andra: Om lyckat eller misslyckat; för vem? Vilka grunder (kriterier) bedöms utfallet utifrån? Är det subjektiva kriterier av typen att det är någon (t.ex. de som är föremål för åtgärderna eller som står som anordnare) som skall vara nöjda (oaktat vad och hur effektivt verksamheten sköts)? Eller måste vi söka mera objektiva eller i vart fall mellanmänskligt säkerställbara bedömningskriterier typ att det samhällsekonomiska eller finansiella värdet av den producerade outputen skall överstiga värdet av insatsen d.v.s. verksamheten skall uppvisa överskott i någon mening?

Alldeles oaktat utfallet på en kalkyl av det senare slaget, förefaller det uppenbart att detta resultat bara är vagt relaterat till samarbetets utfall. Ett negativt "boksut" här kan bero på en rad mellanliggande variabler och behöver inte nödvändigtvis föras tillbaka till ett bristfälligt eller icke-fungerande samarbete. Det omvända kan givetvis också vara för handen: Ett positivt utfall trots ett dåligt samarbete. Detta är inte platsen att tränga till botten med frågan. Min slutsats av det sagda blir emellertid att det förefaller lättast att argumentera för att det skall vara parternas utsagor grundade på **egna upplevelser** som avgör bedömningen om ett samarbete skall anses fungera eller ej.

Men även om vi stannar för detta är frågan, om vi inte kan diskutera det subjektiva utfallet **för de som varit föremål för åtgärderna**, d.v.s. de arbetshandikappade anställda på Orkidén. För i sistnämnda fall lämnar oss projektutvärderingens välfärdsdel (Folkesson, 1996) inget tvivel. Samtliga involverade kvarvarande arbetshandikappade upplevde sin livssituation vid undersökningstidpunkten som avsevärt förbättrad. Men här är står vi också inför samma orsaksmässiga svårigheter; vet vi att denna subjektivt erfarna förbättring i livskvaliteten beror på ett fungerande samarbete?

Så vad gäller i detta fall? De enda tänkbara agenterna som återstår är **ledningsgruppens företrädare** (inklusive ledningen på Orkidén). Så under förutsättning att ledningsgruppens ledamöter uppfattar samarbetet som positivt, så kan vi betrakta **samarbetet** mellan

organisationerna som fungerande. Det måste här eftertryckligt understrykas att denna slutsats är i första hand logisk och delvis tidsekonomisk och endast gjord i avsikten att kunna rikta blickarna mot vad som möjliggör detta samarbete. Det är således bara en rimlig tolkning av samarbetsituationen i ledningsgruppen och vissa mera närliggande konsekvenser på den dagliga verksamheten på Orkidén. Däremot är den **inte empirisk** i den meningen att vi kan utesluta att ett mera systematiskt undersökande, både av de subjektiva och objektiva dimensionerna ovan och utifrån andra framgångskriterier, skulle ge mera motsägelsefulla resultat. Därmed kan sålunda **inte "det konstaterade utfallet av samarbetet" tjäna som en sammanfattande värdering av samarbetet i sig**. Men det kan väl hjälpa oss att rikta blickarna mot vilka faktorer som gör att ledningsgruppsmedlemmarna upplever detta.

Studiens objekt är således ledningsgruppens medlemmar och deras upplevda föreställningar om hur samarbetet fungerade. Detta betyder att Orkidén som organisation inte är mitt primära fokus. Istället utgör den ett uttryck för och ett förkroppsligande av samarbetetanken och är samtidigt den arena som ledningsgruppen agerar på.

Men det är upplevelsen som står i centrum betyder också den bild aktörernas förmedlar kan vara betingad av andra överväganden än att vara ett uttryck för dessa genuina uppfattningar. Man skulle t.ex. kunna hävda att samarbetet upplevs fungera bra därför att man eftersträvar legitimitet inför omvärlden till varje pris, att ledamöterna har investerat prestige i projektet och därför framhårdar i att lovsjunga samarbetets förträfflighet eller kanske mindre medvetna skäl typ att man helt enkelt bara bär på konfliktångest och därför är angelägen att inför omvärlden (och varandra) ge intrycket att samarbetet "känns bra". Samtliga dessa tolkningsmöjligheter går naturligtvis inte att utesluta men två möjliga källor till autenticitetskontroll finns ändå inbyggda i undersökningen. Dels etablerade jag som undersökare under den ganska utsträckt projektperioden relativt nära personliga relationer till ledningsgruppens ledamöter, dels närvarade jag som observatör vid nästan samtliga ledningsgruppmöten. Min erfarenhet härur pekar på att den bild de gav mig om hur de upplevde samarbetet - t.ex. vid intervjuerna - var mycket äkta. Någon slutlig visshet på denna punkt går det naturligtvis inte att etablera.

1.6. Ledningsgruppens upplevelse av samarbetet och avhandlingens syfte

Men hur upplever ledningsgruppsmedlemmarna då samarbetet? Fungerar det tillfredsställande eller vad hävdar man i intervjuerna?

Om det inte är alldeles lätt att bilda sig en uppfattning om samstämmigheten i utsagorna på en rad andra områden som samtalen avhandlat, är det definitivt det här. En genomgående beskrivning är att diskussionens vågor - framför allt i början - tilläts gå höga utan att någon

av deltagarna tog illa vid sig:

Jag måste ju säga, va, och det är det jag menar när jag säger att vi hade högt till tak. Allt detta var vi väldigt öppna med. Och vi provocerade varandra med detta, kan man säga. Alla de här rollerna men...men diskussionen var het och det var högt till tak, men jag tror ändå att alla..alla.. lärde sig nåt av detta liksom. Det blev...det blev på något sätt förankrat i en själv, alltså; det här skall vi klara ut, vi skall göra det bra på detta. Här fanns en god vilja skulle jag vilja säga, som växte.

Istället var det en tillåtande atmosfär med ett ömsesidigt tagande och givande:

"Jag tycker de /ledningsgruppen/ har haft ett öppet klimat hela tiden. De måste jag säga. Där har varit raka rör och tydligt... man har försökt att vara rätt så tydlig ...//... Så jag tycker det har varit ett bra klimat att diskutera frågor i och att lyfta fram frågor i.

Det fanns också initialt en ömsesidig respekt eller som någon uttryckte det, en respekt som enligt flera av deltagarna snarare ökade till följd av de ursprungliga meningsskiljaktligheterna:

Äh.. jag tycker att på senare tiden kan man väl säga att det är en så stor samstämmighet så jag har inte ..äh någon större känsla utav att det är någon skillnad i bedömningen, utan att man har ömsesidig respekt för varandra oavsett företagsform så att säga... //.. Ja, jo. Jag tycker det är faktiskt ett mycket bra klimat i samarbetet och om jag skall återknyta till Samhall, så tycker jag nog att jag har en känsla utav att man har en lite annan attityd förändring ifrån Samhall, även om man inte...inte vill ställa till med synbarliga pekuniära insatser alltså, så som de andra. De andra parterna har ju då tagit ansvar och inom ramen för sin verksamhet kunnat ställa resurser till förfogande på ett mycket, mycket bra sätt. Det har varit ett fint samspel som utan det hade det inte gått och klara. Så att där har ju varje samhällsgren tagit bra insatser och gått in, men däremot så har ju Samhall inte på samma sätt fortfarande naturligtvis inte...man kommer med bra synpunkter och är bra att sitta med i verksamheten i styrgruppen, men de andra har ju utöver det pröjsat till med resurser.

Och även Samhall och dess företrädare i gruppen, vars agerande kanske mer än någon annan blev föremål för kritik, delar i grunden denna hållning även om en viss reservation finns mot utfallet:

Men det är det jag tycker är så fint med Orkidén, det är den här samverkan. Jag kan då egentligen bara beklaga att Samhall inte kan eller hitintills i alla fall har spelat en mera aktiv roll för utvecklingen av Orkidén. Den är, alltså rent personligen då, som personalfigur då, så kan jag tycka att det här hade varit ett intressant fält, men jag måste då värdera de andra drag som du säger som kan ha med bolagiseringen att göra och allt det här, att det skall

finnas en viss bärighet; folk skall kunna jobba 20 timmar o.s.v. Att det trots allt finns sådana bitar med. Men rent mänskligt och rent personalhumanistiskt, så tycker jag att det är synd, att man inte skulle kunna ha det här gränslandet lite mer flytande. Och jag tycker just att idén med Orkidén då här, att man är många parter som faktiskt försöker samverka kring en rehabilitering, det är en finess i det hela. Men när man kommer in på det här mera praktiska planet, så är det inte så enkelt, va. Men tanken är god tycker jag. Teorin, så att säga bakom är god, och jag tycker just det här att man försöker samverka i ett rehab-uppdrag, för det är ju det som vi kanske har kritiserat samhället för, att Kassan gör sitt och Arbetsförmedling en gör sitt. Här samspelar man och får det gemensamt bästa resultatet.

Många framhåller också just den dynamiska aspekten på detta; att samarbetet i ledningsgruppen blivit bättre hela tiden, vilket följande citat belyser.

I...uppfattade du också att gruppen har förändrats?

R: Ja jag tycker det...det har blivit en bra grupp även om vi inte träffas så ofta så är det ju ingen konkurrens i gruppen jag tycker det är en grupp som Är till för gruppens skull att...eller för verksamhetens skull va och... lagom stor, ingen som sitter och markerar revir och ingen som ser sina egna intressen här utan jag tycker vi jobbar för det gemen sammas bästa och alla går in med sina bitar. En positiv grupp. Inklusive politikerna.

Även en av politikerna trycker på denna aspekt, d.v.s. att man har hittat sina arbetsformer.

I: Är det nåt som förändrats menar du?

R: Ja det har förändrats. Så som min uppfattning är när jag var med de första sammanträdena och som dom är idag så är det en förändring i klar positiv riktning och jag tycker man är mer målmedveten vad man vill nu det är mer konstruktivt vad som ska göras och inte göras vi har ju ändå kommit långt för vi har ju t.o.m fått anställningar på människor här som var huvudsyftet.

Det förefaller därför som förväntningarna på ledningsgruppen med råge så att säga infriats, även om några inte helt ställer upp på att detta gällde fullt ut från början.

I: Är det någonting /på ledningsgruppen/ du då tycker dig se som inte alls funkar på det sätt som du hade tänkt dig eller bara delvis?

R: Jag tycker faktiskt inte det, för jag tycker att det funkar. Möjligen att jag tyckte det var...det var ju lite segt inledningsvis, men det kan vi ju bortse ifrån, men...nej, jag tycker att det fungerar väldigt bra och ...de besök jag har gjort där så ser man ju hela tiden

vilken aktivitet och hur positivt det är och att de faktiskt producerar en hel del bra saker. Ja jag tycker det fungerar. Jag kan inte se nackdelarna. Nu är jag som sagt inte så nära i verksamheten men jag ser nog fördelarna bara.

I: Och det är inte så att den synen du har, d.v.s. den i grunden rätt positiva bilden, den har inte förändrats under själva perioden som du varit med?

R: Nej. Nej. Tvärtom så tycker jag att jag fått bekräftat nästan mer än vad jag vågade tro när jag kom in i det hela.

Men om detta är vår preliminära om än tveklösa slutsats; vad är det som borgat för detta upplevt positiva resultat? Vad är det speciella i Orkidèprojektet som gjort att detta samarbete emellan de ingående organisationerna trots allt uppfattas fungera så tillfredsställande. Det är denna fråga vi utifrån olika infallsvinklar kommer att ta oss an i fortsättningen och **som således också är syftet med avhandlingen att söka besvara**. För att angripa detta måste vi ha en bild av hur man upplevde att projektet utvecklats, om vilka möjliga faktorer som kan tänkas påverka detta utfall, vad vi vet från annan forskning om organisatoriskt samarbete samt hur vi skall förstå de ingående organisationernas speciella karaktärsdrag.

2. OM ORGANISATORISK SAMVERKAN

2.1. Samverkanprojekt och mellanorganisatoriska analyser

Som jag kommer att anförda nedan leder en ökad differentiering till att organisationerna av skilda skäl och i växande omfattning måste ha ett **samarbete** med varandra. Men vad åsyftas med termen samarbete? Inledningsvis kommer jag att använda den som en allmän övergripande term, ungefär liktydig med interaktion eller kontakt. Den brukas då som en övergripande abstrakt beskrivning, trots de risker för förväxling som ligger i dess starka vardagskonnotationer och den är samtidigt ett överordnat begrepp till de mera konkreta kategorierna *samverkan*, *samordning* och *sammansmältning*. Jag undviker däremot termen *samröre* därför att det inte uttrycker något uppsåt. Att ha samröre kan innebära att helt oavsiktligt stöta ihop. *Samhandling* har kommit att sammanknippas med interaktion mellan individer snarare än organisationer, framför allt inom symboliskt-interaktionistiska ansatser och vissa socialpsykologiskt orienterade skolbildningar (Östberg 1992, Aubert 1978) och används därför här inte heller. Men även dessa senare begrepp oräknade kommer jag i avsnittet 2.5. att visa att terminologin är långt ifrån enhetlig i litteraturen. Slutsatsen härav blir att termerna samverkan och samarbete fortsättningsvis kommer att brukas synonymt. Betydelsens olika dimensioner kommer därför att klargöras utifrån vad som gäller i Orkidéns fall.

Begreppet samarbete innefattar således att organisationer interagerar. Men det uttrycker också en intention eller viljeinriktning, inte bara ett reaktivt eller t.o.m. slumpmässig tillkommet sammanstötande. Av detta och det tidigare antydda följer, att vi betraktar organisationerna - genom dess medlemmar i någon mening - som handlande subjekt vilka följaktligen har åtminstone ett visst mått av frihet att välja **strategi** för **hur** samarbetet skall se ut.

En generell definition av samarbete (collaboration) görs av Barbara Gray (1989, i Logsdon 1991:24) som menar att det är "*a process of joint decisionmaking among key stakeholders of a problem domain about the future of that domain*". Denna definition rymmer alla typer av samarbete men är tillräckligt precis för våra syften då den lägger tonvikt på aktiva beslut/val som nämndes och domänbegreppet som vi skall återkomma till i 2.7.

Men vad säger oss då organisationslitteraturen om den typ av samarbetsprojekt som Orkidén utgör? Hur uppkommer sådant samarbete? Hur reglerar man relationerna? Vad betyder de samarbetande organisationernas struktur, förhållningssätt och kulturella tolkningssystem för formerna av samarbete - strategierna - men också för utfallet? Svaret är, som så ofta; det beror på! Men **vad** beror det på? Vi skall titta lite närmare på detta, men innan så sker är det värt att understryka det kanske självklara i att vi nu diskuterar **organisatoriskt formaliserat samarbete**, med andra ord ett samarbete som kräver någon form av **specifikt beslut**. (Där-

emot kan själva graden av formalisering av *relationen*, d.v.s. dess länkar eller interaktionen mellan de ingående organisationerna, variera vilket jag återkommer till nedan). Detta beslut uttrycker då ambitionen hos de berörda organisationerna, att vidga detta samarbete bortom det som tidigare etablerad praktik, sedvana, och lagstiftning påbjuder. Konventionellt icke-formaliserat samarbete - **kommunikation** - mellan enskilda företrädare för organisationer har ju alltid ägt rum. Den dagliga verksamheten inom den kommunala äldreomsorgen är t.ex. för en hemtjänstassistent formligen perforerad med kontakter med t.ex. sjukvård, frivillighetsorganisationer, diakoni etc. Skolkuratoren har likaså fortlöpande kontakter med andra skolor, barn- och ungdomspsykiatriska kliniker, polis, fackliga organisationer etc. Men detta är således inte tillräckligt för att tala om organisatoriskt samarbete i den rubricerade meningen.

Instället innebär det explicita beslutet att närmare jobba tillsammans en förpliktelse bortom detta. Det innefattar t.ex. någon form av specificerad länkning eller interaktion därutöver, ett ömsesidigt erkännande o.s.v. allt med skilda konsekvenser för de ingående organisationerna. Jag skall nedan försöka närmare utreda detta. Därefter förs en diskussion om samarbetets villkor samt avslutningsvis kommer faktorer att behandlas som i litteraturen brukar anses underlätta uppkomsten (och vidmakthållandet) av samarbete. Först skall jag emellertid kort diskutera organisationerna och deras omgivningars betydelse för samarbetet, frekvensen i samarbetet mellan desamma samt säga något om vilka svenska studier som finns inom fältet.

2.2. Om organisationer och deras omgivningar

Under det tidiga sextiotalet slog det s.k. **systemteoretiska perspektivet** igenom vid studiet av organisationer. Innan detta genombrott hade man i allt väsentligt betraktat organisationen som en från omvärlden avskild enhet. Denna organisations handlande reglerades av en rad interna faktorer: mål, kontrollspann, formell strukturell uppbyggnad o.s.v. Framför allt vilade dessa föreställningar i tanken att det alltid existerade en uppsättning rationella principer, vars tillämpning möjliggjorde att organisationen fungerade effektivt och som det gällde att komma så nära som möjligt. För att organisationerna skulle kunna leva upp till detta krävdes det således att de byggdes upp efter vissa basala principer: varje verksam medarbetare är bara ansvarig inför en chef, linje och stab hålls isär etc, principer som gällde för alla tänkbara organisationer oaktat vilken storlek de hade eller i vilken miljö de verkade.

Det nya med de systemteoretiska synsätten var bl.a. att en enskild eller grupp av organisationers handlande kunde förstås som svar på hur omgivningen gestaltade sig. Särskilt betydelsefullt blev kanske det s.k. *kontingensperspektivets* framhåvande av att en organisations effektivitet och överlevnadsförmåga var avhängt huruvida de lyckades anpassa sin organisationsstruktur till omgivningens och teknologins krav. Det är således situationen eller omständigheterna som denna struktur är beroende av (contingent on). Det finns således mer

än en lösning. Den nedan refererade Mintzberg och Thompson är bägge exponenter för denna riktning⁶.

Denna miljöcentrering innebar i praktiken en fokusering på andra organisationer som fanns runt omkring och hur interaktionen med dessa tog sig uttryck (Perrow 1986). Denna senare ingång till förståelse har sedan utvecklats åt mycket olika håll, men kvar dröjer sig i nästan alla fall att miljön, definierad på olika sätt, måste klargöras för att förstå varför en eller flera organisationer agerar på ett visst sätt.

Tillämpat på vad som är vårt studieobjekt Orkidén, kan således vare sig dess agerande eller de i ledningsgruppen företrädde organisationernas förstås om ej vi erhåller en bild av hur denna omgivning ser ut: d.v.s. det fält som reglerar handikapp- och arbetsrehabiliteringspolitiken. Något grepp om samarbetets förutsättningar och resultat är således omöjligt att skaffa sig om inte denna yttre miljö kan begrepliggöras och dess påverkan på våra organisationer kan klargöras liksom en eventuell återverkan av dessa på den förra. Vi kommer därför i den fortsatta framställningen att ägna ett stort utrymme åt denna omgivnings betydelse, både som den uppfattas av andra och av de egna företrädarna i ledningsgruppen.

Strålkastarna i detta nya paradigm riktades således mot utrymmet mellan organisation och omgivning. Därmed kom också de valmöjligheter organisationen hade till sitt förfogande för att minska handlingsosäkerheten inför de fordringar och krav omgivningen ställde att hamna i sökarljuset. Den viktigaste av dessa handlingsmöjligheter utgjordes av olika former av **organisatoriskt samarbete**.

2.3. Det ökade samarbetet

Det är knappast någon överdrift att hävda, att de samhälliga förändringar som ägde rum på 60-talet i framför allt USA kan förstås som de yttre materiella drivkrafter vilka - om inte orsakade - så åtminstone underblåste en ändring i intresseinriktningen mot ökat samarbete. Bakgrunden till de omfattande sextiotalareformerna var ju bl.a. föreställningen om att den centrala nivåns styrning ofta ledde till att tjänsteproduktionen blev fragmentariserad, onödigt mångfaldig och trots detta otillgänglig på grund av att de olika serviceutbudarna hade konflikterande urvalskriterier och krav på mottagare och klienter. Enklare och bättre samordnade och integrerade program eftersträvades därför. Ett manifest exempel på detta blev upprättandet av Community Mental Health Centers (CMHC) även om dessa aldrig byggdes ut i den omfattning som ursprungligen var tänkt, vilket medförde att avinstitutionaliseringen inom psykiatrien ställdes inför närmast oöverstigliga hinder. (Om detta se t.ex. Hansson,

⁶. Även om den senare lika ofta refereras till som en förelöpare till det s.k. resursberoendeperspektivet. Om detta senare se avsnitt 5.3 nedan.

1993).

Effekterna av dessa ansträngningar utvärderades i mitten och slutet av sjuttioalet - inte sällan innan projekten var avslutade eller att effekterna av de långtidsverkande åtgärderna hunnit visat sig - med negativa resultat (Albaek, 1988). En konsekvens av den härur emanerande kritiken blev att denna typ av statligt subventionerade, uppmuntrade eller direkt styrda aktiviteter i riktning mot nya samarbetsorganisationer, mer eller mindre upphörde under 1970-talet. Men därmed ointetgjordes på intet sätt den allmänna utvecklingen i riktning mot en växande organisatorisk samverkan: Snarare gjorde den tillfälligt halt eller kanske bättre; bara dämpade takten på sin mest massmedialt exponerade scen; den amerikanska.

Skälet till att den fortsatte står närmast att söka i krafter bortom den amerikanska politiska nivån. Alter & Hage (1994) driver den närmast Durkheimiska tesen, att till följd av utifrån givna förändringar i kunskap, teknik och omgivningsförhållanden sker en ständig differentiering av verksamhetsfälten i samhället, varvid nya aktivitetsområden förkroppsligas i nya organisationer. Dessa måste samordnas med redan befintliga d:o och med varandra. Det intressanta med denna tes är väl närmast att de så hårt betonar dess giltighet inte bara för produktionen utan också för de socialpolitiska fälten.

Således; allteftersom nya klientgrupper utkristalliseras och nya tjänster uppstår, fortsätter behovet att samordna tjänster på kommun- och närsamhällsnivån. Ett exempel på en sådan tjänsteinnovation var "Hospice"-tjänster grundade av den internationella hospicerörelsen⁷. Detta krävde samarbete på lokalplanet av tjänster som erbjöds av den öppna sjukvården, sjukhem, ålderdomshem, frivillighetsorganisationer, psykiatri och kyrkan.

Det nämnda "Hospice care" är således bara ett exempel på hur tekniska och andra innovationer liksom ny kunskap har lett till ett **växande** - och således inte som den tidiga organisationsteorin förutsade - minskande - tryck mot interorganisatorisk koordinering. Författarna hävdar till och med att *"Inflytandet av ny teknologi och ny kunskap på den organisatoriska strukturen och behovet av nya sätt att koordinera komplexa mänskliga tjänster är i själva verket ett av de utmärkande dragen för den senmoderna utvecklingen."* (a.a.)

⁷ Hospice (ungefär klosterhärberge, skyddshem för fattiga och sjuka) var det namn som under medeltiden brukades för det nätverk av övernattningsplatser m.m. där pilgrimmer på väg till "det heliga landet" kunde få skydd, vila och utförda sig under resan. Termen togs under 1970-talet över av den amerikanska Hospice-movement för att därmed ge signaler om ett radikalt nytt sätt att betrakta cancerpatienter i livets slutskede (det som i svensk sjukvård ibland går under det talande namnet "terminalvård"). Grundtanken är att man värderar livet men accepterar dess slut och eftersträvar att den sista tiden i livet skall utmärkas av hög livskvalitet. Cancerpatienterna lever då ofta tillsammans med sina anhöriga så långt från sjukvårdens konventionella vårdteknologi och moraliserande hållningar som möjligt. Skrumpleverpatienter förbjuds inte att dricka, den lungcancersjuka rökaren att röka o.s.v. Denna omsorg var inte bara ett resultat av **förändrade attityder** utan också **ny kunskap**: om smärtlindring (möjliggjorde ett " normalt liv"), om familjens och den sjukes gemensamma behov av att på ett värdigt sätt psykosocialt leva sig igenom sin ångest inför döden, men också härigenom erbjuda en naturligare utgångspunkt för de efterlevandes sorgearbete. (se t.ex. Elisabeth Kübler-Ross banebrytande bok *On Death and Dying* 1969, samt kunskapen om ett mera helhetsorienterat synsätt på människan. (Alter-Hage 1994:139 ff)).

Kort sagt; det finns enligt författarna en allmän tendens till interorganisatorisk samverkan globalt ⁸. Denna tendens gäller såväl mellanorganisatoriska nätverk inom den offentliga sektorn som inom den privata.⁹ De gemensamma dragen i denna världsomspännande process utgörs dels av en rörelse bort från den vertikala integrationen. Vidare att staten försöker stimulera koordinerad tjänsteproduktion från inbördes oberoende servicegivare. Och slutligen nedläggningen av de stora s.k. "totala institutionerna". Avinstitutionaliseringen inom psykiatri och för människor med inlärningssvårigheter är kanske det bästa exemplet från 1980-talet.

Mot bakgrunden av denna ökande samverkan i en alltmer inbördes beroende organisation-svärld; hur skall vi förstå de inblandade organisationernas förhållningssätt och interaktion? Låt mig därför säga något om de allmänna ramarna i detta avseende när detta utvecklas till samverkan, men jag tänker börja med att säga något om vad svenska studier har att förtälja för att ge hjälp på traven.

2.4. Svenska studier över organisatorisk samverkan

Att organisationer i någon mån gemensamt försöker åstadkomma ett visst resultat är alltså ett fenomen som förekommer ofta och i växande omfattning. Denna utveckling har också uppmärksamats i Sverige och genererat en rad studier. Ibland är det just denna samverkan mellan de deltagande organisationerna som är studiernas huvudtema, men oftare utgör själva forumet där samverkan sker den scen på vilket allting utspelar sig. Det är då med andra ord inte organisationerna eller de enskilda personer, vilka kan förstås som representanter för eller bärare av dessa sammanslutningar, som står fokus för intresset. Istället är det karaktärer på verksamheter, enskilda (heroiska) personer, vårdideologiernas möte etc, som är analysens objekt.

Utifrån den svenska forskningshorisonten finns det bara några enstaka studier av det

⁸ Här måste påpekas att även om Alter & Hages syn på själva differentieringsprocessen förefaller rimlig kvarstår tveksamheter. Dels framstår den en aning deterministisk. Det refererade Kontingensteoriinslaget (att ny kunskap/teknik som en faktor utifrån nästan ödesmässigt leder organisationerna till en ökad samverkan och ömsesidig tillit, förefaller enkelt i överkant. Likaså reser författarnas underförstådda kunskapsteoretiska uppfattning en del frågetecken. "Ny kunskap" tycks vara ett relativt oproblematiskt begrepp - som om de hade en existens i sig självt - och inte var människoskapat. Uppkomsten av t.ex. "Värstingar" är till sin karaktär socialt konstruerad och resultatet av olika intresse- och professionella gruppers definitionskamp snarare än något som bara finns där ute och ligger och vänta på att bli upptäckt. Detsamma gäller åtskilliga s.k. medicinska problemgrupper: Dyxlexi, MBD-barn etc

⁹ Det är intressant att författarnas analys har fört en bra bit från den bild som f.d. kollegan Zeitz (1980) tecknade av organisationerna i artikeln "*Interorganization dialectics*". Där menade han att man föredrog att inte eller ytterst motvilligt ingick något organisatoriskt samarbete om man kunde slippa. Detta eftersom det skulle inkräkta på deras framtida valmöjligheter. Detta även i de fall de fall där detta var nödvändigt för att mobilisera de erforderliga resurserna. Till just dessa synpunkter återkommer jag längre fram. Till moderata versioner av det senare får en stor del av de olika organisationsteoretiska skolornas företrädare hänföras t.ex. Pfeffer & Salancik (1978) m.fl.

förstnämnda slaget och snävar vi in mängden till att endast omfatta människobehandlande verksamheter, är det bara en studie, som är bekant för mig, där detta är konsekvent genomfört: Claes Levins (1996a, b) om samverkan mellan ett Minnesotabehandlingshem och en mindre kommuns socialtjänst. Även Hanssons arbete (1993), om samverkan mellan psykiatri och socialtjänst när det gäller daglig verksamhet, rymmer sådana element. Användande av en organisationssociologisk verktygslåda på mellanorganisatoriska projekt - men där aktörerna inte direkt är människobehandlande - finns i t.ex. Nilsson-Sunesson (1988), där den miljö av organisationer som omgav Center for Sosial Udvikling i Danmark och denna organisations samspel med sin omgivning i sina misslyckade ansträngningarna att överleva är studiens fokuspunkt. Organisationsteoretiska är också Sahlin-Anderssons (1989, 1992) undersökning av s.k. stora lokala projekt (bl.a. Globens) tillkomst som ett resultat av interorganisatoriskt samspel.

När det gäller samverkanprojekt mellan organisationer där inte organisationerna som aktörer och deras samspel är objektet, men där ändå just de gemensamma organisatoriska ansträngningarna utgör projektets tillkomstram och centrum, förtjänar Boklunds undersökningar (1987, 1988, 1992) om samarbetet mellan Socialtjänst och Psykiatri att nämnas. Slutligen har vi här också Lindkvists studie över samarbetet mellan barn- och vuxenpsykiatri (Lindkvist 1984).

Några svenska vetenskapsgrundade undersökningar eller utvärderingar där arbets- och den sociala rehabiliteringsprocessen blir föremål för ett intresse ur mellanorganisatorisk synvinkel eller med organisationsteoretiska verktyg, har jag däremot inte kunnat uppbringa. Det existerar visserligen ett antal utvärderingar av samverkan mellan t.ex. Arbetsmarknadsverket i olika tappningar (framför allt Arbetsmarknadsinstitutet och Arbetsförmedlingen) och Försäkringskassan, Socialtjänst och Psykiatri (Angelöw 1990, Berglind & Isaksson 1994, etc) där syftet var att tillsammans på olika sätt åstadkomma en förbättrad sysselsättningssituation för sin målgrupp. De nämnda utvärderingarna tar emellertid inte alls fasta på organisationerna som sådana, utan genomför ytterst traditionella utvärderingar där man framhåller samarbetets grundläggande betydelse för att lyckas utan några närmare förankra detta i någon analys. Några undersökningar som behandlar rehabiliteringsprojekt för fysiskt handikappade har jag inte heller sprungit på.

Slutligen har Lindqvist & Grape (1996) nyligen undersökt vilka svårigheter och möjligheter 14 sektorsövergripande rehabiliteringsprojekt för utsatta grupper har stått inför genom att intervjua flera företrädare för vardera projektet. Materialet har indelats utifrån dels dimensionen *begränsad till långtgående horisontell integration*, där i sistnämnda fallet mellan organisationerna finns en gemensam problemmedvetenhet, samsyn beträffande mål och medel men också ett inbördes beroende, dels huruvida man har en *snäv* eller *bred målgrupp*. Orkidén är närmast att hänföra till snäv målgrupp med långtgående integration även om

gränsdragningen naturligtvis alltid uppvisar ett drag av godtycke. Av de två projekt som faller inom denna kategori finns det företrädesvis likheter i organiseringen med projektet "Arbetsro" i Eskiltuna där målgruppen är människor med psykiska handikapp. Med undantag av att öppenvård psykiatri ersätter Furuboda, är det samma organisationer som ingår. Samverkan sker i en projektgrupp under sociala servicenämndens ordförandeskap och man ansvarar gemensamt för finansieringen. Problemen med denna typ av samverkan är, att man fortfarande dras med sektorsgränsproblem. Psykiatrins bristande medel försvårar också samverkan och rehabilitering, medan på pluskontot det finns en pionjäranda och eldsjälar samt en växande insikt om de olika deltagande organisationernas arbetsvillkor. Några konkreta kunskaper om hur organisationernas deltagare ser på samverkan ges inte. Inte heller hur man organisationsteoretiskt kan förstå denna samverkan.

Vad blir då slutsatserna av denna dubbelhet; att det från skilda håll återkommande framhålls vikten av att förstå innebörden i och betydelsen av samarbete mellan organisationer för att i olika rehabiliteringsprocesserna, samtidigt som att det inte finns särskilt mycket skrivet som kan bistå med en hjälpsam hand t.ex. några resultat att gå på eller metodiska förebilder. Sammantaget försätter det oss i en situation där en viss företagssamhet är av nöden. Även om jag kommer att återkomma till några av de ovan nämnda (Sahlin-Andersson, Nilsson & Sunesson, Levin, Boklund) vilar den fortsatta framställningen teoretiskt i fr.a. den amerikanska forskningen om organisationer och deras samverkan.

2.5. Särdragen hos projektsamverkan

Orkidén har fram till 1995-06-30 fungerat som ett samverkanprojekt. Men vad innebär detta mera konkret? Några har försökt klargöra innebörden av projektbegreppet (Sahlin 1996c, Levin 1996 a,b, Gerholm 1985 m.fl.). Sahlin (a.a.:238ff) pekar på de svårigheter som vidlåter en sådan definition speciellt om den lämnar den abstrakta nivån och skall användas som konkret sorteringsinstrument. Det kan dels identifieras med sin administrativa form, t.ex. ett visst anslag eller uppsättning personal oaktat vad som händer eller hur utgångspunkterna omformas. Vidare kan det definieras som en målrational handling vars mål är entydigt definierat. I denna mening är det ofta tidsbegränsat och väl avgränsat från annan verksamhet. Men det kan också betraktas som en förändringsprocess där också målet inbegrips. Paradoxen blir då, menar författaren, "*att om mål och medel byts ut och tidsgränser ändras kan projektet ändå beskrivas som samma projekt*" (ibid). Av det sagda framgår vilka problem som följer ambitionen att entydigt söka definiera vad som är Orkidéprojektet.

En mindre komplicerande öppning erbjuder Sahlin-Andersson (1989:18). Hon betonar istället den organisatoriska sidan och hävdar att ett projekt "*utgör mötesplatsen för olika organi*

seringsprocesser". Orkidén är följaktligen i denna mening ett samverkanprojekt mellan organisationer där man skall organisera sig på nytt. På vad sätt skiljer sig detta från dels annan typ av samverkan dels t.ex. mellan individer inom en organisation dels från mera fasta konstellationer av organisationer t.ex. samverkan i organisationer av organisationer (kommunförbundet, FN etc)? Tidsfaktorn (hur länge samarbetet skall pågå) och vad som kommer därefter är centrala faktorer. Dessutom saknas i det förstnämnda fallet en på förhand given **sammanhållande ram** - något som reglerar diskurs och praktik och som sätter gränser för vad som är möjligt och tillåtet att göra och säga.

Om jag börjar med den inomorganisatoriska liknelsen. Den avgörande skillnaden är att inom en organisation (t.ex. mellan avdelningar eller mellan individer) existerar en gemensam historia men också en (förväntad gemensam) framtid. Detta ger både en gemensam socialisationskontext, ett normöverföringssystem och tolkningssystem av det som sker och gränserna för görandet. Detta fungerar som en sammanhållande ram. Nya medlemmar förväntas anpassa sig till denna sammanhållande ram - bli ett med den.

Ansluter sig en organisation till en organisation av organisationer existerar där från början nästan alltid ett formaliserat normsystem - ett regelsystem. Detta, tillsammans med den praktik som utvecklats härur (eller kanske snarare att praktiken givit upphov till det formaliserade normsystemet) ger en sammanhållande ram, från vilken det är relativt lätt att orientera sig men som också kräver ett visst underordnande.

I en samverkanssituation mellan organisationer existerar inget av dessa fall. De skall gå in i (och komma ut ur) ett sådant samarbete med bevarade identiteter och som separata organisationer. Själva organiseringsprocessen blir därför problematisk i sig; man har ingenting att stå på. Samtidigt skall man lösa en uppgift tillsammans. Läger vi därtill att de ingående organisationerna kan vara kulturellt väsensskilda, man har olika relations- och kommunikationssystem inom organisationerna, olika tolkningssystem, myter, legender, allianser och intressen, uppstår naturligtvis en rad särdrag som gör att vi inte utan vidare kan använda eller överföra någon av de tolkningsramar vi kan hämta från de andra bägge "nivåerna".

Kanske kan denna svårighet och därmed några av de speciella dilemman som är knutna till beforskandet av en arena som den Orkidén utgör, åskådliggöras med följande nedanstående tabeller:

	IDENTITETSBEVARANDE EFTER SAMVERKAN	ICKE IDENTITETSBEVA- RANDE EFTER SAMVERKAN.
NORMERANDE KOLLEKTIVT HANDLINGSSYSTEM FÖRE SAMVERKAN	1. Organisation av organisationer	2. Enheter inom en organisation
ICKE-NORMERANDE KOLLEKTIVT HANDLINGSSYSTEM FÖRE SAMVERKAN	3. Samverkan mellan organisationer	4. Sammanslagning av organisationer

Tabell 2.1.a: Samspelet mellan normerande kollektiva handlingssystem och organisationsenheter identifierade efter samverkan.

I vart och en av dess fall - återgivna i cellerna (1-4) - kan man därmed tänka sig att det genereras olika strategier och handlingsmönster beträffande hur man hanterar osäkerheten före samverkan och vad detta betyder för uppnåendet av klarhet (och därmed stabilitet) efter samverkan kommit igång.

	IDENTITETSBEVARANDE EFTER SAMVERKAN	ICKE IDENTITETSBEVA- RANDE EFTER SAMVERKAN.
NORMERANDE KOLLEKTIVT HANDLINGSSYSTEM FÖRE SAMVERKAN	1. Klarhet p.g.a. skrivna statuter, regler, men också kultur och historia	2. Klarhet p.g.a. historia och kultur men också skrivna regler
ICKE-NORMERANDE KOLLEKTIVT HANDLINGSSYSTEM FÖRE SAMVERKAN	3. Oklarhet som leder till förhandlingar efterhand	4. Klarhet då oklarhet löses genom förhandlingar innan sammanslagning

Tabell 2.1.b: Graden av klarhet som åstadkoms i de olika fallen av samspel mellan normerande kollektiva handlingssystem och organisationsenheter identifierade efter samverkan.

Orkidén befinner sig följaktligen i ruta 3. I denna typ av samverkanssituation existerar sålunda en oklarhet om vad man egentligen skall göra. Inte i så motto att deltagarna saknar något gemensamt övergripande syfte. Det är ju trots allt detta som man åberopar som anledningen till att man sammanstrålar. Alla parter är intresserade av förbättra livssituationen för de arbetshandikappade och möjliggöra deras deltagande i produktionen. Men någon mera konkret

målspecificering står sällan att finna i sådana sammanhang, i vart fall inte i utgångsläget.

Kerstin Sahlin-Andersson, som bl.a. undersökt Globenprojektets tillkomst (1988), har visat att den tidigare förhärskande föreställningen om klarhet som en förutsättning för stabilitet, enighet och beslut ofta är en ren chimär. Istället består och kanske måste en projekt-samverkan bestå i en trevande förhandlingsprocess där tillfälligheter är centrala o.s.v. Endast så uppnås **stabilitet**. Vi kan alltså förvänta oss att de ingående organisationerna hela tiden prövar sig fram genom förhandlingar.

Avslutningsvis är det rimligt att ställa frågan om vilken roll enskilda personer då förmodas spela i slika mellanorganisatoriska organiseringsprocesser. I den sociologiskt orienterade organisationsteorin verkar denna kategori framför allt lysa med sin frånvaro. Grays (1985) begrepp "convenor" åsyftar den som initierar och håller samverkanprojekt igång. Denna sammankallande skulle kunna vara enskilda personer, men Gray förefaller oftast att refera till organisatoriska enheter, t.ex. paraplyorganisationer som redan finns inom området, en särskild kommitté o.s.v.

I mera konkreta studier tillmäts däremot eldsjälar i projekt en central, drivande, för att inte säga förklarande roll (Levin 1996a,b,). Brännberg, som bl.a. undersökt ett ungdomsprojekt i Göteborg (1991, 1996), menar dock att man bör skilja mellan *projektmakare* och *eldsjälar*. Medan de senare "brinner" i meningen att de viger sitt liv åt något och helhjärtat går in för detta, görs det inom ramar som andra skapat. Stickordsvis kan begreppet fångas i termer av kontinuitet, hängivenhet, handlingskraft och offervilja, ofta parat med en stor kompetens. Projektmakare däremot menar Brännberg med stöd av Sartre, är personer som inte bara är eldsjälar utan de eftersträvar också gränsöverskridandet. Anders Bjerkman har i boken med samma namn (1993) behandlat ett antal sådana personer som närmast är fixerade vid olika projekt (Ludvig II av Bayern, Salvador Dali m.fl och inte minst författarens egen favorit, den hädangångne tyska filmskaparen Werner Herzog). Obenägheten att se hinder och den totala hängivenheten till en idé, oftast (men inte alltid) knuten till en karismatisk utstrålning, gör att sådana personer, framför allt i initieringsfasen av projekt, förefaller outhärliga. Till betydelsen av samtliga dessa faktorer för att förstå projektets framväxt och utveckling skall jag återkomma i kapitel 5 och 6.

2.6. Att karaktärisera organisationernas interaktion och betydelsen härav

För att nu återknyta till frågan i avslutningen av avsnitt 2.3: hur skall vi förstå de i samverkan inblandade organisationernas förhållningssätt och interaktion? Att begripa sig på detta handlar således mycket om hur man uppfattar interaktionen dels mellan de ingående organisationerna och dels deras respektive förhållande till Orkidén och omvänt. Hur skall detta karaktäriseras? Jag sade inledningsvis i detta kapitlet, att samarbete provisoriskt här

används som ett mera abstrakt begrepp än de underordnade samordning och samverkan. Genom att nu närmare precisera innebörder av var och en av dessa, kan också de egenskaper friläggas som är förbundna med dessa olika innebörder. Därmed kan "samarbetets innebörd" i Orkidéns fall preciseras. Sålunda; Är Orkidén produkten av ett samarbete, en samverkan eller vad skall vi kalla det och vad innebär i så fall detta för vår fortsatta analys och förståelse? Jag skall i detta avsnitt gå igenom ett par sådana försök till indelning som sedan hjälper oss att förstå de empiriska redovisningsdelarna. I avsnitt 2.7. kommer därefter karaktären på interorganisatorisk samverkan att diskuteras.

Låt mig börja med ett kort påpekande. Trots att olika offentliga utredningar och myndigheter själva ofta t.ex. hänvisar till behovet av samordning, har knappast deras bruk av terminologin varit enhetlig. En aktör som i dessa diskussioner emellertid alltid har varit inblandad i en eller annan form är Socialtjänsten. Boklund påpekar i sin avhandling (1995), att den dominerande föreställningen om en "helhetssyn" på det sociala arbetet gjorde att samordningskraven visavi andra organ alltefterhand skärptes. Hon pekar på tre olika strömningar i denna debatt inför Socialtjänstlagens tillkomst. Dels betonades samordningen *inom* socialtjänsten (t.ex. mellan missbruks- och försörjningsfrågor etc) i individärenden. Vidare framhölls relationen sjukvård - socialtjänst. Slutligen också samordningen av skilda allmänna fördelningssystem, d.v.s. bostadsförmedling, Försäkringskassa, Arbetsförmedling och Socialtjänsten. I dessa bägge senare fall underströks i debatten samtidigt ofta också serviceperspektivet. Författaren konkluderar därför att synsätten på samarbete gick isär genom att man helt enkelt samtidigt pratade på olika nivåer och med olika innebörd i begreppen. (s.38)

Boklund går emellertid vidare och försöker begripa de olika valörerna hos de brukade begreppen för samarbete inom socialtjänsten. Produkten av dessa vedermödor blir, att *samordning* och *samverkan* har interorganisatoriska innebörder medan det tredje begreppet - *samarbete* - saknar denna innebörd. Detta senare används närmast preskriptivt, som ett eftersträvanvärt förhållande mellan klient och socialarbetare, d.v.s. på individuell nivå. "Samverkan" refererar däremot till faktiskt handlande mellan organisationer medan "samordning" används liktydigt med "sammanjämkning av olika organisationer". Som framgår av denna tolkningen är orden inte jämförbara eller kanske ens översättbara till varandra¹⁰. Vi kan uppenbarligen inte påräkna något stöd härur i att få hjälp med den analytiska strukturen av begreppen.

Redan i ett tidigare arbete gör Boklund (1994) ett försök att begripa de olika valörerna hos begreppen för samarbete inom socialtjänsten. Här bygger hon på den taxonomi som blivit allmän utifrån Berggrens (1982) studie åt SPRI om samarbetet mellan psykiatri och socialtjänst i Ängelholm m.fl. platser, en uppdelning som senare har tagits upp av andra,

¹⁰. Kanske skulle man med Kuhn (1962) kunna tala om inkommensurabilitet här.

förutom Boklund t.ex. Westrin (1986). Hon diskuterar då relationen mellan samarbetsnivåer (d.v.s. samarbetsform) och vad detta innebär för krav på handläggarna. Varje samarbetsnivå ställer olika krav på förhållningssätt. Fyra sådan behandlas. Dels **Integration (fusion/-Sammansmältning)** där kravet på att yrkesgrupperna strävar mot att utveckla en generalistkompetens ställs och att alla avsett yrkesgruppstillhörighet, gör samma saker samt har samma ansvarsområden. Detta kräver att yrkesgruppsföreträdarna betraktar varandra som *jämlika* och återspeglar de intentioner som kommer till uttryck i Socialtjänstlagen.

Vidare **kollaboration (samverkan)** som är präglad av att de olika yrkesgrupperna upprätthåller den egna kompetensen och ansvarsområdet vilket leder till heterogent arbetslag av specialister, men i samarbetet möts de i ett integrativt arbete kring vissa specifika frågor. Kollaboration kännetecknas sålunda av att förhållningssättet mellan handläggarna bygger på kunskap och respekt för varandras kompetenser och kunskapsområden liksom en vilja att ta del av varandras perspektiv.

För det tredje **koordinering (samordning)**. Detta betyder ett remissförfarande, en yrkesgrupp överlämnar ett ärende/fråga till en annan. Förhållningssättet mellan handläggarna kännetecknas av avgränsning och till skillnad från det kollaborativa arbetssättet saknas intresse för andra yrkesgruppers perspektiv eller mera långtgående samarbete. Och slutligen **separation** (d.v.s inget samarbete) och följaktligen heller inga handläggarkrav.

En annan ansats har presenterats av Davidson (1976). Han skiljer i sin interorganisatoriska typologi mellan **kommunikation** (samtarar med varandra och utbyter information etc, men ej mer), **samordning** (cooperation, arrangemangen är informella och uppgiften och målen vaga), **konfederation** (arrangemangen är mer formaliserade, uppgifterna mera preciserade, lösliga relationer utan sanktionsmöjligheter). **Federation** (mål och uppgifter noggrannare definierade och fast organisation för att genomföra dessa) övergår i **Sammanslagning** (merger) när de ingående organisationerna formerar en ny formell organisation. Davidson försöker fånga kontinuiteten i denna process genom att rita in tillstånden i en cirkel. Den sålunda sammanslagna organisationen kan sedan "börja på ny kula" genom att kommunicera med andra organisationer. Gränserna mellan tillstånden är vaga och rörelsen kan dessutom gå i bägge riktningarna.

Rogers & Whetten (1982) har kanske framställt den mest citerade och använda och samtidigt enklaste typologin. Här används fem kriterier för att särskilja blott två former: **samverkan** och **samordning** (se tabell 2.2. nedan) Dessa kan betraktas utifrån fem skilda kriterier (*regler och formalitet* etc) vilka alltefterhand "tillväxer" när man rör sig mot former av ökat samarbete. Det som **åtskiljer** formerna samverkan och samordning är två dimensioner på variabeln institutionalisering. *Samverkan* karaktäriseras av variabeldimensionen tjänstestruktur (ingen särskild tjänsteman tillsätts utan någon - oftast som R & W påpekar långt ned i

hierarkin - får deltagande som extrauppgift). Likaså tillskapas inga organisatoriska arrangemang särskilt för detta mer än att ifrågavarande tjänsteman bereds möjlighet att delta i träffarna med den samverkande kollegan.

Således: Organisation och tjänster påverkas ej och inte heller mängden kontaktytor blir så många att särskilda organisatoriska mått måste vidtagas. *Samordning* innebär att högre och fler tjänstemän tilldelas sammankopplande uppgifter men någon avdelning eller motsvarande tillskapas inte. Först i denna samordningsfas inrättas särskilda gemensamma administrativa enheter - oftast utanför den egna organisationen, vilka självklart utsträcks till att bli "allomfattande" när fusionsstadiet uppnås.

Kriterier	Samverkan	Samordning
1. <i>Regler och formalitet</i>	Inga formella regl.	Formella regler
2. <i>Betonade mål och aktiviteter</i>	Individuella mål och aktiviteter	Gemensamma mål och aktiviteter
3. <i>Implikationer för vertikal och horisontell integrering</i>	Inga, endast domänöverenskommelser	Vertikala och horisontella länkar kan påverkas.
4. <i>Personalresurser inblandade (aktörer)</i>	Rel. få medlemmar med låg status	Fler resurser inblandade med högstatus medlemmar.
5. <i>Hot mot autonomi</i>	Litet hot	Större hot mot autonomi.

Tabell 2.2. En jämförelse av samverkan-/kooperations och samordnings/koordineringsprocesserna.

Så vilken av de nämnda preciseringarna passar in på Orkidén? Enkelt uttryck förefaller ingen göra det såsom de definierats här. Jag kommer därför fortsättningsvis att tala om **samarbete** (eller utbytesvis samverkan), men vad menar jag med det? Jag menar att Orkidén i W & R:s typologi svarar mot *samverkan* fast med två viktiga reservationer. Beträffande tre av kriterierna harmoniserar dessa väl: Formella regler saknas (1), någon egentlig organisatorisk

integrering har inte ägt rum utan successiva domänöverenskommelser är så långt man sträckt sig (3) samt något hot mot autonomi föreligger inte (5). Däremot gäller att även om den egna organisationens mål fortfarande står i centrum så har vaga men gemensamma mål formulerats (2) och framför allt: de inblandade aktörerna är högstatusmedlemmar av sina organisationer (4).

I Davidsons fall ligger Orkidén närmast *konfederationen*. Här fångas något som inte framkommer i R&W:s fall; några överenskommelser har faktiskt ingåtts och en viss organisation existerar förvisso, men sanktionsmöjligheter mot de övriga medlemmarna i ledningsgruppen saknas. I Boklunds fall är det *kollaboration/samverkan* vi talar om när vi beskriver ledningsgruppen: denna utmärks bl.a. av att vara just ett heterogent gäng om än inte arbetslag av specialister, något som ofta framskymtar i intervjuerna. När vi fortsättningsvis talar om samarbete eller samverkan är det interaktion med de just gjorda preciseringarna som avses.

2.7. Samarbetets karaktär

2.7.1. Domäner, domänkonsensus och samarbete

Hur har vi anledning att förmoda att relationerna mellan de ingående organisationerna ser ut? Hur är de länkade till varandra och hur kommer Orkidén i detta sammanhang? Karaktäriseras relationerna av konkurrens eller naturligt samarbete, ersättning eller komplementäritet? I det följande kommer jag att försöka reda ut detta och göra det med utgångspunkt i de olika organisationernas **domänanspråk** inom rehabiliteringsprocessen. Innan vi tar oss an **hur** de ser ut, är det värt att understryka **betydelsen** av att relationerna ser ut på ett visst sätt.

En organisations domän syftar enligt Levin & White (1961:597) som ursprungligen lanserade termen, på "*the specific goals it wishes to pursue and the functions it undertakes in order to implement its goals*". Detta har i senare ansatser oftast kommit att innefatta även ett inmutningsanspråk som en organisation (eller för övrigt också en professionell grupp eller liknande) reser visavi omgivningen när det gäller vilka mänskliga problem och behov man täcker, vilka grupper man är bäst på att serva och vilka tjänster som för dessa grupper är lämpliga och som man kan ge. (Se också Hasenfeld 1983:60). T.ex. är Furubodas domänanspråk att (vara bäst på att) erbjuda utbildningar riktade till personer med funktionshinder.

Varför är då begreppet domän centralt? Därför att det ringar in de punkter där organisationen är beroende av sin uppgiftsomgivning. Om domänanspråken ändras omdefinieras också självklart uppgiftsomgivningen. (Robbins 1990:208, Thompson 1971:40-41) Om t.ex. Furuboda ändrat sina domänanspråk till att omfatta även andra grupper t.ex. alla datorut-

bildningsintresserade, kommer handlingsmiljön (och därmed också t.ex konkurrensen) att innefatta KOMVUX, enskilda bildningsförbund, många datorföretag etc.

För att en organisation skall kunna överleva och utvecklas måste den erhålla de nödvändiga resurserna från sin omedelbara omgivning. En förutsättning för detta är att det mellan dessa och organisationen föreligger ett ömsesidigt erkännande av de beskrivna inomutningsanspråken, annars riskerar legitimiteten att ifrågasättas. Denna nödvändiga överensstämmelse i bilderna brukar refereras till som *domänkonsensus* (Thompson 1971:47, Hasenfeld 1983:64ff). Den refererade betydelsen är således den vanligaste och den jag ansluter mig till, men någon fullständig konsensus om vad som menas med domänkonsensus i interorganisatoriska relationer föreligger inte, som Hall (1992:226) lite vitsigt formulerar det.

När man i den organisationsteroretiska litteraturen har diskuterat domänkonsensus existerar ibland en viss överlappning mellan organisatorisk *homogenitet* (d.v.s. att organisationerna är i något avseende strukturellt lika) och *domänkonsensus* (Hudson, 1987). Organisatorisk strukturell likhet kan säkert göra, att representanter för olika organisationer känner igen varandras sätt att tänka och vara och att detta uppmuntrar eller förstärker vidmakthållande av ett redan ingånget samarbete. Det avses således om organisatoriska attribut, och hur dessa - medvetet eller omedvetet - färgar medlemmarnas världsbild och handlingskapacitet. Jag menar att de båda måste hållas isär och kommer i nästkommande kapitel att återkomma till den eventuella strukturella likheten för sig.

Etablerandet av en domänkonsensus kräver lösandet av ett antal inte alldeles lättlösta uppgifter. Det bygger således på en förenlighet om organisatoriska mål, grundläggande synsätt men också hur man ser remitteringsförfarande till de ingående och andra organisationer, d.v.s. hur deras inbördes **beroenden** ser ut. Slutligen naturligtvis också på en uppdelning mellan och ett klarläggande av positionen mellan olika besläktade professionella om deras status i en hierarki av professionella. Inget av detta uppnås som sagt särskilt enkelt. (Ibid)

Allmänt kan anföras att etablerandet av en domänkonsensus reser två frågor: Ökar det möjligheterna för de organisationer som kommer överens att erhålla resurser från omgivningen och att verka inom området ifråga? Svaret är obetingat jakande och ligger per definition i själva begreppet. Men betydligt intressantare för vårt vidkommande är ett andra spørsmål: Hur förhåller sig domänkonsensus till samverkan?

Levine & White (1961) hävdade - med sin utbytesteoretiska utgångspunkt - att domänkonsensus måste etableras innan organisationer kunde ingå i en utbytesrelation vilket, väl att märka, är en svagare skrivning än samverkan och samarbete såsom vi definierade det ovan. Benson (1975) utgick från att domänkonsensus var en förutsättning för samverkan, en då tämligen spridd föreställning bland organisationsteoretiker. Senare har Hall et al. (1977) pro-

blematiserat detta genom att empiriskt visa, att de mellanorganisatoriska relationerna överhuvudtaget inte är avhängiga av huruvida domänkonsensus föreligger. Graden av konsensus påverkar själva relationens kvalitet men i sig knappast om den kommer till stånd.

Van de Ven (1976) har föreslagit en konkavformad relation mellan domänlikhet och vilja att samarbeta. Vid polerna med låg respektive hög domänöverensstämmelse är det osannolikt att samverkan kommer till stånd, medan det i det mellanliggande avsnittet är troligt. Förklaringen skulle då vara, att vid låg domänlikhet har organisationerna lite gemensamt och det är därför inte troligt att de ens etablerar något fortlöpande samband med varandra, än mindre att de ingår i någon samverkan. I mellanfallet - liknande men inte identiska domänanspråk - är det däremot sannolikt att de besitter komplementära resurser vilket allt annat givet torde uppmuntra till förhandlingar för att skapa gemensamma arrangemang som alla inblandade parter kan dra nytta av. När organisationernas domänanspråk börjar närma sig identitet kommer konkurrensmotivet in och utrymmet för förhandlingar krymper drastiskt. En sådan situation resulterar i att samverkan helt uteblir eftersom konkurrensen gör att uppnåendet av domänkonsensus blir en själv motsägelse.

Om vi nu anlägger detta perspektiv på samverkan mellan i huvudsak offentliga partners - vilket ju vår studie trots allt avhandlar - verkar följande troligt. Att det inom den privata sektorn skulle kunna uppstå organisationer med identiska domänanspråk förefaller högst rimligt (t.ex. tillverkare av samma produkt riktad till samma målgrupp etc.). På samma sätt kan staten eller andra offentliga organ (t.ex. kommuner) stimulera framväxten av konkurrerande serviceproducenter med extremt likartade domänanspråk. Till stora delar är detta vad de s.k. nya ekonomiska styrsystemen handlar om (köp-sälj, beställar-utförarmodeller etc.). Denna långtgående domänlikhet skulle således omöjliggöra en motsvarande domänkonsensus eftersom de tillkomna organisationerna skulle vara skarpa konkurrenter.

Å andra sidan förefaller det osannolikt att staten själv skulle inrätta *myndigheter* där uppdragen, kompetensen och statusen hos personalen var nära nog identiska. Detta är också svårt att finna empiriska exempel på. Tvärtom reser dessa myndigheter extremt olika domänanspråk. I inget av fallen föreligger således några förutsättningar för domänkonsensus enligt Van de Ven. Därför gäller i allmänhet här att om domänkonsensus uppkommer, grundas denna i att domänanspråken är relativt olikartade, vilket således underlättar samverkan.

Oliver (1990:250) fastslår, med utgångspunkt i en mycket grundlig litteraturgenomgång denna tes och menar att det erfarenhetsmässiga stödet är stort: *"Research has shown that the greater the degree of domainconsensus among or between public sector or social service sector organizations, the higher the probability that these organizations will establish relations."*

Mot bakgrund av denna till synes massivt underbyggda tes vill jag föreslå två följsatser utan att jag närmare argumenterar för dessa: Om redan samverkande organisationer inte når domänkonsensus försvårar detta fortsatt samverkan. Vidare: Om samverkan sålunda försvåras är det osannolikt att deltagarrepresentanterna upplever samverkan som framgångsrik. Omvändningen av den senare utsagan blir: *Om deltagarna i en samverkan uppfattar denna som framgångsrik, vilket vi såg var för handen i Orkidéns fall, så implicerar detta eller är ett uttryck för att domänkonsensus uppnåtts.*

Ovan i detta avsnitt pekade vi på att en fungerande samverkan också krävde en gemensam bild av var och en plats och uppgifter i en behandlingskedjan, med andra ord hur organisationernas insatser var länkade till varandra. Låt oss nu återvända till denna dimensionen; att klarlägga de inbördes beroendena.

2.7.2. Olika beroendekedjor

Thompson (1971, 1974) representerade kanske mer än någon annan teoretiker det omgivningsbaserade synsättets - framför allt dess kontingensteoretiska och resursberoendeteoretiska sidas - genombrott (Jfr avsnitten 2.2. och 5.2 nedan). I den nämnda klassikern (1971) var han bland de första att hävda att det centrala problemet som organisationer står inför är att hantera osäkerheten. Denna osäkerhet har då den existerande omgivningen men också teknologierna som huvudsakliga källor. Den dominerande koalitionen inom ett företag eller organisation använder därför ett välvägt urval av samordningsstrategier för att eliminera den osäkerhet som skapats av olika typer av mellanberoende teknologier inom organisationen (1971:13-15). Thomson urskiljer tre huvudsakliga typer av sådant beroende.

Delat beroende (Pooled interdependency). Här har man en gemensam resurskälla. Varje enhet bistår med ett eget och fristående bidrag till helheten. Dessa koordineras sker bäst genom standardisering, utvecklandet av regler för att uppmuntra till enhetlig handling. Belysande exempel är lärarna i klassrummen som förbrukar gemensamma resurser när de undervisar. De bidrar till helheten utan att i någon nämnvärd grad inbördes kommunicera eller vara direktberoende. Distriktsindeldad sjukvård eller socialtjänst utgör andra exempel på ett sådant delat mellanberoende. Var och ett sköter sig självt men drabbas gemensamt t.ex. av sparbeting om några inte håller måttet eller inte klarar att hålla sin del (och därmed spränger den totala) budgetramen. På samma sätt gynnas t.ex. alla om ny kommunikationsteknik (tele-elektronik, datorer etc) införs p.g.a. någon del av organisationen behöver detta. Kanske kommer man bland de människobehandlande organisationer detta beroende närmast inom de särskilda omsorgerna (i vart fall före kommunaliseringen). Gruppboendena och annat boende överhuvudtaget är som vårdenheter inbördes formellt oberoende men förlitar sig på samma resurskällor (Omsorgsnämnder, men också "Daglig verksamhet" etc). Med denna beteckning skulle resultatet bli, att man då fick stöd för tanken att människobe-

handlande organisationer byggs upp med standardiserade procedurer (Austin 1981) här genom att dessa utgör koordineringskällan.

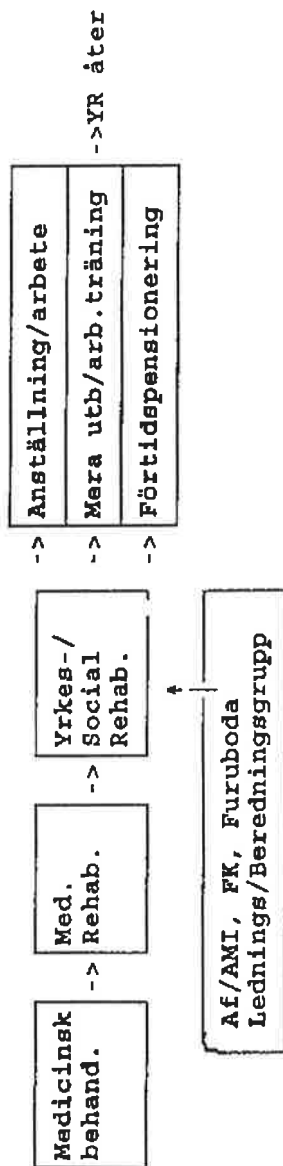
Nästa steg uttrycker mera av länkningstanken ty om det inbördes beroendet ovan är mera indirekt är det direkt i en helt annan omfattning i **Serie- (inbördes) beroende** (Sequential dependency). Här refereras till situationer där output från vissa enheter tjänar som input för andra. Båda enheterna bidrar här också till helheten men den inbördes ordningen är från början fastställd. Samordning kan inte uppnås här genom standardisering. Istället är det så att planering krävs i vilka placeringen av de enskilda aktiviteterna äger rum. Såväl industriell serieproduktion som klientremittering inom socialtjänst och sjukvård liksom olika slags vårdkedjor - t.ex. vid missbrukarbehandling - utgör exempel på detta. Vår figur 2.1. visade också på ett sådant exempel under förutsättning att "Mera utbildning/träning-fallen" d.v.s. oförutsägbar återremittering till systemet bara är så fåtaliga att verksamheten behandlar dem som extrema undantagsfall och helt inrättas efter "mainstream". Detta svarar också mot den "klassiska" modell som ligger bakom Boklunds begrepp ovan (Jämför Berggren, 1982). Den är klassisk i den meningen att den som ideal modell ligger till grund för de flesta s.k. vårdkedjor (t.ex. behandling av missbrukare).

Den tredje formen är också den mest komplicerade. Med **ömsesidigt beroende** (reciprocal interdependency), är varje enhets output inputs för andra. Men det omvända kan också gälla. Thompson illustrerar detta med flygbolaget som dels reparerar men också flyger. Ena minuten är det underhållsverksamhetens tillverkning som är input för flygplansverksamheten i form av fungerande flygplan, nästa är det tvärtom ett flygplan som behöver vidmakthållas eller repareras. Det ömsesidiga mellanberoendet kan således innehålla element av de bägge föregående, men det läggs ytterligare en dimension till. Det tidigare "bollandet" eller rundgången mellan landstingens sjukhem och kommunernas ålderdomshem eller serviceboende skulle kunna vara exempel på detta liksom kedjan öppenvård - specialister med operation - öppenvårdskontroller inom sjukvården. Koordineringen sker lämpligen här genom ömsesidig anpassning.

Dessa tankestrukturer har således utvecklats för att i första hand passa inomorganisatoriska fenomen, men kan lätt utsträckas till att omfatta även mellanorganisatoriska sammanhang, något som f.ö. Thompson senare själv gjort (Thompson 1974). Men hur skall vi karaktärisera de olika organisationerna i samverkandet kring Orkidén och deras inbördes beroenden?

2.7.3. Rehabiliteringens länkar

Vid första anblicken kan det förefalla som om var och en av de i Orkidé-projektet ingående organisationerna har sin givna plats i rehabiliteringsprocessen. Huruvida detta är fallet eller



Figur 2:1: Den förmodade rehabiliteringskedjan.

Figuren är en vidareutveckling från Rudenstam (1985).

ej och vilken betydelse slutsatserna härav får för den fortsatta analysen är temat för detta avsnitt och det nästkommande. Låt oss börja med att söka begripa ramordningen. Nedan kallas avsnitt 3.1 för *Rehabilitering; mellan sjukvård och arbete*. Detta bygger på en tanke som illustreras av figur 2.1. ovan.

Det uppstår en skada som är så allvarlig att personen behöver medicinsk intensivvård. När denna är "avklarad" erbjuder sjukvården medicinsk rehabilitering. Därefter sker en arbets-/yrkesmässig rehabilitering (ev. parad med psykologisk och social rehabilitering). Denna senare kan också initieras av andra (Försäkringskassan, Arbetsmarknadsinstitutet, Arbetsförmedlingen etc). Möjligen följs eller paras den Yrkesmässiga rehabiliteringen av en renodlad social/psykologisk d:o. Efter att vissa element i den yrkesmässiga rehabiliteringen genomgåts, kan det framkomma att individen ifråga t.ex. inte passar för det som han arbetsprövat/utbildats etc för, varför processen börjar om med en annan utbildning, arbetsträning etc inom ramen för den yrkesmässiga rehabiliteringen. Om detta blir vanligt får vi en annan sorts inbördes beroende mellan organisationerna som vi såg (i 2.7.2. s.k. ömsesidigt beroende) vilket skapar helt andra förutsättningar för samordning av tjänsteproduktionen men därmed också av samarbetet och upplevelserna av detsamma.

Man kan också konstatera att det förefaller omöjligt att genomföra en sådan förnyad insats eller att gå vidare i kedjan t.ex. på grund av funktionshindrets art varför det blir frågan om (ev. fortsatt) förtidspensionering och istället kanske man erbjuder psykosocialt stöd, något som också skett i ett fall under projekttiden. Med "anställning/arbete" syftar jag slutligen på såväl arbetsprövning på en arbetsplats, särskilda former av riktade och subventionerade anställningar (lönebidragsanställningar och s.k. OSA - Offentligt skyddat arbete - etc) som "slutgiltig placering" eller val; både på den s.k. öppna marknaden men också på Samhall eller liknande.

Så den första enkla frågan blir: svarar detta mot en rimlig beskrivning av rehabiliteringsförlopp i allmänhet och för vårt vidkommande i synnerhet? Denna undran följs också av spørsmålet huruvida "våra" organisationer har en given plats och roll inom ramen för en sådan process. Detta kan ha stor betydelse för att förstå huruvida man uppfattar man är konkurrenter eller stödjande/kompletterande organisationer. För att kunna svara på detta måste vi först se hur samordning mellan olika delar kan se ut. Så vi reser än en gång spørsmålet: Hur ser då dessa mellanberoenden ut när det gäller Orkidén och det lokala rehabiliteringspolitiska fältet? Är de ömsesidiga, serie- eller delade? Och hur ser koordineringen ut?

2.7.4. Orkidén och samarbete

För att kunna besvara detta; låt oss titta på hur arbetsmodellen fungerat. I vilken ordning har de deltagande organisationerna kommit in? Den första uttagningen initierades ursprungligen indirekt av kommunen genom den beskrivna kartläggningen. Annars var tanken i utgångsläget att såväl AMI/Af, Försäkringskassan som de olika organen inom den medicinska rehabiliteringen - utöver den närmast självklara ledningsgruppen (eller dess efterföljare beredningsgruppen) - kunde föreslå en person som "Orkidénaspirant". Det var sedan upp till beredningsgruppen att besluta om någon skall provas för rehabilitering här. När således personen väl "sorterats in" efter (2) bedömningen är AMI-Rh verksamhetsansvariga för såväl (3) information till den enskilde (4) utredning och (5) den tidiga arbetsträningen inklusive utformandet av personliga tekniska hjälpmedel. Kring de därpå följande stegen på utförandesidan föreligger det däremot oklarheter eller brist på domänkonsensus när samarbetet började.

På kostnadssidan ansvarade Försäkringskassan för pensionerna fram till (8) anställningen sker med lönebidrag. Därefter delar Af (lönebidrag) och Omsorgsförvaltningen (kompletterande lön) dessa utgifter. Den förstnämnde står därutöver för alla utbildnings-, utrednings och träningskostnader¹¹.

Hur skall detta beskrivas i de beroendetermer som diskuterades i föregående avsnitt? Det framgår att även om den samhälliga ramen inte alltid är solklar, så har det snabbt etablerats en ordning där domänanspråken bara något går in i varandra när det gäller initiering t.o.m. den tidiga arbetsträningen. Här förefaller beroendet vara av "seriekaraktär". I de resterande stegen däremot föreligger en del oklarheter. Domänkonkurrerande punkter - vilka enligt den gängse föreställningarna riskerar att leda till bristande samarbete eller vägran att ingå detsamma - är då t.ex. som vi ser Furubodas- och AMI-Rh:s delvis överlappande domänanspråk när det gäller utbildning av funktionshämmande och näst intill samtliga fall där Samhall är involverade t.ex. Samhall och Orkidéns samtidiga ambitioner att vara platser för arbetsprövning. Här handlar det snarast om ett "ömsesidigt beroende".

Slutligen måste kostnadsansvar fördelas mellan omsorgsförvaltningen och AMV när det gäller gråzonen mellan lokalutrustning och rena arbetstekniska hjälpmedel. Till dessa bristande konsensusavsnitt - vilket således ej framgår av tabell - skall läggas att Samhall, AMI och AMV:s Arbetslivstjänst är konkurrenter på samma marknader när det gäller rehabilitering

Låt oss sammanfatta detta i tabell 2.3.

¹¹Till kostnadsansvarsresonemanget kan fogas att dels är det kommunen som svarar för utrustning av lokaler och inredning (utöver arbetstekniska hjälpmedel) liksom den personal som inte betalts av Arbetslivsfonden (arbetsledarna under projektiden) eller LASS (arbetsbiträdena).

ÅTGÄRDSSTEG	VERKSAMHETS- ANSVARIG/UTFÖRAN- DE.	KOSTNADS- ANSVARIG
1. Initiering	AMI/Af, FK, Med.Reh, LG/Beredningsgrupp.	-
2. Bedömning	Ber.grp.	-
3. Information	AMI-Rh	Af/FK-pension
4. Utredning	AMI-Rh	Af/FK-p
5. Arbetsträning inkl. ind. tekn. anpassn.	AMI-Rh	Af/FK-p Af
6. Utbildning	Furuboda/AMI-Rh	Af/FK-p
7. Arbetsprövning inkl. arbetst. hjälpm. och arbetsbiträde/ Personlig ass	Orkidén/Samhall	Af/FK-p Af/Omsorgsförv. Omsorgsförv. FK
8. Anställning (m löne- bidrag)	Omsorgsförvalt- ningen (Orkidén)/Samhall	Af/Ev Omsorgsförv.
9. Slutlig arbetsplats	Samhall, Öppna Marknaden	Samhall, Af

Tabell: 2.3. Åtgärds- och ansvarskedjan i Orkidéärenden.

Att det i varje led (1-9) skall föreligga domänkonsensus är den ena förutsättningen för att vi här skall tala om serieberoende och vi skall nedan återkomma till om och hur detta löstes.

Men det kräver dessutom att klienterna inte återremitteras kors och tvärs i systemet. I två fall har detta varit för handen när det gäller pretendenter till Orkidén. För att undvika detta har man valt att lägga stor vikt vid rekryteringsfunktionen.

Det är avslutningsvis värt att terminologiskt notera att "Initiering" i tabellen svarar mot vad som i litteraturen om människobehandlande organisationer brukar refereras till som "intake", medan "bedömning", "utredning" och "information" svarar mot värdering/sortering ("assessment") och de resterande delarna (möjligen exklusive "slutlig arbetsplats") är "behandling" (jfr t.ex. Alter 1990:480 ff). Med Hasenfelds begrepp är de bägge första (ev exklusive "initiering") människoprocessande/sorterande verksamheter och de övriga

människobehandlande.

2.8. När fungerar samarbete?

I avsnitt 1.6, ovan utgick jag ifrån att de deltagande organisationerna uppfattade samarbetet som framgångsrikt. Men vilka *förutsättningar* krävs för att man överhuvudtaget skall kunna utveckla ett mera formaliserat samarbete? I förlängningen av denna frågan finns också spörsmålet om vad som utmärker samverkansprojekt vilka bedömts som framgångsrika.

Eric Trist (I Gray (1989:50) har ringat in ett antal omgivningsfaktorer som ger upphov till att organisationer söker samarbete.

1. *Det föreligger en kritisk situation som de traditionella åtgärderna inte biter på.* Som vi antytt inledningsvis och som framgår i kapitel 3 har yrkesrehabiliteringsåtgärderna framstått som tämligen tändlösa när det gäller funktionshindrade och samverkan ofta som mindre framgångsrik, f.ö. även efter det att Försäkringskassan trätt in som spindeln i nätet.

2. *Problemet framstår ofta som ett mikrokosmos av ett väsentligt samhällsproblem.* Detta större, och i det svenska samhället djupt förankrade problem är arbetslösheten och det onda som sammanknippas med avsaknaden arbete: försörjningsbrister, identitets- och tillhörighetssvårigheter

3. *Problemet's särskilda framträdelseformer uppfattas vara speciella för närsamhället och. för med sig en negativ image och negativa konsekvenser för detsamma.* I dessa fall framstår den i avsnitt 1.3. skisserade särskilda tolkningsram som diskussionen i Kristianstad utgjorde som väsentlig. Jämför särskilt Dick Svenssons motion, där just de speciella konsekvenserna för kommunen påtalas och där diskrepansen gentemot andra kommunala verksamheter - främst boendeservicen - understryks.

4. *Flera intressegrupper påverkas av problemet.* Samtliga de intressenter som ingick i den samverkan som växte fram upplevde sina tillkortakommanden men också att den framväxande samverkan åtminstone delvis kunde förlösa dem ur bristande effektivitet, dubbelarbete och rundgång.

Det förefaller således som om de speciella ramförutsättningar som förelåg i Kristianstad väl passar in i det mera omfattande vetande som Trist sökt generalisera. Men detta borgar naturligtvis inte i sig för vare sig **att** samarbetet kommer till stånd eller att det **upplevts som framgångsrikt** av deltagarna. Varför menas då med att organisationer *väljer* att söka samverkan?

Vi har ovan berört homogenitet och framför allt domänkonsensus som en omständighet som möjliggör samverkan. Finns det ytterligare andra som kan tänkas verka i denna riktning?

Variationsrikedomen förefaller stor inom den litteratur jag kommit i kontakt med, men

åtminstone tre förutsättningar refereras det ofta till för att samarbete skall äga rum. Lindqvist & Grape (1996) menar med stöd av Hvinden (1994) att det måste föreligga en *ömsesidig medvetenhet om problemet* (väsentligast), en *samsyn* mellan aktörerna *när det gäller målet* (inklusive **hur** det skall uppnås) samt ett *ömsesidigt beroende* mellan organisationerna för att denna horisontella integration skall komma till stånd. Gray (1985) skiljer mellan betingelser som möjliggör problemidentifiering, fastställande av inriktning och strukturering, men om vi begränsar oss till den första fasen - problemidentifiering - tillkommer, utöver det tämligen självklara att det föreligger en genuin *vilja att samarbeta* grundat både på den egna organisationens intresse och en tillit till de övriga möjliga parterna, att dessa kan *identifieras* och deras intressen *uppfattas som legitima* (jfr domänanspråkdiskussion ovan). Vidare att man kan klargöra vilka resurser som krävs och som är tillgängliga. Slutligen betonar Gray - vilket hon av de studerade förefaller ensam om - vikten av att det *finns en sammankallande* (convenor), någon som håller samman det hela (Jfr diskussionen om eldsjälur och projektmakare ovan) (Gray, 1985; Gray, 1989 i Logsdon, 1991).

Det finns emellertid ytterligare ett antal breda översikter (Whetten 1981, Oliver, 1990 m.fl.). Whetten (1981) skiljer på frivilligt och via lagstiftning ålagt (mandated) samarbete, där den första här är av intresse. Även han betonar de ovan refererade attityd- och medvetandeorienterade elementen (vilja, positiv attityd, upplevt behov av samarbete, medvetenhet om potentiella partners och vad de kan bistå med), men också de mera instrumentella övervägandena; minimering av "kostnaderna" genom att välja partners med likartad status, som har samma ideologi och problemdefinition samt inte minst domänkonsensus- och homogenitetsfaktorerna ovan. Med andra ord att de potentiella parterna inte hotar de egna domänanspråken och samtidigt också har en likartad struktur och procedurer. Slutligen förutsätts också att organisationerna besitter de nödvändiga resurserna och interna strukturen för att vidmakthålla samverkansproceduren.

Christine Oliver (1990) skiljer i sin genomgång - som är ett försök att syntetisera alla tidigare försök - på sex kritiska situationsfaktorer (critical contingencies) som gör att en organisationer blir mer benägna att gå in i samarbete med varandra. Hon undersöker sedan vilka situationsfaktorer som är giltiga för sex olika mellanorganisatoriska relationer.¹² Här är vi närmast intresserade av *gemensam projektsamverkan*, vilket bäst beskriver vårt studieobjekt; Orkidén och dess ledningsgrupp.

De faktorer som uppmuntrar till samarbete indelar hon i generella och relationsbundna. Till

¹² Av dessa är hälften (affärssassociationer, företags-finansiella samverkansenheter (interlocks) samt joint-ventures) privata och frivilliga federationer och den andra hälften (frivilliga samverkansorgan, gemensam projektsamverkan /joint program/ och direktlänknings mellan en organisation och dess nyckelleverantörer eller sponsor) delar av en social tjänstesektor. Alla hamnar mitt emellan lagstiftat samgående och total organisatorisk autonomi. De två första i båda grupperna har framför allt vertikala länkar, de två sistnämnda enbart horisontella och de två däremellan både och.

de första hör fr.a. **resursbrist** och **domänkonsensus** som redan ingående behandlats. De relationsbundna villkoren utgör utsagor om när en viss relationstyp uppstår. Dessa villkor ser således olika ut för de skilda samverkantyperna ovan.

1. *Nödvändighet*. (Oftast externt påtvingat i form av lagstiftning eller liknande). Eftersom Orkidén är en frivillig samverkan är denna inte av intresse. Oliver finner att det i litteraturen finns stöd för förekomsten av de övriga fem.

2. *Assymetri*. (Man söker skaffa sig herravälde över andra organisationer och deras resurser p.g.a. t.ex egen resursbrist). Denna faktor är viktig i samverkansprojekt om samarbetet möjliggör tillgång till resurser som annars inte varit tillgängliga. Socialstyrelsens s. k. utvecklingspengar eller Allmänna Arvsfondens stöd visar att detta är en relevant faktor i vårt fall.

3. *Reciprocitet* (Samarbetet blir ett sätt att genomföra gemensamma mål eller projekt). Denna situationsfaktor har främst värde om målen annars inte kan uppnås, t.ex. skapandet av arbete för förtidspensionerade gravt funktionshindrade.

4. *Effektivitet*. (Genom samverkan kan man skaffa sig gemensamma ekonomiska skalfördelar). Här i projektet kom det närmast till uttryck genom att man trodde sig kunna slippa "rundgång" i systemet som vi skall se.

5. *Stabilitet*. (Man eftersträvar förutsägbarhet i en osäker omvärld genom att inkorporera eller få kontroll över andra organisationer och därmed eliminera osäkerhetsfaktorer). Rehabiliteringsområdet är ett turbulent verksamhetsfält där statsmakten, som vi framhållit, till följd av de höga kostnaderna och det återkommande politiska missnöjet kan komma att prioritera snart sagt vilken som helst av aktörerna. Genom uppbindningarna till varandra skapas kanske en viss förutsägbarhet. Dessutom är det sannolikare att samverkanprojekt kommer till stånd av stabilitetsskäl om verksamheten är riskfylld och komplicerad, och kan "utfalla" snett. Denna riskdelning kan kanske anses föreligga i Orkidéns fall.

6. *Legitimitet*. (Omgivningens tryck gör att man åstundar samarbete med framför allt mera prestigefyllda organisationer för att öka legitimiteten). Till detta skall vi återkomma. Uppenbart är dock redan här, att eftersom statsmakten på olika sätt uppmuntrar till samverkan som vi framhållit, är det svårt att framstå som legitim om man ställer sig utanför.

Oftast finns det inslag av flera faktorer bakom en organisations val att samarbeta vilka också kan skifta över tiden. Motivet kan till en början vara reciprokt men efterhand som det utvecklas kan "aptiten" växa och ta mera dominansinriktade former ("Assymetri").

Det framgår att Christine Oliver lägger större vikt vid vissa institutionella faktorer ("legitimitet") och resursberoendefaktorer som osäkerhet ("stabilitet") och resurskontroll ("assymetri") än de övriga, men att i övrigt faktorerna tycks gå igen.

På ett aningen mera praktiskt plan sammanfattar författarna till *Rehabilitering i Utveckling* (RFV redovisar 1990:2, s. 19) erfarenheterna från ett drygt tjugotal samarbetsprojekt av

varierande utseende, där FK varit en av parterna och Af, AMI, Socialtjänsten, Sjukvården, Psykiatri, men även LO m.fl. varit de andra lokala parterna i varierande konstellationer¹³. Objekten för dessa uppföljningar har varit samarbete i verksamheter där man eftersträvar att återföra långtidssjuka till arbete eller få in arbetshandikappade i arbetsmarknaden. För att ett "lyckat resultat i samarbetet aktörerna emellan" skall föreligga visar erfarenheterna från projekten på att följande är avgörande. Man måste:

- ha en gemensam målsättning,
- ta gemensamt ansvar för åtgärder och fattade beslut,
- få ett gemensamt förhållningssätt och en helhetssyn,
- ha en hög beslutskompetens - med minsta möjliga byråkrati,
- det finns enkla rutiner för samarbete,
- ha kunskaper om varandras verksamheter, regelsystem m.m.
- bli samspelade,
- tidigt sätta in adekvata åtgärder,
- ha en positiv människosyn.

Det framgår ej om författarna menar att samtliga nio kriterier skall vara uppfyllda ("allt eller inget") eller om en mera diskretionär tolkning är möjlig; att ju fler som uppfylls desto bättre samarbete. Vidare sägs det ingenting om vilka former av samarbete som slutsatserna avser: gäller de för allt från klientremittering till fusioner? En stor del av spektrat är företrätt i undersökningen och snarlikheten med de ovan refererade faktorerna är påfallande.

Jag avser emellertid inte i detta avsnitt att utveckla eller vidare kommentera dessa. I det sista avsnittet i avhandlingens avslutande kapitel kommer jag att återkomma till dem och utifrån erfarenheterna i kapitel 4-6 diskutera relevansen av de olika faktorerna i Orkidéns fall.

¹³. Det förekom också regionala samarbeten mellan CK, Lan, Kommunförbundets länsavdelningar, Landstingen etc. Samma slutsatser förefaller emellertid gälla oaktat undersöknings- och uppföljningsnivå. I SOU 1996:85 Egon Jönsson - *Kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*, där 140 s.k. projekt - fr.o. bestående av de fyra förstnämnda parterna - gått igenom drar man ungefär samma slutsats, om än inte lika stringent.

3. REHABILITERINGSFÄLTET OCH DESS AKTÖRER

3.1. Rehabiliteringsfältet

Det finns ett otal olika sätt att indela det svenska socialpolitiska systemet (Elmér 1993:11 ff, Nygren 1994:30ff, Marklund 1982:15ff, Olsson 1990:38ff). En möjlig variant är att tala om detta hälsovårds- och sociala välfärdssystem som bestående av de fyra subsektorerna; Hälso-, Socialförsäkrings-, Social Servicesektorn samt sektorn för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och rehabilitering (Rudenstam 1985). Men dessa olika delar av det socialpolitiska systemet är i sin tur indelade i ett antal skilda administrativa verksamheter och organisationer. Denna horisontella och vertikala differentiering i subsystem med organisationer och myndigheter med likartade uppgifter som finns på olika nivåer, uppfattas ofta som oerhört komplex, uppdelad och oöverskådlig.

Ovan framhöll vi att handikappfältet är mycket splittrat. Inte oväntat gäller detta också det delvis överlappande rehabiliteringsfältet. Ingen enskild myndighet har egentligen haft det övergripande ledningsansvaret för den samhälliga rehabiliteringsverksamheten, vilket ofta påpekats. (Se t.ex. RFV anser 1990:2,etc). Först i och med 1992 års reformering av Lagen om Allmän Försäkring fick Försäkringskassan ett ökat samordningsansvar för detta fält, även om man från statsmakternas sida fortfarande uttrycker en otillfredsställelse över resultatet (Se t.ex. SOU 1996:85 och avsnitt 3.3.2 nedan).

Utifrån det inledningsvis anförda framgår, att just handikapp- och rehabiliteringspolitiken sträcker sig över alla de fyra nämnda subsektorerna. Lite tillspetsat kan man därför säga att ett av världens kanske mest komplexa socialpolitiska system i sin helhet återspeglas inom "vårt" studiefält. Detta ger en bild av oöverskådligheten och en antydning om karaktären på de svårigheter varje studie av föreliggande slag står inför.

Men viktigare är, att sådana komplexa system skapar åtminstone tre omedelbara problem: 1) stora krav ställs både på att uppmuntra och styra de integrerande och samordnande insatserna som i detta system blir nödvändiga samt att hitta lämpliga former för denna samordning för att överhuvudtaget tjänstproduktionen skall komma till stånd i enlighet med statsmaktens intentioner. 2) Risken är stor för att även om tjänsterna faktiskt produceras dels inte detta sker utifrån de med önskemålen överensstämmande uppfattningen (med ekonomiskt språkbruk; ej i enlighet med brukarnas preferenser), men dels också att man inte fullt utnyttjar resurserna eller rent av motarbetar varandra (med motsvarande ekonomisk terminologi; X-inefficiency). 3) De potentiella klienterna tillfogas onödiga problem och lidande genom att de har svårt att överblicka vilket stöd de kan få och blir dessutom lätt offer för rundgång i systemet. Några av aspekterna på de bägge senare punkterna diskuteras i projektets båda övriga delrapporter

(Delander 1996, Folkesson 1996, se också Appendix 3). Här står framför allt det förstnämnda problemet i fokus. Föreliggande kapitel inleds med en kort definitionsdiskussion av rehabiliteringsbegreppet. Parallellt härmed påbörjas en presentation av de olika rehabiliteringsaktörerna. Avsikten med denna senare, relativt utförliga presentation är tvåfaldig; å ena sidan att **ge en deskriptiv bild av "huvudorganisationernas" framväxt och därmed deras karaktäristika**. Å andra sidan att på basis av dessa karaktäristika **skapa ett analytiskt underlag för en klassifikation av de ingående organisationerna som ger oss möjlighet att relatera olikheter/likheter till förutsättningarna för en samverkan**. Detta således dubbla syfte gör framställningen något omfattande och kanske t.o.m. en aning tungläst, men kan måhända ses som en nödvändig prövning för läsaren för att vi skall komma vidare.

3.2. Rehabilitering: Mellan sjukvård och arbete

Under den senaste tioårsperioden har ett ständigt växande intresse för rehabiliterande insatser kunnat noteras. Svenning (1993) anger - med hjälp av Almqvist (1991:20-51) - tre skäl till den ökade betoningen på och den därmed sammanhängande satsningen på rehabilitering: **1. Allmänmänskliga skäl**. Eftersom ett arbete är så avgörande för den livskvalitet människor upplever, är en anskaffning av eller ett återförande till detta arbete av avgörande betydelse för den egna självbilden och upplevelsen av vardagen. Agneta Folkesson behandlar närmare just denna aspekten i första delen av utvärderingen. **2. Samhällsekonomiska skäl**. Sammantaget öppnar en framgångsrik rehabilitering för stora samhällsekonomiska intäkter (fr.a i form av ökad produktion) samtidigt som man slipper eller minskar den resursförbrukning som själva sjukdomsorsaken gav upphov till. Lennart Delander har analyserat Orkidéprojektet på denna punkten. Att det handlar om jättelika potentiella besparingar för alla involverade myndigheter framgår av att 1989 de löpande transfereringarna (sjukbidrag etc) belöpte sig till 70 miljarder medan kostnaden för den s.k. arbetslinjen uppgick till 20 miljarder. (Almqvist 1991:28). **3. Företagsekonomiska skäl**. Den internationellt sätt höga sjukfrånvaron, som man menade utmärkte Sverige vid åttiotalets mitt, medförde höga omställningsutgifter för företagen. En sekreterare kostade t.ex. 1988 250 kronor för varje frånvarotimme. (Svenning a.a:100). Just häri finner vi sannolikt också skälen till att man från politiskt håll ansåg att arbetsgivarna var de som borde ha starkast incitament att minska framför allt långtidssjukfrånvaron i arbetslivet.

Samtidigt har emellertid, både under denna period och tidigare, begreppets innebörd undergått förskjutningar. I 1944 års utgåva av Nordstedts uppslagsbok definieras t.ex. begreppet som: *"återgivande av någon av hans förra värdighet, rättighet eller ställning, som förverkats genom nesliga förbrytelser"*, d.v.s. vi har här att göra med en strikt judiciell definition. Denna knyter dock, liksom alla senare definitioner, till den etymologiska innebörden från latinet: "re", åter och "habilitas", förmåga eller duglighet, med andra ord att återfå sin ursprungliga

status, men utan att det närmare anges hur eller av vem. I nationalencyklopedin ges det t.ex. följande innehåll:

Återställande av förlorad funktion .../...omfattar medicinska, psykologiska, pedagogiska och sociala åtgärder, med inriktning mot att hjälpa sjuka och skadade att kunna återvinna bästa möjliga funktionsförmåga och ge förutsättningar för att kunna leva ett normalt liv".

I den s.k. Rehabiliteringsutredningen och i regeringens proposition om stöd och Service till vissa funktionshindrade (proposition 1992/93:159), vilka återspeglar den nu gällande officiella policyn, syftar man med rehabilitering på

att vid nedsättning eller förlust av någon funktion efter skada eller sjukdom, genom planerade och från flera områden sammansatta åtgärder, allsidigt främja att den enskilde återvinner bästa möjliga funktionsförmåga samt psykiskt och fysiskt välbefinnande.

Det blir tydligt, även vid en ytlig jämförelse, att i det senare fallet är den explicita ambitionsnivån lägre ("*återvinner bästa möjliga funktionsförmåga*") jämfört med ("*återställande av förlorad funktion*") liksom den starka inriktningen på rationellt planerade åtgärder och detta i samverkan mellan ett antal starkt specialiserade aktörer ("*från flera områden sammansatta åtgärder*"). Men det handlar också om att ge individen en värdighet, en upprättelse (Se Marklund 1995:11). Detta framgår också t.ex. i den senare definitionen här av formuleringarna "*ge förutsättningar för att kunna leva ett normalt liv*" respektive det tidigare nämnda "*återvinnande*.."

Således; om innehållet av vård, stöd och utveckling för att möjliggöra en återgång till arbetet länge varit centrala, så har det över tid skett en glidning i begreppets innebörd (Svenning 1993:96); Gradvis har det vidgats i vad det omfattar liksom att det alltmer kommit att betonas nödvändigheten av samverkan, eller som det redan på 60-talet benämndes, "samordnad rehabilitering" (vilket helt följdriktigt var den sammanfattande titeln på de tre betänkandena SOU 1964:50-51 och 57). De aktörer som tilldelats nyckelroller i denna samordnade rehabilitering är Försäkringskassan och under nittioalet också arbetsgivarna. I sistnämnda fallet har tanken varit, att arbetsgivaren är bäst skickad och motiverad att förebygga problem på arbetsplatsen eftersom han numera också får stå för kostnaderna för dessa arbetsmiljösvårigheter. Detta har inneburit, att individen i sin rehabilitering också lättare skall kunna knytas till den egna arbetsplatsen med arbetsplatsbesök och t.o.m. utbildning och arbetsträning. Dessutom förfogar man över företagshälsovården som en lokal expertresurs.

3.3. Rehabiliterings aktörer

3.3.1. Formerna för rehabilitering och aktörerna

Ovanstående tanke grundar sig i att 85 % av de långtidssjukskrivna har en anställning och det är denna man skall försöka hålla fast vid. För den som blivit av med sitt arbete i samband med skadan eller aldrig haft något eget arbete existerar emellertid inte denna möjlighet. Istället måste de i än högre grad förlita sig på den aktör som numera bär huvudansvaret för hela processen; Försäkringskassan. I *Rehabilitering och rehabiliteringsersättning* (Prop 1990/91:141 s.4) fastslås detta totalansvar mycket uttryckligt:

Försäkringskassan ges ett övergripande samordningsansvar för rehabiliteringsverksamheten, innefattande ansvar för regionalt och lokalt samarbete mellan de olika myndigheter och organ med uppgifter på rehabiliteringsområdet. Försäkringskassan skall samordna och ha tillsyn över de utredande och andra insatser som enligt lagen om allmän försäkring krävs för rehabilitering av de enskilda försäkrade. Den skall också när det behövs ta initiativ till sådana insatser. I ansvaret ingår att ge stöd åt den enskilde i kontakter med andra rehabiliteringsansvariga. Gentemot den försäkrades arbetsgivare får försäkringskassan ett tillsynsansvar för att denna fullgör sina rehabiliteringsuppgifter.

Detta nya initiativ- och samordningsansvar har också i den nya Lagen om Allmän Försäkring förkroppsligats i ett helt nytt kapitel (22) vilket enbart behandlar rehabilitering. Mycket förenklat kan man hävda att i detta kapitel stipuleras - inom ramen för det ovan citerade totalansvaret för Försäkringskassan - arbetsfördelningen så att arbetsgivaren har rehabiliteringsansvaret för den som **har** arbete (d.v.s. 85 %) medan Försäkringskassan själv uppbär det direkta rehabiliteringsansvaret för de som saknar ett sådant. Med bara något undantag tillhör alla som har kommit i kontakt med Orkideprojektet den sistnämnda gruppen.

Man skulle därför kanske kunna säga att rehabilitering, det är de stöd- och egenverksamheter som bedrivs mellan så att säga akutbehandling för skada eller sjukdom och återvändande till arbetet (och detta hos arbetsgivaren i görligaste mån). I Rehabiliteringsberedningen och regeringens proposition 1992/93:159 sägs det att

en rehabiliteringsåtgärd kan avse förändringar av individens arbetsförhållanden eller vara av medicinsk, psykologisk eller social art.

I "mellan skada och arbete" ingår det således då en rad insatser; **medicinsk, psykologisk, social och arbets-/yrkesinriktad rehabilitering**. Dessa insatser ges av skilda aktörer och i tid i långa stycken överlappande varandra. Som Lindqvist (1995a:26) påpekat innebär detta också att varje aktör på de olika arenorna arbetar utifrån sina definitioner av rehabilitering.

Numera har, som vi såg ovan, därför rehabiliteringsbegreppet fått en innebörd som sträcker sig långt bortom dess en gång närmast enkom medicinska. Det innefattar även arbetsmiljö- och relationella faktorer liksom sociala helhetsbedömningar (Gullacksen 1995). Jag skall nedan koncentrera mig på främst de bägge sistnämnda, eftersom det är dessa insatser som varit aktuella i det projekt som finns för handen. Någon skarp åtskillnad mellan yrkesinriktad och **social rehabilitering** upprätthålls därför inte här.

Den förra är till sin natur (liksom f.ö. som framgick ovan även de bägge övriga om än i varierande grad) också inriktad på sociala aspekter i vid mening, även om det är andra aktörer än socialförvaltningarna (eller motsvarande i kommunerna) som formellt bär ansvaret. Den sociala rehabiliteringen är visserligen ett kommunalt ansvar enligt socialtjänstlagen paragraf 21 där det sägs: "*Socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får **möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra**. Socialnämnden skall medverka till att den enskilde får en **meningsfull sysselsättning** och att han får bo på ett sätt som är anpassat för hans behov*". (Mina emfaseringar/OM) Detta är den enda formellt rättsliga grunden för kommunens skyldighet att ansvara för den sociala rehabiliteringen i någon annan egenskap än den man delar med andra arbetsgivare. (Se om socialnämnden/omsorgsnämnden under 3.3.6. nedan). Socialtjänstens åtgärder ingår emellertid oftast som allmänt stöd i rehabiliteringsåtgärderna och innefattar därför sällan något mer än ekonomisk hjälp och t.ex. familjebistånd på det individuella planet. Man skall - utifrån normaliseringsmålet - *verka* för att funktionshindrade får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Däremot står det kommunen fritt att som ansvariga både för denna och handikappverksamheten inom kommunen själv - eller tillsammans med andra aktörer - driva samarbetsprojekt som tar sikte på att förbättra livskvaliteten för målgruppen t.ex. på det sätt som skett i Orkidéprojektet. Kommunen är ju i sådana frågor endast skyldig att *medverka* till att den funktionshindrade får ett arbete som han kan försörja sig på.

Utifrån lagens övergripande mål - att skapa ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i livsvillkor och ett aktivt deltagande i samhällslivet - brukar fyra mål konkretiseras för socialtjänsten: Att inventera hjälpbehovet, att informera om rätt till stöd och hjälp, att förmedla kontakter till andra myndigheter och själva stå för det ingen annan står för ("yttersta ansvaret"). Detta kan också tjäna som en sammanfattning av kommunens agerande i frågan, vilket också framgick av projektets historik.

Givetvis kan slutligen också kommunen i sin egenskap av arbetsgivare tvingas till ett totalansvar för en enskild anställd, vilket också direkt varit fallet för en av de män som arbetsprövat på Orkidén under det sista projektåret. Trots detta exempel kommer jag inte att fördjupa denna arbetsgivaraspekt av den sociala rehabiliteringen utan kommer att resonera utifrån den övriga nämnda d:o.

Men låt mig också säga något om den *medicinska* och delvis också *psykologiska* rehabiliteringen. Den senare kommentaren skall begränsa sig till att jag konstaterar att sådana insatser är viktiga och förekommer i samband med interventioner både när det gäller medicinsk, yrkesinriktad som social art, men den psykologiska rehabiliteringen saknar de senares överensstämmelse mellan verksamhet och organisation. Därför finns det ingen anledning att fortsättningsvis särskilt skilja ut dem i detta sammanhang.

Den **medicinska rehabiliteringen**, som naturligtvis både är svår att avgränsa från de akuta sjukvårdsinsatserna och från de övriga nämnda rehabiliteringarna, föregår i allmänhet dels vid särskilda rehabiliteringskliniker (främst vid länssjukhus) dels vid rehabiliterings- (och habiliterings-) team inom primärvård eller i något fall länssjukvård. Åtgärderna vid dessa enheter är i första hand inriktade mot *följderna* av själva sjukdomen eller skadan, och inte skadan/sjukdomen i sig själv. Den senare är närmast den rena sjukvårdens domän. Exempel på sådana individinriktade åtgärder är sjukgymnastik, vissa former av ADL-träning, arbets- och fysisk terapi, funktionsträning, hjälpmedelsutprovning. De senare tillhandahålls vid olika enheter som t.ex. hjälpmedelscentraler, hör- respektive syncentraler, och ortopediska avdelningar. Var och en av dessa är i allmänhet knuten till vårdcentral eller ett sjukhus. Men till den medicinska rehabiliteringen hör också funktionsprövning samt rådgivning och olika sorters stödåtgärder (Almqvist 1991:95-96). Dessa ligger således i gränslandet, eller snarare i gråzonen, mellan social, yrkesinriktad och medicinsk rehabilitering. Detsamma kan sägas om de omgivningspåverkande åtgärder som vidtages för att förbättra individens dagliga miljö, t.ex. anpassning av bostaden, arbetsplatsen, kommunikationerna etc. Man får inte heller glömma att en anseelig del av den egentliga medicinska rehabiliteringen sker på "konventionella" kliniker i samband med akutbehandlingen som t.ex. ortopedi, neurologi, psykiatri och onkologi.

För att återvända till de nämnda teamen bör de i båda fallen innehålla läkare, sjuksköterska, sjukgymnaster, logoped men även icke-medicinska yrkeskategorier som arbetsterapeuter, psykologer och kuratorer. Även om den enskilde och hans närstående "utgör en naturlig del av rehabiliteringsteamet" så

kan de professionellas teammedlemmarnas insatser liknas vid en hovmästares: de rekommenderar åtgärder från en "meny" och patienten får möjlighet att välja, även om rehabiliteringspersonalens ord väger tungt. (SoS-rapport 1993:10).

Det är emellertid runt de övriga rehabiliteringsformerna, och då främst den yrkesinriktade, som Orkidén kretsar. De personer som kan bli aktuella för prövning hit är därför - för att nu använda en opportun term från ett annat fält; "medicinskt färdigbehandlade". Med **yrkesinriktad rehabilitering** förstår jag här helt enkelt de aktiviteter av utredande, informations- och väglednings-, utbildande och allmänt arbetsförberedande och tränande karaktär, som olika

myndigheter bedriver för att undersöka och förbättra arbetshandikappades möjligheter att få arbete. Målet för verksamheterna är att dessa personer skall kunna få och behålla ett lämpligt arbete. Definitionen skiljer sig framför allt från t.ex. Almqvists (1991:99) genom att flera organisationer än arbetsmarknadsverket innefattas och vad som härav följer. Denna vidgning torde knappast vara svår att argumentera för utifrån de förda samverkansdiskussionerna. Försäkringskassorna **finansierar** härvidlag denna typ av åtgärder för dem som har arbete medan AMV gör detta för de arbetslösa och arbetslösa förtidspensionärer (a.a:100, 109)

Den yrkesinriktade rehabiliteringen, eller som det tidigare hette Arbetsvården, har således länge legat i randområdet (Blomqvist 1990:76 ff, Elmér 1993:56) mellan flera organisationers verksamhet. De av riksdagen beslutade förslagen från Kjellmankommittén¹⁴ innebar, att staten tog över ansvaret för de sysselsättningsskapande åtgärderna - arbetsvården - för vad som sedan 40-talets början kommit att sammanfattas som "de partiellt arbetsföra". Dels genomfördes en utbyggnad av de redan 1943 av föregångaren Arbetsmarknadskommissionen länsvis inrättade expeditionerna för arbetsvård. Dessa var från början knutna till arbetsförmedlingarna (Thoursie 1991:44). Vidare utbyggdes arbetsprövnings- och arbetsträningsinstitut, hel- och halvskyddade arbetsplatser, samt undantagsvis arbeten i den offentliga sektorn (Kerz et al, 1995:18).

Därmed var en central aktör - det av 1948 nyttillkomna **Arbetsmarknadsverket AMV** (På central nivå Arbetsmarknadsstyrelsen AMS, Länsarbetsnämnder (LAN) och på lokal nivå Arbetsförmedlingarna (Af) - utkristalliserad. Vi skall återkomma till denna under 3.3.3.

3.3.2 Försäkringskassan.

3.3.2.1. Allmänt om samarbete mellan aktörerna

Med 1962 års lag om allmän försäkring etablerades den **andra** centrala aktören på organisationsfältet: **Försäkringskassan**.¹⁵ I lagens förarbeten hade man fastslagit att socialförsäkringssystemet, till följd av de ständigt accelererande kostnaderna för invaliditet

¹⁴ Kjellmankommittén var den kommitté som 1943, med landshövding Hilding Kjellman som ordförande, tillsattes efter en högermotion (från Georg Andrén m.fl.) vid 1940 års riksdag för att bl.a. utreda frågorna om vad staten kunde göra för att underlätta sysselsättning för vad man kallade "Partiellt arbetsföra" (d.v.s. människor med varierande grad av varaktiga funktionsnedsättningar p.g.a. lyte, skada, men, sjukdom eller ålderdom). Kommittén lade - utöver sitt slutbetänkande (SOU 1948:54) - fram fyra delbetänkanden. (Höjer 1952:249 m.fl.) Det intressanta med definitionen av partiellt arbetsföra var, att kommittén utöver de angivna fysiska arbetshinderna också att det eftertryckligt betonades de **sociala** och **psyksiska** d:o. Konkret skiljde Kommittén på sex olika kategorier av p.a.: Blinda/synsvaga, dövstumma/lomhörda, Vanföra, TBC-angripna, Kroniskt sjuka, Övriga (alkoholister, utvecklingsstörda, psykiskt sjuka m.fl.)

¹⁵ Jag kommer här nästan uteslutande att uppehålla mig vid Försäkringskassans arbete med arbetshandikappade i vid mening. Därmed kommer de delar som upptar merparten av lokalkontorens personal: utbetalningen av de knappt 40-talet olika transfereringar man administrerar bara att beröras marginellt. För en mera analytisk-kritisk granskning av sjukförsäkringssystemet se Lindqvist (1990) och för detta och hela FK:S verksamhet se t.ex. Ahrne a.a. och Johansson & Johansson (1987). Andra, och kanske mera renodlat historiska framställningar av verksamhetens framväxt återfinns i Edebalk (1996), Broberg (1973).

och sjukdom, hade ett egenintresse att medverka till förebyggande insatser. Man borde därför gå in i ett närmare samarbete med "de arbetsvårdande organen" (inom AMV), liksom att medverka ekonomiskt vid själva rehabiliteringsverksamheten t.ex. genom att de som genomgick överenskomna former av rehabilitering också hade rätt att uppbära sjukpenning (SOU 1958:17 s. 25 ff). Dessa förslag infördes också i lagtexten (Kerz et al 1992:21). Det är notervärt att därmed inkluderades också långtidssjukskrivna (mer än 90 dagar) i arbetsvårdsbegreppet även i de fall de innehade arbete (a.a. s. 22). Från mitten av 1970-talet infördes också på lokalkontoren en särskild (Utrednings-, eller U-) avdelning för att just gå på djupet och bereda handläggningen av sådana "långa sjukfall". (Linqvist 1987, citerad i Ahrne 1989:109)

Därmed hade arbetsvården två målgrupper: långtidssjukskrivna och arbetshandikappade. Även om ur Orkidéns synvinkel den förstnämnda inte direkt är av centralt intresse, har dess etablering i de här sammanhanget kommit att få en viss betydelse och berörs därför här eftersom det är runt denna grupp som samverkansansatser på allvar fylls med ett konkret innehåll: *de lokala rehabiliteringsgrupperna*.

Redan under årtiondet för lagen om allmän försäkrings ikraftträdande hade det - grundade i Kjellmankommitténs betänkande - uppstått *samarbetslag* mellan arbetsvården och FK, där man fr.a. försökte finna strategier och åtgärder för att etablera arbetshandikappade på arbetsmarknaden. Under sextiotalets sista och sjuttiotalets första hälft växte det fram en rad lokala varianter vid sidan av dessa samarbetslag. Oftast bestod dessa av läkare samt en representant från vardera Fk, Af och den dåvarande socialvården, men variation var stor. Relativt vanligt var t.ex. att grupperna utökades med distriktssköterskor, skyddskonsulenter och kuratorer. (Almqvist 1991:91)

Erfarenheterna uppfattades som positiva och bl.a. härur framsprang på sjuttioalet de nämnda s.k. Lokala Rehabgrupperna, där förutom våra bägge huvudorganisationer även arbetsgivare, socialtjänsten och sjukvården var representerade och där Försäkringskassan för första gången i detta sammanhang skulle intaga rollen som "spindeln i nätet". (Lindqvist 1995b:156, Bergroth 1992:9, RRV 1994:18, s.22)¹⁶. Just den enhetliga strukturen och de rituella förfaranden som detta framtvungade kom också att bli något kritiken mot rehabgrupperna fokuserade på.

¹⁶. Detta var före revideringen av Lagen om allmän försäkring 1991 i stort sett den enda insats som genomfördes och diskuterades med avseende på de långtidssjuka. Först med de, som man menade, okontrollerbart växande kostnaderna för långtidssjukskrivningar i slutet av 1980-talet började frågan på nytt komma upp på den politiska dagordningen (Ketz et al 1993, Lindqvist 1995b). Samtidigt har en omfattande kritik kommit att riktats mot Rehabgrupperna som alltför rituella och byråkratiska. Mest paradoxalt är, att man anklagats för att bidra till "rundgång" av klienter fast i en mild form. Just det problem man en gång i tiden kom till för att lösa. En sektionschef formulerar detta så här: "Om af säger att det är omöjligt: -Vi kan inte sälja den här personen för han har det eller det problemet. Då säger vi: - Han är egentligen inte sjuk, han skulle kunna ta ett jobb. Och Soc säger: - Vi kan inte heller betala ut för att....Och då blir det en sådan där *rundgång*. Dessa fall slutar oftast med pension". (Johansson & Johansson 1987:102/min enfasering)

3.3.2.2. Decentraliseringen och dess betydelse

Om vi ser till Försäkringskassans interna struktur och funktionssätt mera allmänt, har denna under den senaste decenniet undergått en rad förändringar i riktning mot en ökad decentralisering och delegering av arbetsuppgifterna och myndighetsfunktionerna ¹⁷. Till exempel har den utredningsavdelning som tidigare fanns för arbetsskador med sin personal utlokaliserats från det regionala centralkontoret till skilda lokalkontor. (Bengtsson & Larsson 1994:2) I grova drag har emellertid struktureringen i tre nivåer vidmakthållits. Utöver det centrala Riksförsäkringsverket finns det dels en kassa med centralkontor i var och en av landets 26 landstingskommuner (och kommuner som själva utgör landstingsområden). Under dessa finns de s.k. lokalkontoren (430 stycken), vilka oftast överensstämmer med kommunerna inom domänen, i Kristianstads fall 13 stycken. (Rfv Anser 1991:3 s.5.) Totalt fanns vid nittioalets ingång c:a 20 000 anställda vid försäkringskassorna varav c:a 500 i Kristianstad län. (Almqvist 1991:86 respektive SDS 960407 för 1995)

Riksförsäkringsverket utgör den överordnade nivån genom att man är tillsynsmyndighet för kassorna. Man är ansvarig för utvärderingar och uppföljningar och företräder kassorna i socialförsäkringsmål. Visavi de politiska instanserna är man anslagsäskande för området och fördelar de administrativa medlen mellan kassorna.

Den begränsade kommunikation Rfv har med lokalkontoren förmedlas via centralkontoren. ¹⁸ Johansson & Johansson (1987) fann inom ramen för det s.k. Byråkratiprojektet¹⁹, att den väsentligaste interaktionen, d.v.s. den mellan central- och lokalkontor, begränsade sig till två aspekter. Å ena sidan kontrollen över lokalkontoren. Å andra sidan, och här varierade det mellan lokalkontoren på orter med olika befolkningsstorlek, när det gällde "överläggning och rådgivning". Eller som Försäkringskassans ledningsgruppsrepresentant på Orkidén samman-

¹⁷. Det är notervärt att Försäkringskassan inte är en myndighet strikt juridisk mening. Istället är det ett s.k. "självständigt offentligrättsligt organ" (Jalvemyr & Tunved 1986:15), d.v.s. utan att själv ingå i statsapparaten regleras dess verksamhet av samma sorts lagstiftning som de förstnämnda; en offentligrättslig d:o (den ovan flertalet gånger diskuterade Lagen om allmän försäkring, AFL). Härigenom utfäster sig staten också att bära det yttersta finansiella ansvaret för verksamhetens upprätthållande. Ur lagregleringen emanerar också en rad myndighetsfunktioner (t.ex. kontrollfunktionen), varför man knappast gör dig skyldig till någon överdrift om man just i de avseenden vi undersöker här, väljer att betrakta Försäkringskassan som just en statlig myndighet. Detta gör jag sålunda fortsättningsvis.

¹⁸. Det rör sig här oftast om "envägskommunikation", där Rfv t.ex. informerar om förändringar och nyheter och framför allt talar om vilken inriktning och vilka prioriterade områden verksamheten skall ha under olika skeden (Johansson & Johansson 1987:120) Redan för c:a 15 år sedan fick FK genom en särskild kungörelse (Rffs 1982:12) en relativt stor frihet att utforma sin egen organisation visavi Rfv. Denna utveckling har sedan dess gradvis fortsatt.

¹⁹. Dess egentliga namn var "Byråkrati och makt i krängelSverige" och det drevs under perioden 1984-1989 vid Sociologiska Institutionen i Uppsala (1984-87 genom finansiering av Humanistiska och Samhällsvetenskapliga forskningsrådet) under Göran Ahrnes ledning och slutrapporterades i boken *Staten och byråkratin Inre Gränser* (Ahrne, 1989). Utöver fem arbetsrapporter avsatte det också en akademisk avhandling: *Vid Byråkratins Gränser* (1992) av Roine Johansson. Man undersökte bl.a. hur just FK och Arbetsförmedlingarna fungerade som "byråkratier" förutom organisationerna för kommunal bygglovgivning och bostadsförmedling.

fattade saken:

Verket är ju mest rådgivande nuförtiden. Centralkontoret är heller ingen direkt storebror så...utan de...ja, de ger oss väl lite riktlinjer, men vi är rätt fria att jobba på egen hand, alltså skapa om vår organisation inom kontoret, ..äh..ja bestämma oss för vilken policy vi skall ha i olika frågor och så. Det tar vi själva i vår anordning som då består av sektionschefer och kontorschef och viss försäkringsexpertis som då finns på kontoret.

De ökade möjligheterna till decentralisering och att själva bestämma organiseringen av arbetet på lokalkontoren har vidare resulterat i en rad saker. Vi diskuterade i föregående avsnitt (3.3.2.1) att kritik kom att framföras mot de stälbenta rehabgrupperna. Treparsamverkan, d.v.s att den person som är föremål för rehabiliteringsåtgärder samt representanter för FK och AMI möts för att diskutera och lägga upp en rehab-plan och där en stor del av kontakterna kring dessa möten dessutom sker muntligen istället för skriftligen för att "avbyråkratisera" ärendet, har därför ersatt de mera rituella lokala rehabiliteringsmötena på flera håll²⁰. Överhuvudtaget har de mer decentraliserade beslutsmöjligheterna resulterat i att de regionala lösningarna uppvisar en stor spridning och skillnader som sannolikt överträffar dem vi beskrev ovan som rådde under sextio- och sjuttitalen med de lokala samrådsorganen.²¹

Ett utslag av detta är t.ex. att just när det gäller det i Orkidéprojektet involverade lokalkontoret i Kristianstad har man gått från två separata sektioner; en sjukförsäkrings- och en utrednings/pensions-sektion till tre. En **Sjukförsäkringssektion** (som handlägger sjukpenning, föräldrapenning, utbildningsbidrag etc), en **Rehabiliteringssektion** (som handlägger rehabiliterings- och andra "långa sjukfallsfrågor" samt arbetsprövnings- och förmedlingsfrågor och det är också denna sektion som så att säga anknuter till Orkidén) samt en **Pensions och Bidragssektionen** (som handlägger pensioner, bostads- och underhållsbidrag, bidragsförskott samt LASS).

3.3.2.3. Den nya lagen om allmän försäkring

Genom 1992 års reform har Försäkringskassan alltså fått en samordnande roll i rehabiliteringen av långtidssjuka/arbetsskadade. Då arbetsgivarna härigenom övertagit ansvaret för de första två sjukveckorna ("sjuklön") frigörs resurser som överflyttas till rehabiliteringsarbete.

²⁰. Det är värt att notera att denna kritik gäller handläggning av *individuella* ärenden. Däremot finns det hela tiden ett behov av översyn av arbetsformer, utvärderingar av resultat, handläggning av exceptionella eller "prejudicerande" fall, kort sagt samverkansärenden av mera principiell karaktär där rehabgrupperna lokalt mycket väl kan fylla en väsentlig funktion, liksom de centrala rehabgrupperna när det gäller policyfrågor, utbildning, försöksverksamheter samt samma typer av principiella frågor som jag nämnde när det gäller de lokala grupperna.

²¹. Kanske skall denna frihet som decentraliseringen innebär inte överdrivas. Fortfarande går Centralkassorna och Länsarbetsnämnderna ut - efter att ha upprättat ett eget policydokument i samverkanfrågor - och begär att man på varje lokal enhet skall upprätta motsvarande konkretiserande dokument.

Dessutom får FK i samband härmed också möjlighet att gå ut och köpa rehabiliteringstjänster. Budgetåret 1992/1993 t.ex. disponerade Försäkringskassorna total 700 miljoner kronor för detta ändamål (Guntzell 1994:166). Kort sagt; FK hade samordningsansvar, tillsynsansvar över andras insatser samt skulle själva ta initiativ. Det skulle möjliggöras ekonomiskt genom en friare medelanvändning. (a.a:160). I Propositionen talas om att FK skall inta en "ombudsannaroll" för den stödsökande, (Prop. 1991/92:141 s 37). Man kan dessutom överta ansvaret för att en rehabiliteringsutredning kommer till stånd och skall se till att rehabiliteringsinsatser sätts igång så snart medicinska och andra skäl tillåter detta.²²

Med den nya arbetsmiljölagen (1986) har anpassningsgrupperna fått förändrade uppgifter. Skyddskommittéerna kan nu utse sig själv eller någon annan till en särskild anpassningsgrupp som på en arbetsplats skall arbeta för anpassning och rehabilitering av arbetshandikappade²³. Trots att utöver FK även Af skulle ingå i denna innebar förändringen i praktiken att

Försäkringskassan ökade sitt engagemang och Arbetsförmedlingen minskade sitt i anpassningsgrupperna. I övrigt fortsatte arbetet som tidigare (Güntzel 1994:126).

Det senare betyder också att ärendet gått för långt när det väl når gruppen. Eftersom anpassningsgrupperna i allt väsentligt verkar inom en organisation med personer som är redan anställda, har den ur vår synpunkt ringa betydelse även om den utgör ytterligare ett exempel på försöken till samarbete mellan rehabiliteringsaktörerna.

Även om arbetsuppgifterna förändrats under den refererade perioden och med detta arbetssätt och inre organisering av arbetet, så förefaller antalet beslutsnivåer på lokalkontoren vara identiskt. Trots att vissa mellanchefer tagits bort eller blivit mindre vanliga (biträdande lokalföreståndare) är det i allt väsentligt triaden kontorschef (kallas numera "enhetschef"), sektionschef och handläggare som gäller. Men denna slutsats kan framstå som aningen förhastad. Ty dels har avdelningscheferna på centralkontoren försvunnit och funktionsansvaret överflyttats till lokalkontoret utan att motsvarande tjänster inrättats där. Vidare har man på handläggarnivån på lokalkontoren gått från två (på Sjukförsäkringssektionen tre) till en nivåka-

²². Detta regleras i 22 kapitlet AFL, §5. Om det i dessa upprättade s.k. rehabiliteringsutredningar - eller andra utredningar gjorda av t.ex. sjukvården eller socialtjänsten - fastslås att någon är i behov av ersättningsberättigad rehabiliteringsåtgärd, är det sedan FK:s sak att göra en Rehabiliteringsplan. Denna skall innehålla åtgärder, ansvariga, tidplan, m.m. I detta arbete involveras andra myndigheter (t.ex. i Orkidéns fall flera av ledningsgruppsorganisationerna) samt givetvis den berörde själv. FK skall fortlöpande följa upp denna plan. Allt detta sammanfattas i nämnda AFL-kapitels 6:e paragraf.

²³. De tidigare anpassningsgrupperna uppstod drygt 15 år tidigare och startades av AMV. Syftet var att på arbetsplatsen befrämja äldre och inte minst handikappades möjligheter att erhålla och behålla ett arbete. De engagerade parterna var utöver Af också arbetsplatsens fack och arbetsgivaren.

tegori.²⁴ Det har med andra ord skett en viss "tillplattning" av organisationen. Eftersom antalet anställda samtidigt har vuxit, har kontrollspannen därmed stegvis blivit mera omfattande.

3.3.2.4. Inre skillnader i organisationen

Johansson & Johansson (1987) pekar på skillnaderna i syn på klienterna, på den egna kunskapen mellan de som sysslar med utredning av de arbetshandikappade och långa sjukfallen (alltså oftast U- eller rehabsektioner) och de som arbetar med transfereringar av skilda slag (S- eller PB-sektioner) och inte minst i teknologi. Med "teknologi" förstås här *"de institutionella procedurer inom människobehandlande verksamheter som åsytar att förändra de fysiska, psykologiska, sociala eller kulturella egenskaperna hos folk, i avsikten att omvandla eller förändra dem från en given till en ny och eftersträvad status"* (Hasenfeld 1983:111). Det är m.a.o. de tekniker, verktyg, undersökningsinstrument man arbetar med, men också förhållningssätt, attityder, ideologier. Kort sagt ett betydligt vidare teknologibegrepp än det som används t.ex. vid industriell produktion. (Se även Thompson, 1971:24). Medan Sjukförsäkringssektionerna har många och relativt okomplicerade ärenden, vilket medför att utredningarna blir relativt ytliga, snabbt tillkomna och kvantitetsinriktade, arbetar man på Utredningssidan med få, komplicerade fall, där utredningen blir kvalitativ, tidskrävande och grundlig. Kunskaperna som krävs är då helt olika.

I förstnämnda fall handlar det om en färdig avpassad teknologi baserad på detaljkunskaper inom ett snävt område, medan det i det andra fallet inte finns någon enhetlig teknologi, då "fallen" kräver ett brett kunskapsområde och "helhetssyn". Likaledes gäller för det första att man är beroende av sin omgivning bara i informationsstadiet och önskar sedan ingen påträngande påverkan utifrån medan man i utredningssektionsfallet är beroende av omgivningen i alla moment såväl för inflöden av ärenden som i själva handläggningen. Då det ofta föreligger ett behov av stöd från omvärlden i sistnämnda avseende upplevs därför svårigheten bestå i att få t.ex. andra myndigheter att få "ändan ur vagnen".

S-sektionerna är följaktligen relativt oberoende av de senare, medan U-motsvarigheten i långa stycken måste förlita sig på den förstnämnda. Vi såg ovan att tidigare hade S-sektionerna hade tre nivåer medan att tjänstekategorin "expeditörer" inte fanns på U-sektionerna. Detta är således ingen tillfällighet om vi följer logiken hos författarna. Arbetsdelning, arbetsledning och hierarki fann Johansson et. al. var mycket mera framträdande på Sjukförsäkrings- än på Utredningssektionerna. På den senare hade den tonats ned och diskussioner, snarare än ordgivning, var förhärskande. (a.a.:150 ff).

²⁴. Under sjuttioalet och in på åttiotalet fanns tjänstekategorierna biträdande assistent, assist samt även en underordnad funktion; "Expeditör" på S-sektionen. Assistenten fungerade i allmänhet som gruppleddare. Till en början sammanslogs expeditör och biträdande assistentkategorier. Senare har man gått över till endast en kategori: Handläggare.

Fortfarande sker den största delen av personalrekryteringen på Försäkringskassan internt, d.v.s. "långvägarna" dominerar. Chefspersonerna kommer emellertid i växande omfattning utifrån. Stabsfunktionerna har minskat och därmed också den egna tekniska expertisen och långtidsutbildade professionella experter eller med Mintzbergs (1979, 1983) begrepp "teknostuktur" och "stödstuktur". Istället har användandet av externa experter, förvetenskapliggörandet av de egna vidareutbildningarna, och framför allt samarbetet med andra organisationer ökat. Dessa senare utvecklingstendenser sammanfattar vår sageskvinna så här:

men nu knyter vi förtroendeläkare till oss på ett helt annat sätt som då skall hjälpa oss att vara utåtriktade mot sina organisationer, kliniker, vårdcentraler, husläkarsystemet o.s.v. De skall hjälpa till att utbilda oss. Att få insikt och inblick i en hel del frågor. Vi, det finns ju något som heter Dagmarmedel där vi ju jobbar rätt mycket med olika grupperingar t.ex. på psyk, medicinsk rehab, där vi tar till oss experthjälp. Dels kan vi få stöd, utbildning, dels kan det ju vara individärenden som helt enkelt besöker en sådan här grupp och kommer in i sådan här grupp, och på sätt kanske får en möjlighet till rätt vård och rätt utbildning o.s.v. och naturligtvis Arbetsförmedlingen inte minst har vi också olika sådana samarbetsformer med. Ibland är det både sjukvården, arbetsförmedlingen, försäkringskassan. Någon gång är det också kommunen. Vi bygger upp rätt mycket sådant just nu i små grupperingar som jag tror faktiskt är väldigt värdefulla. För den enskilde individen inte minst

Samma sageskvinna säger emellertid att man fortfarande är alldeles för låst visavi Centralkontoret:

.man säger..vi har ett lokalt kostnadsansvar som det heter, men i verkligheten så har vi ju inte det utan vi är ju alla anställda i Kristianstad Läns Allmänna Försäkringskassa, vilket betyder att det övergripande ansvaret ligger ju högre upp i hierarkin och det kan ju ställa till bekymmer, tycker jag ibland. Vi får inte alltid skicka vilka vi vill på utbildning, vi får inte anställa och avskeda alltså på eget bevåg så att säga, utan då kommer hela... då går hela maskineriet igång och då skall man titta över hela länet. Så att fortfarande kan jag uppleva att det skulle vara bättre tror jag (skratt), om vi var helt, helt suveräna så att vi själva kunde styra. För att vi kanske fortfarande tycker att en viss ofrihet när det gäller hur man vill handla när det gäller olika saker kan vi drabbas av i den här organisationen tycker jag".

Centralkontorets ställning har uppenbart modifierats men är ur hierarkisk synvinkel relativt intakt. Stabsfunktionernas centrala roll är fortfarande stor medan stödfunktionerna (psykologer, lärare) alltmer hyrs in utifrån. Genom framför allt S-sektionernas starka men utifrån uppgifternas karaktär kanske följdriktiga kontrollbehov, ligger tonvikten fortfarande på formaliserade relationer.

3.3.3 Arbetsmarknadsverket

3.3.3.1. Allmänt om verket

Arbetsmarknadsverket (AMV), som tillkom 1948, är det organ som har att genomföra de av riksdagen och regeringen beslutade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Kärnan i dessa åtgärder har varit den s.k. arbetslinjen, d.v.s. att människor som förlorat eller står i begrepp att förlora jobbet skall erbjudas antingen arbete eller åtgärder som kan förväntas leda till ett sådant.²⁵ Verket består av en central styrelse (AMS) och 24 länsarbetsnämnder (LAN) på regional nivå. Själva basverksamheten utförs av de båda lokalt bundna och direkt under LAN sorterande organisationerna²⁶: Arbetsmarknadsinstituterna (AMI) och dess kanske mera namnkunniga systerorganisation; Arbetsförmedlingarna (Af).²⁷ Det fanns 1992 360 arbetsförmedlingar och c:a 120 AMI med filialer. Totalt uppgår verkets anställda till drygt 10 000 varav en knapp femtedel tillhör Länsarbetsnämnderna eller AMS centralt²⁸.

Arbetsförmedlingarnas personal utgör mer än hälften av de anställda (c:a 5500) mot c:a

²⁵ Detta till skillnad från de flesta europeiska länder där den s.k. kontantlinjen istället omhulldats, d.v.s. att merparten av de resurser som satts av till arbetsmarknadspolitik används för transfereringar. Arbetslinjen har, även om den tillämpats sedan trettiotalet, numera kommit att förknippas med den rörlighetsbefrämjande arbetsmarknadspolitik som sedan femtiotalet utgjort en del av stabiliseringspolitiken och tillkommit bl.a. för att dämpa konflikten mellan inflation och hög sysselsättning. Denna linje tar - i motsats till sin kontantmotsvarighet - bättre hänsyn till de sociala och psykologiska aspekterna av arbets värde. I dessa meningar har arbetslinjen blivit en internationell förebild som med rätta väckt både uppmärksamhet och manat till efterföljd. Denna bör emellertid särhållas från den "arbetslinje" som under nittiotalet kommit att sammanknipas med rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen, d.v.s. de trakasserande och chikanerande former av sysselsättning som "ovärdiga fattiga" måste genomgå för att kommunerna skall ta sitt yttersta ansvar. Förebilden här är de engelska Work-house systemet som Dickens ingående skildrat, Amsterdams Rasphuis eller varför inte de för c:a hundra år sedan snabbt försvinnande arbetshemmen eller fattigårdarna i Sverige. Oviljan att återgå till de mera medborgerligt grundade rättighetskrav som 1982 års Socialtjänstlag uttrycker formuleras - utöver som nakna besparingskäl - i någon av de av Hirschman (1986) refererade "klassiska" reaktionära argumentationstema: *tvärtomtesen* (varje förändringsförsök får bara motsatt verkan), *meningslöshetstesen* (förslaget leder ingenstans) eller *äventyrlighetstesen* (förändringsförsöken äventyrar bara redan uppnådda framgångar).

²⁶ Detta gäller merparten av AMI och alla Af. Emellertid är flera av de senare serviceorganisationer med särskilda resurser för att möta behoven hos olika grupper med handikapp, såsom synskadade, rörelsehindrade (AMI-Rh t.ex. AMI i Vejbystrand) etc. Dessa skall då serva betydligt större regioner än ett län. Se nedan om AMI i avsnitt 3.3.3.3.

²⁷ Till dessa bägge kommer de s.k. intäktsfinansierade verksamheterna, d.v.s. de från anslagsfinansieringen frikopplade c:a 400 årsarbetarna som är knutna till *Arbetslivstjänst* och vars uppgift är att sälja rehabiliteringstjänster till FK, företag, myndigheter och institutioner. Bruttoomsättningen låg på c:a 200 miljoner kronor 1993.

²⁸ Den höga andelen "central placerade" funktionärer antyder vad många menar vara ett karaktärdrag hos AMV; önskan om en stark central styrning både i avsikten att upprätthålla enhetlighet mellan de lokala kontoren över hela landet men också för att få responsiv "politisk" organisation (Rothstein 1986). Om vi bortser från AMS och AMI, har relationen mellan de anställda som arbetar på LAN och LAN+Af konstant legat på omkring 25% (27% 1972, 26% 1982, 25% 1990 Delander et al 1991:172 tabellbilaga, mina vidareberäkningar). Eftersom LAN dessutom i princip har identiska uppgifter som AMS (leda, samordna och utveckla arbetsmarknadsverksamheten) fast regionalt, har den kommit att uppfattas som den centralstyrda myndighetens förlängda kontrollarm (Jfr Ahrne 1989, Ahrne & Johansson & Johansson (1985), Rothstein (1986)). Den (och särskilt efter 1990) fallande andelen och kanske än tydligare om man innefattar även AMI kan emellertid också tolkas att AMS och LAN minskat sin personal till förmån för Af och AMI, d.v.s. som en decentralisering. Till detta synsätt ansluter sig t.ex. Almqvist (1991:100). Jag menar att ståndpunkterna till stor del är förenliga: En ursprungligen starkt centraliserad organisation har, sedan införandet av platsförmedlarna (se nedan) strävat att föra över resurser och befogenheter närmare kunderna för att vara mer flexibla. Detta har emellertid ännu inte fått fullt genomslag som en förändring i den grundläggande karaktären hos organisationen.

2.300 för AMI. (AMS personalstatistik 1993). För merparten av de förstnämnda gäller att de är i huvudsak internt utbildade²⁹ och har före entrén på verket en förhållandevis kort grundutbildning³⁰. De har dessutom, i förhållande till varandra, både utbildningsmässigt och i uppgiftshänsende likartade och formellt relativt lågt specialiserade uppdrag ("generalistliknande kompetens").

AMI:s personal och organisering skiljer sig i detta avseende åt. Merparten av de anställda är ofta långtidsutbildade med extern examen (konsulenter, psykologer, sjukgymnaster, arbetsterapeuter, tekniker). Arbetet är organiserat i självstyrande lag (t.ex. två stycken på Vejbystrand)³¹. Dessa kompletteras med en rad specialistfunktioner- och kompetenser exempelvis konsulenter för teknikutveckling (teknikutveckling och anpassning av arbetsplatser), konsulenter/datatekniker för Möjlighetscenter, särskilda verksamheter för Unga handikappade etc.

Till detta kommer vissa gemensamma funktioner (Boendemåltidsservice, kansli/vaktmästeri samt det s.k. PRAOT (Praktisk arbetsorientering) och den s.k. resursfunktionen³² ³³ Både denna senare och konsulenterna inom teamen, har samordningsansvar utan vara chefer. Varje nivå och företrädare för de olika (semi)professionella grupperna kan dessutom själva ta de erforderliga kontakterna med (vara "brobyggare/boundary-spanners" till) andra experter och organisationer utanför den egna organisationen utan att behöva gå "tjänstevägen". Organisatio-

²⁹. Man har sökt till verket som aspirant eller liknande, fått betald utbildningen och sedan avancerat inom verket och således blivit detta troget.

³⁰. Rothstein betraktar detta som en kaderpolitik i sin avhandling (1986:135 ff). Socialdemokraterna ville med denna rekrytering undvika de svårigheter som sammanhänger med att det finns en (ofta akademiskt) välutbildad ämbetsmannakår som framförallt inte förstår och kan göra kontextuella bedömningar av de sökandes behov och situation. Men mera indirekt fanns naturligtvis en risk att deras politiska sympatier inte heller skulle ligga i linje med den förda politiken. Därför byggde man upp en för statsförvaltnigar mycket specifik organisation. Generaldirektörer och länsarbetsdirektörer utsågs, vilka uppfattades som ideologiskt närstående de hållningar arbetsmarknadspolitikerna uttryckte. Omfattande ideologiskapande kurser sörjde också för denna funktion. Rekryteringen byggdes till stor del upp kring en fäktlig bakgrund och arbetlivserfarenhet som officiella rekryteringsgrunder. Trots detta har en ansenlig andel akademiker senare kommit in i verket via aspirantutbildningarna (och de in på sjuttioalet speciella s.k. amanuensutbildningarna). (Rothstien 1986)

³¹. Till de bägge arbetslagen hör ett gemensamt PRAOT (Praktisk Arbetsorientering), vars konsulenter har ansvar för praktik och kontakter med Af, AMI, Arbetslivstjänster, FK, sjukvård och andra rehab-aktörer. Lagkonsulenten är den vägledare i varje lag som har det övergripande ansvaret gentemot den arbetssökande och arbetsmarknaden och är huvudansvarig för vägledningen av personen. Den skall också vara huvudansvarig i kontakten med andra t.ex. den tilltänkta arbetsplatsen. Det är med andra ord en förmedlings- och arbetsledningsfunktion närmast av samordningskaraktär utan befälsrätt över kollegorna. Man samlar också in bedömningarna från psykolog, sjukgymnast o.s.v. vilka lagkonsulenten sammanställer till ett gemensamt utlåtande. Vid förfrågningar utifrån hänvisas också nästan alltid till lagkonsulenten.

³². Resursfunktionen är en s.k. riksresurs för, som det heter, "samordning, metodutveckling, utbildning, och information inom Rh-området i landet". LAN i Kristianstad är formellt ansvarig för tjänsten men den är placerad på Vejbystrand. I korthet består uppdraget i att informera och vara organisationens olika delar behjälplig vid metod- och organisationsutvecklingsfrågor liksom att följa, bevaka och informera om pågående relevant forskning och försöksverksamheter. (Verksamhetsplan 1994/95). Vår sagesman upprätthåller denna funktion på Vejbystrand, men en motsvarande funktion finns på alla AMI-s.

³³. Kanske är det en bra återspegling av självbilden och inte bara ett försök att markandsföra sig som kommer till uttryck i reklambroshren "kunskap i rörelse". Där lyder, efter en lång och kolorerad nästan fyrsidig framställning av vad man har att erbjuda, den i versaler satta slutklämnen: Vi erbjuder snabba insatser *utan krångel och byråkrati*. Arbetet bedrivs på fältet och vid vårt institut med *hög kompetens* baserat på *bred erfarenhet* och med *starkt engagemang*. (Mina enfaseringar. OM)

nen uppvisar med andra ord de flesta drag som vi normalt förknippar med "professionella byråkratier" (se nedan).

3.3.3.2. Arbetsförmedlingen

Ända sedan de första lokala arbetsförmedlingarna i seklets början, har man sökt upprätthålla den s.k. *gyllene regeln* d.v.s. neutralitet i servicen mellan de likvärdiga "kunderna" arbetsgivare och arbetstagare (Ahrne 1989, Thoursie 1991). Denna princip har varit riktmärket fram till idag även om olika svängningar har förekommit och kritiker inte saknats.³⁴

Arbetsförmedlingens verksamhet fick grovt förenklat sin nuvarande yttre form redan vid tillkomsten 1948. Då sammanlänkades de nyförstatligade arbetsförmedlingskontoren med arbetslöshetsförsäkringen och de erkända kassorna. Förmedlingarna fick därmed också ta över en kontrollerande funktion (Drambo 1978).

Under hela femtiotalet var denna ursprungliga personalstyrka med små variationer intakt liksom att policyn var oförändrad trots att det var under denna tid som de teoretiska grunder lades för den för fortsättningen så betydelsefulla Rhen-Meidnerska modellen. Under 1960-talet gjordes en total översyn av arbetsmarknadspolitiken i ett antal omfattande statliga utredningar. Resultatet blev den s.k. Öppna Förmedlingen eller som den efter förändringarna kom att kallas: modifierade d:o.³⁵

På sjuttiotalet och åttiotalet genomfördes på förmedlingarna två avgörande förändringar: Framställandet av databaserade platslistor och den s.k. PLOG-reformen.³⁶ (Åter)införandet av platsförmedlare innebar ökade kontakter med företag och arbetsgivare och därmed svårigheter att leva upp till "den gyllene regeln".

Det senaste årtiondet har AMV:s förändringar till en del återspeglat de som gällt för de offentliga verksamheterna i stort. Försök till decentralisering har genomförts. Besparingar har

³⁴ Ahrne et al (1985:10) hävdar att femtio- och sjuttiotalen utmärktes av ett visst överläge för sökarintressena, medan det under sextio- och åttiotalen fanns en viss tonvikt på stats- och arbetsgivarintressena.

³⁵ Verksamheten skulle få mera servicekaraktär. Kunderna skulle inte behöva underkastas kontrollerandebyråkratisak processer utanistället skulle tonvikten ligga vid information om lediga platser vilket skulle vara tillgängligt överallt (Postkontor, FK, bibliotek). På förmedlingarna skulle finnas en s.k. kundmottagning för den som önskade service. Både arbetsgivare ("slapphet") och arbetstagare ("blev lämnade utan hjälp") reagerade mot detta. Man krävde ökade förmedlingsinsatser, vilket därmed bekräftade bägge parter behov av Af (Ahrne et al 1985:17). Därför infördes de s.k. modifierade öppna förmedlingen.

³⁶ PLOG betyder "Platsförmedlingens Organisation" och återknöt till en verksamhetskategori som så sent som 40-talet varit en nyckelgrupp i arbetsmarknadspolitiken - "platsförmedlaren" (PF) - men som stegvis försvunnit. Arbetsförmedlarna skulle nu delas upp i två kategorier arbetsvägledare och platsförmedlare. De förstnämnda skulle nu bestå av enstaka "allmänförmedlare" tillsammans med de yrkeskategorier som fanns men nu skulle försvinna: yrkesvägledare, arbetsvårdare (Delander 1991:105). PF:s uppgifter var att utifrån de lediga platserna snabbt anvisa sökande.

påtvångs verket av regeringen. Förmedlingarna är numera inte längre regionala myndigheter utan har "endast inrättats som delegationer till Länsarbetsnämnderna. Profilen med tonvikten på platsförmedling har förstärkts. Utplaningen i personaltillskott från slutet av 1980-talet har medfört att arbetsbelastningen blivit tung under 1990-talet, då perioden utmärks av en växande arbetslöshet. Möjligen har den ökande långtidsarbetslösheten och tillväxten i yrkesskador m.m. under samma tid, bidragit till de beskrivna konvergensproblemen mellan Af och AMI i sättet att arbeta som låg bakom den s.k. FYR-reformen i Kristianstad (se nedan).

3.3.3.3. Arbetsmarknadsinstitutet

AMV genomgick således under perioden från 1970 och framåt en rad omstruktureringar och reformer. En av de viktigaste och ett av vad Delander & Thursie (1991:90 ff) kallar "de tre stora projekten" var etablerandet av AMI; Arbetsmarknadsinstitutet, samtidigt som arbetsvården som självständig avdelning inom AMV:s lokalkontor försvann.³⁷ Riksdagen beslöt 1979 om upprättandet av ett arbetsmarknadsinstitut inom AMV:s ram. Bakgrunden till integrerandet av de vid tidpunkten av kommuner och landsting drivna arbetsvårdsinstituten, liksom de under Skolöverstyrelsen vid skilda AMU-center givna kurserna m.m.³⁸, var att den dåvarande arbetsmarknadsministern 1974 tyckte att det saknades en övergripande samordning för de olika verksamheter som stegvis under perioden fram till dess byggts ut. Sysselsättningsutredningen föreslog därför i ett av sina delbetänkanden (1978) den organisation som sedan realiserades. Genom placeringen av institutet inom AMV skulle, menade man, samordning underlättas och den besvärliga klient- och resursrundgången begränsas. AMI kom då att omfatta 55 AMI och 24 AMI-S. Den senare hade då speciell inriktning mot handikappgrupper³⁹.

Totalt kom vid denna tidpunkt drygt 2000 personer att arbeta där, den förkrossande merparten bestående av professionella eller s.k. semiprofessionella yrken som nämndes ovan; arbetskonsulent, psykologer etc men också specialister inom AMI-S inom sina speciella kompetensområden, t.ex. sjukgymnaster, dövtolkar, hörseltekniker etc., samtliga indelade i

³⁷. De två andra var de ovan nämnda försöksverksamheten med och introducerandet av datortekniken i fr.a. platsförmedlingen respektive den s.k. PLOG-reformen d.v.s. introducerandet av en ny och stor grupp av platsförmedlare och arbetsvägledare istället för de tre kategorierna i den äldre organisationen: Yrkesvägledare, arbetsvårdare och arbetsförmedlare. (Delander & Thursie 1991:90ff)

³⁸. Kurserna var "arbetsliv och utbildning" och "omställning och träning". Vidare tillkom den arbetspsykologiska verksamhet för arbetsförmedlingarnas räkning på konsultbasis bedrevs av Arbetspsykologiska Institutet (Sjöström 1982:62). För en närmare utveckling av förhållande före AMI, se Delander & Thursie 1991:111-112.

³⁹. AMI-S fanns vid tidpunkten ifråga för följande målgrupper: Socialmedicinskt handikappade (AMI-S/Sm), Psykiskt handikappade (AMI-S/pa), Intellectuellt handikappade (AMI-S/ia), rörelsehindrade (AMI-S/rh), Hörselskadade (AMI-S/hör) och Synskadade (AMI-S/syn).

arbetslag⁴⁰.

Arbetets uppläggning består i, att för varje sökande utarbetar arbetslaget en handlingsplan utifrån den sökandes individuella behov och i samråd med henne eller honom.⁴¹ Det första som händer när en individ kommer till en AMI-enhet är, att en allmän information om vad som kan göras och vilka resurser som finns äger rum. Så fort man kommit överens om uppdraget försöker man därefter kartlägga svårigheter och möjligheter. Ledningsgruppsrepresentanten härifrån uttrycker detta så här:

Det vi konkret gör, det är ju att vi utreder...dels utreder möjligheten få arbete. Många sådana frågeställningar har vi om den här människan kan arbete eller inte. Vi utreder också vilken typ...vi ger vägledning till vilken typ av arbete, arbetstidens längd, eventuella arbetstekniska hjälpmedel och anpassning av arbetsplatsen. Det är vårt huvuduppdrag liksom. Så vi har då en mängd olika yrkeskategorier som jobbar hos oss; sjukgymnaster, arbetsterapeuter, arbetskonsulenter, vägledare, sjuksköterskor, socialkonsulent, o.s.v"

Alla insatser äger rum i små grupper. Arbetsuppgifterna består i vägledningssamtal, praktisk arbetsorientering, arbetsträning, arbetspsykologisk utredning, social och medicinsk kartläggning, arbetsprovning, jobbsökning, samt arbetsplatsanpassning. År 1987 ändrades organisationen inom AMI-S dels så att AMI-S verksamhet bedrivs vid särskilda institut men också vid de vanliga AMI som specialarbetslag (s.k. S-lag).⁴²

AMI-Rh i Vejbystrand, är ett exempel på ett AMI-s institut av detta särskilda slag. Det är i denna mening det enda fristående Rh-institutet i landet, d.v.s. som har en egen organisation och således inte bara återfinns som ett S-lag inom ett ordinärt AMI.

3.3.3.4. Senare förändringar

Under de senaste åren har det funnits ett visst missnöje inom AMV med arbetsfördelningen mellan AMI och Af när det gäller den yrkesinriktade rehabiliteringen. Riksrevisionsverket avlevererade 1992 en från kritik som framför allt riktade sig mot den bristande samordningen mellan de bägge. Det gällde bl.a. oklarheter i inbördes befogenheter, en alltför långt gången konvergens i metoderna vilket gör det svårt att se möjligheterna i organisationernas

⁴⁰ Antalet årsarbetare har sedan dess legat strax under 2000 varav knappt 3/4 varit semiprofessionella experter.

⁴¹ Det förefaller som om *Handlingsplanen* här korresponderar mot FK:s *Rehabiliteringsplan* och den föregående kartläggningen motsvaras av rehabiliteringsutredningen.

⁴² Sedan samma tidpunkt får dessutom AMI bedriva egen uppdragsverksamhet med arbetsrehabilitering i företag och inom den offentliga sektorn. Idag finns det närmare ett hundratal institut varav c:a var fjärde har särskilda resurser avsatta för handikappgrupper.

komplementäritet, Länsarbetsnämndens oklara roll gentemot sina underordnade organisationer, brister i handläggningen av rehabärenden i bägge organisationerna, avsaknaden av prestations- och effektivitetsmått i detta arbete etc. Som svar härpå utvecklades regionalt i varje län olika förslag till lösningar och i Kristianstad län gick detta under namnet FYR-projektet (Förmedling, Yrkesvägledning, Rehabilitering).

De föreslagna förändringarna genomfördes under 1994 och innebar framför allt att en klarare åtskillnad gjordes mellan de lokala AMI och Af. Funktionerna kundmottagning, platsförmedling och yrkesvägledning låg nu helt på Af:s bord medan all yrkesinriktad rehabilitering inklusive Prao och liknande liksom kontakter med andra rehabaktörer typ FK, nu föll på Af-AMI. Men detta Af-AMI (eller Af-rehab som det kallades emellanåt) fick, jämfört med de gamla "regionala" AMI, organisationen också förfoga över andra anslag än tidigare⁴³. Man skulle tillväxa både kvalitativt och kvantitativt. I det senare fallet innebar detta att fler Af-rehab skulle tillskapas än det fanns icke-specialiserade AMI innan, och att dessa skulle klara ett betydligt större antal servicesökanden än vad föregångaren gjort och detta med bibehållen eller t.o.m. förbättrad kvalitet.⁴⁴

Några förslag till att lösa de övriga problemen knutna till RRV:s kritik fanns inte. Likaså saknades en uppföljnings- och utvärderingsmall. Inte heller t.ex. fasta rutiner för handläggningen av yrkesrehabiliteringsärenden tillskapades.⁴⁵ Uppenbarligen strävade man efter att göra organisationerna mera kommunikativa eller likartade till sin organisatoriska struktur (framför allt de AMI som inte är av S-slag). Men kvar förefaller problemet stå med de olika kompetenserna och organisationsformerna: Af:s klassiska hierarkiska medan AMI till följd av uppgifternas karaktär tvingas behålla sin mera lösa koppling. Även om man inom (det "vanliga") AMI nu å ena sidan i större omfattning än tidigare kommer att sortera och skicka arbetshandikappade vidare, så kvarstår ändå krav på en specialistkompetens för att göra dessa bedömningar. I en av presentationerna av den nya FYR uttrycker man däremot om de resterande Af, att det är allmänna, närmast personliga, kvaliteter som krävs.⁴⁶ I vilken mån detta senare kommer att spilla över på AMI är svårt att hysa någon mening om. Konsekvenserna för vårt vidkommande måste vi emellertid söka utreda något.

⁴³. På fackpråk hette detta att man fick ansvar för "åtgärdsmedel för arbetshandikappade" samt "arbetsmarknadspolitiska åtgärdsmedel" eller mera kort anslagen C6 resp. B2.

⁴⁴. Olika s.k. FYR-information för AMV-personal i L-län daterade 930416, 930820, 931221, 940616, samt LAN-meddelande "Vad alla måste veta: FYR" (odaterat).

⁴⁵. Denna kritik har Rfv tydligt återkommit till under våren 1996 (se SDS 960301)

⁴⁶. För kundmottagningen framhålls t.ex "Stresstålighet", för arbetsvägledare "intresse av att hjälpa och stödja människor i besvärliga förändringssituationer", för yrkesvägledare att arbetet "underlättas om du har ett pedagogiskt intresse och lätt för att lyssna och prata med människor" och platsförmedlare att man skall "tycka om att jobba ute på företagen"... "utpräglad ansvarskänsla"... krav på förhandlingsförmåga i kontakterna medföretagen".

3.3.3.5. En not om AMV i Orkidéprojektet

Vem som representerar AMV i projektet är höljt i ett visst dunkel. Ursprungligen var det LAN som AMV:s representant företrädde. Senare har samtidigt både Af och AMI-Rh företrätt LAN i ledningsgruppen. För att slutligen komplicera saken ytterligare, har Af:s representant från början arbetat på LAN:s Vägledningsenhet, men sedan flyttat till AF för att slutligen övergå till AMI. Under hela denna tid och för övrigt från de allra första mötena i slutet av 1980-talet, har han således företrätt LAN. Slutligen skedde också FYR-förändringen vilket gjorde att den förstnämndes mandat formellt begränsades till AMI. Samtidigt har AMI-Rh haft och hela projektiden behållit sin medarbetare i gruppen

Så vart för detta oss när det gäller samarbetet kring Orkidén? Vad skall vi mena när vi säger LAN? Två saker måste förtydligas: dels beträffande vad som fortsättningsvis AMV's "avläggare" i projektet skall benämnas, dels om FYR-förändringen ändrar någonting härvidlag.

Utifrån ovanstående genomgång består LAN av två skilda organisationer (om vi bortser från Arbetslivstjänst) nämligen Af och AMI. Den senare kunde då uppdelas i en "standard"-AMI och en "special"-AMI (AMI-S t.ex. AMI-Rh i Vejbystrand se 3.3.3.3.). Även om tjänstekonstruktioner m.m. i långa stycken överensstämmer, skiljer sig dels uppdragets karaktär något åt dels närheten till Af och den historiska tradition och organisationsstruktur som beskrivits. I sistnämnda fall betyder närheten (i meningen en i stora drag geografiskt överensstämmande indelning) till Af - ofta i form av samlokalisering - sannolikt mycket för hur det dagliga arbete bedrivs.⁴⁷ AMI-Rh däremot har en fristående geografisk placering, från övriga AMI skilda servicetäckningsområden vilket försvårar hierarkisk kontroll, ett större beroende av att själv kunna marknadsföra sig och skapa en efterfrågan på de egna tjänsterna samt speciella krav som målgruppen ställer på en särskild professionell kunskap (om rörelsehinder).

Hasenfeld (1983) talar om tre funktioner för människobehandlande organisationer: Människosorterande (processing), människovidmakthållande och människoförändrande. Medan båda instituttyperna naturligtvis är människoförändrande, är det människosorterande inslaget - grovt förenklat att diagnosticera och skicka vidare till rätt instans - mycket mindre markant hos den specialinriktade organisationen AMI-Rh, vilket väsentligen kan antas påverka hur man arbetar. Istället är karaktären här nästan renodlat människoförändrande.

Det finns därför anledning att tala om **tre** organisationstyper (jfr 2.3.7 nedan) istället för två: AMI-S och Af som extrempunkter och AMI däremellan kanske snarare "lutande" åt

⁴⁷. Detta är såvitt jag vet inte alls undersökt, men det förefaller sannolikt att de gamla dragen från arbetsvården och det flexibla utbytet av tjänster mellan dessa bägge grenar på arbetsmarknadsverkets lokala träd, skulle vara tydligare här än mellan t.ex. AMI-Rh och Af.

Arbetsförmedlings-hållet⁴⁸. Grovt förenklat har AMI-Rh ett renodlat konsultuppdrag (endast specialistkompetens), Af ett handläggande/utredande uppdrag (generalistkompetens inom kategorierna plats- respektive arbetsförmedlare) och AMI både och. Eftersom jag för de fortsatta reonomangens skull måste välja, föredrar jag att tala om AMI-Rh eller AMI-S å den ena sidan och AMI/Af eller bara Af å den andra, även om jag är klar över att detta är en förenkling av det slag man ibland tvingas göra⁴⁹. Ett slutligt tungt argument för denna uppdelning ligger i det faktum att Af är den del av LAN som "sitter på pengarna" (fram till FYR-reformen). Vad AMI gör initieras, finansieras och kontrolleras därmed av Af, vilket ytterligare gör det svårt att **i detta sammanhang** tala om dem som helt åtskilda.

FYR-förändringen **kan** ha inneburit en förändring i detta avseende, men då denna kommer in sent i en projektprocess vilken har sin upprinnelse 3/4 decennium före projektidens utgång och där FYR endast varit ikraft det sista projektåret, är detta mindre troligt.

3.3.4. Samhall

Under 1970-talet efterlystes vid flera tillfällen ett samlat grepp på frågan om de arbets-handikappades sysselsättningssituation. Efter försök av flera utredningar lade slutligen den s.k. OSA-kommittén 1975 fram sitt betänkande, vilket ledde fram till riksdagsbeslut 1977 om en helt ny organisation för allt skyddat arbete, där staten föreslogs bli huvudman.⁵⁰ Den s.k. Nya OSA-kommittén förberedde 1978-79 de mera detaljerade förslag. Grundtanken var att staten skulle stå för alla kostnader för verksamheten.

Den nya organisationen som döptes till **Samhällsföretag**, övertog ett lapptäcke av åtgärder från ett nästan lika stort lapptäcke av huvudmän. Där fanns verkstäder för skyddad verksamhet, industriella beredskapsarbeten, kontorsarbetscentraler samt en uppsättning olika hemarbeten. Mer än 100 huvudmän figurerade här; landsting, kommuner, AMS, men också privata stiftelser m.m. Det som eftersträvades var en hög effektivitet genom stordrift av framför allt skyddade verkstäder (*Samhall, en bakgrundsinformation* 1989:15 ff). Till en början organiserades det hela som en central stiftelse - Samhällsföretag - som skulle ansvara för övergripande och gemensamma frågor. Vidare i 24 regionala stiftelser, en i varje län vilka helt enkelt ålades att följa Samhällsföretags beslut (Sjöström 1982:68).

Redan från första stund var aktiviteterna inriktade på varuproduktion, i de flesta fall i form av att man blev underleverantör till andra företag. Den organisatoriska struktur man valde var

⁴⁸. Jag vill ju påminna om att en av RRV:s kritiska punkter just gick ut på att det var svårt att särskilja Af och AMI:s kompetensområden och -ansvar i rehabiliteringsärenden.

⁴⁹ I 3.3.7. *Ett försök till en sammanfattande klassificering* behandlas därför Af/AMI som just Af med den senares egenskaper.

⁵⁰. OSA betyder *Organisationskommittén för Skyddat Arbete* och publicerade sitt betänkande som SOU 1975:82.

i enlighet härmed också den klassiskt hierarakiska linjevarianten med många beslutsnivåer. Under senare år har man i växande omfattning försökt inrikta aktiviteterna mot service och tjänsteproduktion (t.ex. lokalvård, restaurang och handel).

Antalet anställda arbetshandikappade var 1980 22.600 och har efterhand ökat till 28.500 idag (1995) spridda över c:a 800 arbetsplatser. År 1987 bytte moderbolaget med huvudkontoret i Tullinge namn till **Samhall**. Samtidigt fick alla dotterföretagen överta detta jämte ett särskiljande tillnamn t.ex. "Pile" eller "Lavi". Från och med 1990 har man möjlighet att sälja rehabiliteringstjänster på den öppna marknaden. Köpare är framför allt Försäkringskassan och olika arbetsgivare. Om dessa båda steg (1980 och 1987) motsvarar vad Samhalls ledning kallat utvecklingsskede 1 och 2, så innebär övergången till aktiebolagsform den 1 juli 1992 det tredje utvecklingsskedet. Härvid blev de regionala enheterna dotterbolag med status som självständiga bolag och rättssubjekt. Moderbolaget utser dock dotterbolagens styrelse.

Den statliga subventionen har under hela perioden pendlat mellan 120-130% av lönesumman för de arbetshandikappade, eller t.ex. för 1990/91 3,5 respektive 4,3 miljarder kronor. Därutöver har det i löpande priser varje år utgått ett statligt bidrag på mellan 0,3-0,4 miljarder till Samhalls fastighetskostnader. Totalt sett ligger subventionsgraden med andra ord fortfarande uppåt 140%, en nedgång från startåret då det belöpte sig till hela 175%. (*Samhall mot år 2000:65, verksamhetsberättelser*, Sjöström 1982:69).

Ett av Samhalls långsiktiga mål är att 3-6% av arbetsstyrkan varje år skall gå över till arbete utanför Samhall. Enligt detta effektivitetsmål har siffrorna enligt verksamhetsberättelserna varierat från c:a 1% (1980/81) upp till en topp 1988/89 med 5% för att nå en ny bottennotering genom en halvering 1991/92 varefter det åter börjat stiga, om än mera beskedligt. Från och med verksamhetsåret 1992/93 har Samhall av riksdagen i samband med bolagiseringen också fått det fulla ansvaret för dessa övergångar. De folkvalda ställer dessutom krav på ytterligare tre målområden; att de arbetshandikappade skall få meningsfulla och utvecklande arbeten, att en viss andel av rekryteringen sker från prioriterade grupper⁵¹ samt vissa ekonomiska resultatkrav⁵².

Under Samhalls första decenium har Samhall och AMV inbördes haft följande arbetsfördelning: AMS gör behovsbedömningen och beställer en viss volym arbetstillfällen per år av

⁵¹. "Med prioriterade grupper" förstås psykiskt sjuka, utvecklingsstörda och flerhandikappade. Målet för denna grupp har hela tiden legat på 40%. 1993 skedde 46% av ersättningsrekryteringen ("flödet till") enligt verksamhetsberättelsen från denna grupp. Hur stor del detta är av stockvariabeln ("beståndet", d.v.s. antalet arbetshandikappade) är svårt att säga eftersom trots allt så få lämnar verksamheten. De resterande 50-60 % består i första hand av "socialt" handikappade, t.ex. språkhandikappade, vilket i klartext innebär invandrare i första hand (*Samhall* 1994).

⁵². För 1997 gäller följande kvantitativt specificerade ägarkrav, med 1991/92 års siffra inom parentes. Volym arbetstillfällen: 31,9 miljoner arbetshandikappade (31,6), varav prioriterade grupper >40% (40%), andelen övergångar 3-6% (1,8%) och resultat 550 mkr i resultatförbättring jämfört med 1992. (-96 mkr).

Samhall. Utifrån vad Samhall anser sig veta om den egna verksamhetens kommersiella och organisatoriska förutsättningar det diskuterade året, lägger man ett motbud om hur många man kan ta emot och vad detta skulle kosta (i s.k. merkostnadsersättning). Riksdagen beslutar och sedan fördelar man gemensamt mellan och inom länen. Någon formell reglering av förhållandena gentemot de övriga rehabiliteringsaktörerna har däremot inte kommit till stånd.

Den regionala dotterbolaget (ett av de numera 19 regionala bolagen) i Kristianstad och södra Hallands län heter Samhall-Lavi⁵³. Den består av fyra s.k. lokala divisioner varav det är divisionen "Lokal industri", där det på Lavi förutom montering och förpackning också ingår grafisk verksamhet, som Orkidén har haft ett visst samröre.⁵⁴ Samhall-Lavi har 1500 anställda varav 1250 är arbetshandikappade och av dessa är c:a hälften rekryterade ur s.k. prioriterade grupper.

Sammanfattningsvis är således Samhall-Lavi en del i ett traditionellt, storskaligt och divisionaliserat producerande företag, vars organisatoriska uppbyggnad är strikt hierarkisk och där nyckelpersonerna är mellancheferna.

3.3.5. Föreningen Furuboda

Föreningen Furuboda är en ideell förening. De verksamheter man bedriver; utbildning, rehabilitering rekreation och socialt stöd, riktar sig till personer med olika sorters funktionshinder. Fastigheten där verksamheten är belägen, omfattande 9 tunnland, inköptes i början av 1960-talet av fribaptisten Ernst Skoog och strax därefter restes de första byggnaderna av honom (och hans kamrater i föreningen Furuboda Ungdomsgård). Läget är söder om Åhus på Kristianstadslättens sydspets. Efter några år härbärgerade gården sommarläger för en handikappaorganisation ("Barnen Lekar" från Helsingborg) och genom det lyckade utfallet och att gården fick rykte om sig att vara "handikappvänlig" fann man sin nisch (Roslund 1985: 16 ff). Dessa sommarläger har därefter blivit årligen återkommande företeelser.

Från 1967 har man inrättat ett samarbete med (den sekulariserade) Önnestad folkhögskola om givandet av folkhögskolekurser för gravt handikappade elever. Denna verksamhet har stegvis byggts ut och idag är Furuboda en egen folkhögskola som fortfarande expanderar. Från en start med ett 40-tal elever (Verksamhetsberättelser 1993, 1994) uppgår de f.n. (1995) till 90 stycken. Föreningen är organiserad i sex avdelningar med avdelningschefer direkt underställda

⁵³. Utöver dessa 19 bolag finns det 3 affärsbolag och 6 s.k. säljbolag inom koncernen (1995). Beträffande den Halländska delningen så var det Lumatic, Lavis systerföretag i Halland, som 1993 klövs mellan Samhall Bohusgruppen AB i Göteborg, dit de norra verkstäderna gick, och Samhall-Lavi i Kristianstad dit den södra delen fördes. En mindre del gick också till Samhall Dal Väst AB.

⁵⁴. De övriga tre divisionerna är *Industrialallianser*, *Konsument och Distribution* samt *Service och tjänster*.

Direktorn (och styrelse samt Årsmöte).

Utöver *folkhögskolan*, med sina pedagoger, skolassistenter, behandlingspersonal och fritidsledare finns det en avdelning "*Furuboda resurs*", under vilken den omfattande rese- respektive fritidsverksamheten sorterar m.m. Men "resursen" inbegriper främst det s.k. Kommunikationscentret. Där ger man, inom ramen för "en lustfylld pedagogik", framför allt kommunikationskurser för funktionshindrade. Här har en rad samverkansprojekt inom utbildning med olika handikapporganisationer utvecklats. Hit hänförs också det s.k. Afasiprojektet, där man i samarbete med Kristianstad kommun arbetar med att med hjälp av språkprogram träna människor med Afasi till att utvecklas i användandet av data och men även socialt. Men viktigast i detta sammanhang är, att det är här som Orkideprojektets deltagare utbildats i användandet av datorer.

Vid sidan av dessa bägge avdelningar finns *fyra* olika *serviceblock*: en administrativ, en vaktmästeri/fastighet, en service (tvätt, kök, gästhem, reception, kiosk och sim/gym) samt en assistansavdelning. I den sistnämnda finns läkare, handledare, sjuksköterskor jämte ett antal funktionsinriktade assistentgrupper som fungerar som kollektivt organiserade personliga assistenter åt de funktionshindrade studerandena. Trots denna på pappret organisatoriska top-down-uppdelning är en stor del av personalen experter; arbetsterapeuter, lärare, sjukgymnaster etc, med en stor grad av självständighet och eget handlingsutrymme. Den pyramidliknande karaktären på de nyligen för första gången upprättade organisationsdiagrammen skall därför inte heller övertolkas i termer av hierarkier, formalisering eller centralisering.

Verksamheten har efterhand tillbyggts. Den sammanlagda anpassade inomhusytan uppgår idag till mer än 10 000 kvm. År 1975 stod t.ex. den tempererade inomhusbassängen färdig med bl.a. en terapibassäng med 34 gradigt vatten. Man ger också ut "*Talkotten*", en sedan 1973 kvartalvis utkommande tidning, som enligt egna uppgifter når c:a 35 000 personer. Omsättningen uppgår 1994 till strax över 50 miljoner. Personalen var för 10 år sedan 140 talet personer under kurstid jämte tiotalet lärare. Den totala lönesumman belöpte sig då till c:a 10 miljoner. I dag är denna 3,5 gånger så stor. Bara assistenterna var 1993 (Före LSS infördes) 35 heltidsanställda, 87 deltids- och c:a 20 timanställda personer (*Verksamhetsberättelse* 1993:5, 1994, *Furuboda* 25 år 1985:11)

3.3.6. Socialförvaltningen/Omsorgsförvaltningen

I den kommunala organisation som 1982 i samband med Socialtjänstlagens införande avlöste den gamla socialvården, utkristalliserades tre verksamhetsfält som grundläggande: Äldre- och Handikappomsorg (ÄHO), Individ och Familjeomsorg (IOF) samt Barnomsorg (BO). Medan BO och ÄHO lyckades, som Sunesson (1990) uttryckt det, "spränga fattigdomsskalet", förblev IOF i allt väsentligt detsamma. Detta trots att en rad ambitiösa försök gjordes att

komma ifrån den historiska belastningen⁵⁵. Medan de bägge förstnämnda delarna av verksamheten brottades med problemet att försöka tillgodose en till synes aldrig sinande efterfrågan, konfronterade IOF under hela perioden en negativ massmedial exponering och allmänna legitimeringsbekymmer.

Alla eventuella traditionsbrytanden började också ebba ut under andra hälften av 1980-talet. Då gick, som man menade, bidragssummorna "i taket". På grund av detta och de förskjutningar i de politiska värderingar som parallellt ägt rum framför allt beträffande medborgarens inställning till den offentliga sektorn⁵⁶ och skattepolitiken, tvingades kommunerna skruva upp tempot ytterligare när det gällde uppfinningsrikedomen i att hantera den alltmer iögonfallande diskrepansen mellan å ena sidan växande utgifter (där de ökande bidragen uppfattades som motorn) och å andra sidan (genom de olika skattestoppen), en oförmåga till en motsvarande inkomstgenerering.

En av de härur emanerande lösningarna blev att kommunerna gavs en större rörelsefrihet visavi staten när det gällde handläggandet av de ålagda uppgifterna. Bl.a. begränsade man den tidigare rikhaltiga floran av obligatoriska nämnder, och stipulerade i praktiken istället obligatoriska **uppgifter**. Samtidigt förstärktes kraftigt statsbidragen av klumpsummekaraktär (de "generella bidragen") och ersatte bl.a. de tidigare högfrekvent förekommande specialdestinerade d.o. Flera kommuner ansökte om att bli s.k. "frikommuner" för att härigenom fritt kunna laborera även med de obligatoriska verksamheterna och således inte låta sig hindras av de restriktioner som kommunallagar eller speciallagstiftning reste.

Denna frihet utnyttjade flertalet kommuner till att spränga de gamla (och mest kostnadskrävande) förvaltningen; "Socialen" i sina beståndsdelar. Kristianstad följde härvidlag den kanske vanligaste linjen: Förskolan förenades med resten av den s.k. grundläggande utbildningen vilken nu oftast organiserades distriktsvis. Lite dubiöst brukar detta uttryckas så att man övergav "funktionsprincipen" till förmån för "närhetsprincipen", d. v. s. verksamhetens karaktär var inte längre den alltigenom ordnande principen utan "helhet" och geografisk tillhörighet blev lika mycket eller t.o.m. mer betydelsefulla.

⁵⁵. Jag åsyftar de olika ordningar som infördes med mottagningsgrupper på byråerna, tillskapandet av förebyggande arbete i form av samhällsarbete- och fältassistenttjänster, införandet av bruttonormer och socialförsäkringsliknande utbetalningssätt, i övrigt förenklade handläggningsrutiner etc.

⁵⁶. Redan tidigt i denna process visade Svalfors (1989) i sin avhandling "*Vem älskar välfärdsstaten?*", att det till synes utbredda kritiken mot välfärdsstaten inte riktade sig mot storleken, omfattningen eller grundidén i sig självt. Tvärtom var majoriteten av medborgarna 1986 när undersökningen gjordes, oerhört positiva. Nej, istället var det viss byråkrati samt förmodat missbruk av och olikartad handläggning av framför allt social- och bostadsbidrag, samt **sättet** välfärdsstatens olika åtgärder tillämpades på, som var föremål för medborgarnas upprördhet. Dessa resultat har sedan Svalfors åter erhållit i en närmast identisk replikundersökning 1992 (Svalfors, 1992). Författaren summerar detta kort på följande sätt: "*Som opinionsbilden såg ut 1986, ser den i stort sett ut 1992. De smärre förändringar som kan spåras går lika ofta i riktning mot ett förordande av större välfärdspolitiska utgifter som tvärtom. Stödet för någon genomgripande förändring av välfärdspolitikens finansiering är lika litet 1992 som 1986. Det grundläggande opinionstödet för socialpolitiken kombineras 1992 precis som 1986 med kritik av byråkrati och missänsksamhet mot välfärdspolitikens klienter.*" (Svalfors 1994:13).

Rest-socialförvaltningarna tog hand om Individ- och Familjeärendena (företrädesvis omhändertagande-, missbruks- och bidragsärenden) och en särskild Omsorgsnämnd inrättades. Denna senare skulle ha ansvaret för inte bara den tidigare äldre- och handikappomsorgen. I tur och ordning har till denna de förståndshandikappade och de psykiskt (s.k. medicinskt färdigbehandlade) sjuka inkorporerats. Det är med andra ord denna organisation som vi har anledning att intressera oss för här.

Hur skall vi då karaktärisera denna verksamhet? För det första så var den på samma gång omvärldsberoende och välvägränsad. Genom Ädelreformen 1992 gick man ifrån den s.k. kompetensprincipen och all ÄH-omsorg lades i samma hatt. I ett av äldreberedningens betänkande (SOU 1987:21) menade man att denna princip skulle innebära en bodelning, där primärkommunerna hade hela ansvaret för den "sociala" delen, medan det skulle vara landstingen som ansvarade för de rent medicinska uppgifterna inom framför allt hemsjukvården. Senare formulerade man detta så här:

Primärkommunerna skulle ta ansvaret för insatser som samspelar med och kompletterar varandra och ansvaret för att bereda äldre och yngre handikappade, som är i behov därav, service och vård i hemmet eller i särskilda boendeformer för service och omvårdnad. (Äldredelegationen Ds 1989:27 s.13)

Det var således ett på ytan väldefinierat fält där ambitionerna var stora, som man anträdde. Tanken var att detta skulle innefatta en kommunalisering av hemsjukvården, något som t.ex. inte ägt rum i Kristianstad vilket försvårar avgränsningen gentemot landstinget. Men även om rollen inom rehabiliteringen i övrigt som tilldelats såväl de gamla social- som de nya omsorgsförvaltningarna är välvägränsade, så är den diffus. Vad är det t.ex. man förväntas göra och vad är ens skyldigheter när det gäller de handikappade som faller bortom Omsorgslagens/LSS:s domäner? Jag har ovan pekat på svårigheterna att konkretisera begreppet social rehabilitering. Risken är dessutom stor att de "sociala" åtgärderna inriktas på uppehållande eller på välbefinnande inriktade terapeutiska verksamheter, snarare än arbete för självförsörjning.

Sedan införandet av en Omsorgsförvaltning i Kristianstad kommun 1992, har denna genomgått en omdaning från 19 olika resultatenheter med en chef till 7 distrikts- eller områdesbaserade enheter samt tre s.k. kommunövergripande d:o. En av dessa icke-territoriella enheter är "enheten för daglig verksamhet" dit Orkidén fördes från och med halvårsskiftet 1995. För var och en av dessa enheter finns en chef samt en föreståndare. Den "utplattade" organisationen har sålunda blivit något mindre platt. Varje chefs kontrollspann har således minskat "på bekostnad" av en utvidgning av antalet beslutsnivåer. Förvaltningen inrymmer, liksom sin föregångare om än i mindre skala, en utvecklad teknostruktur bestående av ADB-, ekonomi-, planeringsfunktioner etc.

Med lagen om LSS förändras bilden också för omsorgsförvaltningen. Behovet av hemtjänst omgestaltas nu när det gäller de funktionshindrade i kommunen (och minskar högst sannolikt) samtidigt som lagens införande innebär en rad nya uppgifter.

3.3.7. Ett försök till en sammanfattande klassificering.

3.3.7.1. Organisationernas allmänna karaktärsdrag

Vilken uppgift fyller nu en sådan här genomgång av de inblandade organisationerna? För det första förser det oss med en **historisk och kulturell** ram, vilket är en nödvändighet om förståelsen är grundad i den typ av s.k. institutionell organisationsteoretisk förståelse som jag ansluter mig till⁵⁷. Men det ger också, som jag inledningsvis påpekade, redan på detta stadium en möjlighet att mera **jämförande överblicka de grundläggande karaktären** hos våra organisationer och i samband härmed **klassificera dem utifrån sina egenskaper**. Härvid kommer jag att bruka en mera kontingensteoretiskt grundad ansats. Eftersom dessa perspektiv är ontologiskt och kunskapsteoretiskt inte alldeles lättförenade (Clegg 1990, Scott 1992, Mallander 1995) innebär detta att jag anlägger en mycket teoretisk-eklektisk - för att inte säga pragmatisk - hållning.

Hur skall vi således nu sammanfatta egenskaperna hos våra organisationer? Vår beskrivning ovan ger grovt underlag för en typifiering enligt tabell 3:1 nedan. Av denna framgår, när det gäller målgrupperna, att handikappet är kvalificerande för intervention i alla utom i Af:s fall, där detta endast gäller om det är förenligt med arbetslöshet (eller risk för arbetslöshet.) Vi ser också att alla formellt primärt syftar till att skapa arbete utom i Omsorgsförvaltningens fall där målet "bara" gäller om det bidrar till att höja individens välbefinnande⁵⁸. Eftersom alla har detta syfte samtidigt som att det inte går att variera arsenalen av åtgärder i all oändlighet föreligger det uppenbarligen en risk för överlappande domänanspråk här. Huruvida dessa isärgående leder till öppen konkurrens eller inte, beror på organisationernas relationer och hur deras insatser faktiskt kompletterar eller konkurrerar med varandra. Detta penetrerades redan i föregående kapitel.

⁵⁷ Detta kommer närmare att utvecklas i kapitel 5.

⁵⁸ Det kommer att framgå av den fortsatta framställningen att "arbete" i denna mening ger utrymme för en rad olika tolkningar.

AKTÖRER	MÅLGRUPP	SYFTE	ÅTGÄRDER	INBYGGDA KONFLIKTER
Försäkringskassan.	Arbetshandikappade, långtidssjukskrivna	Upphöra försörjas av FK helst genom arbete, samordna rehab.	Finansiera åtgärder f. rehabilitering	Rehabiliteringsbara vs utslagna, ej rehabiliteringsbara.
AMV: Arbetsförmedlingen	Arbetslösa, anställda som riskerar sitt arbete	Erhålla arbete på öppna arbetsmarkn.	Utrusta m hjälpmedel (HM)	Arbetslösa vs Anställda
AMV: AMI-Rh Vejbystrand	Arbetshandikappade, långtidssjukskrivna	Skapa föruts f. realistiskt val av utb och yrke	A-inf, A-prövning, A-träning, HM-utprovning.	Utb vs möjlighet få jobb.
Furuboda	Handikappade fr.a. lågutbildade	Ge en utb. fr.a. yrkesutbildning	HM-utprovning, A-platsanpassning, utb.	Socialt vs kognitivt behov, utb vs möjlighet få jobb
Samhall-Lavi	Arbetshandikappade, Socialt & psyk d:o	Få Arbets- och yrkesträning o. erfarenhet	Erbjuda Arbetsplatser	Vinst vs social åtaganden
Omsorgsförvaltningen	Handikappade som ej faller under någon annan	Individens välbefinnande	Yttersta ansvar m. stor handlingsfrihet	Arbetsrehab vs minska sociala problem

Tabell 3.1: Skillnader mellan de ingående och samverkande organisationerna i Orkidén. Tabellen är en anpassning vidareutveckling av Lindqvist 1995b:204)

Avslutningsvis är det notervärt, dels att i varje aktörs hållning finns en inneboende spänning ("Inbyggda konflikter") vilket både har lett till och ständigt kan leda till förskjutningar i åtgärder och också ändrade tyngdpunkter i de mål som organisationerna själva valt eller ålagts. Det är t.ex. uppenbart att åtgärder i enlighet med den s.k. rörlighetsbefrämjande arbetsmarknadspolitiken inom arbetsmarknadsverket innebar en förskjutning från arbetslösa i riktning mot de som hade arbete men kanske riskerade förlora detta. Vidare när det gäller "åtgärder" står det också klart att den kommunala omsorgens insatser, i motsats till vad som

gäller för de övriga organisationerna, vare sig är på förhand stipulerade eller formaliserade genom egna åtaganden eller laggrundade föreskrivanden "utifrån" när det gäller denna nischen. Det föreligger t.ex. inget kodifierat mål om daglig verksamhet för fysiskt handikappade om individen inte tillhör personkretsen utvecklingsstörda eller i detta avseendet jämställda grupper.

3.3.7.2. Mintzbergs klassifikation

Men om detta ger oss en bild av vad som är organisationernas uppgifter måste vi samtidigt, för att förstå varför utfallet blev som det blev, också begripa om och i så fall hur de olika strukturerna på våra organisationer påverkar agerandet. På vad sätt skiljer sig således dessa åt? Vilka är det som är lika respektive olika?

Den amerikanske managementforskaren och organisationsteoretikern Henry Mintzberg har givit sig på det halsbrytande experimentet att skissa de - som han menar vara - grundläggande gestalter som ligger bakom alla företag och organisationer.⁵⁹ Dessa strukturer bestäms av den omvärld eller omgivning som organisationen befinner sig i och så att säga anpassar sig till. De av Mintzberg således diskuterade organisationsmönsterna kan finnas inom en och samma organisation, men då är i allmänhet är ett av dem dominerande. Dock kan man oftast hänföra en godtycklig organisation till någon av de fem basala ömsesigt uteslutande strukturerna⁶⁰ Dessa är:

1. Den enkla (ibland också entreprenad-) strukturen.
2. Maskinbyråkratin.
3. Den professionella byråkratin.
4. Den divisionaliserade (ibland den diversifierade) formen.
5. Adhocratin.

Varje organisationstyp/struktur har en dominerande komponent. Dessutom kan man iakttaga skillnader i organisationstyperna beträffande utformningen av arbetsuppgifter samt styr- och kontrollsystem⁶¹. Vi skall strax återvända till detta. Låt oss först diskutera de olika komponenterna.

⁵⁹ Detta gör han framför allt i två relativt tidiga alster: "*The Structuring of Organizations*" (1979) och "*Structures in fives*" (1983).

⁶⁰ Mintzberg definierar Strukturen i en Organisation som summan av det sätt på vilket arbetet indelas i distinkta uppgifter och sedan utförs samordnat.

⁶¹ Mintzberg fastställer också ett antal Kontingens/omständighetsfaktorer som förklarar skillnader mellan de olika typerna. Detta lämnar vi för ögonblicket åt sidan.

- a. Den *strategiska spetsen* d.v.s. företagsledningen.
- b. *Teknostrukturen* består av de analytiker och experter som har till uppgift att göra andras arbete så effektivt som möjligt. T.ex. revisorer, ingenjörer, utbildare etc. framför allt genom att standardisera.
- c. *Driftskärnan* d.v.s. de rena operatörerna i produktionen.
- d. *Mellannivån* utgöres av mellanchefer som har vissa befogenheter och som förmedlar mellan a och c.
- e. *Stödstab* är de specialistenheter som skall stödja organisationen utan att själv delta i produktionen eller kärnverksamheten..

De fem organisationstyperna innebär nu följande.

1. *Enkla Strukturen* innefattar de okomplicerade organisationer (t.ex. små producerande familjeföretag) vilka är helt beroende av (a) den strategiska spetsen.

2. *Maskinbyråkratin* utgörs av de traditionellt massproducerande tillverkningsföretagen. Verksamheten är "rationell" och standardiserad. Mittlinjen eller mellannivån är funktionellt indelad och kontrollfunktionen är stark. Mellanchefer och staber utvecklar en fokusering på regler för de anställdas beteende och arbete. Det är driftskärnan som måste "befrias" från osäkerhet. Kommunikation är skriftlig. (b) Teknostrukturen spelar här en väsentlig roll.

3. *Den professionella Byråkratin*. Exempel härpå utgör universitet och sjukhus. Den dominerande kraften i organisationen bygger här på att man besitter en speciell kunskap. Dessa kunskaper ger expertismakt och stor autonomi åt de professionella. Strukturen är vag och icke-reglerande/kontrollerande och decentraliserad. Utbildningen sker utanför organisationen t.ex. i motsats till organisationstyp 2. Målet är att producera standardprodukter och ge service. Den dominerande komponent är (c) driftskärnan i människobehandlande organisationer ofta kallade "Gräsrotsbyråkrater" (Esping 1984, Johansson 1992).

4. *Den divisionaliserade formen*. Organisationen är här indelad i fristående divisioner. Viss (oftast långplans-, budget- och samordnings-) styrning från en central enhet. Denna form uppstår då man först diversifierat inom ett företag eller organisation. Divisionscheferna har stor betydelse för hur denna form lyckas, Det är med andra ord (d) mellannivån som är den dominerande.

5. *Adhocratin*. Strukturen är här organisk ⁶² och med en stor grad av specialisering. De

⁶². Tom Burns och G.M. Stalker pekade i sin studie "The management of Innovation" (1961), där de företrädesvis undersökte en rad skotska industrier, att den klassiska administrationsteorin - att det alltid existerade en uppsättning rationella principer vars tillämpning möjliggjorde en effektivt verkande organisation - bara hade bärighet under mycket restriktiva villkor. Således stämde principerna på de fall, där omgivningen var stabil och teknologins förändring långsam och överblickbar (ytterlighetsfallet här var

anställdas utbildningsnivå är hög. Arbetet utförs i mindre marknadsorienterade eller på annat sätt uppgiftsgivar orienterade grupper. Denna form uppstår när behoven av lärande växer. Mottot är därför innovation, kreativitet och samverkan. Organisationen förändras hela tiden beroende på uppdragets och de olika projektens karaktär. Detta är den mest komplexa strukturen av de fem.

Det är värt att understryka att det är organisationernas olika *omgivningsfaktorer och omgivningskrav* som leder till att olika strukturer skapas inom de olika organisationerna.⁶³

Låt oss nu studera nedanstående tabell 3.2. Här har jag mera överskådligt, men samtidigt också detaljerat, försökt återge de olika organisationsformerna. Poängen med denna översikt är att kunna relatera de olika organisationsformerna (rader) till de mönster som de i första kolumnen upptagna variablerna bildar och som avgör till vilken organisationsform man kan hänföra en viss studerad organisation.

en konstsilkesfabrik). Här förelåg en framgångsrik vad B&S kallade "**mekanisk**" eller "mekanistisk" organisation. Men när det gällde företag som stod inför en mera turbulent omgivning, där teknologin och marknaden snabbt förändrades - elektronikbranschen var på denna punkt extremfallet - krävdes en helt annan organisation för att hantera osäkerheten: en "**organisk**". Denna karaktäriserades av att kommunikationen, kontroll och auktoritetsrelationer är icke-hierarkiska, närmast nätverksliknande och oformaliserade. Ledningens roll är att ingjuta en intressegemenskap och således internt balansera de olika gruppernas önskemål samt tolka, mediera och reagera på omvärldens förändringskrav. Rollerna i företaget måste därför vara flexibla och ständigt omdefinieras. Morgan (1986:51) formulerar detta så, att härigenom skapades en organisation som, i motsats till den klassiska administrationsteorins maskinanalogi, bättre kanske kunde liknas vid en amöba.

⁶³ Mintzberg är också medveten om samspillet mellan inre och yttre faktorer härvidlag. Organisationerna har olika handlingsalternativ, men dessa är också avhängiga av t.ex. organisationens storlek, ålder, historia, företagskultur, teknologi samt samlade kompetens.

KARAKTÄRISTIK	Enkla strukturen	Maskinbyråkratin	Professionella byråkratin.	Divisionsstrukturen	Ad Hocratin
<i>Specialisering</i>	låg	hög funktionell	hög social	hög funktionell	hög social
<i>Formalisering</i>	låg	hög	låg	hög inom divisionen	låg
<i>Centralisering</i>	hög	hög	låg	begr decentralis	låg
<i>Omgivningen</i>	enkel, dynamisk	enkel, stabil	komplex, stabil	enkel, stabil	komplex, dynamisk
<i>Dominerande komponent</i>	strategiska spetsen	teknostrukturen	driftskärnan	mellannivån	stödstaben
<i>Allmän strukturklassific</i>	organisk	mekanistisk	mekanistisk	mekanistisk	organisk

Tabell 3.2: Sammanställning av Mintzbergs fem gestalter jämte dess dominerande komponenter. Anpassat och vidareutvecklat efter Robbins (1990:305).

3.3.7.3. Ledningsgruppsorganisationernas skillnader

Om vi nu brukar tabellens mönster på våra organisationer utifrån vad som genomgått i kapitel 3 erhåller vi följande bild:

För Furuboda och AMI-Rh gällde att deras organisationer var högt specialiserade men med låga grader av såväl formalisering som centralisering. Kontrollfunktionen förefaller ytterst begränsad. Omgivningarna är komplexa och relativt föränderliga men omvandlingen sker i en relativt stabil takt. I båda fallen är det gatubyråkraterna⁶⁴ med en viss expertstatus och

⁶⁴. Begreppet "Street-Level Bureaucrats" (SLB) - på svenska lite oprecist översatt till "Gräsrotsbyråkrater" av Esping (1984) - lanserades på 70-talet av den amerikanska samhällsforskaren Lipsky. SLB refererar till de tjänstemän i människobehandlande organisationer som (1) har en omfattande, oftast daglig klientkontakt och som har (2) stor handlingsfrihet i sitt arbete. De kan följaktligen inte styras i sitt arbete. Att detta gäller professionella typ läkare och psykologer är kanske inte ägnat att förvåna, men även handläggare på försäkringskassor, socialarbetare, vårdbiträden och hemtjänstassistenter liksom platsförmedlare och lärare räknas hit. Lipsky har ingående diskuterat följderna för verksamheterna m.m. av detta i Lipsky (1980). På svenska för Johansson (1992) en klargörande diskussion av fenomenet utifrån inhemska exempel.

stor autonomi⁶⁵, som dominerar verksamheten. Den allmänna strukturella klassificeringen ligger någonstans mellan den mekanistiska och den organiska. För våra övriga organisationer gäller i samtliga fall att omgivningen är relativt enkel (något mer komplicerad för omsorgsförvaltningen) men att förändringstakten accelererar. Det är t.ex. tvivelsutan så att FK:s nya roll har förändrat landskapet kring och därmed kraven från detsamma. Likaledes har de ökade kommunala åtagandena vi diskuterade ovan om psykiatri och äldreomsorg bidragit till både ökad komplexitet och förändringshastighet.

Det har framgått att såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan har en sammansatt struktur. Då vi preliminärt låtit deras huvudverksamheter (transfereringsutbetalnings- respektive förmedlings/vägledningsfunktionerna) karaktärisera organisationerna, kännetecknas dessa av en hög grad av funktionell specialisering (d.v.s. standardisering och avgränsning av arbetsuppgifterna). Kontroll-elementen är här starka (främst inom FK) såväl från de överordnade nivåerna som från handläggarna visavi klienterna. Uppenbarligen existerar i båda dessa organisationer en teknostruktur likaväl som en stödstab, men vare sig dessa eller driftskärnan - handläggarnas gräsrötsbyråkratiska karaktär till trots - har något självklar förstarangställning. Mintzberg (1983:174) menar emellertid att om arbetets karaktär är okomplicerat och stabil, behöver inte ens maskinbyråkratierna särskilt stora administrativa komponenter. Istället hänvisar han å ena sidan till vad han kallar *offentliga maskinbyråkratier*, vilka just är byråkratier inte bara för att arbetsuppgifterna är av rutinkaraktär utan också därför att de, som t.ex. Postverket eller Skattemyndigheten, är ansvariga inför allmänheten för vad de vidtar för åtgärder och granskas av dessa därefter; klienthanteringen måste upplevas som rättvis, rekryterings- och promoveringsförfarande likaså. För att uppnå denna effekt regleras verksamheten i detalj.

Men för det andra finns inslag av vad han kallar *kontrollbyråkrati*, där primäruppgiften just är att kontrollera eller t.o.m. övervaka (polis, tull etc). Det existerar således varierande men starka maskinbyråkratiska inslag hos såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan utan att teknostrukturen i något av fallen är särskilt framträdande. Då formaliserings- och centraliseringsgraden dessutom visserligen är sjunkande, men fortfarande hög jämfört t.ex. med Furuboda och AMI-Rh men även med Omsorgsförvaltningen, talar detta för att beteckna de båda förstnämnda som *modifierade maskinbyråkratier*.

Omsorgsförvaltningen har en jämförelsevis mindre utvecklad kontrollfunktion och en specialisering som är mera social (bredare kunskapsbas med mindre väldefinierade klientgrupper). I dimensionen mekanistisk-organisk hamnar samtliga tre sistnämnda mitt

⁶⁵. *Specialisering* kan uppnås på två sätt. Å ena sidan genom standardisering av arbetsuppgifterna (*funktionell specialisering*). Genom denna *arbetsdelning* bryts arbetena ned i enkla och repetitiva aktiviteter. Å andra sidan genom standardisering av skickligheter, individerna - inte arbetet - specialiseras (*social specialisering*). I detta senare fall av *arbetsfördelning* kan inte som i det föregående uppgifterna rutiniseras eller ett enkelt utbyte av personal äga rum..

mellan, dock närmare den mekanistiska positionen än Furuboda/AMI.

För Samhall tyder våra data på följande mönster: Specialiseringen är hög men bara i meningen funktionsuppdelad (arbetsdelad). Den hierarkiska strukturen, fast divisions- och avdelningsuppdelning och omfattande storlek har lett till hög formaliserings- och centraliseringsgrad. Mellannivån eller mittlinjen är här den dominerande komponenten. Omgivningen upplevs som stabil om än något mera turbulent i takt med bolagiseringar och att lönsamhetskraven växer. Om Samhalls allmänna struktur är den mest mekanistiska så är själva verksamheten på Orkidén den avgjort mest organiska av de här företrädna. I denna senare dominerar den strategiska spetsen d.v.s. ledningstandemen som i praktiken också styr den dagliga verksamheten här. Den funktionella specialiseringen är inte betydelselös men alla hjälps åt med de flesta arbetsuppgifterna. Samtidigt har (särskilt en av) arbetsledarna en stor specialistkompetens på datorområdet, men denna eftersträvar man ju att dela med sig av. Formaliseringen här är, som man kanske kunde förvänta sig i en liten organisation, extremt låg.

Av denna genomgång framgår, att vi med relativt små reservationer kan placera Furuboda och AMI-Rh som *modifierade professionella byråkratier*, FK och AF som *modifierade maskinbyråkratier* med Omsorgsförvaltningen någonstans mitt emellan. Samhall har en tämligen renodlad *divisionsstruktur* medan Orkidén själv har den *enkla strukturen*.

En slutsats av detta resonemang är, att det är ett antal organisationerna vars struktur kvalitativt avviker från varandras bl.a. beroende på att de responderar mot olika omgivningar och förmodade krav och förväntningar från dessa. Detta framgick t.ex. av Tabell 3.1. där det tog sig uttryck som skillnader avseende syfte, åtgärder och inbyggda konflikter. Olika heterna medför också att man sannolikt närmar sig problemen, frågorna och förståelsen i ledningsgruppen utifrån skilda tolknings- och definitionshorisonter.

Jag vill därför argumentera för att skillnader i centralisering, specialisering och formalisering - med andra ord strukturella organisationskaraktäristika - försvårar förståelsen och kommunikationen mellan olika kollektiva aktörer vid samverkan. Inte primärt i sig utan förmedlat genom vad medlemmarna härutifrån kognitivt och normativt uppfattar som problem och möjligheter. Detta blir självklart tydligast om företrädarna är representativa och mera tveksamt om de inte är det. Egenskaperna och de tolknings- och meningsgivande dimensionen är således inte helt determinerande, men denna handlingsteoretiska aspekt lämnas här för ögonblicket åt sidan.

Klassifikationen på basis av Mintzbergs karaktäristiska, d.v.s. att de i ledningsgruppen ingående organisationerna går att gruppera i tre organisationstyper, pekar således i riktning mot att ett samarbete är osannolikt. Men vad säger den empiriska forskningen? Relationen

samarbete - likhet förefaller lite undersökt. Emellertid summerar Mulford i sin breda översikt (1984:86) det erfarenhetsmässiga läget så, att skillnader i organisatoriska egenskaper är positivt korrelerat med konflikter och negativt korrelerat med utbyte⁶⁶. Med andra ord; viljan att samarbete - vilket förutsätter ett intresse för utbyte - blir mindre om man är olika och viljan till utbyte minskar då. **Utifrån dessa båda källor skulle ett samarbete typ Orkidén vara en osannolikhet för att inte säga en paradox? Hur skall vi förstå denna till synes varande motsägelse?** Dessa för vår analys centrala frågor skall jag återkomma till i kapitel 5 och 6 nedan.

3.4. Utvikning: En alternativ klassifikation

Det saknas emellertid inte helt alternativ till Mintzbergs här använda angreppssätt. Homogeniteten som förutsättning för samarbete skulle kunna diskuteras i andra termer, särskilt om vi begränsar oss till människobehandlande verksamheter. Roine Johansson (1992) har t.ex. utvecklat en ansats som skulle kunna brukas som ett alternativ till Mintzbergs kontingensgrundade attributiva strukturperspektiv. Den förres utgångspunkt är istället den enskilde handläggarens - gräsrotsbyråkratens - perspektiv och den handlingsfrihet han åtnjuter utifrån den organisatoriska kontexten. Genom denna senare avgörs villkoren för hur klienten behandlas inom olika människobehandlande byråkratier, hur han omvandlas från "indivud" till ärende. Om det föreligger stora likheter här skulle man - utifrån vad som tidigare anförts - kunna argumentera för att organisationerna skulle vara samarbetsbenägna, medan en alltför stor divergens borde försvåra en sådan vilja till samverkan.

Författaren konstruerar fem dimensioner. Dessa fem är visserligen inbördes relaterade men kan aldrig helt reduceras till eller inordnas under varandra.

1. *Graden av regelbundenhet.* Här avses regelsystemets detaljeringsgrad (detaljerade regler v.s. ramlagar) och hur dessa tillämpas (strikt vs flexibel).
2. *Graden av specialisering.* Detta handlar om arbetsfältets snävhet och hur mycket information som erfordras. Stor snävhet innebär att lite information krävs om klienter och därmed kan standardiserade metoder brukas i konverteringen av klienten till ett ärende.
3. *Tiden per ärende.* Om ärendena uppfattas som homogena och procedurerna är välkända, implicerar detta kortare tid, annars längre.
4. *Intresseorienteringen.* Det är av vikt för varje välfärdsbyråkrati att upprätthålla sin legitimitet och trovärdighet. Detta gör att man måste bevaka att få "rätt" klienter, endast acceptera dem som är formellt berättigade. Med andra ord måste åtminstone ett minimum av kontroll till för att gränserna skall kunna upprätthållas. Utifrån detta måste en avstämning ske hur mycket kontroll och hur mycket serviceinriktning som tillåts ingå i klientrelationen.
5. *Distanseringen.* Här åsyftas avståndet i tid och rum. Vilken typ av möte äger rum

⁶⁶. Det förtjänar att framhållas att han då främst betonar en aspekt av strukturdimensionerna: graden av formalisering.

(skriftligt, face-to-face etc.)? Hur länge varar kontakten varje gång?

Kan då denna typologi tjäna som grundval för att se om de ingående organisationerna är "tillräckligt lika" och därmed göra utsagor om förutsättningarna för samverkan som var fallet med Mintzberg? Kan vi på motsvarande sätt skönja några klustermönster i hur man bemöter och tänker om klienter? Det förefaller på ett allmänt plan inte omöjligt, men måste i mitt specifika fall ändå avvisas som ett konkret alternativ. Skälen härtill är för det första att en sådan ansats kräver ett långt mera ingående vetande om arbetsprocesserna och den interna organiseringen än den motsvarande kunskapsbakgrund Mintzberg tarvade och någon erforderlig sådan besitter jag inte med föreliggande uppläggning. För det andra synes det mig finnas en stor inbördes variation inom några av organisationerna i gräsrotsbyråkraternas sätt att bemöta klienterna beroende på inom vilken avdelning/sektion man arbetar etc. Johansson (1987) själv har bl.a. pekat på detta när det gällde Försäkringskassan, vilket också refererades ovan. För det tredje är det tveksamt om Samhall på ett meningsfullt sätt skulle kunna inrangeras i en sådan välfärdsbyråkratisk ram.

Anledningen till att jag - trots denna slutsats - ändå behandlar ansatsen är att jag tror, att om vi enbart begränsade oss till de berörda avdelningarna inom våra samverkande organisationer och *faktiskt hade* undersökt dem i dessa avseenden, så skulle ett liknande mönster som det vi erhållit ovan med hjälp av Mintzberg framträda. Detta skulle möjligen utgöra ett svagt stöd för mina slutsatser. Mycket schematiskt, och aningen spekulativt, förefaller således AMI-Rh och Furuboda i de fem relevanta avseendena kunna karaktäriseras; flexibla regler med ramtillämpning, täckande ett vitt fält (låg specialiseringsgrad), lång tid per ärende, servicedominerad "intresseinriktning", samt relativt varaktiga relationer med stor rumslig närhet (uteslutande face-to-face-kontakter). FK och Af/AMI skiljer sig åt genom större detaljreglering och en mindre flexibel regeltolkning (i FK:s fall ökande i Af/AMI sannolikt minskande), snävare fält (högre specialiseringsgrad), kortare tid per ärende, starkare kontrollinriktning, samt varierande varaktighet och större distansering i rummet (telefon och brevledes kommunikation används flitigare). I sistnämnda fall innebär emellertid t.ex. en utflyttad platsförmedling att den rumsliga dimensionen något modifieras. Omsorgsförvaltningen (när det gäller hemtjänsten och sociala rehabiliteringsåtgärder) är en ramstyrd verksamhet med varierande grad av flexibilitet (ofta mycket strikta tillämpningsföreskrifter), relativt låg specialiseringsgrad, relativt lång tid per ärende, serviceorientering men med kontrollinslag (framför allt för att upprätthålla gränser visavi sjukvården), rumslig närhet samt varaktiga relationer.

Denna - och jag vill än en gång understryka detta - högst spekulativa och måhända aningen missvisande användning av typologin antyder således, att vi här får två grupper där AMI-Rh och Furuboda finns å den ena sidan och Af/AMI och FK å den andra. Omsorgsförvaltningen påminner om de bägge första men bör placeras mellan de båda. Därmed skulle, med de

anförda reservationerna, vi erhållit ett begränsat stöd för det resultat vi erhöll ovan med Mintzbergs benägna bistånd.

4. Resultat

4.1. Metod och tillvägagångssätt

I kapitel 1 framhöll jag att överenskommelsen om en dokumentation i "min" del innefattade ett kvalitativt angreppssätt. Materialet för detta har - utöver ett offentligt dokumentmaterial som studerats - bestått av observationsanteckningar samt främst tolv intervjuer med ledningsgruppens deltagare. Kvalitativa metoder är ett centralt inslag i den forskning där man genom tolkning försöker **skapa mening** åt framtagna beskrivande data. Bakom individens handlande finns det en tanke förankrad i en större helhet - personens vardag och världsförståelse - som måste bli åtkomlig för forskaren. (Bogdan & Taylor 1984, Repstad 1994). Bara genom att se personen i detta sammanhang eller låta individen i fritt samtal få utveckla sin syn utan att frågorna bryter sönder denna helhet, kan man vinna den eftersträlvade förståelsen och följaktligen begripa den enskilde och gruppens/organisationens handlande. Det således denna mera omfattande bild som intervjuerna syftade till att frilägga.

Ledningsgruppen utgjordes under projektperioden av de båda dåvarande arbetsledarna samt en representant för var och en av de ingående organisationerna Försäkringskassans lokalkontor, Samhall-Lavi, Arbetsförmedlingen/Arbetsmarknadsinstitutet, AMI-Rh och Furuboda vilka vid tidpunkten företrädde ifrågakommande verksamhet på mötena. Vidare omsorgschefen i kommunen samt den f.d. handikappkonsulenten i Kristianstad liksom den senares efterträdare i gruppen och i tjänsten. Slutligen intervjuades ordföranden liksom vice ordföranden i omsorgsnämnden. Uppläggningsen av intervjuerna var, att de skulle vara tematiserade men i övrigt ha karaktären av löst strukturerade samtal. En intervjuguide gjordes upp vilken i stora drag följdes (se Appendix 1).

Mötena genomfördes i november och december 1994 på respektive intervjupersons arbetsrum eller motsvarande. Samtliga samtal togs upp på band. Vid denna tidpunkt hade jag varit inkopplad på projektet under ett år, varför vi var relativt kontanta. Jag hade också ganska tydligt - om än aldrig bokstavligen - klargjort min sympatiska inställning till projektet. Intervjuerna hade därför en mycket öppen, för att inte säga familjär karaktär. Detta gjorde att jag ibland i inte följde upp undringarna på det sätt jag borde, då jag utgick från att det skulle "ge sig" efterhand. Samtalen varade med ett undantag 1,5-2,5 timmar. Samtliga intervjuer skrevs ut i sin helhet, nio av mig och tre med sekreterarhjälp från Kristianstad Omsorgsförvaltning. Trots imponerande ansträngningar från dessa senare, fick stora delar av intervjuerna omtolkas, då mina hjälpsamma assistenter hade svårigheter både med att ge mening åt den understundom fackmässigt lite exkluderande terminologin men framför allt p.g.a. den bitvis ganska dåliga ljudkvaliteten. Utskrivna kom intervjuerna att omfatta c:a 300 mycket tätskrivna sidor (knappt 1,2 MB).

Därutöver tillkommer ett trettiotal sidor observationsanteckningar från de drygt tiotalet ledningsgruppsmöten som jag deltagit i under projektperioden. De senare har inte systematiskt bearbetats utan främst tjänat som allmän referensram och stöd i förståelsen av vad som sägs i intervjuerna och vad som sker på sammanträdena.

Flera olika angreppssätt har brukats för att "komma till tals" med materialet. Först genomlästes det i sin helhet ett otal gånger. Därefter gjorde jag för var intervju ett försök till rubriksättning (kodning) i marginalen som svar på frågan: "Vad är det de pratar om här"? Poängen var att försöka se vad intervjugpersonerna verkligen pratade om när vi diskuterade utifrån de tematiserade frågorna (Jfr Intervjuguide) utan att dessa senare vid bearbetningen senare självklart blev till koder, d.v.s. fungerade som förkonceptualiserade och läsande mallar. Exempel på sådana teman var relationen Arbete-Sysselsättning, relationen sluss-slutstation, den egna organisationens relation till andra organisationer, den egna organisationens karaktärsdrag. Eftersom jag trots försiktigheten ändå hamnade i dessa förkonceptualiserade mallar, sannolikt beroende på att jag styrt samtalen mycket mer än vad jag vid tillfällena själv uppfattat, släpptes detta sätt att närma sig materialet.

Ytterligare några ingångar prövades. För att få en överblick av vad de olika intervjuerna innehöll upprättade jag bl.a. "innehållskartor" över sex av de tolv samtalen. För respektive intervju upprättades två lodräta kolumner där den ena innefattade sid- och radnumrering och den andra kodade sammanfattningar vad som "utspann" sig i texten. Detta ger - liksom t.ex. klassiska översikter av innehållsförteckningskaraktär - en lättöverblickbar, men aningen tungarbetad översikt av kvalitativt material och dessutom behäftad med stora övertolkningsrisker i meningen att tanken riskerar att låsas fast i denna "mall". Även om jag här använde ett vardagligt språk, stod det snart klart att en stor del av det som sades ändå kunde insorteras under de temata som återfinns i intervjuguiden och samtalen (jfr ovan). Samtliga dessa försök ledde inte till någon slutlig bearbetning, men bidrog säkert till att jag blev ytterligare bekant med materialet.

Jag gjorde också ett försök att använda mig av ett dataprogram för bearbetning av kvalitativt material; det australiensiska programmet NUD*IST. Även detta utföll mindre bra, beroende på att mina textenheter oftast blev för stora (vilket gjorde att i extrema fall 6-8 kvalitativt skilda under-teman avhandlades av IP inom ramen för en textenhet). (Bruhn & Lindberg 1996, Richards & Richards, 1994)

Förhandenvarande tolkning har istället vuxit fram på följande sätt: Ett antal teman har kodats i det utskrivna materialet. Därefter har data sammanförts under dessa koder. Totalt utgjorde dessa ursprungligen 25 stycken teman. De teman vars material var omfattande eller svåröverblickbara har sedan genomgått en kraftig datareduktion. Vidare har vissa sammanförts till nya teman. (Miles & Huberman 1994a, b). Därefter har skissartade korta sammanfattningar

skrivits om vart och ett av de kvarvarande teman. Utifrån dessa har sedan den omläsning av materialet ägt rum som ligger till grund för föreliggande presentation. Därvid har matriser, eller kanske bättre; egenhändigt konstruerade tablåer kommit till användning. På dessa har organisationerna och deras företrädare satts lodrätt och skilda ur materialet framsprungna s.k. teoretiska begrepp vågrätt. (Strauss, 1987) Exempel på detta utgjorde när det gällde "den egna organisationen", "expertis", "grad av handlingsfrihet", "flexibilitet" etc. En del av dessa fick överges eller uppgå i andra. Ur dessa senare framsprang de sammanfattande kategorier som framgår nedan under respektive avsnitt (4.2 och framåt i kapitlet).

Jag vill understryka att tillvägagångssättet **inte** kan beskrivas som **induktivt** (d.v.s. lite förenklat att teorin vuxit fram ur data). Eftersom samtidigt försök till teoretiska formuleringar har gjorts, har de bägge tolkningsprocesserna säkerligen påverkat varandra. Snarast bör tillvägagångssättet åsättas rubriken "double-fitting", eller anpassning från två håll; en sorts ömsesidig och samtidig avstämningsprocess mellan teori och empiri. (Berner 1989, Turner 1981, Gunnarsson 1993).

Det skrivna materialet har förelagts ledningsgruppen vid två tillfällen under våren 1996 men gruppen har kontinuerligt hållits underrättad om arbetets framskridande eller brist på detsamma. Det senare av de båda presentationstillfällena innefattade i stort sett en fullständig text, medan det första omfattade en större del där nuvarande kapitel 1 och 3 samt en längre historisk beskrivning av projektet utgjorde lejonparten. I bägge fallen fick ledamöterna i gruppen - utöver mötestillfället - ett antal veckor på sig att inkomma med synpunkter, kritik eller undringar.

Ledningsgruppens medlemmar uttalade aktivt på ett tidigt stadium att i denna del (till skillnad från den som undersökte de arbetshandikappade medarbetarnas välfärdsituation, Folkesson 1996) förelåg inga skäl att skydda intervjupersonernas identitet. Jag har följaktligen inte ändrat på namn eller platser där dessa härigenom kunnat identifieras i citaten. Däremot i några andra fall där lokalt mera kända, men egentligen av projektet oberörda personer, annars stått att känna igen. Detta är för övrigt de enda ingrepp som gjorts i intervjutexten utöver de nedkortningar som särskilt markerats. Trots att jag således haft möjligheten att använda namnen har jag avstått från detta i min kommenterande text. Istället har jag valt att bruka respondenternas funktion, tjänstetitel eller organisationstillhörighet när det refererats till dem i texten. För att det hela inte skall bli helt överblickbart för läsaren har jag i Apenndix 2 bifogat en förteckning över ledningsgruppens ledamöter under projektperioden. Kanske har jag förfarit på detta sätt - att inte nämna respondenterna vid namn löpande i texten - för att underlätta mitt eget distansering vid analysen av materialet, men främst tror för att jag tror att *innehållet* i det sagda därigenom skall framhållas.

Att söka framhålla innehållet är emellertid ingenting som ger sig själv. Det finns alltid en risk

för ett överutnyttjande av citat. De flesta textböcker rekommenderar en sparsmakad återhållsamhet och eftersträvad kärnfullhet i bruket av desamma (Repstad a.a.). Denvall (1994:172ff) menar t.ex. (med stöd av Gerholm 1993) att ett alltför omfattande bruk kan utnyttjas som "retoriska knep". Därmed skulle de inte fungera som avsett; d.v.s. koncist återge en mening och slutsatser som är svåra att förmedla genom t.ex. forskarsamhällets traditionella disciplinära kategorier. Att mina referat av respondenterna understundom i sin "tjockhet" riskerar att komma farligt nära detta eller kanske härigenom öppna för tvetydiga tolkningar är jag väl medveten om. Med ett annat uppdrag hade jag kanske valt en mera "restriktiv" framställningsform, men nu har den ursprungliga rapporttexten - trots sin vetenskapliga snårighet - tillkommit i ett försök att redovisa resultaten för en bredare krets, vilket naturligtvis också återspeglas även i denna omarbetade och ur referatsynpunkt nedstruktura form. Det är emellertid min övertygelse att ett ytterligare beskärande av citaten möjligen något förhöjt läsbarheten men inte ändrat konklusionerna. Och det substansiella i utsagorna menar jag trots allt framgår ändå.

Slutligen något om tecknen i citaten i det följande. Punkter markerar pauser. Utan några anspråk på exakthet representerar två punkter en dubbelt så lång paus som en punkt, tre punkter tre gånger så lång etc. Enkelt snedstreck markerar talavbrott annat än paus. Det kan dels vara frågan om att respondenten eller intervjuaren - beroende på vem som talar - skjuter in mening eller avbryter. Men det kan vidare handla om ett konstgjort talavbrott. I det senare fallet rör det sig om att jag strukit enstaka ord eller kortare mening som bedömts irrelevant för sammanhanget. Om det i sistnämnda fallet handlat om en längre eller flera meningar har detta markerats genom användandet av dubbelt snedstreck.

4.2. Den egna organisationen

Utifrån vad som skisserades i de bägge föregående kapitlen, har vi anledning att förmoda att det skulle föreligga stora skillnader mellan de deltagande organisationernas upplevelser angående organisationsstrukturen, domäner, förändringsmönster men också i synen på den egna rollen och vilka bidrag man föreställde sig man kunde ge till Orkidéprojektet. Låt oss därför nu titta närmare på de olika representanternas syn på den egna organisationen. En av poängerna med en kvalitativ ansats ligger i, att försöka fånga helheter. Men för att dessa helheter skall bli gripbara måste de analytiskt delas upp i underkategorier, vilka sinsemellan aldrig kan bli ömsesidigt uteslutande. Jag menar därför, att tre begrepp fångar, med förbluffande små inbördes variationer (jämfört med vad vi kunde förvänta oss utifrån det som sades i kapitel 3), företrädarnas syn på den egna organisation: den är platt/plattare, öppen/öppnare, och förändringsbenägen. Låt oss titta på dessa i tur och ordning.

4.2.1. Den platta organisationen

Med undantag av företrädaren för Samhall, som utan kommentar återger sina minst fyra beslutsnivåer (central-, divisionschef-, platschef- samt arbetsledningsnivån), uttrycker samtliga intervjupersoner att deras organisationer är - eller snarare har **blivit** - väsentligen plattare.

Det som har skett, det är ju att.. äh man har velat utveckla målstyrningen och skapa en organisation, en ledning och ett budgetansvar som stämmer överens och naturligtvis en verksamhetsuppföljning som stämmer överens med det, och då har man plockat bort ett stort antal mellanchefer och plockat bort organisationer och avdelningar och sånt som..som inte riktigt stämmer med linjen. Det har skapats en linje från generaldirektören till LAN-direktören och fältcheferna. Det är de tre leden där finns egentligen. Och där varje nivå har sin budget så att säga och har ansvar för budgeten och besluten tas inom de respektive organisationerna.

Medan AMI/AF:s ledningsgruppsmedlem trycker på plattheten som en del av förtydligandet av ansvarsområden, understryker Försäkringskassans och AMI:s medlemmar i ledningsgruppen bara karaktären utan att direkt knyta den till några konkreta fördelar eller särskilda problem som det löser. Man framhåller förtjänsterna med tendensen och understryker att man finner den sympatisk och rättfärdig:

Ja, om jag börjar med om det är en hierarkisk organisation så har den ju varit det, men den är det inte längre. Den är ganska tillplattad. Beskriver man den uppifrån så har vi ju en liten förvaltningsledning som består av fyra personer. I övrigt är den ju uppdelad i sådana här lokala kontor. Och på de lokala kontoren så finns det ju i regel bara två nivåer, ja det finns ju tre; kontorschef, sektionschef och handläggare. Så att den är ganska rejält tillplattad idag vill jag påstå.

En likartad positiv grundhållning uttrycks från Omsorgsförvaltningen sida:

tidigare var det...det har ju skett organisationsförändringar så många gånger men från början var det ju alltså en förvaltningschef och sedan så har det ju varit då avdelnings chefer och det fanns en hemtjänstinspektör, en avdelningschef för äldreomsorg och sedan fanns det dessutom inspektörstjänster mitt uppe i alltihopa. Så att det har ju skett en förändring till det bättre. Det tycker jag.

Politikerrepresentanterna framhåller samma sak och understryker de implikationer detta medför för dem som grupp:

.Ja, min uppfattning, är den i alla fall det....i och med att ../hela omsorgsförvaltningen är en så platt organisation så medger den inte resursmässigt att man lägger sig i för mycket,

utan den gör i sig att alla måste ta sitt ansvar.

Däremot pekar förvaltningens tjänstemän på att tillplattningen också **skapat** en del problem:

I: Tycker du att ni har plattat till organisationen?

R: Ja, så in i bängen. Men dessutom har vi väl gått tillbaka ett steg. Vi började ju med en organisation med 19 resultatenheter under mig år 1992 när jag kom hit och det var ju väldigt små klossar och sedan, när vi då fick klart för oss att vi skulle ta över omsorgen med mera speciella eller specialiteter va, att det blir mer och mer krav på olika kvaliteter på den här lilla klossen, så insåg vi att de hade inte vad ska vi kalla det för tillräcklig redundans i sig utan vi var tvungna att göra dem större så vi gick ju från 19 till 7 områden. Då blev plattheten (skratt) inte så tydlig längre.

I: Det betyder att ni införde också ytterligare en mellannivå?

R: Ja, det kan man faktiskt säga att det finns nu 7 områdeschefer och de har sedan ett antal föreståndare hos sig. Men jag tycker, att det får man bjuda på. Och enligt alla organisationsteorier som jag har förstått så är det en omöjlighet att leda från en ledning med så pass många med full effekt, va.

De alltför vidsträckta kontrollspannen är emellertid inte den enda svårigheten som Omsorgsförvaltningarna drabbats av. Ett annat problem som berörs är, att när decentraliseringssträvandena drivits långt, har det resulterat i en tillplattad organisation där även specialister och stabsordnade funktioner försvinner. Komplikationen att t.ex. inte ha erforderlig rättslig expertis tillgänglig i förvaltningen kan illustrera dilemmat:

R: Nej, utan då kallar man in denna mannen som numera egentligen har gått i pension. Det kändes i synnerhet nu. Vi hade upphandling av färdtjänst. Och då upplevde jag och NN som skötte det att... vi hade gärna sett att här hade funnits en jurist som kunde talat om: Gör vi rätt enligt EES-avtalet nu när vi annonserar och upphandlar...och är vi rätt på det överhuvudtaget? Här fick vi då ett ärende; ett av företagen som lade ett anbud gick till länsrätten och ville få en upphandling upphävd.

I: På grund av att ni inte hade följt bestämmelserna i EES-avtalet?

R: Ja, han ansåg det. Men nu prövades och vi fick rätt på alla punkter som vi var anklagade för att inte ha skött. Så att vi fick rätt så det var inga problem där.

Men dessa i erfarenheter grundade betänkligheter är snarast undantag. Man framhåller

förtjänsterna med och understryker, som framgått av citaten, att man bekänner sig till tanken.

Förändringsaspekten tas upp separat nedan. Det är emellertid värt att redan här understryka en skillnad i synsätt i organisationernas sätt att referera till graden av hierarkisk uppbyggnad. Om alla som modeller förefaller avvisa den, så skiljer de sig sinsemellan så tillvida att de "modifierade maskinbyråkratierna" (inklusive omsorgsförvaltningen) alltid syftade på det jämfört med tidigare *förändrade* tillståndet medan AMI och Furubodas representanter mera tog begreppen för givna och föreföll utgå från icke-hierarkier som sitt naturliga tillstånd. Jämfört med en traditionell pyramidformad hierarki med många led och nivåer, så är t.ex. AMI en så platt organisation så att den lånar element från professionella organisationer av ad-hoc typ och låter samordningsfunktionen och lagkonsulenten ersätta arbetsledare eller chefer.⁶⁷ I nästkommande avsnitt skall motsvarande underförstådda föreställning hos Furubodas personal komma till uttryck.

4.2.2. Den öppna organisationen

Ett annat gemensamt drag utgörs av uppfattningen om den egna verksamheten som en öppen, med omgivningen aktivt interagerande organisation. Detta drag är också mycket genomgående, men i motsats till bilden av den platta organisationen kommer detta till uttryck i de olika representanternas betoningar av skilda företeelser; rekryteringen till verksamheten, konsulterandet av extern expertis, en allmän flexibilitet och i några fall finansieringsproblemen.

Samtliga av de inblandade organisationerna (med undantag av Samhall-Lavi som jag avslutningsvis under denna punkt kommer att diskutera för sig) framhåller öppenheten i **rekryteringen**. Precis som beträffande *den platta organisationen* ovan är det här en viss skillnad hur man beskriver detta. Medan man i vad som ovan kallades professionella byråkratierna mera uppehåller sig vid öppenhet och rekrytering som något som traditionellt ser ut på ett visst sätt betonar de "modifierade maskinbyråkratierna" (inklusive omsorgsförvaltningen) det *förändrade* beteendet i dessa avseenden.

Denna "öppenhetssjälvbeskrivning" är särskilt markant när det gäller de aktörer som vi i föregående kapitel benämnde modifierade maskinbyråkratier (Fk och AF). I sistnämnda fallet var det framför allt ett spørsmål om chefernas rekrytering mot bakgrund av den ovan beskrivna historiska slutenheten hos AMS.

⁶⁷ Lagkonsulent, det är den vägledare i varje lag som har det övergripande ansvaret gentemot den arbetssökande och arbetsmarknaden. Han eller hon är huvudansvarig för vägledningen av personen. Den skall också vara huvudansvarig i kontakten med hemförmedlingen, "hem-Lavi" och den tilltänkta arbetsplatsen.

I: Men på lokal nivå här? Finns det någon som kan bli chef som kommer utanför verket?

*R: Ja, det finns rätt många exempel. Nu har vi den ordinarie verksamheten nuvarande AMI-
chefen kommer från Arbetslivsfonden i Malmö. Nu har han jobbat i verket tidigare. Men
det finns t.ex. AMI i Simrishamn fick en chef som aldrig jobbat i vår verksamhet däremot
17 år på Försäkringskassan och med rehabilitering i en kommun därefter. Där finns fler
exempel på chefer; LAN har nyligen rekryterat en chef som aldrig har jobbat inom Arbets-
marknadsverket. Så att där finns..det är kanske snart hälften av cheferna som kommer
utanför vår verksamhet, dock naturligtvis med kunskaper som stämmer överens med våra.*

Försäkringskassans process beskrivs som mera sammansatt, men de tendenser mot större
extern rekrytering man kan skönja framhålls eftertryckligt:

*Så /det är/ ju fortfarande så att man rekryterar rätt mycket underifrån, det gör man. Den här
tendensen som varit under alla år att man börjar på Försäkringskassan som ung och går
uppåt så att säga i karriären, den är ju inte bruten, men det händer ju lite oftare nu att man
på högre tjänster tar in utifrån. Man har lite andra kriterier när man väljer ut chefer och så
ja./../. Ja, alltså Försäkringskassan har ju ändrats väldigt mycket från att vara en sluten
organisation som du sa även på andra sätt, till att ha blivit och är på väg att bli betydligt mer
utåtriktad och vi marknadsför oss på ett helt annat sätt, vi ../ Vi har ett helt annat utåtriktat
sätt. Det har också gjort då att man har andra kriterier när man söker människor, som sagt
speciellt på chefsnivå och naturligtvis inte minst på ADB-sidan. Så att där har ju hänt en del.
Men i övrigt så går man ju ofta på egna.*

Utifrån vad som framhölls i kapitel 3, kunde man förvänta sig att den typen av professionella
byråkratier som vi beskrev AMI och Furuboda i termer av, med sitt starka beroende av
extern utbildad personal också helt skulle avvisa internrekrytering. Detta drag av öppenhet
gäller förvisso för den förstnämnda men för Furubodas vidkommande kommer våra
förväntningar delvis på skam.

I: Vad är det internrekrytering då på för tjänster?

*R: Ja... vad ska vi säga... ska där till en ny sjukgymnast, om vi säger det, ah det är lite dumt
för det är det väldigt sällan, men arbetsterapeut kan ju hända en och annan gång. Då
jobbar, av alla som jobbar så är ju huvuddelen vårdare, dom flesta vå. Det är ju mycket
folk i vården som har annan utbildning. Som liksom kanske väntar på att det ska dyka upp
nå't sån't här ju. Och, då, men det funkar precis som på alla andra ställen, att det kommer
ju ut i tidningen vå. Fast... den här personen som har jobbat här då en fem år har då haft
den här utbildningen redan, har ju..., tjänsten är kanske gjord till den här personen. Även
om man då enligt lag ska sätt u det i tidningen. Så fungerar det överallt.*

I: Så fungerar det nog överallt, ja. Men vad jag tänkte mig mera är att vissa organisationer är slutna så tillvida att du får gå in så att säga på golvet, i stort sett rekryteras alla chefer i systemet underifrån. Du går in som aspiranter och upphöjs efterhand. Nå't sån't finns ju inte alls här.../R: Nej/... utan det är mera det här att har man folk är man intresserad av att ta vara på dom. Att dom ska få kvalificerade jobb vå.

R: Som internrekrytering, det kan man nästan säg är, om vi säger då Furuboda då, bygger mycket på sin kristna grund, vå. Om man säger då att den kristna rörelsen är en grej i det hela vå, så är det nog så att cheferna på Furuboda plockas därifrån. Men det är nog det ända stället man gör som så.// Men det är nog det enda man då liksom då så, det är ju inte Furuboda i säg, utan mer den kristna delen i det hela.

Annars är det inte rekryteringen i sig som står i fokus när man mera allmänt här relaterar sig till omvärlden. Istället framhålls öppenheten i termer av omvärldsberoende när det gäller framför allt resursanskaffning för dem som till en del är beroende av sin egen försäljningsframgång för en tryggad existens. De som inte är det medger ändå att just "marknadsföringsbiten" är en Akilleshäl:

vi är // är rätt dåliga på att sälja oss. Det är en tung men positiv process att få in det här i människors medvetande, människor som har suttit vid sitt skrivbord i 20-25 år. Det finns en stor värld utanför som inte är beroende av oss annat än ekonomiskt, men vi är beroende av dem för att få fortleva, vi skall ju försvara socialförsäkringen. Det ser jag lite grann om en arbetsuppgift som jag har, att...jag menar i vår roll måste ju ligga att vi behandlar varenda människa som ringer hit om de så bara frågar om en mycket enkel fråga, så skall vi behandla människor utanför värdigt och ordentligt. Bra och rätt svar och...Ett vettigt bemötande helt enkelt. Där har vi kommit långt men jag tycker vi har en del att lära fortfarande. Det tycker jag.

Omvärldsberoendet för resursanskaffningen gällde framför allt de bägge inte helt anslagfinansierade organisationerna AMI-rehab i Vejbystrand och Furuboda, men givetvis också Samhall.

Eftersom AMI-Rehab t.ex. som specialistenhet servar fyra län men formellt sorterar under LAN i Kristianstad, måste avtal slutas om en arbetsfördelning år från år, vilket de övriga Länsarbetsnämnderna är dåliga på. Detta är ett skäl att AMI-Rehab (som servar G, K, L och de norra delarna av M-län) måste arbeta med en aktiv marknadsföring. Ett annat är den vidgade basen för klienttillflödet:

..vi får lägga ned ganska mycket tid och kraft på marknadsföringen på andra län, o ja.//..Och vi är då en specialistresurs för Af och AMI, men även då för ..under senare år då andra myndigheter typ Försäkringskassan och skolan, sjukvården t.ex. Och det är ju det nya

i vår organisation som ju har funnits några år, att man kan göra direktinskrivning från andra instanser än Arbetsmarknadsverket. För 3-4 år sedan var det så att då måste man gå via Arbetsförmedlingen eller AMI för att komma in. Nu kan alltså Försäkringskassan /I: Så det fanns fyra olika möjligheter här?/ Ja, FK, Rehab t.ex. skriva in folk direkt hos oss om vi gör den bedömningen att det här är en meningsfull grej.

Flera av organisationernas företrädare menar också att man eftersträvar en bättre "kundorientering". Mindre förvånande gäller detta Samhall, men också FK och Af/AMI:s representanter uttrycker sådana ambitioner. Eftersom detta är en del av den bild man önskar ge av sig själv som en modern och tidsanpassad organisation är det centralt för vår förståelse och förtjänar därför ett längre citat:

R:..Utöver de kvantitativa målen..om/ .. jobbar vi ju en del med att ändå försöka formulera kvalitetsmål. Det har vi hållt på med under några år att kunna göra sådana mål uppföljningsbara. Kundundersökningar har blivit vanliga de sista åren. De görs regelbundet där våra kunder blir intervjuade, de får..ett intervjuformulär med. Det har hittills inte varit så anpassat till AMI-verksamheten, men det kommer väl det också.

I: Vad görs det av den här typen av uppföljningar?

R: Kundundersökningarna? /I: Ja, t.ex. de som du sa då om har målsättningen att viss andel skall rehabiliteras. Jag såg till exempel i ett av FYR-papperna om antalet arbetsskadade nej förlåt om antalet personer som varit föremål för åtgärder för att fått någon form av arbete och det var ju en blixtnabbt, ja exponentiellt stigande kurva samtidigt som det var en av folk som kom, det var en sjunkande andel som kunde placeras på arbetsmarknaden. Fick cheferna gå då eller? (Skratt)

I: Nej /.I: Du förstår hur jag menar?/R: Ja, jag förstår../I: Jag menar; vilken betydelse har målen du pratade om?/

R: Jag tror att vi kan komma rätt mycket längre. Det vi gör är ju naturligtvis dels att vi, när vi satt sådana här mål som är uppdelade per månad eller något sådant så tittar vi också på om vi har uppnått de här målen och också naturligtvis diskuterar varför det har blivit på det här viset. Ibland är det så att vi är rätt så nöjda om vi har klarat av det här målet och analyserar inte det då..ähh.. det är ju ..alla resultat behöver ju bli föremål för analys, naturligtvis. Men oftast analyserar vi inte det som vi har...(skratt) när vi har uppnått detta rätta, så att säga. Utan det är när ..när det inte stämmer. Eller t.o.m. om vi når mycket bättre än förväntat så kanske vi inte gör det heller. Men det är ju när gått dåligt, när det inte stämmer, som vi försöker komma fram till...Men jag tror inte att vi drar särskilt långsiktiga slutsatser eller gör ..markerar uppåt vad man kan göra långsiktigt för organisationen, att vi

kanske har mer markerade fel som vi inte ser. Det är väl nästa steg som vi borde göra. Mål som sådana är ju viktiga. Det kan jag inte ifrågasätta.

Liksom man på Arbetsförmedlingen ansett detta som centralt förefaller den här typen av kundorientering, kvalitetsmedvetenhet och utvärderingstänkande vara vanligt hos samtliga berörda organisationer. Detta uttrycker en öppenhet gentemot omvärlden och tangerar också drag som skall behandlas i nästkommande avsnitt.

4.2.3. Den förändringsbenägna organisationen

Ett tredje relativt gemensamt drag, som självklart överlappar de bägge föregående men ändå förtjänar att lyftas fram är förändringen i sig. Det handlar då om att man betraktar sig som organisationer stadda i utveckling, dels underförstått uttryckande att man är "lärande" dito, d.v.s. genom en interaktion erhåller man kunskap som blir motorn i en utvecklingsprocess. Men det förefaller lika mycket att handla om att man uppfattar sig behöva en kreativ frihet och att vara flexibla.

Utifrån klassifikationen av organisationerna enligt den Mintzebergiska modellen framstår det kanske lite paradoxalt att det är maskinbyråkratierna, särskilt FK som framhåller sin förmåga till snabba omställningar som sin organisations främsta kvalitet.

det är ju det som vi allra bäst på, det är ju att ta till oss nya saker, utveckla dem fort och ge en god service och då talar jag i huvudsak om ersättningsärenden och sådana saker. Exempel kan ju vara vårdnadsbidraget som vi fick reda på en vecka innan vi skulle börja betala ut det och bara på denna sektionen hade vi 1500 ärenden och det rodde vi iland med glans. Då hade vi upporganiserat här, vi drog igång, vi fick iväg det. Sånt är vi bra på. Att liksom snabbt...

I stor omfattning framskymtar önskemålen och föreställningen om den egna organisationen som adaptiv mera underförstått i utsagorna. Följande, relativt representativa och målände bild återger mellertid väl den betydelse man tillmäter flexibilitet och autonomi. Den utgörs - trots att sagomannen på pappret är inordnad i en formell hierarki och direktunderställd chef och studierektor - av en beskrivning av en avdelning där det finns bara ett fåtal klassiska professionelle men väl med en stor mängd specialister:

jag sitter ju då på Komcentrat och det är ju rätt så en gulsits, så som vi har det. Vi fungerar ju som en fristående enhet. Vi styr oss själva och har en väldigt behaglig situation.... Vi ordnar ju själv precis allting vi ska göra. Funkar själva, sen har vi Jörgen som bollplank, han är ju vår chef vá. Vi slår ju mot hans grejor. Vi ger ju själv ut informationer och kurser, och leder själv kurserna. Om vill vi ha kurs att skruva på en moped så kan vi göra det. Även om

det inte är vårt ämne. Så att vi har ju en rätt så behaglig situation på Komcentrat. Och jag kan ju styra över min situation, alltså trivs jag i det läget. Till skillnad om jag hade va'tt i vården och va'tt väldigt underordnad många personer ju. Där är det ju lite svårare att göra min stämma hörd, man ska gå över personal representanter. Så som vi jobbar idag, så vi har ju liksom en... på Komcentrat har vi ingen chef, i nuläget, utan vi har liksom en / Ja, vi skickar fram en person beroende på vilken förening vi vill vara med i . / som sitter med i möten, sen jobbar vi mer med vad vi ska vi andra. Så att vi är liksom en ledningsgrupp själva, funkalar själva. Så att det är rätt så behagligt läge.

Att flera av organisationerna uppfattar sig som "lärande" är något som återkommer men oftast är invävt i och tar formen av externa kontakter. Man skapar "nätverk" för kunskapsutveckling med andra organisationer. Dessa kommer därför att närmare beröras under motsvarande avsnitt. Här inskränker jag mig därför till att låta en av ledningsgruppens ledamöter kärnfullt uttrycka detta för sin organisation:

Av hävd har det ju varit ett par timmar i veckan, och man har bett om lite råd och dåd, men nu knyter vi förtroendeläkare till oss på ett helt annat sätt som då skall hjälpa oss att vara utåtriktade mot sina organisationer, kliniker, vårdcentraler, husläkarsystemet o.s.v. De skall hjälpa till att utbilda oss. Att få insikt och inblick i en hel del frågor. Vi, det finns ju något som heter Dagmarmedel där vi ju jobbar rätt mycket med olika grupperingar t.ex. på psyk, medicinsk rehab, där vi tar till oss experthjälp. Dels kan vi få stöd, utbildning, dels kan det ju vara individärenden som helt enkelt besöker en sådan här grupp och kommer in i sådan här grupp, och på sätt kanske får en möjlighet till rätt vård och rätt utbildning o.s.v. och naturligtvis Arbetsförmedlingen inte minst har vi också olika sådana samarbetsformer med. Ibland är det både sjukvården, arbetsförmedlingen, försäkringskassan. Någon gång är det också kommunen. Vi bygger upp rätt mycket sådant just nu i små grupperingar som jag tror faktiskt är väldigt värdefulla. / / . Sedan har vi naturligtvis oerhört mycket utbildning. Och vi har även högskoleutbildning idag och det är ju också något vi inte haft mer än en fem år eller någonting sådant.

En sista dimension av flexibiliteten skall här nämnas. Betydelsen av de i ledningsgruppen ingående personligheterna för upplevelsen av utfallet på samarbete kommer senare att beröras. Det skall därför inte närmare tas upp här. Det finns emellertid en aspekt som personligheterna som inte kan förbigås och detta sammanhänger med varför denna organisation uppfattas som flexibel. Här framlyfts ofta omsorgschefens personliga flexibilitet som något som så att säga smittat av sig på organisationen. Någon av medarbetarna formulerar detta så mycket kärnfullt så här:

man kan säga så här: Förvaltningen som sådan är ju en förvaltning som är betydligt plattare och har mycket mer mandat, än den gamla Socialförvaltningen. Och vad som är

fascinerande där är ju att förvaltningschefen där, kan ta beslut inom två röda sekunder, något som tidigare skulle dras i långbänk. Åh det har ju varit en positiv utveckling tycker jag. Jag menar: Jag har suttit med när han har fattat beslut: "Då kör vi så"! Oj, skall vi inte skriva... (skratt). Du förstår hur jag menar, va: Skall vi inte skriva? "Nä, vi kör"... Nej, jag tycker nog att det varit en positiv utveckling, får jag säga på det sättet, för Omsorgsförvaltningen, och det innebär också att omsorgsförvaltningen har kunnat sätta krav på sin omgivning på ett annat sätt än vad den gamla Socialförvaltningen kunde, eftersom den på något sätt var tvungen att...äh...hämta lösningar...eller förankra allting. Förankringsprocessen var seg, va.

4.2.4. Samhall och synen på den egna organisationen

Samhall avviker från detta mönster till sin innehåll, d.v.s. man åberopar inte samma grundvalar för öppenhet. Istället hämtar man sin referens i att vara en (effektiv) producerande organisation, som är allmänt flexibel till de villkor som dikterar företagandets villkor och den turbulenta miljö som finns där. Därför är man oförstående till de krav som riktas mot Lavi från de övriga ledningsgruppsorganisationerna, även om man uppfattar samarbetstanken som sympatisk:

Det skulle också naturligtvis kunna finnas någon äh...figur, chefsfigur då eller så, som mera öppet i Lavi ville testa tanken, va. Men det är också så att man har ett resultatansvar ute, va. Och man måste ju själv då kunna gå in i detta. Och vad jag då kanske tycker att man har lite svårt att förstå kanske från den andra gruppen /övriga ledningsgruppen.om/ även om man säger /Ja, i Orkidéns ledningsgrupp tycker jag kanske man har lite svårt att förstå den spekten då va, att de vi gör, va, är ju efterfrågade varor och tjänster. Vi måste alltså värdera det också så att det finns en affärsmässig möjlighet att göra det som den här gruppen kan utföra, va. De kan alltså inte bara vara hos oss i någon sorts terapiform, för det är vi inte till för och där vill jag då markera det.

Således: Medan organisationens företrädare i långa stycken delar de övriga ledamöternas ad-hoc-inspirerade förebilds karaktäristika; öppenhet, platthet och förändringsbenägenhet, har Samhall därutöver en positiv referens till maskinbyråkratien och det divisionaliserade företaget. Till det speciella i Samhalls ställning skall jag återkomma i avsnitten 4.3.3. och 4.4.7. nedan.

4.3. Ledningsgruppsorganisationernas inbördes relationer

4.3.1. Organisationernas länkar utanför Orkidén

Detta avsnitt handlar om relationerna mellan de aktuella organisationerna. Jag skall översiktligt försöka att åskådliggöra hur dessa länkar mellan moderna (organisationerna) ser ut. Med detta avser jag således inte att kartlägga dem i detalj med avseende på deras karaktär, intensitet och varaktighet etc, d.v.s. att alltför noggrannt kvalitativt sortera dem. Istället försöker jag bara upprätta ett landskap över vilket man kan erhålla en grov överblick vilka som har aktiva relationer med varandra på lokalplanet. Därför begränsar jag den summerande indelningen till tre kategorier: högfrekventa relationer (i stort sätt daglig kontakt), frekventa (inte dagliga men minst en gång i månaden samt lågfrekventa (frånvaron av relationer eller kontakter mindre än en gång i månaden). Dessa har i figurerna 4.1 och 4.2. markerats med tjock dubbelsidig pil, tunn dubbelsidig repektive ingen pil.⁶⁸ Relationerna består primärt i att man utbyter information och resurser. Det sistnämnda handlar då om såväl tjänster, klienter som monetära medel.⁶⁹ Poängen är att försöka skapa oss en allmän bild av kollektivet för att kunna karaktärisera detta relationsnät m.a.p. på vilka organisationer som är centrala, dominerande och vilken typ av relationer som utmärker samarbetet. Denna karta begränsar sig således till lokal- eller närsamhället. Med obetydliga justeringar skulle samma relationella drama kunna spelas upp på regional eller central nivå. Aktörerna skulle således bara kunna "flyttas upp".⁷⁰

Min startpunkt blir organisationerna kring Orkidén. De utgör sinsemellan ett nätverk då de upprätthåller relationer utöver dem som är knutna till eller går genom fokalorganisationen Orkidén. Jag skall här först försöka återge detta nätverk utan att "blanda in" den senare. Därefter skall jag försöka ge den sin plats i landsskapet.

⁶⁸ Att de är dubbelsidiga syftar på att "något" går i båda riktningar. Om t.ex. Af köpte utbildningstjänster av Furuboda och inget annan överföring äger rum, skulle detta markeras av dubbelsidiga pilar, där den ena riktningen markerade den fysiska strömmen av tjänster, den motsatta ersättningen för samma tjänster. För mitt ändamål - att vilja markera "närhet" i relationen - spelar detta annars lite oegentliga sätt ingen roll. Jag ligger således här nära, om än i mycket rudimentär form, de sociodiagram över organisationer, matris- och s.k. blockmodell- och tekniker som kvantitativa teoretiker inom nätverkstraditionen ofta använder sig av, utan att jag för den skull är beredd att dela deras syn på dessa teknikers användbarhet. (Lincoln 1982, Alba 1982)

⁶⁹ Dessa materiella sidor kommer nedan senare att kompletteras i analysen av resultaten nedan av en ytterligare - och som det skall visa sig - väsentligare - symbolisk sida.

⁷⁰ Af/AMI samt AMI-Rh blir Länsarbetsnämnd, Försäkringskassornas lokalkontor blir centralkontoren, Samhall-Lavi Kristianstad blir Samhall-LAVI och Omsorgsnämnden blir Kommunförbundets länsavdelnings sociala avdelning. Endast Furuboda blir "utanför". Detta problem kvarstår också på central nivå där de övriga agenterna således skulle bli Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Kommunförbundet och Samhall. Nästan alla våra organisationer vi ser på det lokala planet står att återfinna och har därmed kopplingar till en högre nivå. Dessa kopplingar är betydelsefulla för att förstå organisationernas och även nätverkens handlande. Den allra mest avgörande svårigheten med närsamhällsanalyser är således, att man tenderar att bagatellisera vertikala relationer varför dessa mycket sällan undersökts (Scott 1983/1991). För mitt vidkommande spelar emellertid detta förhållande mindre roll eftersom nätverket bara är ett deskriptivt verktyg, inte i första hand analytiskt. Det gör att när vi beskriver hela organisationsgruppen även kan inbegripa aktörer på den centrala nivån som Allmänna Arvsfonden, Arbetstlivsfonden etc.

Om vi börjar med **Försäkringskassan** så uppger man att de finns täta relationer med Furuboda - *"jag vågar nog säga att vi har kontakt med Försäkringskassorna dagligdags"* konkluderar t.ex. föreningens direktor⁷¹. Dessa kontakter avser främst information om och handläggning av olika sorters ersättningar och stöd till funktionshindrade på Furuboda. Men det är framför allt med Länsarbetsnämndens olika organ som Försäkringskassan har ett stort utbyte. Man köper arbetsprövningstjänster och utbildningar från AMI-Rh. Och även om anpassningsgrupperna försvann 1986 finns det fortfarande ytor för fortlöpande kontakt med Af. De i kap 3 nämnda lokala samverkansgrupperna är ett exempel av många. Så det är med AF/AMI:s representant hon känner sig både likatänkande och personligen befryntad:

Jag känner Af lite bättre, fast de har ju varit så röriga så man har ju knappt vetat i alla fall hur organisationen har varit och så, men har jag har haft en jättebra kontakt med Per-Erik under långa tider och...så att i så fall är det väl som jag närmast har tyckt att han vet vad jag pratar om va. Så har det väl känts snarare kanske. Jag kan uppleva att han vet mer vad jag pratar om än att jag vet vad han pratar om, eftersom ..och så har han bytt roller också rätt mycket under den här resan va. Så att ..men däremot har jag, man kan säga att jag har haft en viss trygghet i Per-Erik för han har vetat vad jag kom ifrån och ...att jag fick hoppa in på det där området rätt så hastigt. Så det har jag ju känt va. // Men det behöver inte bara handla om Per-Erik som person utan också om våra organisationers likhet.../... och att vi har suttit i andra sammanhang och diskuterat samarbete och där vi har haft samma problem så att säga att sedan gå tillbaks till organisationen. Vi har alltså pratat, som du var inne på, chefer, handläggare där man tycker en sak hos handläggarna, vi har fört ihop det, lyft det..

Med omsorgsförvaltningen har FK fortlöpande kontakter liksom med AMI-Rh. Däremot är de med Samhall mera begränsade.

Furuboda hade alltså nära kopplingar till FK. Men även till omsorgsförvaltningen finns också regelbundna kontakter. Dessa är - utöver Orkidén - knutna kring det s.k. Afasiprojektet⁷², liksom samverkan runt Furubodas användande av Kristianstads badhus och härmed sammanhängande färdtjänstresor. Särskilt omsorgschefen framhåller den ideologiska överensstämmelsen här:

Med Furuboda upplever ju att vi har en relativt tät kontakt med varandra och som vi dessutom har en hel del idéer ihop när det gäller att skapa daglig sysselsättning för handikappade. Och som vi upplever som positiv. Och jag tror det är ömsesidigt...Och vi stöttar ju tycker vi genom att ta till oss deras resurser...i form av den här .. /Afasigruppen om/...Det är ett bra projekt, va.

⁷¹. När jag här talar om FK så åsyftar jag här på lokalkontoret (LK), men således alla sektionerna.

⁷² Se 3.3.6. ovan.

Med Af har föreningen däremot ingen direkt vardagslänk och numera inte heller med Samhall. Eftersom Furubodas delvis reser liknande domänanspråk som AMI-Rh är det särskilt intressant här att se hur ledningen beskriver detta utbyte:

Ja, vi tipsar ju folk att gå dit härifrån och sedan så har de folk som de tipsar hit. Man skall man se ..vi har väl på något sätt hittat lite våra roller dagligdags då på det sättet att personer med mycket stora funktionshinder och där tveksamheterna är större; då skickas de nog gärna hit och sedan så när man har...kanske ser att det går snabbare då är det nog AMI som gör insatsen. Så är på något sätt rollfördelningen även om den inte stämmer fullt ut. Vi har ju väldigt mycket samarbete med dom också.

Denna bild verifieras också av AMI-Rh. när det gäller typen av kontakter:

Det är oftast elever som de har på sin folkhögskola som vi har varit med och placera där. Vi jobbar ju också då...vi jobbar ju inte enbart med ..med arbetslösa så att säga...arbets sökande som kommer till oss, va. Utan vi jobbar ju också då via Unga Handikappade verksamheten som är inblandade i övergången från skolan, där vi så att säga träffar elever som går sista året i skolan, oftast är det sista året, och medverkar i vägledningen där. Och där man lägger upp planeringen för fortsättningen. Ibland så leder den planeringen vidare till studier också och då hjälper vi till för att Arbetsförmedlingen vill ju alltid ha ett beslutsunderlag då, eftersom det kostar rätt mycket pengar. Och då är vi med och gör de bedömningarna om det är realistiskt de här eller inte. Och sedan så slussas dom vidare. Sedan fortsätter vi att jobba med eleven medans de går på skolan va, därför att vi vet ju att när de har gått ut skolan, så är det vi då som får hjälpa till att hitta arbete.

Genom att man således bl.a. har skapat ett reglerat klientutbyte och motsvarande medelklearing så har en potentiell samarbetsbomb desarmerats. Precis som i FK:s fall ingår ytterligare organisationer i organisationsgruppen, Landstinget, men också på det icke-lokala planet: Nämnden för Vårdartjänst och Folkbildningsrådet i Stockholm.

Arbetsförmedlingens/AMI:s representant verifierar ömsesidigheten i ovanstående bild från FK:s sida:

Ja...ah!..det är nog trots allt Försäkringskassan. Det är kluvet för vi har ju varit i luven på varandra, men det är ju kanske för att vi förstår varandra. Åh....Det är samtidigt den viktigaste parten vi har att komma överens med. Det är det.

Att AF/AMI och AMI-Rh har mycket täta kontakter är naturligtvis alldeles självklart och bestyrks mycket eftertryckligt i intervjuerna. Arbetsförmedlingen har även ett regelbundet utbyte till Samhall:

Vi kan väl säga så: Af, via AMI då, deras nya organisation då, de har ju kontakt personer mot oss, va. Och vi har då Per-Åke Halling /Länsarbetsdirektören.om/ också på det här övergripande LAN-planet. Så att länsarbetsnämnden har vi löpande kontakt med. Försäkringskassan har vi löpande kontakt med. /I: De är täta i bägge fallen?/ Ja, i ärendehanteringen så att säga då, va. Och dom är täta, va. Det finns ju kontaktmän från Länsarbetsnämnden och AMI mot våra verkstäder. Och det finns kontaktpersoner från Försäkringskassan mot våra enheter. Så vi har mycket kontakter i det löpande operativa arbetet med de organisationerna. AMI-Vejbystrand t.ex. då va, där var vi häromdagen och hade en diskussion med dom, vi skall försöka komma..komma åt deras resurser också på ett bra sätt.

Däremot är Samhalls kontakter till Furuboda sporadiska liksom med Omsorgsförvaltningen. I det sistnämnda fallet kan t.ex. handla om att den senare är inblandad vid placeringen av någon studerande från yrkessärskolan på Samhall. I övrigt förefaller situationen - liksom den av flera uttryckta ambitionen att "få med" Samhall i det gemensamma rehabiliteringsarbetet - att sammanfattas väl av omsorgschefen när han säger:

Mycket lite /att göra med dem.om/ du. Vi har haft ett par anbud från dom när det gäller matdistribution som dom inte fick va och för övrigt så har jag varit då och hälsat på en artighetsbesök vid ett par tillfällen och sett på deras verksamhet och jag ser ju att det finns möjligheter där va. Och jag tycker inte vi ska ge upp på något sätt, men jag ser ju också att är det någon vi måste lägga stor charm på så är det Samhall-Lavi..

Slutligen har Omsorgsförvaltningen ett frekvent utbyte med FK, något som berördes redan i kapitel 3. Om vi således skall söka summera upp det sagda erhåller vi en bild av det upplevda nätverket som utgör Orkidéns direkta uppgiftsomgivning. Detta består då av en "inre kärna" där Af/AMI, AMI-Rh, FK, Furuboda och Omsorgsförvaltningen har inbördes täta och högfrekventa relationer medan Samhalls ställning är mera perifer, en känsla som uppenbarligen har sin motsvarighet i vad Samhalls representant upplever och som också de övriga ledamöterna känner. Detta kommer att gestalta sig tydligare när konflikterna diskuteras nedan i detta kapitel. Relationsnätet - exklusive Orkidén - illustreras i figur 4.1. Observera att till skillnad från den diskussion vi förde i 2.7.3. ovan gäller det här upplevelserna av relationerna, d.v.s. graden av närhet så att säga, bl.a. grundad i det faktiska utbytet men komplicerat och förstärkt/nedtonat av en rad andra faktorer.

4.3.2. Relationsmönstret med Orkidén

Var i detta fält skall Orkidén inplaceras? Varje sådant tilldelande av en position innefattar naturligtvis - liksom själva landskapet ovan - drag av godtycke. Men om vi arbetar vidare enligt de kriterier vi använde ovan blir resultatet följande. Att samtliga organisationer är

företrädna i ledningsgruppen är trivialt. Men vad gäller därutöver? Till en del har vi berört detta i 2.7.3. när vi diskuterade Orkidén och samarbetet. Hur ser man på sin roll visavi Orkidén? Vad bidrar man/kan man bidra med? Vilken typ av närhet resulterar detta i?

Om vi börjar med hur man på Orkidén ser på dessa organisationers kontakt. En av arbetsledarna summerar detta så här:

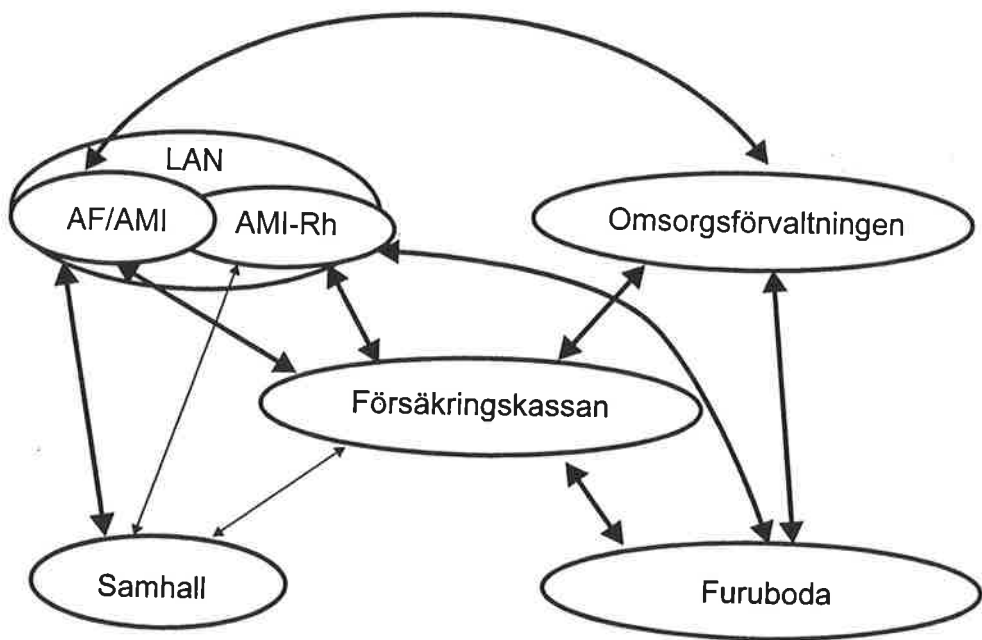
/jag/ har alltid haft kontakt med dem /omsorgsförvaltningen.om/ och Bo har ju varit den som vi hade mycket kontakt med innan men nu är det Marie /och chefen och så politikerna./ Och liksom vi har varit nära...det känns som om vi har varit nära alla, kan jag säga. Och mest är det då faktiskt Pep, Per-Erik Palmund, som jag har samtalat mycket med och /med/ AMI i Vejbystrand som ingår i hans verksamhet, kan man säga. Och så är det ju kommunen och delvis Furuboda, via Greger. Men det är inte så mycket Jörgen egentligen och Samhall-Lavi är det nästan ingenting.. emellan ledningsgruppsmötena menar jag, där man har fått stötning. Utan det är PEP i sådana fall faktiskt. Och Försäkringskassan har vi också samtalat med i det här med pensionerna och LSS:en och LASS:en. Det är också viktigt va.

Med undantag av Samhall upplever man att man från Samhall-Lavi ändå fått ett visst - om än varierande - stöd. Vad tycker då ledningsgruppsorganisationerna själva?

Försäkringskassan bidrar med resurser, information och som man säger *positivt tänkande*. Det sist är centralt. Så här sammanfattar sagesmannen detta:

Det är ju inte egentligen något utöver de ramar som Försäkringskassan skall bidra med, det är ju alltså..eventuell handikappersättning, LASS, bilstöd, sjukbidrag eller pension. I övrigt så kan vi ju då bidra med, eller bidrar vi med de kunskaper vi ju har till att man kan få svar på frågorna när det gäller att pröva ett arbete, att man kan ligga kvar med pension och pröva i rätt så långa tider och att vi inte går in och petar i en timme hit eller en timme dit utan att det får löpa. Alltså ett ..positivt tänkande alltså att vi ger lite vidare ramar kanske. Det är ...som jag ser det idag så är det egentligen bara det som vi kan bidra med och att det är lite därför vi sitter där, för att bevaka att man inte ..äh, ja att ingen människa kommer ikläm p.g.a. att man inte har undersökt vad som gäller så att säga. För att gå utanför ramarna är idag ganska svårt.

Denna klivenhet (att överskrida eller töja ramarna och samtidigt respektera dem) är något som förknippas med eldsjälur. Till detta skall vi återkomma nedan. Ytterligare ett exempel illustrerar detta; Af/AMI stod som nämnts för utbildningskostnader, arbetstekniska hjälpmedel, lönebidragen etc, d.v.s. det som de normalt skall betala. Men dessutom har man välvilligt bedömt en del kostnader som så att säga ligger i deras gränsland:



Figur 4.1: Uppgiftsomgivningen till Orkidén.

Ja, vi har stått för...utredning, den preliminära utredningen då veckan, eller vad vi kan kalla den för, i Vejbystrand. Den har vi bekostat. Den har jag inte räknat på i pengar, men det kostar naturligtvis om man skulle presentera offerter så här så hade det kostat. Åh...de här personerna har varit inskrivna på AMI-Rh där de har praktiserat.// dels har vi ju köpt utbildning - jag gjorde en schablon 80 000 kronor/person tror jag jag räknade på - och de har de naturligtvis sin pension när vi beviljat utbildningsbidrag för dem, men de merkostnader som finns för resor och sådana här saker, har ändå gått på vår budget.

Men inte ens lönebidragets storlek är något som är entydigt bestämt utan går att töja:

..jag har ju sagt, och det har varit en diskussion i sig, att lönebidrag, det är 100%-iga lönebidrag, och det var Bo som hade gjort den tolkningen, så är det inte. Utan lönebidrag skall vi försöka anpassa till systemet, att vi står på lönebidragskostnader som motiveras av produktionsförmågan som då är nedsatt, handikappet, men vi har inte låtit det få genomslag ännu. Vi vill ändå att verksamheten skall dra till sig lite pengar. Så jag har gett dom den möjligheten att ligga kvar på 100%,...// för halvtidsanställning. Nu råkar det ju vara så att dom är där längre på arbetsplatsen. Men, fyra timmar är arbete och resten är väl arbetsprövning som man säger då.

Några personer i ledningsgruppen bekräftar att detta "lilla extra" ofta förekommit, men kontrasterar det då mot vad man menar vara Samhalls oförmåga att vilja betrakta *sina* egna ramar "elastiskt". Egentligen är det bara när det gäller framtiden som deltagarna blir lite osäker på om det där lilla extra finns kvar.

Utöver ledningsgruppsmötena har ledamöterna i ledningsgruppen liten, periodisk och en ganska likartad kontakt med verksamheten. Medan politikerna har svårt att precisera någon frekvens i dessa kontakter, menar de flesta andra, att de "tittar upp" eller bevisar aktiviteterna där ett par gånger per halvår. Undantaget härifrån är AMV:s bägge representeranter som menar att det blir åtminstone dubbelt så många besök, men med en stor inbördes spridning. Periodvis arbetar man med Orkidén nästan varje dag, något som följs av perioder av låg interaktion. Det är bara förre handikappkonsulenten och dennes efterträdare på tjänsten (numera benämnd planeringssekreterare i handikappfrågor) som på direkt förfrågan kan beskriva hur en arbetsdag ser ut. Deras kontakt var dock i sin tur av betydligt högre intensitet; varje vecka även om variationerna här också var stora. Nästan samtliga uttrycker sitt dåliga samvete för att det inte blir intensivare samtidigt som man betonar den familjära karaktären på relationen.

Nej, du vet, man får nog säga så här; Min aktivitet låg här (pekar på hjärtat) tills projektet kom igång. Sedan så, allteftersom projektledarna tog ansvaret, sedan har min roll i detta minskat och minskat och nu så; jag pratar med /dem.om/ och jag ringer till /föreståndare-

ren.om/ och så någon gång när jag är inne i stan, så tittar jag upp. Så du vet, det är inte många timmar. ...//. Jag har ju inte varit med en hel dag. När jag kommer..det är ju ofta. .jag kommer, det kan vara ett kort förmiddagsmöte. Då kommer jag vid tio, slinker in och tar en kopp kaffe och så är man där en halvtimme till tre kvart. Slutar mötet vid tolvtiden sticker jag upp dit och äter tillsammans med dom och snackar lite.

Även om följande utsago inte innehåller några överskylande ursäkter illustrerar det i övrigt en likartad och representativ hållning:

Nu blir det kanske inte så mycket mer en dag i månaden eller två dagar i månaden. //.. sedan har det ju varit veckovis, va. Nu hade vi ju en man hos oss, han NN som var hos oss en hel vecka för en vecka sedan. Annars är det väl en tre veckor sedan jag var på Orkidén sist. Det var på mötet i september. Jag skall dit i morgon..... Så det går väldigt upp och Exakt vad de gör så här nu för tillfället det kan jag inte beskriva.// Jo, /jag har ett gott förhållande.om/ till de arbetssökande, de som jobbar där nu; //. De känner jag väl. Och de känner igen mig.

När det gäller Samhalls ställning, vilken vi ovan tecknade som perifer med relativt få men framför allt svaga interaktiva länkar till de övriga organisationerna, är också dess relation till Orkidén av samma lågfrekventa slag. Man har visserligen utväxlat några grafiska beställningsarbeten, vilka ingen av parterna förefaller särskilt nöjda med, men i övrigt förekommer nästan ingen kontakt vid sidan av den i ledningsgruppen.

Med undantag av några oklarheter jag berört och som vi skall återkomma till, kan hävdas att att man är överens om att den åtgärds- och ansvarskedja jag skissade i 2.7. också följs i relation till Orkidén. Detta innebär att de övriga organisationerna (FK, AMI-Rh, Af/AMI, Furuboda och Omsorgsförvaltningen) har täta bindningar var och en till verksamheten på Orkidén. Skall dessa på något sätt inbördes graderas har kontakten varit intensivast med AMI-Rh och Af/AMI samt Omsorgsförvaltningen. Det förtjänar att understrykas än en gång vad som diskuterades i avsnitt 3.3.4 om Af:s och AMI-Rh:s relationer. För alla de funktionshinder som finns på Orkidén (utom en där kommunen bär huvudansvaret och därmed rehabiliteringsansvaret åvilar arbetsgivaren och FK och som dessutom kom in i verksamheten efter utvärderingsperiodens slut), så gäller att Af beviljar medlen och utövar kontrollen över de flesta faserna i schemat. Af och senare AMI har därför en tät kontakt och en naturlig bollplanksroll. Eller som en av arbetsledarna uttryckte det när det starka engagemanget och intresset från Af-representantens sida kom på tal. "*Rent formellt förhåller det sig så att PEP:s avdelning skall godkänna allt, allt kräver hans namnteckning*"

Sett i ett mera dynamiskt perspektiv har Försäkringskassan med LASS:en ryckt fram (eller kanske snarare fått andra och mera väldefinierade uppgifter), medan Furuboda - som dess direktor framhöll - sjunkit tillbaka. Detta förstärks också av den familjära karaktären; vi får

ett tätt knutet nätverk av relationer som är mycket likartat det som skissades i figur 4.1. ovan med den skillnaden att Orkidén skall betraktas som en fristående utväxt på omsorgsförvaltningen, då den senare rent formellt är Orkidéns huvudman.⁷³

Den grupp av organisationer som Orkidén till vardags har kontakt med - Organisationsgruppen - kan utöver ledningsgruppsorganisationerna indelas i tre kategorier. För det *första* de som **bistår i human-service verksamheten** åt de funktionshindrade: Taxi/färdtjänst, Sjukvården i Kristianstad, hjälpmedelscentralen, men också sentida de producentkooperativ som deltagarna köper LASS-tjänster av etc. För det *andra* **kontakt och informationsorgan**. Orkidén har, som beskrivits, en rad utbyten med utbildningar och andra från vilka man bl.a. mottager praktikanter. Hit hör Riksgymnasiet, Vårdhögskolans Omsorgsprogram, Kom-Vux, etc. Vidare är kanslisterna och övrig personal ute och informerar om verksamheten liksom man regelbundet mottar besök och förevisar sina aktiviteter på Yllan. För det *tredje* - och naturligtvis viktigast - finns alla **kommersiella kontakter**. Trots allt så producerar man för en omvärld av kunder liksom det existerar en uppsjö av levererande organisationer. På den s.k. outputsidan framställer man till kommuner och landsting. Men dessa utgör mindre än hälften av beställningarna värdemässigt. De privata avnämarna är omsättningsmässigt viktigast och utgörs både av privatpersoner och bolag⁷⁴. På inputsidan är t.ex. Kommuntryckeriet betydelsefulla men framför allt ett antal privata leverantörer.⁷⁵ Slutligen: trots de reservationer som jag framförde ovan om användandet av ett lokalt nätverk, dristar jag mig och lägga in Allmänna Arvsfonden här, då avsikten än en gång endast är att deskriptivt återge nätverket. Detta därför att Allmänna Arvsfonden är den i texten mest högfrekvent förekommande centralt placerade organisationen. Landskapet kring Orkidén kan därför tecknas som i figur 4.2. nedan.

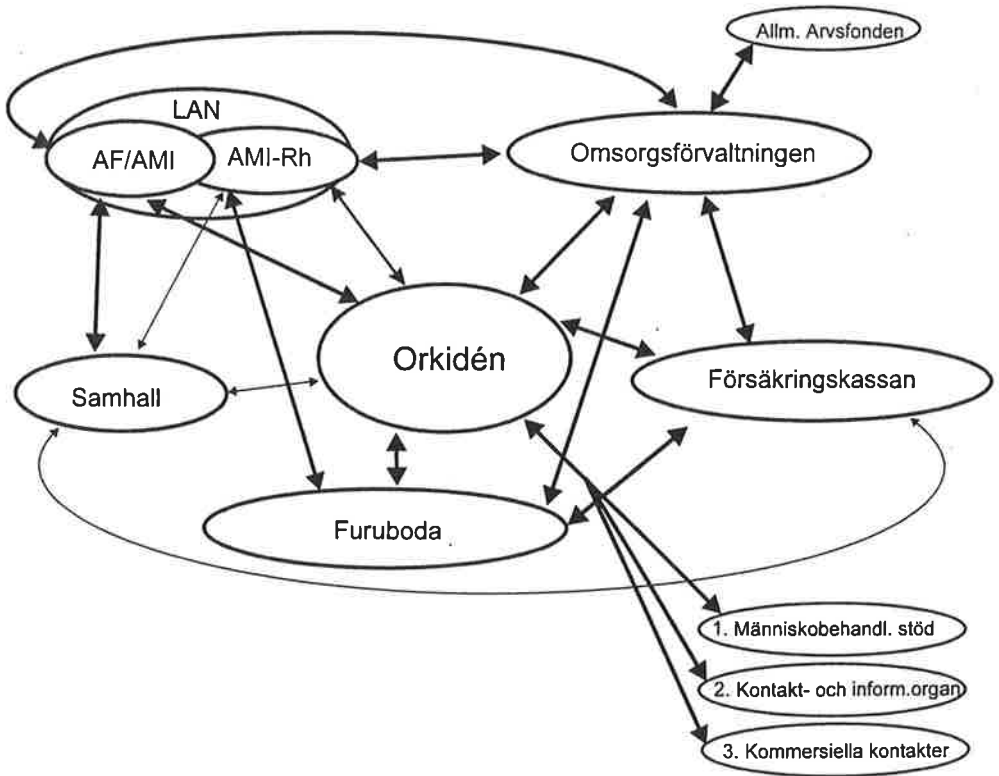
4.3.3. *AMV och Samhall - en utveckling*

Av lite speciellt intresse är synen på varandra mellan AMS/LAN och Samhall. Det framgår av diskussionen ovan att kontakterna är frekventa om än inte dagliga sinsemellan. I kapitel 3 ovan framhävdes organisationernas gemensamma ursprung. Trots att samtliga representanter från dessa är införstådda med denna historia förefaller den ömsesidiga förståelsen för

⁷³ Det är kanske viktigt att understryka *fristående*, för just att den inte är hierarkiskt inordnad i Omsorgsförvaltningen utan istället formas i en process där interaktionsfältet mellan olika intressen och hänsynstaganden mellan ledningsgruppsorganisationerna skapar det handlingsutrymme som ledningen på Orkidén kan manövrera inom. Just här ligger deras möjligheter att forma arbetsprocessen, Orkidéns inriktning inom de beslutade ramarna och kanske framför allt; vara mindre påverkade av alla isomorfikrav när det gäller "tysta" och utsagda regler och knäsattna måsten som styr den dagliga verksamheten i en omsorgsförvaltning. Detta är kanske en nödvändighet om man skall kunna utforma en verksamhet utifrån vad som gagnar en sådan liten grupp som de anställda här med så högst personliga behov, krav, önskemål och förutsättningar.

⁷⁴ Bland beställarna är Tunbjergs El AB i Fjelkinge den viktigaste i en lång rad av oftast små beställare där såväl ideella föreningar som partier ingår.

⁷⁵ De viktigaste typexemplen här är AB Arkitektkopia, Tollarps Tryckeri etc.



Figur 4.2: Nätverket kring Orkidén och dess organisationsgrupp.

varandras olika domäner och villkor som begränsad. Likaså har man olika bilder av vad som skulle vara den övrigas plats i projektet. Särskilt Af/AMI respektive AMI-Rh:s representanter är här på offensiven. Den förstnämnda uttrycker detta diplomatiskt:

Nej, det är väl kanske Samhall då som vi har störst...som vi är mest besvikna på. Som egentligen jobbar lite grann på uppdrag från oss, men där vi tycker att dom fjärrar sig. /.../ Genom att inte ta emot ..eller vara intresserad av att diskutera de personer som finns på arbetsmarknaden som ..behöver deras arbetsplatser för att utveckla sin arbetsförmågor.//.. Men ändå. Det är ju ändå allmänt; vi är inte riktigt överens med Samhall om d e r a s uppdrag.

Vejbystrands sagesman är mera rakt på sak och hävdar:

.. vi har ju då länge varit relativt kritiska gentemot Samhall. Vi tycker då, att när det gäller de rörelsehindrade så tar man inte sitt ansvar på Samhall. Mycket beroende också på att de arbetsuppgifter som finns på Samhall inte är speciellt lämpliga för rörelsehindrade. Så det är svårt att få in folk. Vi har alltid haft svårt att få in våra rörelsehindrade på Samhall.

Men han ser inte dessa problem som tillfälliga utan de är återförbara till skilda strukturer och uppdrag:

men det finns ju, det har ju alltid funnits, spänningar mellan Arbetsmarknadsverket och Samhall. Ända uppifrån central nivå, generaldirektörsnivå, och neråt. Mycket beroende på också att vi som jobbar med de här gravt rörelsehindrade vi måste luta oss på Samhall. Det finns ingen annan. Och det är i och för sig Arbetsmarknadsverkets fel också; Vi skulle kunna vara tuffa och säga "Ni får inga andra"! Då skulle det i och för sig bli ett ramaskri.

och han konkluderar lite senare i en tillspetsad formulering:

Men det tror jag i och för sig också för att hade Orkidéprojektet legat uppe på Samhall så hade de förmodligen det varit dubbelt så många anställda. /I: Det säger du?/ Ja, kommunen är nu den enda som sätter gränsen; kostnader, kostnader, kostnader. Men om man bakat in det i Samhalls ansvar så skulle man kunna tillföra mera mycket resurser. Det kanske är så. Jag tror det.

Från Samhalls sida försöker man å ena sidan bagatellisera motsättningen men å den andra förefaller deras bild av systerorganisationen vara lika fylld med misstänksamhet och brist på tillit:

Ja, ja vet att det har varit någon gång när (Af:s representant/OM) då t.ex. tog plötsligt upp

någon synpunkt i något resonemang och liksom vände sig till mig och menade att "det här har vi tyckt länge. Här är ni inte riktigt bra i Samhall". Och då...då...då kände jag att här fanns någonting mer från hans organisation med i detta, va. Som vi inte redat ut.

I: Du menar någonting som legat och pyrt länge?

R: Ja, det kan man väl säga. Och det är ju så, att vi är sprungna ur samma departement, va. Alltså AMS är ju egentligen också bas för vår verksamhet. Vi är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Folk som kommer till oss blir anvisade från AMI eller länsarbetsnämnden. Det är de som har våra platser. Alltså borde vi kunna lösa rehab-uppdraget på ett för båda parter vettigt sätt, va. Även om vi ibland kan bli lite oense, va. Så borde det inte finnas sådan här pyrande grejor som är alltför kraftfulla, va. Men tyvärr är det nog så att de har känt att Samhall har dragits bort som deras instrument, va. Och att det inom verket, om man får säga så, har pratats en del om detta i negativa termer. Och där har vi ju försökt ta en väg med detta genom att prata med länsarbetsdirektören om samarbete med dom kring detta, där de då har utsett en figur idag som heter Per-Åke Halling /bitr LAN-direktören/, som är kommunicerbar för oss på den här nivån, va,

Af:s företrädare menar att grundvalen för konflikten mellan de bägge organisationerna är delvis konkurrerande domänanspråk. Samhall har byggt upp verksamheter inom rehabiliteringen som konkurrerar med bl.a. Arbetslivstjänst. Dessa överlappande och oklara domänanspråk gör att samarbetet försvåras. Men han betonar också den strukturella olikheten och de olika omgivningar som de bägge organisationerna har att verka i:

Sedan några år har de ju byggt upp en annan verksamhet som konkurrerar med vår Arbetslivstjänster kan man säga. Där finns ju någonting naturligtvis. Sedan är det ju deras ...att de jobbar i två system, att de jobbar i ett sådant här anslagsfinansierat system samtidigt som de ju...säljer sina produkter för de jobbar ju i en konkurrensutsatt marknad i alla fall. Det gör dom ju. Så att...därför deras marginaler att gå in i samarbetet är lite snåla kanske. De har inte anslag som styr dom.

Sagesmannen framhåller viljan till samarbete men tror inte utan vidare dessa beskrivna motsättningarna går att överkomma. Och om de inte gör det är risken annars att det skapas i samverkan mellan de övriga organisationerna en nisch som, om den blir framgångsrik och blir en förebild, riskerar att erodera även Samhalls domäner, d.v.s. det dom gör anspråk på att kunna. Plötsligt finns det då andra organisationer, eller andra lösningar på de problem som Samhall anser sig kunna besvara. Men oaktat detta perspektiv är det nog rimligt att tala om ett antagonistiskt rivalitetsförhållande som borde verka i riktning mot en ovilja att samarbeta.

4.3.4. Betydelsen av den personliga dimensionen

Så långt har vi diskuterat relationerna i ledningsgruppen och samarbetet som om dessa väsentligen återspeglade eller kunde förklaras utifrån organisationernas karaktärsdrag, deras respektive historia eller kultur. Men man bör också ställa frågan: vilken betydelse har personligheterna eller kanske bättre personerna? Hur upplever man varandra? Har någon varit drivande? Hur viktiga är dessa mellanmännsliga upplevelser för bilden av ett fungerande samarbete? Här kan tveklöst sägas att alla uppfattar att just personkemin har stämt och att det har haft en avgörande betydelse för utfallet. Man beskriver varandra och varandras insatser i mycket positiva termer. T.o.m. konflikterna förtäljs om som hårda men mycket utvecklande. Den f.d. Handikappkonsulenten summerar dessa så här:

Ja, det var heta diskussioner. Men det var högt till tak också. Det var helt klart att vi kunde arbeta på detta sättet va, med höga..högt till tak alltså och heta till så, va. Ibland var vi högröda allihopa. Alla försvarade sin position.

När de olika deltagarna återger sina bilder av varandra är de med mycket få undantag positiva. Å ena sidan betonas den kognitiva sidan: Man beskriver varandra som kompetenta och kunniga. Detta är kanske mindre anmärkningsvärt om man tar i beaktande att nästan samtliga innehade chefspositioner eller också långtgående delegation i kraft av sina specialistkunskaper ifrån sina respektive organisationer. Men de betonar också nästan alltid den emotionella och relationella sidan av saken. Dels att klimatet uppfattats som tillåtande och trevligt. Likaså att deltagarna i gruppen tillskrives personliga moraliskt positiva egenskaper. Ord och uttryck som brukas är "starkt engagemang", "patos", "lidelse" etc. Här är ett exempel:

Nej, jag tror att det är viktigt att det här är människor som har visioner och som är lite eldsjälar, för att ett sådant här projekt skall ros iland, va. Det tror jag är jätteviktigt. Och därför så...jag ser Barbro som en stark personlighet, Mary på sitt sätt tror jag också har en väldigt stor betydelse här va och Christer då, och Bosse initialt. Det finns några stycken eldsjälar som verkligen vet...som inte ger sig, det tror jag är A och O alltså. Det kunde varit andra representanter för organisationerna, men det är inte säkert att det skulle ha lyckats. Här finns alltså, det skall bara konstatera, Christer och Barbro jobbar väldigt bra ihop, och det är något liknande...men jag tror också det är viktigt att det då från förvaltningsledningen och politiker känns rätt. Och är flexibla och framför allt kan se lösningar och alternativ.

En av de tidigare ledamöterna gör en karaktäristisk sammanfattning av sina kollegor i positiva ordalag där t.o.m. egenskaper som i andra kontexter kanske fått en mera sammansatt innebörd här ges en gynnsam framtoning:

Bosse har varit väldigt viktig. Man måste se Bosse som kolossalt betydelsefull. Bosse har ju samma problem som mig, att de kan komma alltför extrema idéer, som inte har tillräcklig förankring. Så att Bosse kan man nog inte..han har varit väldigt viktig. Sedan så har det känts roligt med Christer att han är så beslutför. Han har varit viktig på det sättet att ...och besluten har inte på något sätt...visst har han sett till helheten utifrån sitt perspektiv men har ju på något sätt alltid låtit kunskapen som funnits i gruppen styra besluten. Det har inte varit frågan om någon velighet där utan "här skall vi framåt. .målsättningen med att det här skall lyckas och att de skall få jobb; det skall vi greja". Sedan så tycker jag själv att./ Per-Erik, han har ju också..han har ju ett väldigt stort hjärta på det här hållet. Han vill väldigt väl. Han är väldigt noga med att man följer regelverken så att man har så att säg bakgrunder och mål och allt sådant där väldigt tydligt för att man skall kunna förstå varför man gjorde det ena och det andra och att man kan dra lärdomar. Ibland kanske till en viss...i mitt sätt att se världen, att man går för långt där, va. Men jag måste ju säga, att jag uppskattar hans ambition och ibland hans möjlighet att ibland.. ja alltså gå över gränsen. Sedan så den här killen ifrån AMI // Bengt; jag tycker att han är väldigt skaro (sympatisk/OM), det är en väldigt trevlig pajsare.

I botten förefaller det inte bara att ligga en föreställning om att alla verkligen eftersträvar en permanent förbättring av situationen för de arbetshandikappade och att man är på väg mot detta, utan dessutom att också är beredda att tillerkänna varandra detta goda personliga uppsåt:

Men det tycker jag därför att stämningen blir sådan. Inte minst naturligtvis det rullat på och vi har sett att det faktiskt blir någonting jättebra så känns det ju så. Och..ja, det är min bestämda uppfattning att alla jobbar på att det här skall bli något bestående och att det skall bli bra för de enskilda personerna och det ...tycker jag. Och det är en rolig grupp. Det är det.

Just den framgångskänslan som vår sagesman anger är kanske i sig tillräckligt för att förklara upplevelsen av att samarbetet fungerar. Finns det då inga invändningar? Är det ingen som tycker att de andra i gruppen gör sig breda, spelar översittare eller vägrar lyssna? Naturligtvis finns det motsättningar som går att föra tillbaka till skilda politiska och ideologiska uppfattningar som någon gång bubblar upp liksom att alla inte älskar alla jämt. Men det är påfallande med vilken värme medlemmarna talar om varandra också när det gäller konflikterna. T.o.m. i den mest infekterade kontroversen; den om huruvida Samhall skulle ikläda sig arbetsgivarrollen, förefaller man kunna skilja mellan person och sak. Samhalls handlande framställs som både oövertänt (sett ur det egna strategiska långsiktighetens synvinkel), bristande när det gäller att "ta sitt ansvar" och t.o.m. svekfullt, men mycket lite av detta drabbar Samhalls företrädare i gruppen när han omnämns.

4.3.5. Ledningsgruppens roll, status och inre hierarki

Under denna punkt skall jag försöka avhandla tre punkter som på olika sätt återspeglar de bland ledningsgruppsorganisationernas upplevda inbördes förhållandena. Vad skall ledningsgruppen vara bra för? Vilken betydelse har det att den är befolkad av i första hand chefstjänstemän? Vem i gruppen - om någon sådan går att utpeka - har den yttersta makten?

I slutet av 1988 kallades gruppen första gången samman för att från Socialförvaltningen få information om den medelsframställning som gjorts om stöd från Socialstyrelsen för ett sysselsättningsprojekt för arbetshandikappade. Man träffades sedan ett antal gånger i en sorts allmän samverkan och gjorde bl.a. studiebesök till HADAR-projektet i Malmö, fram till slutet av 1990 då en arbetsgrupp ("Projektgrupp Gärdskan") formellt bildades. Efter konflikten om arbetsgivarskapet och det att medel från Socialstyrelsen beviljats omdöptes denna 1992 till Ledningsgruppen. Från de dokument som upprättades under hela denna resas gång, framgår inte något försök till precisering av gruppens arbetsuppgifter utöver de som följer av de allmänna målspecificeringarna och att vara ett forum för informationsutbyte, idéer och diskussioner. Bland dem som var med från början förefaller alla ta denna mission som given och självklar. Endast en påtalar något om arbetssätt och uppgifter eller anför någon kritik; Samhall. Synpunkterna härifrån är mycket mera långtgående än från någon annan. Samtidigt sammanfattas och återfinns här alla de åsikter som framkommit från de olika representanterna som inte varit med från samarbetets tidigaste start. Undantagna är då arbetsledarnas uppfattningar, vilka vi strax skall återkomma till. Denna sålunda kritik som väl summerar motiverar ett omfattande återgivande:

Det var ju en idégrupp och en diskussionsgrupp, det var ju inget annat. Men sedan tillsätter man en ledningsfunktion, och då menar jag att du måste ha ett annat krav på den. Och det har vi då inte pratat om kanske. Och där har jag en bild av vad är en ledningsgrupp då. För om jag skall vara med i en ledningsgrupp och inte jobbar i det operativa arbetet, då skall jag få förelagt mig, i föredragningar, i manus, eller på annat sätt få bilder klara för mig som jag kan ta ställning till. Och säga att jag som person, eller min organisation, ställer upp eller ställer inte upp eller vi har följande frågor. Men om det då fortsätter att vara något sorts ostrukturerat samtal, då vet jag inte vilken roll jag har som ledningsfigur i det. Och ibland, när jag sitter där, så tycker jag att detta är ett diskussionsforum för den konkreta verkligheten dom jobbar i idag, som jag inte tycker hör hemma i ledningsgruppen. Då blir jag ganska låg i min profil. För då tycker jag, att det här är fel.

Och han exemplifierar:

/Föreståndaren/ som är hemskt trevlig och god tjej, men som kommer med grejor till den här ledningsgruppen som verkligen visar att hon aldrig har funderat på begreppet "Lednings-

grupp", inte kan det här. Kastar in ostrukturerade saker. Och jag menar då även tidigare /Handikappkonsulenten/ fortsatte traditionen av att ha idé- och diskussionsforum också inne i ledningsgruppen. /...det är ju härliga människor. Eldsjälar och så. Men det måste vara någon, om det nu är Christer eller Barbro, någon måste mer ta ett strukturerat grepp på dem./

konklusionen måste därför bli:

jag tycker man skall klargöra vad som är ledningsfrågor, och vad som är mer diskussionsfrågor. Och frågan är om alla diskussions- och informationsdelar bör komma till ledningsgruppen. Man bör kanske ha någon sorts operativt sätt att jobba med vissa frågor där./ ledningsfunktionen,... så menar jag; vi skulle prata policy, målsättningar som vi säger, framtidsstrategiska frågor.

Men även de som drabbas av denna kritik - som tar upp s.k. operativa frågor i ledningsgruppen - delar grundsynens vad man skall ha en ledningsgrupp till:

det är mål- och policyfrågor och ekonomi som skall tas i ledningsgruppen. Ramarna?/ Ja, det kan man säga. Men på något sätt så, när vi sitter där då, då diskuterar vi annat också. Och jag säger inte det är fel, kanske, men i bland blir det förvirrande liksom;

Det förefaller snarare vara den stora graden av oklarhet i sig, som är det gemensamma föremålet för invändningarna. Men medan Samhalls företrädare ser detta som roten till det onda har arbetsledaren en mera sammansatt bild. Just denna oklarhet ger också verksamhetsföreträdarna stort handlingsutrymme i den vardagliga gärningen: "För samtidigt säger jag ju att jag tycker att det är liksom ganska fria ramar...på något sätt här ändå, ju." och arbetsledarkollegan fyller i:

så..., tänker jag ledningsgruppen, då är det ett styrande organ. Där tas beslut som ska följas. Men tänker man, tänker vi oss då, vi är ju rätt så etablerade i vår roll, det är sällan vi - om vi får det någon gång bara - vi får några pekpinnar från ledningsgruppen, vad vi ska göra. Utan vi funkade ju som en fristående firma, det är ju det allra lättaste att tänka sig, för det gör vi ju.

Det viktigaste funktionen enligt samma sagesman är istället:

Men sen tycker jag att det är viktigt att det finns ledningsgrupper, jag tror ändå att en av våra grejor från början har varit det att försöka sprida tankarna vidare, dom här då som sitter i AMI och sån't där, eller politiker inte minst, som träffar folk från andra ställe och då som snackar vidare. Det kanske leder till... närheten till oss, leder till att de kan prata

med oss och höra hur det är.

Även bland dem som i en långt mildare form delar Samhalls kritik finns ett försvar för delar av de ursprungliga funktionerna t.ex. informationsutbytesaspekten:

Vissa saker har man ju tagit beslut om i ledningsgruppen, men det stora skälet till att man har ledningsgrupp, det är ju just att man på något vis blir en... man avrapporterar på något vis. Man har ur både politiskt och förvaltningens syn kunnat följa projektets gång och utveckling. Deltagarnas utveckling, samarbetet mellan intressenterna och fått liksom avrapportering varje gång och fått ut det...Ja, det har blivit som ett bollplank.. tror jag i ledningsgruppen. Och det är egentligen i huvudsak så som jag tror att den här gruppen har haft en funktion och för policyfrågor också: "Hur skall vi hantera den här typen av frågor i framtiden"? Det är sådant jag tycker den skall ha som sin uppgift också. Jag tycker inte det är rätt att vi sitter och diskuterar t.ex. enskilda personer i den här gruppen. Och det hoppas jag så småningom vi kommer ifrån. Jag tycker inte det hör hemma här

Men som ytterligare någon från samma organisation, som också kommit in efter starten, formulerade det i sin milt överslätande sammanfattning av synen på ledningsgruppen:

...sen tycker jag väl i och för sig inte gruppen är särskilt effektiv va. Jag tycker det är väldigt söligt när det gäller att driva frågorna och att det är väldigt mycket omtugg och väldigt svårt att komma till sak. Det är en hel del oväsentligheter som kommer upp men samtidigt så, eftersom vi inte träffas så ofta och eftersom vi är så speciella företrädare, så kanske det behövs också det där lite, kalla det sociala biten. Men det är inte riktigt så som jag jobbar i andra sammanhang i ledningsgrupper.

Men finns det något **maktcentrum i ledningsgruppen**? I traditionella maktundersökningar känner aldrig tillskrivna maktbärare igen sig i att de skulle ha makt. Själva ordet förefaller mycket laddat. För att undvika den typen av effekt har jag därför i samtalen valt att istället ställa spørsmålet så; finns det någon som i sista hand är bestämmande i gruppen? Trots att någon av intervjupersonerna gled undan frågan flera gånger och att till ytterligare två den direkta frågan så att säga kom bort i samtalet, tror jag man kan se ett visst mönster i svaren. Enklast kan dessa sammanfattas så här:

Samtliga menade att man deltog inte riktigt på lika villkor. Alla menade också att Omsorgsförvaltningen eller närmare bestämt förvaltningschefen var den i ledningsgruppen som oftast hade det slutgiltiga avgörandet i sin hand. Detta ikraft av att man ytterst var ansvarig för verksamheten och som arbetsgivare. Bäst tolkas detta i samtalet med den dåvarande ordföranden i omsorgsnämnden:

I: Deltar alla dom här organisationerna på samma villkor tycker du i den här lednings gruppen?

R: Nej det gör ju, det är ju omsorgsförvaltningen som och Furuboda som är dom huvud...det behöver inte vara på samma villkor heller för man har... man är ett nätverk som har olika funktioner för att hålla ihop ett nät ett..och utifrån sin funktion så kan villkoren se annorlunda ut och det bör dom göra också.

I: Här är det så att ytterst är det en omsorgsförvaltning som så att så att säga har sista ordet, i praktiken du och förvaltningschefen...

R: Ja, fast vi har ju låtit då Furuboda eftersom dom har ju vi har ju medvetet köpt tjänsten så att säga av dom, för att vi visste att dom har den kapaciteten och den erfarenheten av fysiskt funktionshindre, som gjorde att dom skulle få en huvudroll i det hela. Men ytterst är det vi.

Kommunen har således **låtit Furuboda vara med** i den "inre cirkeln". Denna vidgas sedan efter hand av några att omfatta LAN och av ytterligare någon FK. De senare i kraft av att de bistår med resurser, men också att de tillför expertkunskap:

Det är ju lite beroende på frågans art, men det är nog Christer som gör det. Det är nog kommunen. Det är ju väldigt starkt involverade. Men sedan kan det ju vara vissa frågor där vi i gruppen helt enkelt är tvungna att lyssna på Per-Erik (Af/AMI) när det gäller sådana saker. Ja, det kan vara regler kring lönebidrag, det kan vara andra regler som stämmer in eller som han har med sig som gäller arbetsprövning och sånt. Då kan det bli Per-Erik som bestämmer men i huvudsak så upplever jag det nog att det är Christer som styr det, som har med sig kommunens ansvar i bagaget.

Men detta inflytande från andra har också andra begränsningar - i mindre betydelsefulla frågor - som Samhalls representant framhåller:

I: Så vad du säger är; Ni är där på lika villkor när det gäller allt utom besluten, då är det ytterst Omsorgsförvaltningen. Sedan beror det på den inre arbetsfördelningen där om det är VD:n eller politikerna?

R: Ja, så ser jag det i alla fall.

I: Men känns det så när man sitter där och är med?

R: Ja, ja tycker det, jag känner det så, va. Jag tycker det, va. Men som sagt, i.o.m. att

ledningsgruppen är så blandad i frågeställningarna, så är det ju vissa frågor där, där kanske du eller Per-Erik Palmlund eller någon annan är den som äger frågan, så att säga. Minst lika mycket som någon annan.

Men även om kommunen ytterst bestämmer så har det i praktiken fungerat så, menar flera av de tillfrågade, att i och med att alla frågor - stora som små - dragits i ledningsgruppen och man resonerat sig fram till en ståndpunkt, har detta drag inte varit särskilt tydligt och att därför alla har behövts i beslutsfattandet. Följande lite tillspetsade dialog återspeglar en utbredd uppfattning som understryker detta:

I: Om jag förstår dig rätt så menar du att ledningsgruppen, det är så att säga... då deltar inte alla organisationer där på lika villkor, utan i praktiken är det så att, dels är det så att kommunen, som har det yttersta ansvaret med Christer styr och ställer, allt annat är någon sorts piruetter, och sen så är det ni som så att säga, speciellt efter att Bosse då har försvunnit, då är det ju ni också som styr dagordning, innehåll. Är det en riktig eller är det en elak tolkning?

R: Nej, jag tycker det är bra. Men sitter man i ledningsgruppen, om man hör alltså, Christer anser ju att ledningsgruppen är väldigt viktig, det säger han ju tydligt att, han kör ju inte Orkidén utan att den här ledningsgruppen får vara kvar. Det är som en garant för nå'nting.

Oaktat Omsorgsförvaltningen representanters bevekelsegrunder för detta så blir effekten att man möjliggör ett kommunikativt klimat i ledningsgruppen.

Vi såg ovan i kapitel 2, när vi diskuterade en samverkansterminologi, att i olika organisationsteoretiska klassifikationssystem innebar ett ökat chefsdeltagande också en högre grad av involvering, d.v.s. de inblandade organisationernas interaktion och bindningar blev mer intensiva och reglerade. Vilken betydelse tillmätas den stora andelen chefspersoner och specialister av deltagarna själva? Enkelt uttryckt är svaret att det har sannolikt en betydelse, framför allt gentemot omvärlden. Som svar på frågan om hur mycket medlemmarnas status betyder för projektet fångar Föreståndaren denna osäkerhet när hon säger så här:

Du menar för Orkidéns.. verksamhet? Ja, jag tycker det är lite..det är lite, jag tror det är positivt alltså. Det tror jag. För jag upplever ju liksom, ja det..det liksom det ligger lite makt i det på något sätt när man säger vilka som ingår i Ledningsgruppen. /I: Det har en symbolisk betydelse?/ Ja, jag tycker det.

Det uttrycker således hur stort värde man själva tillmäter projektet, vilket ger legitimitet gentemot omvärlden. Detta underlättas vidare också av föreställningen att det existerar en

"samarbetsmultiplikator", d.v.s. samarbetande organisationer får sammanlagt mera externt stöd än vad var och en enskilt kan samla ihop tillsammans. Men "chefsansamlingen" ger också enkla funktionella fördelar i arbetet i ledningsgruppen:

Ja, och det /att alla är chefer.om/ har varit bra. När vi väl har suttit där har det .../. det tycker jag också att gruppen som sådan har jag tyckt varit väldigt arbetsfö. Men det här är frågan om engagerade människor i den här sakfrågan. Alla vill ju framåt för den enskilde så där har ju inte liksom suttit någon och hållit igen, utan det enda var ju att Samhall uppfattade att de hade ju inte mandat, alltså de hade inte politiskt mandat att gå in och göra de här ansträngningarna för de här grupperna som vi pratade om.

4.4. Tillkomsten av Orkidén

4.4.1 Om rationella tillkomstbeskrivningar

I avsnitt 1.3 återgavs bakgrunden till Orkidén. Där gavs en deskriptiv bild av verksamhetens tillkomst som en relativt rationell och välordnad process. Det förelåg ett socialt missförhållande - de många förtidspensionerade funktionshindrade som saknade sysselsättning och satt isolerade. Detta skulle åtgärdas genom arbetsrehabiliterande åtgärder där brukandet av datorer - både som personliga hjälpmedel, arbetsredskap och arbetsfält - utgjorde det självklara och optimala medlet. Till följd av en vilja till förändring grundad i empati med denna grupp, men också i ett behärskande av olika kunskaps- och handläggningsområden för stöd och assistans till människor som befinner sig i dessa utsatta situationer, beslöt ett antal organisationer att samverka för att genomföra ett sådant projektet. Socialtjänsten i Kristianstad var de som höll taktpinnen. Samarbetet är således **lösningen** på det definierade problemet. Den arbetsgång som beskrivs i policydokumentet *Modell Orkidén* (1995-11-10) blir i ett sådant ljus, bara en följdriktig kodifierad praxis.

Men svaret på vår undersökningsfråga; varför organisationerna upplevde samarbetet som något bra och något som var till gagn för de funktionshindrade blir därmed trivialt; då formen från början var det bästa av flera genomtänkta val och man gemensamt valde det bästa så måste ju per definitionen samarbete, och samarbetet i denna form, vara högt skattat av dem som valde det. Men om vi ställer frågorna lite annorlunda kommer svaren kanske att ta en helt annan karaktär: Varifrån kom idén om en daglig verksamhet? Hur fattades beslutet? Varför bestämdes att det skulle vara datorbaserat? Varför blev det Yllan och inte Gärdskan? O.s.v. Det har på vägen gjorts ett antal val, val som haft karaktären av möjliga konfliktpunkter. Låt oss ta upp några av dessa punkter. Ty hur de olika ledningsgruppsmedlemmarna upplevde dessa har sannolikt en avgörande betydelse för att förstå vår huvudfråga. Och något entydigt sätt att beskriva historien lär nog knappast gå att åstadkomma eller som någon av medlemmarna i ledningsgruppen uttryckte det:

I: Ditt sätt att beskriva historien, äh, ... där du betonar...dels att det fanns flera källor, men också slump och tillfällighet, och..

R: Jag tror det var mycket så.... Man skapar historien för att den ska passa./ ...Det (Orkidén.om) är en bra grej, det är en positiv grej, så man vill ju gärna vara initiativtagare.

Varifrån kom då ursprungligen denna idé som alla ville vara initiativtagare till? Jag skall börja med att diskutera detta och varför man ville delta i samarbetet. Därefter tas ett antal val- och konfliktsituationer upp; datorinriktningen på verksamheten, motiven att delta, lokaldiskussionerna och frågan om arbetsgivaransvaret.

4.4.2. Upprinnelsen: idéns ursprung.

Trots att det framstod ovan som om idén framsprang som en fullmäktigemotion hade den vid olika tillfällen också figurerat i andra sammanhang. En bland respondenterna vanligt förekommande version handlar om att idén uppstod på Furuboda tidigare eller i vart fall vid samma tidpunkt. Där hade man sedan länge bedrivit datorutbildning i sina folkhögskolekurser. Ofta upplevdes det av arrangörerna också som frustrerande att så få som gick ut erhöll arbete trots att man t.o.m. startade egna verksamheter typ tryckeri och liknande på skolan för att erbjuda arbetstillfällen. Greger, som senare blev arbetsledare/datatekniker på Orkidén och en kollega som var datorlärare närde en idé om att de funktionshindrade som togs in på s.k. riksrekrytering skulle kunna komma till Furuboda för att utbildas och sedan åka hem igen för att jobba - göra beställningsjobb t.ex. registerarbete - resultat som sedan översändes till en koordinator som sände dem vidare till beställaren. Dessa kontakter skulle sammanhållas i ett slags "spindelnät" (Därav projektets ursprungliga namn "internt" på Furuboda; "spindelprojektet").

Nej, för du vet att det är så här va, att våra idé om det här som Greger kallade Spindelprojektet innan vi då fick namnet Orkidén, från vår sida när vi pratade om det, ...de tankarna hade satt igång utan att vi kände till den här undersökningen som man gjorde i Kristianstad och ...undersökningen i Kristianstad, som jag minns den, var bredare än att det bara gällde data.

Detta pågick oberoende av inventeringen av de förtidspensionerade funktionshindrade i Kristianstad, vilken bl.a. mynnade ut i förslag om datorutbildningar. Den andra varianten betonar att Bo Lang så att säga i rakt nedstigande led ärvde tanken från politikerna, Socialnämnd och socialchef, men att han var den som drev frågan. Då spelade influenserna från Furuboda ingen roll. Istället var det den beslutade inventeringen som pockade på ytterligare handling. Af/AMI:s man i ledningsgruppen, som var en av dem som var kallad

från start, summerar sin bild av upprinnelsen:

Det startade egentligen med att handikappkonsulenten Bo Lang 1988 kallade till ett möte på Socialförvaltningen. Och..det var då man skulle dra igång en inventering bland förtidspensionärer, ställa frågor om deras livssituation och intresse för arbete. Och.. det var väl frågan om då att Bo Lang ville ha någon sorts beredskap för de intressen som kom sedan. Vad jag minns av det sammanträdet, där fanns representanter för kommunen och länsarbetsnämnden, Försäkringskassan, Samhall och Furuboda.

I bägge versionerna tilldelas Bo en central roll som entreprenör och kommunal motor och som den som försänkte idéerna under hela processen. Detta erkänns av alla, även de som nedtonat hans roll som initiatör:

Bos roll i det hela? ./ Ja han var ju med för... liksom från kommunen i ett tidigt skede... så det var ju han som liksom var "kommunpådrivaren" kan man säga. Och var den här mänskliga mellanhanden mellan politiker och högre cheferna och fotfolket..

Alldeles särskilt viktigt var denna framåtanda i diskussionerna med först Socialstyrelsen och senare i beredningen av marken för anslag från Allmänna Arvsfonden på Socialdepartementet för projektverksamheten.

Så även om föreställningarna om om idéns genes divergerar förefaller alla att vara överens om att handikappkonsulenten hade en avgörande roll när det gällde att omsätta tanken till handling.

4.4.3. Datorinriktningen

Varför fick då verksamheten en datorinriktning? Själva inventeringsenkäten hade inga direkta frågor om datorarbete och det var heller inte flera som önskade detta än andra alternativ. Men, menar Af/AMI:sagesman:

många av dem /som uttryckte att de ville arbeta med datorer.om/ tror jag hade någon sorts anknytning till Furuboda...Och då såg vi på något vis en kärna i alla fall av personer som hade stora ..behov..stora omsorgsbehov men fortfarande ville arbeta.../Vi tyckte det var utmanande och försökte ge dem ytterligare en chans.

Och bara något senare i intervjun hävdar han:

Det var på våren 1990 kanske i alla fall. Då var vi rätt så överens om att vi ville skapa någon sysselsättningsenhet, någon arbetsenhet, där datorn hade en viktig roll äh..och vi

spånade också om hur vi skulle kunna få några arbetsuppgifter och det var då vi kom överens om att vi skulle åka ned till HADAR i Malmö och titta på deras projekt. Då hade de nyligen börjat ett samarbete med Samhall. Så att vi...diskuterade ganska länge kan man säga ähh...Vi visste vad vi ville göra men så hittade vi en konkret form som vi också kunde hänga upp det kring.

Denna "konkreta form" hade således föregåtts av en gemensam bussresa ned till Malmö:

Du vet, vi åkte och titta på allt möjligt i början här./ en av de här sakerna som gjorde att vi kom igång med den här gruppen det var ju att /v)i här /Furuboda.om/ tog initiativ till att göra en resa till HADAR och det gjorde vi tillsammans med Bo Lang. Och där inbjöd vi folk från de här organisationerna som nu finns och där i den bussen där minns jag vi gick runt och diskuterade med varandra. Där starta nog själva idén på det första informella sättet. // 19:e oktober /1989.om/ var det ja! Och de som deltog det var Per-Erik, Marita Norrman ifrån Länsarbetsnämnden, Elisabeth Hjalmeroth härifrån RCA och sedan så Ylva Eneroth från Försäkringskassan och Knut Welanders och Runar Larsson, det var viceordföranden i Socialnämnden, och Agne Ahl. Det var ju då man hade södra distriktsnämnden. Han var ordförande här nere./ Och sedan så Leif Bertilsson ...Facket. Och så var då Margareta Skoog med, en av våra då som var utlånad till kommunen och så Bo Lang.⁷⁶

Denna resa, arrangerad av de personer vilka uppfattades som källorna till idén om ett åtgärds paket för arbetshandikappade, ägde alltså rum ett år efter det att vad som senare skulle bli ledningsgruppen första gången träffats och merparten av dessa var representerade i bussen. Men där fanns också Margareta Skoog som bara ett halvt år senare tillsammans med sin kollega Christina Persson i sin projektslutrapport skulle föreslå att en datorinriktad sysselsättning för arbetshandikappade inrättades.

Det fanns uppenbarligen en stark vilja att göra något; Hadar anvisade ett sätt **hur**.

4.4.4. Motiven för att delta

Varför gav då organisationerna sig in i detta tillsammans? Som vi konstaterat tidigare är det delade meningar om det självklara i att ge sig in i samarbete. Fanns det inga själviska motiv? Naturligtvis fanns det sådana. Frågan är bara vilken roll de spelade i sammanhangen. Svaren här vid intervjuerna är lite undanglidande. Politikerna tillstår utan vidare att **ett** av motiven var att spara pengar. I denna argumentation löper trådarna om HADAR, Furubodas utbildning (nödvändigheten av förlägga en verksamhet på) Gärdskan (se 4.4.5. nedan) och besparingarna

⁷⁶ För några, t.ex. Furubodas direktor och hans arbetsledande bror fanns även andra konkreta förebilder: Refugen i Stockholm, ett projekt som drevs av Frälsningsarmén där arbetshandikappade förde över olika arméregisteruppgifter på data. HAB-data i Älvsborgs län är ett annat liknande projekt som man i intervjun refererade till utan att närmare specificera innehållet.

samman till ett oemotståndligt koncept:

Och sedan var det ju Furuboda som vi pratade med och de var ju positiva och vi ville ju ta del av den utbildning som de bedriver ibland handikappade personer och hur datorerna kunde nyttjas i de sammanhangen, vilka möjligheter som öppnades tack vare det. Och det...det blev ju så då att i diskussionen ..Furubodas närhet då så kastade vi då ögonen på det här Gärdskan i Åhus och filosofin där att kunna då ha sysselsättning för de personerna det gällde där, samtidigt som det då skulle avlasta hemtjänsten genom att man hade då personer där som liksom ställde upp som hjälpare, vårdare och skötare // och slippa ha de insatserna styck för styck i hemmet och på det sättet genom att fick en koncentrerad verksamhet så skulle vi då på det sättet också kunna dra ner timmar helt enkelt men ändå ge mer service än vad de hade kunnat få innan. Och det tyckte jag att den filosofin var ju djävligt tilltalande. Att man, samtidigt som man kunde göra det här lyftet för personerna ändå kunde göra en effektivisering av hemtjänsten. Det var ju för mig som politiker, tyckte jag, att man kunde få dubbel utdelning på det sättet, både för individen som fick ett lyft och för kommunen som kunde effektivisera verksamheten utan att på något sätt göra avkall på kvaliteten. Det var ju det som var det fina i sammanhanget.

I inventeringen av de förtidspenionerade handikappade hade de båda utredarna föreslagit att man skulle starta en datorverksamhet på **Gärdskan** i Åhus. Planen specificerades sålunda till ett "paket" som kommunen fick en chans att "hänga på":

I samarbete med Furuboda kursgård & Rehabiliteringscentrum är ett datorprojekt på planeringsstadiet. Man planerar att ge de handikappade förberedande och grundläggande utbildning samt individuellt utprova specialanpassad datorutrustning. Utbildningen är planerad att förläggas till Furuboda. Vidare skall en arbetsledare anställas för datorverksamheten på Gärdskan. Arbetsbiträde erhålles genom att omfördelning av hemtjänstpersonal sker. De aktuella personerna behöver då inte så stora hemtjänstinsatser i sina hem under dagtid" (s.61)

Det är uppenbart att denna länkning lett till att datorer - utbildning på Furuboda - Gärdskan framstod som en oupplöslig enhet. Men bakom dåvarande Socialförvaltningens bredvillighet föreföll ligga att man från deras sida såg på en sådan verksamhet som något som uttryckte kommunens yttersta ansvar och framför allt - eftersom man var sista instans och därmed ofta drabbades av fragmentariseringen av handikappatgårderna - representerade en möjlighet att överbrygga denna splittring. Handikappkonsumenten formulerar detta i visionära termer samtidigt som han framhåller vilket spill den nuvarande uppdelningen medför:

det var något som irriterade mig ständigt och det var det här va, att här stod stora organisationer och satsade mycket resurser personellt, administrativt ..äh..regelmässigt

pengar som kom ifrån staten. Och det skulle gå ut på att det skulle göras ett bra för den enskilde. Alltså, tanken var så djävla god någonstans men någonstans där så fastnade dessa pengarna i en kvarn, så fullständigt malde sönder det. Alltså, man skulle vilja ta de här pengarna så här (smäller i hop handflatorna) och bygga upp ett stort djävla projekt alltså så att alla, alla som behöver insatser går in här och kommer ut här och har liksom den färdigt va. Alla resurserna alla pengarna finns på ett plan eller ett ställe. // så här skall det vara; alla de här pengarna skall gå ut till de handikappade som har det så dåliga levnadsförhållande som beskrivs i alla utredningar. Men så splittras de upp på så många att till slut blir de ingenting. De rinner mellan fingrarna. / det är här som det här är så intressant med den organisatoriska samverkan. För det är ju ett sätt att vara lite mer flexibel och möta det här.

Trots att man från Furubodas sida - tillsammans med handikappkonsulenten - var pådrivare såg man inte en sådan tillskapad datorbaserad arbetsplats som något slutgiltigt. Kanske tänkte man att det kunde utgöra första steget i vad som skulle kunna bli ett vitt utbrett nätverk av sådana verksamheter som Furuboda utbildade för. Därmed var man bara beredd att binda upp sig så mycket omständigheterna krävde i detta projektet så att verksamheten kom igång:

Du vet att vår ambition ifrån Furuboda var inte att...vi var väldigt noga med från början att inte lova att vi skulle så att säga ansvara för någon långsiktighet när det gällde Orkidén. För vi kände och känner delvis än, även om vi kanske modifierat, att det här skulle vi ju kunna placera på fler ställen. Och då så...jag vet inte hur kommunen riktigt tänkte där, va. De acceptera väl att vi...vi tänkte på det här sättet.

I Försäkringskassans argumentation betonas regelkunskapen och personkännedomen. Däremot mycket lite av vad som kunde uppnås:

Jag tror det var två saker /som man på FK såg som poängen att delta om/. Det ena var ju att det är ju här man här man så att säga har sin inkomst ifrån. Man har ju sitt sjukbidrag eller sin förtidspension och därför när man börjar med ett sådant här projekt så stöter man direkt på frågeställningar: Kan man behålla sin pension? Vad är det som händer? Vad kommer Försäkringskassan in med för krav på den enskilde? Det måste man ju skydda den enskilde med. Det tror jag var det ena synen på det hela att man måste veta våra regler och vad vi kunde göra i sammanhanget. Det andra tror jag är, att med all säkerhet vi har kännedom om de här personerna. För tack vare att de har sjukbidrag eller förtidspension och väldigt ofta någon form av handikappersättning, så har vi dem ju löpande hos oss. Är det sjukbidrag så förnyas ju den med ett par års mellanrum. Handikappersättning prövas ju också om med jämna mellanrum och det gör ju att det här är kända människor för oss och det tror jag att man...man såg på det på det sättet att det också var värdefulla kunskaper man kunde få.

Särskilt intressant måste det ha varit att deltaga mot bakgrund av det vid tidpunkten accelererande intresset för rehabilitering både inom Kassan och utanför i form av den mera generella omgivningen som t.ex. den översyn av AFL som då var på gång och som man visste skulle öka betydelsen av FK inom rehabiliteringsarbetet. Även Samhall riskerade att påverkas av dessa förändringens vindar om man inte agerade. Men här är det frågan om ett mera reaktivt motiv för att delta. Om man inte gör det riskerar man att hamna utanför "rehabsvängen". Särskilt mot bakgrund av de ansträngda relationer som finns mellan AMV och Samhall och vars lokal uttryck togs upp i 4.3.3. ovan:

Ja, man kan ju säga som så här /.. om Samhall sluter sig för mycket, ägnar sig mycket åt att bolagisera, bryta gränser och vara introvert så att säga, vara upptagen av inre liv, när det samtidigt då byggs upp med kommuner, landsting..eller kommuner och arbetsförmedlingar verksamheter som gör i protest mot att Lavi eller Samhall inte klarar av vissa grupper, då är det en allvarlig utveckling i landet som kanske Samhall inte under ett par år här inte har tillräckligt allvarligt sett. Och där kan man då se Orkidén som ett uttryck för det också. Att om inte Samhall ser upp och så att säga börjar öppna gränserna för den debatten, både när det gäller kommunala verksamheter som drivs ihop med länsarbetsnämnder - vilket man gör på flera orter idag - med grupperingar och människor, som man tycker att vi /Samhall/ borde ha, eller hantera. Precis på samma sätt som det, va, så kan de här unga, gravt handikappade som då man hittar verksamheter för, också slå tillbaka på Lavi eller Samhall om man inte är vaken för gränslandet där, utan att man är för mycket upptagen av sitt inre liv, och man slåss på någon sorts övergripande nivå mellan vår koncernchef och Göte Bernardsson. Då.., då kan det vara ofruktbart så att säga och en dålig utveckling och det kan bli en rekyl mot Samhall. Det tror jag att man skall vara ärlig och säga.

Liknande reflexioner gör flera i ledningsgruppen, men denna efterhandsförståelse är delvis baserade på den konflikt som redogörs för i avsnitt 4.4.7. och som resulterade i att Samhall i praktiken marginaliserades i gruppen trots den egna uppenbara insikten om de farliga prejudikat detta kunde skapa.

Motiven glider sammanfattningsvis således från Furubodas och handikappkonsulentens visionära iderikedom över Af:s mera återhållna men fortfarande starkt offensiva engagemangsvilja till lite mera defensiva incitament att deltaga som t.ex. Samhalls reaktiva d:o. Men inom ramen för detta förefaller det som om samtliga organisationernas företrädare kände att det interorganisatoriska fältet var stätt i förändring och att kraven på att något måste göras både öppnade möjligheter att på egen hand vidta åtgärder men också pressade på för att så skulle ske.

4.4.5. Om konflikterna i ledningsgruppen

När jag diskuterade den personliga dimensionens betydelse för utfallet (avsnitt 4.3.4.) framhölls att många ledningsgruppsmedlemmar menade att konflikterna varit lärrika, ja till och med betydelsefulla då man genom dessa så att säga slipades samman. Men vilka var dessa konflikter? Jag har valt att dela upp dem i två kategorier.

Å ena sidan de meningsskiljaktigheter som avsett gällt verksamhetens grundläggande inriktning och utformning. Med detta avser jag mål-, allmän inriktning på arbete/sysselsättning och Orkidén plats i det större rehabiliteringssystemet. Här har dessutom meningsskiljaktigheterna i allmänhet handlat om nyanser och åsiktsförskjutningar och framför allt aldrig tagit formen av en öppen konflikt. Det är med andra ord tveksamt om man ändå skall benämna dem konflikter; "skilda synsätt" vore måhända en mera adekvat terminologi. Dessa "konflikter" tas upp i underkapitel 4.5. nedan.

Å den andra sidan har vi de konflikter som visserligen kanske bottnar i mindre fundamental spörsmål för den allmänna inriktningen men som i vissa fall ändå kan vara grundläggande. Hit hör tolkningen av lagstiftning, formerna för anställning, rekryteringsbedömningar, verksamhetens lokalisering och framför allt: huvudmannaskapsfrågan. Eftersom det skulle föra för långt att mera ingående behandla var och en av dessa kommer jag att förfara på följande sätt: under detta avsnitt kommer jag att mycket kort referera några sådana konflikter. Därefter kommer i de två följande avsnitten att behandlas frågorna om var man hamnade under rubriken "Gärdskan eller Yllan". Slutligen skall jag i avsnitt 4.4.7. försöka återge upplevelserna i den mest infekterade och ovan redan flera gånger tangerade konflikten; frågan om arbetsgivaransvaret. Men först något om de mindre kontroverserna. Dessa rör sig om LASS:ens roll och tolkning, samt lönebidragens omfattning och vem som skulle betala vissa arbetstekniska hjälpmedel.

När det gäller det första frågan - om den nya **LSS-lagen** - var det dåvarande Handikappkonsulenten och Försäkringskassans företrädare som delvis hade skiljaktiga meningar om hur den nya lagen med sina följdlagar skulle tolkas. Dessa båda var också centralpunkterna i en större samarbetsgrupp för att söka utröna just detta. Framför allt gällde skiljaktigheterna huruvida FK kunde tillåta och praktiskt genomföra den övergripande helhetstolkning som betänkandet gav uttryck för. Om så skulle varit fallet hade i praktiken de arbetshandikappade på Orkidén fått närmast obegränsat med assistansstöd m.m. och därmed kommunen helt befriats från samtliga sådana stödåtgärdanden. Men även dessa ibland häftiga konflikter upplöstes utan bestående motsättningar eftersom andan i ledningsgruppen uppfattades som så god:

Det var väl så att när man läste betänkandet och den inriktning som betänkandet pekade på,

så var nog Bosse och jag väldigt nära varandra. Men när proppen sedan kom då såg man ju att där hade man ju inte dom begreppen och då var det ju min uppfattning att Bo han ville ju inte släppa det där tänkandet utan han tyckte ju att det skulle vara på det viset men tyvärr i vissa fall vill jag ju säga, så hårdnade den. Det blev hårdare tolkningar än vad man ..kunde få en känsla av när man läste betänkandet. Och där fick vi ju lite diskussioner. Men även där tyckte jag, att eftersom vi haft så bra samarbete i gruppen så har det heller inte varit några stora stötestenar.

Frågan om **lönebidragets** storlek och omfattning har detta varit ett tvistefråga framför allt mellan Handikappkonsulenten och AMV:s bägge företrädare. AMI-Rhs sagesman ger ramen för denna diskussion:

Jag tycker att vi har varit ganska överens, va. Vi har haft små skärmytslingar; i inledningen när vi började diskutera lönerna och om man skulle använda sig av lönebidrag / Man har ju svårt att i andra organisationer att acceptera vårt flexibla lönebidragssystem, man vill gärna ha garantier för..."Om vi nu går in i det här projektet, kan vi få fyra stycken arbets-handikappade med 100%:s lönebidrag?" Det kan vi ju inte ge. Vad vi däremot kunde säga i Orkidéprojektet var, att så länge vi håller oss till den här 12-gruppen, så är det realistiskt att bedömma att de blir 100%. Men vi kan ju aldrig gå ut och lova det. Det går inte i det system vi har. Utan det är en bedömning utifrån arbetsprövningen, när man i en förhandling bestämmer storleken. Och det är ju ett flexibelt lönebidrag. Men de ville ha garantier som vi inte kunde ge. Men däremot, det låter som lite hårklyveri, va, men samtidigt så säger man då att; vår bedömning är ju att åtminstone den här 12-gruppen, den är 100%:iga lönebidrag.

Det är just dessa garantier som Handikappkonsulenten hävdar att AMV:s representanter ställt i utsikt. F.n. får väl konflikten anses bilagd. Tre personer har 100% lönebidrag som täcker halvtid.

Den tredje oförenligheten handlade om **Orkidéns utrustning**. Medan kommunen svarat för iordningställande av lokal och den allmänna inredningen skulle Af finansiera de mera personliga hjälpmedel och liknande. Men vems skulle stå för datorerna och kontorsutrustningen? Vi låter samma person sammanfatta:

Ja, det var diskussionen om arbetstekniska hjälpmedel. Om det innefattar datorer, kopieringsapparater och telefon, vilket det normalt i vår verksamhet inte gör. Men till vilken annan arbetsgivare som helst så säger vi; skall man starta en eller bedriva ett arbetsplatskontor, så måste man ha kontorsredskap. Det är ju inget som kommer med de individer som skall dit. Finns det inte kopieringsmaskin, finns det inte datorer, så kan man inte jobba. Men där hade vi meningsskiljaktigheter om vem som skulle betala. AMS eller arbetsgivaren. Men det är löst nu. (Kommunen betalade "allt" utom datorerna som /o.m.) de fick via

projektet.

Men några större meningsskiljaktigheter har det aldrig handlat om tillägger han. Liksom i fallet ovan har man i ledningsgruppen kunnat resonera sig fram till gemensamma lösningar.

4.4.6. Gärdskan eller Yllan

Anledningen till att man från början stannade för Gärdskan i Åhus som lokal för den tilltänkta verksamheten uppges av flera respondenter vara att det fanns 4000 kvm outnyttjade ytor att använda. Problemet var att man måste göra dels omfattande om- och tillbyggnader både för att försätta lokalerna i gott skick men också för att handikappanpassa dem, vilket skulle bli kostsamt. Kopplingen till datorer och närheten till den potentiella utbildaren - Furuboda - talade likaså för just Åhus. Men inte ens detta val förefaller varit resultatet av någon omfattande sökprocess där flera alternativ skärskådades. Pengar beviljades för upprustning men ianspråkstogs aldrig ty innan detta satts i verket:

kommer då Barbro Kärrstrand ut och slår då in på linjen med Yllan som man då har börjat rusta upp för att ha som ett sorts kontorshotell och där finns ju utrymmen. Sådana fanns inte tidigare. Alltså..det gick inte att erbjuda oss någon annan lokal än Gärdskan tidigare från Fastighetskontoret och plötsligt kom detta upp som ett alternativ ..äh..det skulle då blivit billigare och det skulle bli bättre .. äh...ja, jag vet inte om vi fick pengar till lokalen., jag tror knappt det.

Den då nyvalda ordföranden i omsorgsnämnden ger själv sin syn på det inträffade så här:

Så ett av de första sakerna jag gjorde var att jag åkte ut tillsammans med några stycken och tittade på Gärdskan./ och det blev en chockupplevelse för mig när jag kom dit därför att dom lokalerna tyckte jag dom var ju överhuvudtaget inte tänkbara för den här verksamheten./dom låg i surterrainplan med fönster icke...rastade fönster längst upp så ingen människa inte ens vi som står upp och rakt inte dom som sitter i rullstolar och så kunde se ut,/ och jag började tycka då att den här verksamheten ska ju vara hjärtat i kommunen på något sätt, det ska inte vara någonstans där man tar lokaler utifrån / Och jag ringde till Jörgen Lennartsson och frågade om han hade sett lokalerna överhuvudtaget? Nej han hade bara hört att det skulle vara på Gärdskan. Och som väl var när han då kom med också och såg, så hade han samma uppfattning som jag. Och det var ju en mycket känslig fråga som du förstår för vi...det var då ett politiskt skifte, jag kände att det här Gärdskan det var någonting som jag trodde var så långt framme så det var bara att trycka på en knapp och sätta igång det./

Och här såg jag då att här fanns inga utvecklingsmöjligheter för framtiden om vi skulle fortsätta. /på grund av om/ Lokaliteten och även placering i Åhus är ju inte...och när det då

skulle ha en inriktning på att vara affärsdrivande och på datorbranschen och företagsamhet och så väcktes då tanken via mina tjänstemän då på nuvarande tekniska kontoret, Stadsbyggnadskontoret som det hette då, att vi skulle titta på Yllan just. Och jag tyckte då att den produktion som skulle bedrivas där den var i nära anslutning till andra liknande småföretag på Yllan för att man skulle kunna se framtida spinnoff-effekter på en sådan placering. Någoting sådant fanns ju inte möjligt överhuvudtaget på Gärdskan utan Gärdskan såg jag då som en risk för att det skulle bli någon vanlig sån här sysselsättnings- och terapilokal som fick ett annat namn bara. Och vi tittade på Yllan och en arkitekt kopplades in på att rita om lediga lokaliteter som faktiskt stod allting fanns utrustat med elektricitet och annat sådant och vi lät då folk på Furuboda som skulle ha ett huvudansvar, vara med i utformning och alla insåg ju mycket snabbt att det var ju här vi skulle vara och ingen och det blev ingen strid huruvida vi skulle vara på Gärdskan eller ej. // Men.om/ att då / gå fram och säga nu ska vi genomföra det här projektet och det kommer att kosta kommunen betydligt mer pengar än från början det var inte helt enkelt heller. Och där stod, det var några nervösa veckor innan jag fick alla att inse att det måste göras, självklart var det så, att det var dyrare att göra iordning och få sådana attraktiva lokaler som Yllan, än att putsa upp lite på Gärdskan som var tänkt. Men det gick.

Det var både den marginaliserade placeringen, de oändamålsenliga lokalerna och den ideologiskt betonade integrationstanken som fällde avgörandet således. Men den politiska laddningen i detta satte också sina spår. Den då avgående ordföranden sammanfattar sin syn så här:

Det var ju dags att starta där. Men då så var det ju då att Lennart Smidfelt som då var fastighetschef, han hade ju då hand om Yllefabriken och genom då att det växlade då över ordförandeposten så hade han då lokaler tillgängliga och lyckades då intressera Barbro för Yllefabriken skulle då vara ett bättre alternativ än Gärdskan. Jag såg ju Gärdskan som närheten till Furuboda som det stora vitsen i sammanhanget och var lite granna skeptisk till att börja med när vi då började föra på tal Yllan och såg ju då resorna mellan Yngsjö och Kristianstad istället för mellan Yngsjö och Åhus ifrån Furubodafolket. Det var då en onödig utgift och innan om man skulle se lite krasst kritiskt på det så var det ju så att det skulle ju divas på minsta möjliga kostnad för lokalerna. Det var ju då lite granna taggarna utåt så fort man pratade om att det här kostar lite pengar. Men när det plötsligt svängde över på Yllan så var det inte längre samma krav på att det skulle bli billigt därför att då låg det i fastighetskontorets intresse att försöka placera ytor i de lokalerna och då gick det plötsligt att ställa upp pengar till ..till att göra renoveringarna, ombyggnaden till helt andra summor än de jag hade kalkylerat med tidigare. Och det grämer jag mig naturligtvis inte om därför de fick ju alldeles utmärkta lokaler och resultatet blev mycket gott, men självfallet inte så ekonomiskt, om jag säger så, än som jag hade räknat med. Men det kan man ju bortse ifrån för om man har pengarna till det så gör det ingenting. Och efteråt så kan man ju då säga att har ju,

såvitt jag kan begripa, de bästa möjliga betingelser nu genom att det är handikappanpassat, det är hiss och lättillgängligt för de rullstolsbundna. De kommer ju lätt dit och lätt därifrån och det har många fördelar så att jag vill inte säga annat än att man har ju suveränt fina lokaler.

Här är det fastighetskontorets aktiva medverkan som sätts i centrum, något som flera av aktörerna som var med vid den tidpunkten också påtalat. Denna skillnad i var man lägger tyngdpunkten i återberättandet verkar att kvarstå. Däremot förefaller alla vara överens om att det var bäst som skedde, att Yllan som plats för verksamheten är en succé.

4.4.7. Samhall och arbetsgivaransvaret

Redan till det första mötet i november 1988 var Samhalls vd Bo Nelson kallad. Då uttryckte man sig från Samhalls sida - enligt handikappkonsulanten - så att man fick intrycket av att från företagets sida kunde se den planerade typen av verksamhet som en framtida nisch för organisationen. Ur detta växte en förväntan fram på att Samhall skulle kunna stå som arbetsgivare för ett sådant projekt. Inför att man skulle göra en framställan till Allmänna Arvsfonden om medel för en sådan verksamhet backade Samhall ut. Bo Nelson formulerade skälen för detta så här:

Regering och riksdag avgör vilka som skall erbjudas arbete i Samhall och vilka krav som i övrigt skall gälla för Samhalls verksamhet. Viktigt i sammanhanget är att Samhall erbjuder rehabilitering genom arbete och att gränsen mot "sysselsättning" och terapi klart markeras.- När det gäller den här berörda gruppen, d.v.s. de gravt rörelsehindrade personer, för vilka kommunen har ett övergripande ansvar, som behöver och vill ha arbete, kan Samhall på sikt vara ett alternativ. Dock får varje person bedömas utifrån sina individuella förutsättningar. De anmäls till AF som arbetssökande i vanlig ordning och kan efter samråd prya eller på annat sätt pröva på arbete inom Samhall eller hos annan arbetsgivare. Vi vill dock betona kommunens ansvar i det skede projektet f.n. befinner sig i. Från vår sida är vi beredda att fortsätta diskussionerna i projektgruppen och ser fram emot fruktbara samverkansformer framöver.

Man betonade kommunens ansvar, underströk att man var villig att fortsätta, men ville således inte ikläda sig några som helst förpliktelser. Detta ledde dels till att Furuboda gick in som delad arbetsgivare i den projektansökan som framställdes till Allmänna Arvsfonden 1991. Men det att man var villig kvarstå underlättade ändå att erhålla de sökta medlen:

R: och det var ju en kris strax innan projektet blev av, hur vi skulle kunna gå vidare. Det var då kommunen bestämde sig att vara den som tog projektet och det tyckte jag var starkt av dom.

I: Därför att...det var nästan omöjligt att få en extern finansiär till delar om inte Samhall fanns med, samtidigt som Samhall inte själva ville bidra till det. Är det en riktig tolkning?

R: Ja. Vi såg det så. Sedan gjorde naturligtvis kommunen en kalkyl om att det här kommer inte att bli så himla dyrt med tanke på att hemtjänstpersonal fanns för de här personerna. Där fanns redan stora kostnader som man kunde kanalisera till ett projekt. Sedan visade det sig till slut att det blev större investeringskostnader än vad det var kalkylerat med. Lokalen blev dyrare än vad man hade tänkt. Men ändå. Det är ju ändå allmänt; vi är inte riktigt överens med Samhall om deras uppdrag.

Men det betydde också att i praktiken Samhall hamnade helt vid sidan om det fortsatta arbetet även om deras personalchef fortfarande kom av beivsta ledningsgruppens sammankomster och deltaga i diskussionerna. Någon beskrev den nya situationen så här:

Samhall skrev ju där klart och tydligt vad dom tyckte om att betala, va. Och det måste jag säga, att Jan Garsén han ...var fantastisk alltså. Han kom på de här mötena. Han visste ju att utgångsläget var noll från hans sida när det gällde att ställa upp med finanser, men samtidigt var det bra. Det kändes bra att vi var alla, alla var medverkande.

Så även om de övriga ledningsgruppsmedlemmarna accepterat Samhall som svåra att bortse ifrån finns det en viss misstro fortfarande utbredd mot Samhall hos dem, samtidigt som att alla fortfarande verkar gå och nära hoppet om en förändring:

Ja, jag tycker ju att på något sätt känns det konstigt med Samhall-Lavi. Jag tycker det känns som en liten besvikelse att de inte klarar...talar i klartext; "Vi vill inte detta ", förvärför står de då fortfarande med, känns det som? /(be dem/OM) ..flyga och fara? Man känner väl det där tycker jag, det är i och för sig ingen som dragit upp det, men jag känner det så; har de varit med från början skall de få vara med under projektiden. "Man vet ju aldrig" ungefär. Man hoppas lite. Kanske de mjuknar till slut.

Från Samhalls egen sida ser man på konsekvenser av det skedda och hur de övriga ser på Samhall därefter:

Men jag tror fortfarande att det finns lite spydighet mot Samhall från övriga aktörer mer eller mindre, va, uttalat för att vi då inte tar ett kraftigare ansvar för den här grupperingen. /(j)ag tror att dom väl i sig accepterar vad jag säger; att "så här är det", men jag tror att dom vill då egentligen föra en debatt om vad Samhall skall vara till för. Så jag känner inte det som något sorts personligt...så, utan man tycker nog att det är OK va, men man tycker det är fel hållning, va. Och det är där jag säger att det finns 600 000 människor idag va, förtidspensionärer, olika grupperingar, som på något sätt skulle kunna vara aktuella för

Samhall insats va, och då är det politiskt beslut att säga; "var sätter man parentesen om de här 30 000, hur långt ned går du på handikappskalan, så att säga, eller hur långt upp går du. Skall du ha invandrare med, skall du ha ungdomar med - arbetslösa ungdomar - var gör vi bäst nytta?" Det är en politisk fråga. Och jag känner att jag har redogjort för, om man härddrar Samhalls roll, var den gränsen går va.

Man har också erbjudit sig att som personalchefen uttrycker det "ställa sin plats till förfogande" men detta har inte de övriga medlemmarna velat tillstyrka. Trots att de övriga i gruppen således (av främst legitimerande skäl) önskade Samhall kvar, innebar konflikten ett grundskott åt förtroendet, och början till den faktiska **självexkludering** (bara nominell närvaro på mötena) som ägde rum fortsättningsvis och som vi återkommer till konsekvenserna av. Denna utveckling underlättades av att organisationen redan tidigare - med risk för att upprepa mig - innehade få och framför allt svaga länkar till de övriga som framgick av figurerna 4.1 och 4.2. Samtidigt finns fortfarande den ovan beskrivna konkurrenssituationen visavi AMV om de gemensamma domänanspråken mellan Samhall och Arbetslivstjänst. Orkidéns tillkomst har organisationen heller inte utnyttjat för att flytta fram positionerna eller placera sig mera centralt i nätverket/koalitionen. Istället har man stegvis valt sortins väg. Undan för undan krympte en från början hög aktivitetsgrad på ledningsgruppsmötena. Den dåvarande representanten lämnade också gruppen helt vid slutet av projektperioden och hans ersättare har bara varit sporadiskt närvarande. Med andra ord har **självexklusionen** varit en process som pågått under hela undersökningsperioden.

4.5. Mål och målkonflikter

4.5.1. Målen

Mål tilldelas en central plats i allt normativt organisatoriskt tänkande. I denna värld är målen de redskap man relaterar sina resultat till, den norm, styrnings- och rättningsmåttsock som är nödvändig för effektivitet, överlevnad och långsiktig utveckling. Ur dokumenten framgår, att något utsagt mål inte föreligger från början utöver det allmänt hållna syftet att undersöka respektive skapa förutsättningar för förtidspensionerade gravt funktionshindrade i kommunen att slippa sysslolöshetens, isoleringens och passivitetens predikament. I den första ansökan till Allmänna Arvsfonden (september 1991) anges som ett övergripande syfte *att stimulera och ge möjlighet till arbete för gravt handikappade med hjälp av datorstöd*. **Hur** detta skulle ske och t.ex. vad "ge möjlighet till arbete" innebar preciserades inte heller här. I den andra (april 1993) är specificeringen större men av ett annat slag. Det har mera karaktären av en allmän programförklaring där syftet med verksamheten är att:

stärka de i projektet deltagande personerna i sin personliga utveckling genom att /de/ får arbeta på sina villkor. Trots en svår funktionsnedsättning kan dessa människor få ett

erkännande för sina insatser via en lönebidragsanställning. //Personalen som arbetar har den inställningen att tillsammans blir man en helhet trots sina funktionshinder. Detta tack vare att alla arbetar i produktionen. Man skiljer inte på arbetsbiträden och den funktionshindrade förutom i den personliga servicen. Detta arbetssätt skall på sikt främja till ett nytt synsätt och förändra attityder i omgivningen. Vi vill på Orkidén visa att det går att producera och får en lönsamhet för insatserna trots svåra funktionshinder genom ett stöd via anpassad datateknik m.m.⁷⁷

Fokus för målförklaringen utgör således arbetssättet på Orkidén, personlighetsdaning, attitydpåverkan och det rättmätiga i en lönebidragsanställning. Först med måldokumentet (november 1995) görs en mera specificerad målskrivning. Enligt denna går verksamheten ut på

Att skapa meningsfullt arbete främst inom modern datorteknik för personer med omfattande fysiska funktionshinder. Att ge dessa personer möjlighet att komma ut på öppna arbetsmarknaden, genom datorutbildning och arbete. Att samverkan fortskrider med berörda intressenter/myndigheter i form av samverkansgruppen.

Samtidigt har målgruppen preciserats från de ovan nämnda förtidspensionerade gravt funktionshindrade till "personer i aktiv ålder som berörs av LSS §1 grupp 3 och som saknar rätt till daglig sysselsättning" (vilket alltså grupp 1 och 2 har enl LSS och föregångaren 1986 års Omsorgslag)⁷⁸. I intervjuerna med ledningsgruppens medlemmar menade så gott som samtliga, att de inte kunde komma ihåg att de sett något skrivet gemensamt mål eller att de trodde att något sådant existerade. Någon som avvek på denna punkt hänvisade till den allmänt hållna skrivningen från första ansökningstillfället. Ytterligare någon hade svårigheter att skilja vad de själva skrivit ned som sin tolkning av mål för Orkidén så att säga för internt bruk med en gemensam nedtecknad d:o.

Projektmålen har jag skrivit här. "Finna nya former för arbete och produktion, pröva gränsen mellan arbete och sysselsättning, bygga upp långsiktig praktisk samverkan, skapa permanent verksamhet som bygger på projektet". Men det är möjligt att just det hittar du inte någonstans. Och det beror på att jag driver inte projektet. Jag hör inte till dom som sökt

⁷⁷ En rad oklarheter finns naturligtvis förborgade här vid sidan av att mycket av det som nämns snarare är medel än mål (lönebidragsanställning, icke-skiljandet personal/funktionshindrade, användandet av datateknik etc). Men vare sig de kanske mest problematiska målen eller medlen kommer här fram: Vad är slutmålet; skall projektdeltagarna uppnå en fast anställning på den öppna marknaden eller Sannhall eller i kommunen etc efter projektiden (Jfr deltagarecitaten ovan)? Skall i så fall "återvändare" beredas plats på nytt? Vilket ansvar har var och en av de ingående organisationerna härvidlag? Vem har arbetsgivaransvaret? etc.

⁷⁸. Under förutsättning att man inte åsyftar att göra någon skillnad mellan omfattande fysiska funktionshinder och allmänna grava funktionshinder innebär denna nya formulering bara att personer som ej ännu är förtidspensionerade kan komma ifråga såvitt jag kan bedöma, d.v.s. företrädesvis ungdomar. Grupp 1 respektive 2 avser utvecklingsstörda respektive hjärnskadade.

pengar. Det är inte jag som skriver om projektet utan..utan då är det inte säkert att det kommer med i dom handlingarna.

Det vanligaste var emellertid att man muntligt formulerade mål i våra samtal. Dessa hade i de flesta fall en gemensam kärna men drog så att säga i olika riktningar. Ibland betonades - liksom i projektledningen gjorde i den ovan refererade andra ansökan till Allmänna Arvsfonden - de **sociala** målen:

Ja, som jag har uppfattat målet, så är det att unga handikappade människor skall få en chans till ett meningsfullt arbete och kunna uppleva att de behövs i samhället, har en lön att det ger dem ett annat värde, ett annat sätt att tänka och jag hoppas ju att målet är att ...egentligen att de här som är här /på Orkidén/nu och går på lönebidrag, de skall vidare. Och att vi skall ta in flera. Att det skall bli en.../I: Sluss?/ sluss och att den skall finnas kvar i vårt samhälle, va. För det ser ju jag som det största målet. En sluss för att få handikappade människor ut på en meningsfull vardag till ett arbete. .../.för att du har fått ett sjukbidrag eller en förtidspension så skall du ju inte vara övergiven av samhället. Det tycker jag är viktigt och att det handlar om förhållandevis unga människor då.

En av arbetsledarna understryker vikten av vad som skulle kunna benämnas **den producerande gemenskapen**. Här ryms emellertid också strävandena att skapa en ram för en "Svensson"-tillvaro för de som arbetar på Yllan, således ett ännu vidare åtagande än endast det allmänna sociala vi såg ovan:

Målet tycker jag, delvis är nått ju. Det att etablera en firma. Nu när, vi Visste ju inte riktigt från början, vad Orkidén var. Utan det här har ju vuxit fram till vad vi är idag. Jag tycker nog med tiden så har detta, att vi etablerar en rörelse. Vi är lite föränderliga, men det är alla såna ställen. Att förändra inriktning. Vi har en klar, klar inriktning att vi håller på med originalarbete, datorarbete och lite sån't där vå. Det har ju liksom vuxit fram, det är ju jättestarkt. // Och då ska vi etablera oss så pass att där kommer in jobb utan att behöva slita rumpan av sig. Och att folket som är här liksom, blir en fungerande enhet, att allt det praktiska är löst, med mat och toaletter och allting. Så det tycker jag liksom har vuxit fram det målet, det tycker jag nästan är, det är i princip nått // Dom ska trivas i verksamheten, dom ska ju se detta som sitt arbete, som, som dom kan åka till. Dom ska ju ha, dom ska ju liksom växa som människor här ju. Att från kanske då en tristess innan, eller då att sitta hemma eller vara på någon annan dagcentral, har då hux flux blivit någorlunda riktiga medborgare igen och åker till arbetet på morgonen och säger där hemma "att nu ska jag till jobbet", vå, "fanken med, jag har bara en veckas semester kvar". Du ska liksom börja tänka och fungera som en vanlig människa igen.

Slutligen finns det flera som antyder att ett av målen också ligger i att **åstadkomma ett**

exempel för en god sak. Särskilt tydligt blir detta hos en av politikerna:

Huvudmålet är ju att visa på att sysselsättning, även för gravt funktionshindrade, är det bästa kommunen kan satsa på när det gäller den här gruppen och att man även ekonomiskt // så hoppas jag att nu ska kunna komma fram till en, där vi talar om alltså att det är samhällsekonomiskt försvarbart att ha sysselsättning även för och då har man ju nått mycket andra mål för man har ju sett till så att dom här människorna får en meningsfull ett meningsfullt liv. För även arbetslösa människor fullt friska arbetslösa människor dom mår ju inte bra.// Det är ett det är huvudmålet, men målet skulle då vara att vi ska ha det här förhållningssättet mot alla kroppsfunktionshindrade i vår kommun fast att det inte finns någon lag som säger att vi ska idag finns det ju ingen lag som säger att vi är skyldiga att ge funktionshindrade arbete /.det finns ju ändå en och det var det jag skulle säga att målsättningen är då att vi här i Kristianstad inte skulle ha någon konkurrens med att "om du tillhör den handikappgruppen så får du arbete tillhör du den så får du inte". Det är mycket. . målsättningen har varit tydlig hela tiden men den är ännu mer tydlig och ännu mer viktig som jag ser det idag när vi inte nådde ända hela vägen fram med den nya LSS lagen. Så det inte blir ett a och b lag. "Har du det handikappet får du sitta hemma tillsammans med ditt vårdbräde i bästa fall. Har du det handikappet har du rätt att komma ut varje dag och få en meningsfull vardag.

Det finns således dels ett ideologiskt och praktiskt motiv: Att visa på exemplet och samtidigt kanske föregripa en möjlig framtida obligatorisk lagstiftning om daglig sysselsättning även för denna gruppen. Men samtidigt skänker man genom detta potentiella föregripande kommunen glans, genom att man ligger i frontlinjen. Men det finns också ett rättvisemotiv involverat; alla handikappgrupper skall ha samma rättigheter och chanser.

De oklara målen är till en del återspeglings av skillnader i synen på vad som skall ske på Orkidén, d.v.s. ytterst vilken typ av verksamhet som skall vara det centrala, men också hur Orkidén - delvis som en följd av detta ställningstagande - kommer in i den remitteringsskedja som vi skissat ovan. Jag kommer att redovisa synen på dessa bägge spörsmål under rubriken "arbete eller sysselsättning" och "sluss eller slutstation". Det som tydligen avgör hur man ser på "karaktärsfrågan" är dels hur man uppfattar omgivningens sätt att tolka det man gör men också hur man upplever vilka faktiska förutsättningar de funktionshindrade har - enskilt och som grupp - att etablera sig på arbetsmarknaden. Hållningarna i båda de nedanstående frågorna; "sluss eller slutstation" och "arbete eller sysselsättning" - kan karaktäriseras som **ambivalenta**.

4.5.2. Arbete eller sysselsättning

Ett gemensamt drag är att alla - i någon form - ansluter sig till tanken på Orkidén skall vara ett ställe där det bedrivs arbete. Några motiverar detta med hur viktigt det är för dem som

arbetar där att det handlar om arbete, en syn som för övrigt också de arbetshandikappade själva på Orkidén eftertryckligt delar (Folkesson 1996). Särskilt vill man dra en gräns gentemot omsorgsverksamhetens "dagliga sysselsättning"

...det kan också bero lite grann på inställningen till utvecklingsstörda även hos dem som arbetar på Orkidén. Men jag tror framför allt att man vill liksom markera att det här är ett arbete, vi är anställda, men omsorgsverksamheten har ju då vad man kallar habiliteringssättning.

Med undantag av Samhalls företrädare tror också de flesta, att det är möjligt att Orkidén skulle kunna vara en plats att arbeta på, inte bara att vara sysselsatta vid. Den förstnämnde summerar sin emellertid inte alltför kategoriska slutsats och anger också vad som skulle kunna relativisera konklusionen:

Det är ju inte arbete. Det är lite mer åt sysselsättningshållet / om vi säger så att man skulle sälja varorna på en fri marknad. Få in jobb och göra ett arbete åt kunderna. Det tror jag inte man klarar va. Utan där får nog då Mary och Greger och de där gå in och göra mycket jobb, va. Alltså göra upp mycket grejor. Hur mycket kan de jobba på det sättet, att täcka upp verksamheten, va? Då menar jag, att då gör de väl ett jobb, eller ett arbete som betalas och efterfrågas. Men sysselsätter man folk då. /. de olika gravt handikappade skall ha någonting att göra, om man accepterar det, att de bara skall ha någonting att göra och i bästa fall så skall man kunna få några kronor på det, men det blir alltid med ett underskott och det skall alltid täckas ett underskott så att säga; har man den förutsättningen, då är det sysselsättning tycker jag, va. // Jag kan ha fel där, men jag tror att ytterst få av dom ..är kapabla till jobb. Vad som skulle kunna få mig att ändra mig, det är möjligen då teknikhjälp, va. Alltså att du...och det tror jag då att det finns stora möjligheter; jag har varit ute på Vejbystrand och tittat. Det finns ju oerhörda resurser som man kan kompensera ganska grava handikapp på, va. Människor kan bli duktiga på att blåsa eller köra en dator med hakan och sådana där grejor och näst intill komma upp i en bra kvalitet, förutsatt att de är klara i skallen. En och annan tror jag kan göra så och de som har den resursen, de kommer till att kunna fungera på någon sorts marknad. I Lavi- eller Samhall eller kanske t.o.m. ute på öppna marknaden. Men som helhet har jag väldigt svårt att se Orkidén som något annat än sysselsättning./. Det är en viss gradskillnad till de som klarar jobben i Samhall och dessa, med undantag för en och annan. Det tror jag.

Samma sätt att definiera arbete, d.v.s. som **produktion** huvudsakligen för en fri marknad - men med en motsatt slutsats gör flera av respondenterna. Af/AMI:s representant uttrycker kanske bäst denna ståndpunkt vilken likaså förtjänar ett längre citat:

Vi har inte skapat ..äh i första hand en varm social miljö utan vi har skapat en arbetsplats

som ger möjlighet för ..för gravt funktionshindrade människor och jobba. Men de skall jobba. Det är bra med den här mjuka miljön, men de skall jobba. Och de skall känna att de utför ett arbete. Då skall det ju finnas en säker grund för arbetet, alltså en säker produktion med proffsighet i att skaffa jobb och att sälja jobb, att få ut pengar för den här verksamheten.// Det är företagande det är frågan om. Det är företagandets villkor. /Det (legitimiteten för att kunna fortsätta.om) är ett av flera skäl. Vi har den här legitimiteten här. Utåt sett så får det inte se ut som någonting annat än en arbetsplats. Annars ger vi konstiga signaler. Men också mot individerna som jobbar i det. De måste ju känna att de jobbar och de måste också kunna mäta sina prestationer eller sina framgångar genom produktionen så att säga. Och det tredje är ju, att detta är enda sättet att ...tillförsäkra sig en framtida verksamhet, att man kan stå för så stora delar av sina egna kostnader som möjligt.// men kantrar det åt det här hållet, att det är sysselsättning vi aldrig kan tänka oss lönebidrag till exempel. Då anser vi inte längre att det här är en arbetsplats, utan då är det en dagcenterverksamhet, eller daglig verksamhet. Då ifrågasätter vi det som en arbetsplats och då kanske vi kan dra in våra bidrag, att vi tycker att vi får inte på vårt uppdrag att göra det.

Men bakom denna konsensus finns det ytterligare andra underförstådda tolkningar av arbetsbegreppet. Några förfäktar ett innehåll som kanske bäst sammanfattas av **arbete = abstrakt arbete**. AMI-Rh sagesman t.ex. uttrycker sig sålunda:

Det är klart att vi har ju alltid diskussioner om vad som är arbete och vad som är sysselsättning, men vi har nog ...vi HAR en generösare bild när det gäller arbete, för vi anser ju att arbete är något som man gör när man arbetar överhuvudtaget. Gränsen mellan arbete och sysselsättning t.ex. på Orkidén är ju hårfin. Vi köper ju fullt ut den här modellen att det är arbetsplatsens totala resultat som gäller. Då är det ju ett arbete, va. Då är det ingen sysselsättning. Så att vi är inte alls så snäva som Samhall. Sedan är det just nu svårt att dra var gränsen går, det finns inget svar på det.

En sista förekommande tolkning skulle kunna sammanfattas att arbete är detsamma som att göra det som de som har en ordinär anställning gör. Detta innebär att **arbete = göra vissa saker**. Det är med andra ord frågan om en sort **ritualer**. Flera tangerar sådana resonemang men föreståndaren uttrycker mest renodlat denna ståndpunkt när hon kontrasterar Orkidén mot daglig sysselsättning:

Skillnaden är att detta på något sätt är allvar och det andra är för att ..för att jag har inget annat att göra, på något vis, va. Det är inte riktigt samma. /jag tycker att det är som på vilken arbetsplats som helst, va. Det innebär det här med personalmöte, utvecklingssamtal, arbete som sådant, va, att jag utför saker, olika saker. Att det liksom flyter, att det är flexibelt. Och att jag får lön./ I: Har det någonting att göra med att de faktiskt, de dom presterar är kan vara för om verksamheten får fortsätta?/ Jag tror det, lite grann.

Det framgår - kanske bäst av Af:s talesmans utsago - att inför omvärlden verksamheten måste framstå som en där arbete äger rum. Om så ej sker riskerar man att förlora resurser och legitimitet. Detta dilemma löses uppenbarligen genom att man ger en kvalitativt olika innebörd åt begreppet arbete; saker man gör, abstrakt arbete, eller produktion för en marknad. Bara en yttlig överblick ger vid handen att hårddraget behöver inte dessa tolkningar vara oförenliga.

Abstrakt arbete läggs i princip ned i allt arbete vare sig det görs som sysselsättning eller "arbete". Det gemensamma är att man - oaktat vad man gör - bearbetar ett råmaterial och genom detta förädlar det, höjer dess värde. Att sätta likhetstecken mellan arbete och att göra vissa saker, ger vissa handlingar en klassificerande och som nästan högtidigt ceremoniell innebörd. Men inget hindrar egentligen att exakt samma företeelser som beskrevs i citatet ovan (personalmöte, utvecklingssamtal etc) också bedrivs på ett dagcenter o.s.v. Eller på en sommarkoloni för unga tonåringar etc. Och än en gång: Inte ens de i måldokumentet åstadkomna målen ger här någon vägledning hur ambitionsnivån egentligen skall definieras, även om det jämfört med de tidigare förekommande ändå förtydligar något.

4.5.3. Sluss eller slutstation

Men vilken blir då Orkidéns roll i den rehabiliteringskedja vi återgav i tabell 2.2.? Där utskiljer sig två möjliga tolkningar; I tabellen finns bara Orkidén med som (lönebidrag-) anställning och arbetsprövningsställe, inte som möjlig slutlig anställningsplats. Detta uttrycker att det finns en ambition hos samtliga intervjuade att Orkidén skall hjälpa till att utveckla och lära (sluss) men inte själv bli en enhet där människor stannar (slutstation). Istället är det logiska att man går vidare till skyddat arbete på Samhall eller den öppna marknaden. Till en del är synen på detta en pendang till synen på arbete eller sysselsättning ovan, men till en del ett självständigt problem i vart fall om alla är överens om "arbets"-tolkningen.

Samtidigt har möjligheten att de arbetande på Orkidén skulle slussas vidare, eller som det uttrycks "inte få vara kvar", skapat stor oro. Hitintills har bara en av alla som haft lönebidragsanställning eller arbetsprovat sökt ett arbete utanför. Den sociala betydelsen av att ha arbetskamrater man känner och som är förtrogna med ens vardagsbegränsningar bidrar säkert till denna tröghet. Föreståndaren sammanfattar dessa dilemman;

det värsta är att de känner ju att de tillhör firman och att de skall få chansen att jobba här och att "det är vi som varit med och startat de" och liksom då tycker de att de skall få vara kvar.//..Men jag tycker liksom då att det kan så att det blir liksom trist om vi är kvar samma och att det inte händer. Det kan det ju vara. /.../ Ja, men så tänker man så här; så är det ju på alla jobb. Egentligen va. På vilken firma du än har på något vis. Då måste man hitta nya nischer om man ändrar sig. Jag bara ser det i relation till annat; varför skulle det blir

mer torka här än på någon annan firma? // Men därför /för att inte de skall stanna resten av livet./ menar jag, att då är det bra att det är slusstänkande, alltså då är det bra att det skall hända något annat, menar jag, så att inte man "häckar till det här", så brukar jag säga. Och det är därför vi tar in lite praktikanter från skolan så att det blir lite flexibilitet i verksamheten. Det liksom händer alltid någonting då.

Men hur skall arbetsgivaren och ledningsgruppen ställa sig om ingen någonsin vill flytta? Antalet arbetsplatser på Yllan är trots allt begränsade och efterfrågan på dessa platser lär inte minska. Uppstår stagnation äventyras de ideologiska och politiska vinsterna med Orkidén. För att bruka Hasenfelds tidigare anförda terminologi: Orkidén riskerar då att uppfattas som en *människoförvarande* snarare än en *människoförändrande* verksamhet. Dessutom stiger kostnaderna för aktiviteterna totalt om ingen avgång sker. Eftersom driftsanslagen från Allmänna Arvsfonden upphörde vid halvårsskiftet 1995 i samband med kommunaliseringen, kommer säkert denna post att bli underkastad politisk prövning i framtiden. En ständig kostnadsexpansion till följd av en fortlöpande utbyggnad eftersom inga avgångar sker kommer säkert att möta en del hinder vid en framtida politisk prövning.

Hur hanterar man nu detta? Med undantag av arbetsledarna, vilket framgick av citatet ovan, som vacklar något, så ansluter sig alla till synsättet om sluss. Men man förefaller se helt olika på vad som skall hända om ingen visar några tecken på att vilja "röra på sig". Kanske kan man skilja på en grupp som ser på sluss som **"sluss som praktiskt-normativt mål"** och en som ser det som **"sluss som utopiskt mål"**. Bägge är överens om att man måste sträva efter att sända folk vidare och i det fostrande i att det faktiskt finns ett sådant mål. Men från båda håll föreligger det också en viss acceptans - fast i olika hög grad - för att några aldrig kommer att byta jobb. Men - som sagt - man betonar framför allt olika hur viktigt det är att bygga in i strukturerna incitament eller motiv att egen fri vilja vandra vidare. Ett bra exempel på det senare utgör följande utsago, där det samtidigt också framhålls hur avsaknaden av tidigare erfarenhet och rutiner gör att de som först kommer in i systemet saknar stigar att beträda för att komma ur det:

Det är bra om man gör det till en sluss. Att man markerar att det här är början av arbetsrehabiliteringen, början av när man växer. Sedan får det gärna vara den arbetsplats man kan ha, men det måste finnas den möjligheten, man måste skapa nya led därefter // Men dom är en klunga i år och pionjärerna har kanske inte våra mål i och för sig. Och den organisation man bygger upp får ha de här möjligheterna i alla fall. Om man permanentar den här organisationen så skall det finnas öppningar ur det här också, även om man inte tvingar folk ut därifrån, så skall öppningarna finnas. Det är ju det som vi är lite kritiska mot i Samhalls system / när jag säger att det finns inget tvång för människor att lämna Samhall. Det är bara morötter och inga piskor och det är egentligen förödande för den totala rehabiliteringen för det innebär att annat folk utestängs från Samhall.

Just trygghetskänslan i gruppen framhålls av många som ett hinder samtidigt som att de flesta inser betydelsen av denna i de funktionshinder tidigare utveckling.

Jag tror att det kan vara en sluss för väldigt många människor, men inte för andra. Jag tror att en del av de här har svårt, och jag tror inte att de har viljan heller kanske, att ta sig vidare. Det här är en trygghet för dem, någonting som fungerar och det är oerhört svårt att slussa dem vidare. Det är precis samma som på Samhall. När man så att säga funnit sin roll, kommit till rätta och allting fungerar, också sedan skall börja tänka på att ta någonting annat utanför. Det är ett mycket, mycket stort steg. Jag tror att en del nog inte skulle må bra av det. Men däremot tror jag för andra, att man kan slussa vidare till andra typer av...man är här uppe ett tag..//

Andra håller med om detta men betonar positiva läroeffekten av att flytta:

..vill inte se Orkidén som den sista fasen. Jag accepterar att det kan vara det för några, men ambitionen måste och strävan måste vara att gå vidare.//. Jag tror också att på något sätt, även om det för vissa handikappade är väldigt arbetsamt, att tänka så, så tror jag att det ligger ett värde i sig att man skall gå vidare.

Någon, med samma normativa grundhållning, hämtar goda exempel från omsorgerna:

Och där tycker jag egentligen att man kan göra /uppmuntra folk att flytta.om/, det är jag också alltid rädd för att göra men jag vill ändå, jag vill ändå ta liknelsen med att nu har man faktiskt lyckats på ett alldeles förträffligt sätt att få ut förståndshandikappade på den sk öppna arbetsmarknaden. Det är klart det är med... med tillrättalagda medel, men vi har ju här i Kristianstads kommun t ex har vi caféet Musik i Skånes café. Det drivs utav förståndshandikappade med handledare. Du har Skatteförvaltningen eller var det är någonstans nånting sådant också. Man har på flera ställen och det är ju ändå en mycket svårare grupp att egentligen anpassa ut i samhället än vad fysiskt handikappade är. Fysiskt handikappade är då inte.. dom är ju intellektuellt inte störda och därför så tror jag att man underskattar eller vi... men vi får se till att man inte underskattar att dessa arbetstagare ska kunna slussas ut i samhället också. Det får inte bli en slutstation av Orkidén, då är målet fel... därför så är det en viss fara i att man trivs för bra också. Därför då har man ingen morot som säger att jag vill ut vidare i samhället.

En likaledes tvehågsen hållning kommer till uttryck när en av omsorgsförvaltningens representanter också pekar på det äventyrliga i låg omsättning i termer av triaden stagnationen - nedläggningsrisk - fanflykt:

I: ...låt mig först se om jag förstod dig riktigt; du förespråkar så att säga arbete i första hand, inte ovillkorligt, och du talar om sluss, att det här inte skulle vara ett slut att landa på Orkidén, va. Skulle problemet uppstå att det blir svårt att skicka folk vidare så får man antingen se sig om efter andra tänkbara lösningar eller också så får man strypa tillflödet?

R: Ja ja, strypa eller lägga något bredvid /I: Ett Orkidén II? /Ja, på något sätt va som gör att det kan gå...för jag menar att strypa tillflödet, det är en fara i den vägen att gå, det ger ingen utveckling och det tror jag det blir väldigt...det blir en tynande tillvaro för dem och det kommer att bli en verksamhet som dör på sikt va. Det ser man ju på allt annat vi har där det börjar liksom talas om nedläggning bara man nämner ordet så efter ett par månader så har dom bästa krafterna stuckit. Så det ska vi undvika.

Samtliga de här framkomna riskerna gör att slusstanken måste hållas levande, även om den inte omsätts i något reellt mer än undantagsvis. Precis som när det gäller arbete-sysselsättningsproblemet ovan riskeras annars en bristande legitimitet och en strypning av resursflödena. Det ingår t.ex. inte i AMV:s uppdrag att bedriva sysselsättning och några externa myndigheter lär knappast -likt Allmänna Arvsfonden eller Socialstyrelsen gjort - sponsra den typen av aktiviteter. Det med andra ord ett överlevnadsvillkor på sikt för Orkidén att verksamheten inte i första hand bedriver arbetsaktiviteter eller fungerar som en sluss utan att man **framstår som** om man gjorde detta.

5. TOLKNING AV INTERVJUERNA: NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER.

5.1. Undersökningens slutliga fokus.

Låt mig sammanfatta sakernas tillstånd så långt. I kapitel 2 diskuterades omgivningens betydelse och samarbetets karaktär medan de ingående samarbetande organisationernas egenskaper var föremålet för uppmärksamheten i det därpå följande. I inledningskapitlet tilldelades också projektets bakgrund en central roll (eller snarare tolkningen av den samma). Men som jag hävdade redan där; en avgörande betydelse måste också tillmätas aktörernas egen förståelse och försök att ge mening åt vad som händer. Kan verkligen allt detta förenas på en gång? Jag tror det och skälet är följande:

Scott & Meyer (1991/1983) har föreslagit en ordning för att förstå organisationers omgivningar i vid mening som jag menar även är användbar när det gäller att analysera kollektiv av organisationer. Detta relativt pragmatiska teoretiska ramverk kan - något modifierat - brukas här. Det ger, förutom att tjäna som en sorterande vägledning också en fingervisning om komplexiteten i denna typ av samhällsvetenskapliga undersökningar. Eftersom analysen i första hand tar fasta på en lokal samverkan (och mindre en vertikal d:o), är det företrädesvis inte nivåer utan olika **element** som måste klaras ut: Man bör utifrån detta analysera **nätverkselement, samt de kulturella och historiska elementen**

a. Nätverkselementen består av egenskaper hos - och kontakter mellan - de ingående organisationerna (noderna) uttryckta som länkar eller flöden.⁷⁹ De förstnämnda karaktäristika för organisationerna (noderna) togs upp i kapitel 3; storleken på noden (antalet anställda, ekonomisk omslutning), typer av organisationsformer (hierarkiska/platta, kontrollspannens karaktär, graden av specialisering/generalism i serviceutbudet, professionellt/administrativt dominerade, rekryteringsstrukturer) samt länkarna - om än mycket översiktligt i kapitel 4.⁸⁰

⁷⁹ Problemen här är mångfaldiga, om vi eftersträvar att *enbart* begränsa analysen till denna aspekt. De ingående organisationerna är *inte* så väldefinierade som de på ytan kan framstå. Vissa är relativt hierarkiskt inordnade i en vertikal organisation utanför nätverket (AF-AMS och i viss mån FK-RFV), andra mera löst (Samhall-Lavi). Företrädaren för LAN har i tur och ordning representerat LAN, AF och AMI vilket gör organisationsavgränsning och tillhörighet en aning bekymmersamt. Omsorgsförvaltningen/socialförvaltningen har ett komplext förhållande till den övriga kommunorganisationen och inte minst till Orkidén. Dessutom företräds denna nämnd i ledningsgruppen av såväl politiker som förvaltningspersonal, varför kategorin Omsorgsnämnden är oklar o.s.v., Men som redan anförts är detta enbart en, och en mindre tungt vägande sida av analysen, varför dessa problem kan tas relativt lätt på här.

⁸⁰ Kvantitativt har forskningen ofta här försökt mäta *konnektivitet/anknytning* (graden som de ingående organisationer är direkt eller indirekt knutna till varandra), *täthet* och *klustringseffekter* i länkarna, om länkarna är *formaliserade/icke formaliserade, centraliserade* (vilken nivå i sin organisationen sitter representanten på), representantens *lösa* eller *fastare koppling till resten av sin organisation*. (Se t.ex. Mulford, 1984). Eftersom detta inte är min huvudsakliga infallsvinkel använder jag bara några av dessa begrepp sporadiskt och relativt osystematiskt. Detsamma gäller t.ex. de av Scott föreslagna begreppen grad av *fragmentarisering/enhetlighet* (återspeglar den omfattning som besluten är integrerade eller koordinerade på varje given sektorsnivå) och *federalisering - koncentration* (den utsträckning som beslut tas på flera olika nivåer av sektorstrukturen, m.a.o. grad av oberoende och överlappande jurisdiktion över vissa aktiviteter).

b. Historiska element. Självklart är en stor del av förståelsen av hur de i koalitionen ingående organisationerna handlar och tänker återförbart både till respektive organisations egen historia, men också deras "gemensamma" fem år. Detta framgick ju också i föregående kapitel liksom i tillkomstbeskrivningen.

c. De kulturella elementen. Hit hänförs de normativa system som försöker definiera rättigheter, skyldigheter och relationer mellan de ingående organisationerna och framför allt det meningsbärande system som legitimerar organisationernas handlande inom nätverket. Det är särskilt viktigt att få kläm på de värderingar och trossystem som utgör grundvalen för domändefinitioner och påståenden om konsensus/enighet mellan organisationerna när det gäller den organisatoriska hegemonin/bestämmandet över domänen. T.ex; vilka rationaliserade myter finns inom koalitionen men också inom respektive organisation⁸¹? För att kunna ta oss an dessa "kulturella" frågor måste emellertid än en gång de teoretiska turerna tas ut.

5.2. Olika perspektiv på interorganisatoriskt samarbete

"Studiet av interorganisatoriska relationer (IOR) har börjat få betala priset för sin egen växande betydelse" inleder engelskan Christine Oliver (1990) en artikel inom området. Således menar hon, att den nästan exempellöst växande litteraturen på området har lett till att *"vi inte längre vet vad vi vet om forandet av interorganisatoriska relationer"*. Dessutom hävdar författaren, att den nuvarande litteraturen har en enorm spännvidd och är utomordentligt heterogen. Hon konkluderar därför: *"Många typer av IORs har studerats i en rad inbördes åtskilda kontexter och mycket lite ansträngning har lagts ned på att integrera denna litteratur till något som liknar generella instrument för förutsägbarhet när det gäller relationsformningen eller att göra åtskillnad mellan vad som orsakar sådana relationer och de villkor under vilka sådana relationer uppstår"* (1990:240). Det kan också lätt konstateras att kunskapen är spridd över en rad olika discipliner (Statsvetenskap, Nationalekonomi, Sociologi, Socialt Arbete och Företagsekonomi etc.) vilket inte gör den mera lättillgänglig eller överskådlig. Mot bakgrunden av den anförda splittringen (och min egen därmed

⁸¹ Givetvis är dessa föreställningar många gånger nära korrelerade med de materiella nätverksfaktorer jag nämnde ovan. FK och AF som utmärks av relativt hierarkiska strukturer, slutna rekryteringssystem etc har andra föreställningar om vad som är centrala beslut, vilken betydelse dessa skall tillmätas, men också vad som är en legitim och effektiv organisation än t.ex. Furuboda med sin platta av professionella lärare dominerade organisation. Just skillnaderna mellan organisationer som domineras av professionella respektive administratörer är något som många forskare återkommer till (Freidson 1986, Meyer & Scott 1983 etc). De som är dominerade av professioner är t.ex. ofta organiserade decentralistiskt och genom denna gruppstillhörighet förses verksamhetsdeltagarna med en ideologi, ett meningsbärande tolkningssystem som legitimerar vad som görs eller man säger sig göra visavi klienter och andra organisationer, men det formar också bilderna av de principer som ligger till grund för den enskildes ställning i den egna organisationen. Dessa tankar diskuteras utförligare nedan i detta kapitel.

sammanhängande osäkerhet) kommer jag därför bara att kunna presentera brottstycken från detta berg av interorganisatorisk forskning. Men med dessa reservationer i åminnelse; i vilka termer har man då i denna splittrade värld analyserat organisatoriskt samarbete? Det är framför allt två aspekter härav som är av intresse. För det första: Hur skall vi beskriva den samverkan som Orkidén inklusive dess ledningsgrupp utgör, i vilka kategorier? För det andra; vilken eller vilka organisationsteoretiska ansatser kan hjälpa oss förstå svaret på vår fråga: Varför upplevs samarbetet som framgångsrikt?

I kapitel 2 diskuterades samarbetets **innehåll**, d.v.s. vad olika grader av åtaganden innebar för karaktären på relationen. **Varför** man skall samarbeta fanns det, som antydde i diskussionerna runt Aiken & Hages bidrag, olika meningar om. Galaskiewicz (1985:282 ff) summerar att det finns tre skäl för att upprätta interorganisatoriska relationer: 1. Organisationer skall **erhålla och fördela resurser**. 2. Organisationen vill **öka sin makt** genom koalitionsformering. 3. Organisationen eftersträvar närsamhällets (eller den allmänna opinionens) **acceptans och legitimitet**. Dessutom menar författaren att olika teorier olika bra förklarar samarbetet på de olika handlingsarenorna 1-3. Om jag förenklar något utgörs kärnan i de båda första av teorier som kan sammanfattas som resursberoendeteorier medan den tredje svarar mot institutionella teorier.⁸²

5.3. Resursberoendeperspektivet

Själva basen för resursberoendeperspektivet (RDP) är gemensam med många andra ansatser: Organisationerna fungerar i en turbulent och osäker omvärld. Det är odiskutabelt så, att inga organisationer själva kan generera alla de resurser de behöver. Hall (1987:303) uttrycker detta; *"Till och med tillsynes självförsörjande organisationer som t.ex isolerade kloster, måste rekrytera nya medlemmar eller också kommer de att upphöra att existera"*. Därför är man beroende av denna osäkra omvärld för att generera dessa nödvändiga resurser (råmaterial, personal, monetära medel, tjänster, produktionsled i vid mening som man inte själv kan framställa etc). Men i motsats t.ex. till det populationsekologiska perspektivet är det här en grundläggande tanke att man söker **aktivt** handskas med denna omgivning så att det skall gynna den egna organisationen.⁸³ Det existerar således olika tänkbara **alternativ** som

⁸² Galasciewicz menar mera exakt att Makt- och osäkerhetsreducerande teorier som RDP förklarar IOR-mönster bäst på arenor där det gäller resursfördelning, kollektiva handlingsmodeller när det gäller IOR på politiska arenor och institutionella teorier när det gäller legitimitet. Men om vi begränsar oss i det andra fallet till mera renodlade sociologiska framställningar (d.v.s. bortser från de klassiskt statsvetenskapliga analyser) förefaller den ovan gjorda förenklingen rimlig.

⁸³ Det populationsekologiska (eller naturliga selektionsperspektivet), förstås nog bäst om man drar parallellen till ekologin eller kanske bättre en aning vulgär variant av Darwins utvecklingslära. Liksom det uppstår olika arter, tänker man sig här att det uppkommer ett antal kollektiv av organisationer ("Populationer") med likartade men inte identiska egenskaper (En "variation" blir resultatet). "Samtidigt" uppstår en resurspool genom att omgivningen tillskapar en sådan. Den population av organisationer som är bäst anpassad överlever medan övriga steg för steg dör ("Selektion"). Nya organisationer bildas efterhand, en del med likartade egenskaper som de i populationen och kan därför ersätta de som gått under. Därmed har populationen både in-tecknat resurspoolen som sin nisch och undergått förändringar ("anpassat sig"). (Se t.ex. Carrol (1984), Johansson (1994)).

organisationen (oftast dess ledning) **strategiskt** kan välja mellan. Mizruchi & Galaskiewicz (1994:230) menar liksom Cook (1977) att det finns tre typer av strategier för att handskas med detta. Man kan kooptera källan till beroendet, utnyttja sina länkar till andra organisationer för att skaffa de erforderliga resurserna eller att göra andra beroende av en själv (Se även Thompson 1971). Varje sådan strategi innebär att en typ av nätverk skapas.

De enheter, grupper eller individer som kan garantera eller framförskaffa de viktiga resurserna, kommer också att besitta **makten inom** organisationen. (Pfeffer 1981:101). **Makten mellan** organisationerna bestäms av hur stort resursberoendet är mellan dem. **Källorna** för resurser (och i viss mån legitimitet) i omgivningen är därför i praktiken nästan alltid andra organisationer (Perrow 1986:173). Denna vetenskap har behandlats på två sätt när man sökt strukturera omgivningen. Den **ena** varianten är att man gjort som Hazenfeld (1982:51 ff m.fl. ursprungligen Dill 1958) att analytiskt söka hålla isär **uppgiftsomgivning** (Task Enviroment) och **allmän omgivning** (General Enviroment), där det senare är sådana betingelser i omgivningen (ekonomiska, kulturella och sociodemografiska, politiskt-legala och tekniska) vilka påverkar **alla** organisationer och som man tar-för-givna. Ofta förkroppsligas dessa i någon typ av organisation som "organisationen i fokus" - fokalorganisationen - själv ställs inför.

Uppgiftsomgivningen i sin tur syftar på de "mera nära" organisationer (och intressegrupper) som är direkt inblandade i interaktion med fokalorganisationen och som har intressen att bevaka t.ex. genom att man förser den med strategiska resurser. Även om distinktionen mellan de båda begreppen är svår att exakt upprätthålla, innebär användandet av uppgiftsomgivning en begränsning som är mera överkomlig än om man på något sätt skulle försöka greppa omgivningen som helhet.

Den **andra** varianten är att sökarluset sätts på de involverade organisationerna som kollektiv och deras inbördes relationer t.ex. i form av nätverk eller någon annan tänkbar struktur. Detta för oss åter in på vår första fråga ovan; i vilka kategorier kan vi beskriva Orkidén och kommer att behandlas i avsnitt 5.7.

Men varthän leder oss resursberoenderesonemangen? Utifrån vad som diskuterats tidigare kan konstateras att detta belyser en del men att det är otillräckligt. **För det första** är det relativt *ensidigt* inriktadt på materiella faktorer (råmaterial, klienter, informations- och penningflöden men också makt och beroenden). Vi behöver därutöver något som återspeglar representanternas för de samverkande organisationerna bilder och upplevelser. Denna symboliska orientering hindrar inte att centrala RDP-kategorier som t.ex. makt (vilka berördes i redovisningen) kommer att tas upp.

Även om vi emellertid tilldelar de materiella faktorerna en viss betydelse, så måste man hålla

i minnet att **för det andra** så spelar Orkidén på kort sikt en relativt *liten materiell roll* i de ingående organisationernas vardag. Om verksamheten skulle uppfattas som illa skött och utfallet under det förväntade, skulle inte någon av de ingående organisationerna ställas inför ett undergångshot. Inte ens för Furuboda, den enda "renodlade" lokala aktören, är Orkidén av någon betydelse för dess ekonomiska utfall. Sammanfattningsvis kan därför samarbetets betydelse på ett materiellt plan uppfattas som marginellt för de ingående organisationerna, åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv. Men på ett annat plan kan **exemplet Orkidén** och dess utfall på sikt få långtgående effekter. Om den uppfattades som framgångsrik och därmed verksamheten som idé blir förebild och institutionaliseras i ett antal duplicatprojekt kan detta påverka den inbördes resursfördelningen inom hela organisationsfältet, d.v.s. de kulturella föreställningar om vad som är möjligt och rätt får direkta materiella implikationer. Trots detta finns det anledning att skilja på de bägge orsaksfaktorerna. Om resursberoendeteorin kan ge hjälp att förstå de förstnämnda, behöver vi en ram som kan hjälpa oss att förstå dessa senare faktorer.

Ytterligare ett skäl talar för detta. Utifrån vad som redovisats i kapitel 4, kan man bl.a. konstatera två saker. Å ena sidan talar samtliga ingående organisationers företrädare sig varma för det väsentliga i samarbete och deltar också aktivt i möten, engagerar sig vid dessa sammankomster i driften och uttrycker vid intervjuerna en rad bekymmer och omtankar och ibland kritiska synpunkter på hur verksamheten där skall bedrivas.

Men vi har å den andra sidan också erfårit, att Orkidéns tillkomst inte i sig inneburit någon annan ökad interaktion, utbyte eller åtaganden mellan de ingående organisationerna utöver det som direkt är avhängig insatserna i ledningsgruppen. Inte heller har det gemensamma arbetet resulterat i förändringar i något av de avseenden vi diskuterade under samverkansdiskussionen i kapitel 2 (formalisering, förändrade mål, representanter i ledningsgruppen eller integrationsprinciper) eller att långsiktigheten in åtagandena egentligen utökats.

Hur skall denna på ytan motsägelsefulla eller närmast paradoxala situation förstås? Menar man inte vad man säger? Det förefaller svårt att förklara detta enbart i termer av osäkerhetsreducering eller än mer i minskning av det egna beroendet. Och vari ligger i så fall skillnaden mellan den föreliggande konstruktionen och samverkan i den svagare mening vi diskuterade i kapitel 2; att man bara remitterade klienter till varandra utan att skapa någon form av organisatorisk struktur? T.ex. att kommunen ensam "inrättat" och drivit Orkidén, möjligen med en viss "expertkonsultation" från Af eller annan berörd myndighet och i "vanlig ordning" remitterat respektive mottagit klienter från Af/AMI, FK etc? Varför gör man inte detta istället? För att kunna svara på detta och tolka stora delar av resten av det i förgående kapitel genomgångna resultaten, är vi tvungna att ännu en gång ta omvägen om de organisationsteoretiska domänerna, denna gång i form av den s.k. institutionella teorin.

5.4. Om den institutionella teorin

Den nyinstitutionella teorin bygger, i motsats till samtliga de andra ansatser vi hitintills diskuterat, på att icke-materiella faktorer tilldelas en central roll i att förstå organisatoriska strukturer liksom tankesätt och handlingar m.m.⁸⁴ Det är t.ex. enligt dessa institutionella teorier inte i första hand de tekniska effektivitetskraven som bestämmer hur en organisationsstruktur gestaltar sig. Istället är det andra delar av omvärlden som är av strategisk betydelse; de **institutionaliserade normerna, värdena och kognitiva elementen**. Dessa blir institutionaliserade genom de *"processer genom vilka de sociala processer, åtaganden eller förhåandenvarande förhållanden kommer att inta en regellik ställning i de samhälliga tänkandet och handlandet."* (Meyer & Rowan 1991/1983:341)⁸⁵. Fastän institutionerna skapats och upprätthålls av människor, får de således rollen av en opersonlig och objektiv verklighet. De blir med andra ord, i motsats till i de olika skolorna grundade i den rationella aktörsteorin, kategorier som *förklarar* vad människor önskar och gör, snarare än *produkter* av människors medvetna val. (DiMaggio & Powell 1991:7 f).

Vissa organisationers strukturer är således istället styrda av "institutionella effektivitetskrav". För att överleva och utvecklas måste t.ex en människobehandlande verksamhet vara trovärdig som just en sådan. Nyckelbegreppet blir att vinna **legitimitet**. I de övriga refererade organisationsteorierna utgås helt enkelt från att organisationerna **har** legitimitet. Organisationsstrukturen har ju tillkommit för att målet skall nås på ett rationellt sätt och att åstadkomma en effektiv kontroll och koordinering av det man gör. Enligt det institutionella synsättet **erhåller** en organisation legitimitet genom att den i sin organisationsstruktur återspeglar regelliknande föreställningar om hur man skall göra om man verkar inom ett visst fält. En stadsdelsnämnd som bedriver barnomsorg bedöms av omgivningen - något förenklat - inte efter huruvida den verkligen lever upp till de målsättningar som kommer till uttryck i Socialtjänstlagen och de pedagogiska ambitionerna här. Istället för att **erhålla** legitimitet

⁸⁴. Försättningsvis refererar jag bara till denna som den "institutionella" teorin. Denna utgör en flervetenskaplig teoribildning inom framför allt statsvetenskap, national- och företagsekonomi och sociologi. Inbördes uppvisar ansatserna inom dessa olika discipliner stora skillnader (För en statsvetenskaplig infallsvinkel se March & Olsen 1989 och för en ekonomisk se Carlsson (1995) eller för samtliga Scott (1995) och Johansson (1994), även om de sociologiska delarna även i dessa båda senare eftertryckligt dominerar. Här kommer jag att begränsa mig till enbart den sociologiska d.o. Denna, som uppkom i USA under slutet av 1970-talet skiljer sig från sin föregångare (Selznick (1949) m.fl.) i en rad avseenden genom att den är mindre intresserad av frilägga konflikter och politiska spänningar, är mera fokuserade på legitimerande imperativ och symbolikens roll i den formella strukturen, har ett bredare och oftast inte rumsanknutet omgivningsbegrepp, etc. Se DiMaggio & Powell (1991), Scott (1992, 1995), Mallander (1994). Men bland dessa sociologiska nyinstitutionalister begränsar jag mig till vad Clegg (1990) benämner *Östkustskolan* (d.v.s.) DiMaggio m.fl. samt delar av *Västskustskolan* (Meyer m.fl.). Jag tar således inte upp den mera etnometodologiskt och socialpsykologiskt inriktade variant, vars främsta exponent är Lynn Zucker (se t.ex. Zucker 1977/1991) där organisationen som källa till institutionaliseringen sätts i förgrunden istället för som i de övriga nämnda omgivningen. Uppdraget handlar trots allt inte om att söka förstå hur institutionaliseringen i sig sker i den dagliga verksamheten på Orkidén. Verksamhetens dagliga karaktär är överhuvudtaget inte undersökt, vilket jag så här i efterhand kan uppleva som en brist i utvärderingsdesignen.

⁸⁵. Scott (1995) har en mera allomfattande definition: *"Institutioner består av kognitiva, normativa och regulativa strukturer, och aktiviteter som förser det sociala beteendet med stabilitet och mening. Institutionerna befordras av olika bärare - kulturer, strukturer och rutiner - och verkar inom en rad skilda jurisdiktioner"* (emfaserat i original/OM)

genom att dessa "tekniska" krav är uppfyllda rättfärdigas accepterandet och den fortsatta existensen av att det man är och gör uppfattas överensstämma med vad medborgarna (och inte minst föräldrarna) tar-för-givet att ett "dagis" är och skall vara.

Dessa refereras oftast till som **rationaliserade myter** eller generaliserade/delade trossystem. Scott (1992:118) förklarar att de är **myter** i meningen vitt spridda trosföreställningar som inte objektivt är åtkomliga för testning och att de är **rationaliserade** p.g.a. att de ikläds formen av regler som specificerar vissa nödvändiga procedurer för att uppnå vissa mål. Det är viktigt att understryka att myt i detta sammanhang inte innebär någon koppling till "falskhet" som inom antropologin, utan istället syftar det på de allmänna taget-för-givet-föreställningarna om hur en skola, bank eller omsorgsstyrelse skall fungera. Men dessa procedurer har oftast aldrig underkastats någon egentlig prövning eller utvärdering.

Vad gör en organisation om sådana rationaliserade myter uppstår i ens omgivning? Man eftersträvar då en överensstämmelse med dessa, en institutionell isomorfi och ökar därmed sina chanser att erhålla resurser och överleva. **Isomorfi** är ett nyckelord inom Institutionalismen. I en av skolans allra mest banbrytande artiklar identifierar DiMaggio & Powell (1983/1991) tre skilda former för de icke-konkurrensinriktade omgivningsförhållandena: 1) *Tvingande isomorfi*. En överensstämmelse grundad i påtryckningar från de omgivande organisationer som "vår" organisation är beroende av. Denna kan uppfattas som tvång, övertalning eller en inbjudan till samarbete. 2) *Mimetisk/efterhärmande isomorfi*. Osäkerhet i omgivningen driver organisationen att efterlikna andra (framgångsrikare) organisationer på fältet. 3) *Normativ isomorfi*. Organisatoriska förändringar för att anpassa sig till de dominerande professionernas krav beträffande teknologi, behandlingsmetoder, men också om att inrätta tjänster i enlighet med krav på legitimation, examina etc. Professionerna etablerar också en kognitiv grund och legitimering för vissa förutsättningar organisatoriska förutsättningar som t.ex. yrkesmässig autonomi. DiMaggio & Powell kommer här med dessa begrepp ganska nära den typ av passiv eller vagt reaktiv organisationsförståelse som vi känner igen från det naturliga selektionsperspektivet (se t.ex. Carroll, 1984). Dessutom är det inte utan vidare förenligt med Meyer, Scott m.fl. mera strategiskt orienterade synsätt som framhållits (Jfr Johansson 1994:25). Jag tror dock att särskilt inom de organisatoriska fält, som har starkt utsagda förväntningar och turbulens som sitt signum och samtidigt konkreta förebilder saknas - som t.ex. yrkesrehabiliteringsområdet - att båda processerna är förenliga. Här kan samtidigt således förekomma den mera aktiva handlingslinjen som lös koppling inom organisationen uttrycker och det efterrapande (mimetisk isomorfi) som det goda exemplet eller framgångsrika aktiviteter som finns (t.ex. datorinriktade verksamheter för fysiskt funktionshindrade) erbjuder. Detta senare blir särskilt tydligt när vissa organisationer är föreskrivna att göra något men ingen sagt vad.

Men att söka framgång eller att öka överlevnadschanserna genom att agera kongruent med

de rationaliserade myterna är inte oproblematiskt som t.ex. Johansson (1992:143) framhållit. Det går ju inte att samtidigt helt bortse från existensen av organisationer vars struktur kan förstås utifrån de tekniska effektivitetskraven (t.ex. a la kontingensmodelle(r)n(a)). Därför bör man skilja på två källor till uppkomsten av formella organisationsstrukturer. Det finns både en **teknisk** och **institutionell omgivning**, där i sistnämnda fall hänsyn behöver tas till de olika typer av informella regler och krav för att vinna legitimitet och stöd från omgivningen. Detta får bl.a. som konsekvens att man kan uppfatta organisationens anpassning som ett belönat beteende; genom att göra sig så lik omgivningen som möjligt har man lättare för att nå legitimitet och erhålla anslag för fortsatt verksamhet. Denna tanke som fanns hos de tidiga nyinstitutionalisterna (Meyer & Rowan m.fl.) - att organisationerna faktiskt kunde välja *vilka* institutionella eller tekniska krav de skulle agera och belönas utifrån, med andra ord liksom resursberoendeteoretikerna betona strategiska överväganden - lyser hos de flesta senare proponenterna för skolan med sin frånvaro, vilket t.ex. Johansson (1994:15) också påpekat. I människobehandlande organisationer kan de tekniska kraven exempelvis existera i form av behandlingsmetoder och tekniker som visat sig gångbara eller som personalen utvecklat eller är utbildade för och som de tycker sig "funka med".

Således; det följer att organisationen måste lösa problemet hur man skall handskas med de motsägelsefulla krav som omvärlden **och** arbetet ställer; både tekniska och institutionella. Lösningen blir **lös koppling** mellan de institutionellt och tekniskt strukturerade verksamhetsgrenarna eller kanske bättre; mellan verksamhetens faktiska utformning och den formella strukturen. Om dessa återspeglas i skilda organisatoriska enheter - t.ex. olika operativa avdelningar och en administrativ och informations/PR-struktur - närmast helt oberoende av varandra - talar man om "**decoupling**"/**frikoppling** mellan de delar som utför arbetet (och kanske även inbördes mellan dem) och vad de faktiskt uträttar och de delar som fungerar som skyltfönster utåt. Inom en organisation kan detta således betyda att avdelningar inte har med varann att göra, men också att personer i olika ställning bildar en sorts nätverk helt på tvärs med vad den organisatoriska blåkopian pekar på (Scott 1992:82, Levin 1996a:22)

Men för att kunna göra genomföra en frikoppling måste man vidare lita till vad Meyer & Rowan (1991/1983:40) kallar "**förtroendets och den goda trons logik**". Genom att så stor osäkerhet vidhåfter alla organisationers arbete är avnåmare, deltagare och huvudmäns förtroende centralt. Denna tillit skapas genom professionalisering, delegeringar, ceremonier, utåtriktade kampanjer etc. varvid osäkerhetens effekter undviks. Centralt blir då också att undvika inspektioner, utvärderingar etc. för att bevara denna tillits- och goda tro-bild.

För att visa klarare **hur** institutionella regler påverkar organisationsstrukturen utvecklar Meyer et al (1983) i en studie över Kaliforniska skolor, några - som man menar - till synes självklara men ofta bortglömda drag hos denna typ av skolorganisationer. Skolor söker tillstånd, anställer endast behöriga lärare, noggrant klassificerade studenter indelas i klasser

och stadier med standardiserad innebörd överallt. Läroplanen bestämmer huvudinriktningen på verksamheten, som i sin tur är indelad i noggrant uppspaltade ämnen och teman. Undervisningen äger rum i hus och byggnader som är standardiserade, genom speciella byggnormer och statsbidragsbestämmelser för investeringar och löpande resurstilldelning. Apparaten sköts av skoldirektörer och rektorer, med väldefinierade roller (a.a:54 ff).

DiMaggio & Powells (1983) ovan refererade bidrag är ett exempel på att man inte i den fortsatta diskussionen här entydigt kommit att knyta isomorfi till en process. Istället visar ju deras resonemang på att **olika** processer kan leda till **samma** resultat, nämligen att man eftersträvar konformitet med ett institutionellt mönster.

5.5. Institutionalismen, samarbete och större kollektiv

Utifrån vad jag anförts i föregående avsnitt blir ett förstärkande av den egna organisationens legitimitet också den i vid mening avgörande motivationen för att delta i interorganisatoriskt samarbete. Den institutionella teorin förslog ju att institutionella omgivningar utövar tryck på organisationerna att rättfärdiga sin produktion eller aktiviteter.

Etablerandet av mellanorganisatoriska relationer, grundade i legitimitetsträvanden, kan t.ex. ha sin upprinnelse i en organisations motiv att demonstrera eller förbättra sitt rykte, sin image, prestige eller uppnå en överensstämmelse med andra liknande organisationer i den institutionella omgivningen. Ett sätt är t.ex. att söka få personer med hög prestige att ta plats i den egna styrelsen eller att bli förknippade med den egna verksamheten. Objekten för dessa ambitioner kan vara andra medlemmar av den egna organisationsgruppen⁸⁶, myndigheter som beviljar yrkestillstånd i form av legitimationer, licenser eller certifikat, resursfördelande myndigheter, den allmänna opinionen eller särskilda externa intressenter. Sådana försök att förstärka legitimiteten genom knytandet av ett nätverk kommer i första hand att riktas mot organisationer vars legitimeringsnivå bedöms **högre** än den egna organisations. (Oliver 1990)

Om vi då återvänder till de rationella myterna så kan vi säga att med en mindre betoning på själva processen lämnas också större utrymme för att studera själva **innehållet** som finns i olika typer av "rationella myter", beroende på vilket institutionellt sammanhang det handlar om. Vi har med andra ord att göra med **en rad skilda** institutionella omgivningar. Detta är en tankelinje som man senare utvecklar utförligt både på individuell organisatorisk nivå (Meyer, Scott & Deal, 1983) och på interorganisatorisk d:o (Scott & Meyer, 1983, Scott 1983). I det sistnämnda fallet är det kollektivet "Societal Sector", d.v.s. en domän eller fält

⁸⁶. En organisationsgrupp (Nilsson-Sunesson 1989:70) eller som den amerikanska förlagan heter "Organization Set" (Evans 1966:117 ff) innefattar alla de relationer en viss (fokal)organisation upprätthåller till andra organisationer. Den självklara förebilden (hämtad från Robert Mertons (1968:41 ff) *rollset*), är den uppsättning relationer en individ har i kraft av sina olika roller; yrkesmänniska, medborgare, fader/moder, älskare/älskarinna, granne etc.

av organisationer vilka identifieras "genom en likhet i service, produkter eller funktion" (a.a:137), som är objektet för ansatsen. Exempel här är t.ex. omsorgsverksamheten för utvecklingsstörda, den psykiatriska vårdapparaten, det offentliga utbildningssystemet etc. Den individuella organisationens struktur kan sålunda inte förstås utan att klarhet råder om **vilken** samhällssektor den tillhör och vad som är utmärkande för denna.

5.6. Institutionalismen och Orkidén

Det är således inte alltid som kraven från teknologin bestämmer organisationens struktur. Istället är den ofta rotad i kulturella och normativa föreställningar. I Orkidéns fall kan vi således sluta oss till att utseendet på verksamheten och dess innehåll i och för sig inte stod att finna i att man bevisligen upprättat en effektiv organisation utan att den upprättade strukturen var i överensstämmelse (isomorfi) med de normativa och kulturella krav som riktats mot denna typ av organisation. Dessa krav utgör sedan de ramar inom vilka de deltagande organisationerna framförhandlar den ordning som således gradvis växer fram.

Men vilka var dessa krav? Hur förändrades de? I nästa kapitel kommer jag att vara mera konklusiv i besvarandet av dessa frågor. Här skall bara några aspekter beröras. Sedan länge finns det en central föreställning inom detta rehabiliteringsfält: väsentligheten och önskvärdheten av att utsatta människor har ett dagligt värv att gå till. I samband med förarbetena till 1985 års omsorgslag stod striden hård om huruvida personkretsen skulle vidgas till att omfatta alla funktionshindrade, vilka därmed också skulle tillförsäkras en daglig sysselsättning. Eftersom detta i praktiken skulle innebära en tredubbling av trycket på den dagliga verksamheten avvisades denna tanke och den kom inte heller med i den nya LSS-lagen. Denna föreställning har emellertid socialpolitiskt mognat och kommit att omfatta allt fler. Samtidigt har de tidigare berörda stigande kostnaderna för rehabilitering medfört att statsmakten alltmer efterlyst mindre kostnadskrävande lösningar. Framför allt har man kanske - förstärkt av ett växande marknadsekonomiskt tänkande - sökt normativt försvarbara mera "produktiva" lösningar, där någon form av motprestationer ingår till de "respektingivande" summor som betalas ut via socialförsäkringssystemet till de förtidspensionerade funktionshindrade. Givetvis spelar också den tidigare nämnda "arbetslinjen" en roll här på ett allmänt plan.

Samtidigt är som sagt detta fält karaktäriserat av en stor fragmentarisering och turbulens. Detta medverkar till att det existerar stora gråzoner i ansvarsfrågan liksom att en konkurrens i domänanspråken kan tänkas föreligga på *fältet som helhet*. Därmed riskerar varje organisation på rehabiliteringsfältet att "missa tåget" om de inte spelar med i spelet d.v.s. accepterar de rationaliserade myter som finns inom fältet. Kanske kan man se Samhalls envisa fasthållande vid att vilja delta i samarbetet i detta ljus.

Utifrån det sagda kan vi sluta oss till att de mest centrala institutionella kraven handlar om att organisationerna skall verka för att det skapas arbete eller sysselsättning för allt större grupper av funktionshindrade samtidigt som att oklarheter föreligger om vem som konkret skall göra det och hur det skall gå till. Det enda som med säkerhet kan fastslås är, att sådana lösningar kräver någon form av samverkan.

Slutligen när det gäller innehållet på verksamheten så förefaller det som om ingen verksamhet för funktionshindrade kan starta om de det ej innehåller användandet av datorer. Och då avser jag ett brukande av dessa *utöver* vad som krävs för utrustning av den personliga arbetsplatsen som hjälpmedel eller som verktyg att underlätta de vardagliga livsrutinerna.

5.7. Organisationsteoretiska samverkankategorier

Vilka organisationskategorier kan nu den samverkansorganisering Orkidén utgör beskrivas i? I den tidigare framställningen har flera begrepp cirkulerat utan att närmare definieras. Jag har här föredragit att klassificera dessa former för samarbetet, d.v.s. den *nivå* man beforskar det på enligt följande: a) dyadiska (mellan två fokalorganisationer eller en fokalorganisation och en övrig), b) multipla relationer utifrån en fokalorganisation och slutligen c) interorganisatoriskt nätverk "utan" fokalorganisation. Till dessa kan fogas det i den Naturliga Selektionsmodellen högfrekvent använda begreppet Organisationspopulation, d.v.s. organisationer som uppvisade en viss grad av likhet men som inte kan karaktäriseras som en enhet via länkar - som i nätverkets fall - eller via en fokalorganisation.

Organisationsteoretiker har framför allt varit intresserad av konkurrensstrategier inom detta perspektiv medan själva kopplingarna mellan organisationerna och då alldeles särskilt de som varit inställda på samarbete m.m. sällan berörs (Scott 1992:125). Inom Resursberoendeperspektivet är det just dessa länkar som står i brännpunkten.

a) **Dyadiska relationer.** Dessa (parvisa relationer) är den minst komplicerade och också mest högfrekvent förekommande i empirisk forskning (Hall 1987:234).

b) **Multipla relationer.** Under detta begrepp ryms tre grundläggande sorteringsbegrepp: **Interorganizational field**, **Organizational set** och **action set**. Organisationsfält (ursprungligen från Warren, 1966) eller kanske bättre - mellanorganisatoriskt fält - syftar på alla organisationer inom ett visst verksamhetsområde t.ex. rehabiliterings- eller handikappfältet, utan att någon närmare beskrivning av banden, relationerna eller flödena mellan de olika ingående verksamheterna anges (Nilsson-Sunesson 1988). Organizational set, som nämnts tidigare, innefattar således alla de relationer en viss (fokal)organisation upprättar till andra organisationer. Nilsson-Sunesson (1989:70), använder här termen "**organisationsgrupp**". Observera att begreppet i sig inte ger någon **vägledning om hur** dessa senares inbördes för-

hållanden gestaltar sig (Scott 1987a:121 ff, Whetten 1981:240, Hall 1987:234). Det är framför allt på denna nivå som resursberoendeteoretikerna arbetat och det är här som det diskuterade domänbegreppet mest frekvent kommit till bruk (Scott a.a.).

Action-set är en grupp av organisationer vilken formerats för ett temporärt syfte (Aldrich & Whetten, 1979:387). Denna, för att tala med Nilsson & Sunesson (1989:71); "**koalition**", har sina egna formaliserade avtal, interna arbetsfördelning, regler för handlande och rekrytering. Koalitionen är således en interaktiv grupp, som **kan** vara centrerad kring **en** organisation men - i motsats till organisationsgruppen - **behöver man inte** vara det. Huruvida så är fallet är en rent empirisk fråga (Aldrich & Whetten 1979:387).

c) Interorganisatoriska nätverk. Oavsett hur populationen av organisationer är strukturerade enligt (a-b) ovan kan man vara intresserad av att studera det **helhetsmönster** som organisationerna tillsammans utgör, m.a.o. inte bara organisationerna själva utan framför allt **hur kopplingarna mellan dem** ser ut; d.v.s. länkarna eller resursflödena av olika slag. Det är karaktären på dessa relationer som är det nav nätverkstanken - trots sin mycket allmänt hållna ram - vrider kring. Nätverket består då enkelt uttryckt av den interaktion som äger rum mellan de i kollektiven ingående organisationerna (Whetten 1981:242). Detta allmänna tankeraster ger heller inte mycket konkret vägledning vid undersökningar om man inte ägnar sig åt de dualistiska (kan bara beskriva har/har inte relation) tekniker som framför allt vissa amerikanska forskare använt t.ex Blockmodellering (Se Lincoln, 1982, Alba 1982). I denna senare mening saknar det därför intresse här, men används flitigt i sin mera ospecificerade betydelse.

Koncentrationen på länkarna eller banden förefaller vara gemensam för alla ansatser, även om vissa författare också för in t.ex. de ingående enheternas gemensamma mål eller att de avser att serva en viss målgrupp (Hall 1987:235). Whetten (1981:242) talar vidare om attributiva- (organisationer som uppvisar gemensamma karaktäristika som resurskrav eller output) och transaktionsnätverk (ställer i rampluset relationerna som sammanbinder organisationerna).

Nätverket kan också bestå av större eller mindre delar av koalitionen eller organisationsgruppen eller helt ligga utanför desamma (Nilsson & Sunesson 1989:71ff). Vidare: I motsats till t.ex. när organisationen tillhör en koalition uppfattar inte deltagarna med nödvändighet att de ingår i ett nätverk. Detta är m.a.o. en teoretisk konstruktion från undersökarens sida, ett analysverktyg vars form och gränser är godtyckligt bestämda (Aldrich & Whetten 1979:391).

Slutligen; som bl.a Scott (1992), Levin (1996a) m.fl. framhållit, tenderar man framför allt i fallen a) och b) ovan att överbetona de horisontella banden (areala kollektiv). Därför har

framför allt de s.k. institutionalisterna lanserat några alternativa begrepp. Scott m.fl. talar om *Societal Sectors* och DiMaggio et al om *Organizational Field*. Båda är då funktionella, inte geografiska. Samhällssektorer är då (enligt Scott 1991/1983:139) en domän inom vilken organisationerna erbjuder liknande eller substituerbara produkter/tjänster. Hit hänförs hela sektorer där kraven på handläggning eller ett propert arbetssätt är likartade t.ex. skolan men kanske också rehabiliteringsfältet. Ett *Organizational Field* (enligt DiMaggio & Powell 1991/1983) utgörs av de organisationer vilka (som sammanslagna enheter s.k. aggregat) utgör ett erkänt område av det institutionella livet: nyckelleverantörer, förbrukare av resurser och produkter inom ett visst område, reglerande enheter och andra organisationer som framställer liknande tjänster eller produkter. DiMaggio et. als begrepp innefattar både en relationsaspekt (anknytningens karaktär) och en strukturell likhet i positionen gentemot andra organisationer.

Dessa begrepp är tvivelsutan landvinningar inom forskningsområdet, men blir av naturliga skäl, med den starka lokala förankringen projektet Orkidén har, av om inte ringa så i vart fall mindre intresse. För trots allt: Orkidén är en del av den samhällssektor som erbjuder framför allt rehabiliteringstjänster och den ingår också på ett *Organizational Field*. Men dessa kategorier är företrädesvis intressanta när vertikala relationer har stor förklaringskraft, vilket är tveksamt i denna typ av lokalt projekt. Nätverket kring Orkidén förefaller rimligast att beskriva som en **koalition**. Just denna konstellation är en medveten skapelse, tillkommen för ett visst specifikt ändamål; att söka skapa arbete för gravt funktionshindrade. Men som vi såg i kapitel 2 finns det en (om än i utgångsläget inte överensstämmande) inre arbetsfördelning, en överenskommen handläggningsgång, inbördes avtal, om än bara vagt formaliserade (bortsett från de åtaganden som kommit till uttryck i ansökan till och kontrakten med Allmänna Arvsfonden), samt gemensamma regler för hur folk skall anställas och handläggning av ärenden.

Huruvida man skall se på Omsorgsförvaltningens position är svårt att säga. Som framgick av figurerna 4.1. och 4.2. är graden av centralitet diskutabel; man saknar - i motsats till t.ex. Försäkringskassan - direkta länkar (utöver via Orkidésamarbetet) till AMI-Rh och Samhall. Samtidigt är man i praktiken både den som är ytterst ansvarig för de anställda och för verksamheten visavi den externa anslagbeviljande myndigheterna även om man i det senare fallet gemensamt står bakom ansökan. Till detta senare förhållande och tolkningen av "makten" inom koalitionen återkommer jag i slutkapitlet. Slutligen: I figur 4.2. användes begreppet Organisationsgrupp men då bara som en deskriptiv kategori för att - med Orkidén som fokalorganisation - redovisa relationsnätet, d.v.s. vilka och vilken typ av organisationer som Orkidén interagerade med.

Låt oss nu gå över och i ljuset av dessa drag mera översiktligt men systematiskt tolka våra data som presenterades i föregående kapitel.

6. TOLKNING AV INTERVJUERNA: SLUTSATSER.

6.1. Inledning

Det börjar bli dags att dra ihop trådarna. I kapitel 2 visade jag att någon fullständig domänkonsensus aldrig förelåg ursprungligen. I det därpå följande kapitlet visades att de i Orkidén samverkande organisationerna var strukturellt olika. Båda dessa faktorer borde leda till att samarbetet inte kom till stånd eller uppfattades mindre framgångsrikt. Så vilket svar har vi kommit till på vår paradoxala fråga: *Varför uppfattade man samarbetet som lyckat?* Jag vill slutgiltigt söka besvara detta genom att "vända på steken" och istället ställa frågan; på vilka grunder kan ett samarbete likt detta upplevas som misslyckat? Svaret står att söka i **två olika företeelser**: dels det **upplevda utfallet** av verksamheten, dels **upplevelsen av interaktionen inom ledningsgruppen**. Den första av dessa kommer jag att närma mig i detta avsnitt medan den andra kommer att tas upp i de närmast följande.

Om de som verksamheten direkt riktade sig till inte är belåtna, eller resten av medborgarna belastas av projektet och inte upplever att de får något igen, behöver detta inte nödvändigtvis innebära att projektet i sig "är en flopp" så tillvida att det inte får fortgå. Så länge någon (betydelsefull instans) är beredd att tillerkänna projektet legitimitet och resurser är det inte misslyckat i denna mening. För skattebetalarna kostsamma projekt kan pågå länge även om de inte uppfyller sina egna målsättningar för verksamheten. Var och en kan säkert ge åtminstone några exempel på detta. När t.ex. vissa skolor, trots riktade extra resurser, inte förmår ge barn som slutat grundskolan en elementär skriv- och läskunnighet så rullar inga rektorshuvuden för detta, trots att både skattebetalarna och barnen med föräldrar borde vara lätt irriterade för att uttrycka det hela milt.

Ett liknande resonemang för Meyer & Zucker (1989) i *Permanently Failing Organizations* (PFO). Titeln syftar på de organisationer som trots att de under långa perioder misslyckas i att uppnå de mål de uttryckligen eftersträvar (författarna talar här om "low performance"), t.ex. viss vinst eller officiella målsättningar när det gäller icke-vinstsyftande organisationer, ändå lyckas leva vidare ("persist"). Enligt all rationellt grundad (ekonomisk såväl som i stora delar sociologisk) teori skulle de rimligen upphört långt tidigare.⁸⁷

För att förstå detta fenomen menar författarna att man måste överskrida de begränsningar inom organisationsteorin som de tillskriver de s.k. omgivningsdeterministiska och de

⁸⁷ Tankefiguren här är då en stark positiv kausalitet som - uttryckt i M&Z:s termer - skulle kunna formuleras Performance -> persistence. Med andra ord; framgångsrik måloppfyllelse leder till överlevnad och mindre framgångsrik till undergång.

nyttomaximeringsbaserade skolorna⁸⁸. Istället företräder man en aktörs- och processinriktad ansats. Man måste fråga, menar M&Z; "*how ongoing patterns of interaction among actors located within and around organizations sustain organizational patterns, environmental and economic constraints aside*" (s.145).

En organisations "performance" bestäms därför inte av en grupp utan är istället ett resultat av skilda kollektivs ibland konkurrerande intressen. Nyckelfaktorerna i detta sammanhang för att förklara PFO blir då dels dessa gruppers respektive *motivation* att vidmakthålla en organisation som uppträder på ett visst sätt utifrån sina ambitioner, dels deras *förmåga/makt* ("power") att genomföra sina ambitioner. Då huvudmännen, d.v.s. ägarna och dess motsvarigheter inom den offentliga sektorn (sammanfattade i kategorin "residual claimants") i allmänhet besitter förmågan är det deras motivation som blir central. Men organisationen "består" också av andra intressegrupperingar; anställda, intressenter i närsamhället, ledningen o.s.v. För de båda förstnämnda av dessa ("dependent actors") är snarast det primära målet att organisationen skall bestå⁸⁹.

Så länge organisationen agerar i enlighet med målsättningarna ("high performance") är självklart denna olikhet inget problem. Först när uppträdandet blir mindre framgångsrikt - vid "low performance" - går klyftan i dagen. Huvudmännen söker då en ändring medan de beroende aktörerna eftersträvar att det organisatoriska mönstret bibehålls. De beroende kan framför allt om de har tillräcklig makt - hindra förändringsåtgärder för att förbättra situationen om dessa skulle kunna innebära en risk för ett totalt misslyckande (t.ex. nedläggning). Därmed övergår "tillfälligt misslyckande" till att bli "permanent".

Författarna tar upp ett antal sådana fall där de beroende grupperna besitter denna förmåga/-makt⁹⁰. I samtliga dessa fall rubbas maktbalansen till de beroendes förmån visavi huvudmännen och "permanent failure" blir resultatet.

Meyer & Zucker hävdar också att det normala och naturliga tillståndet för många organisationer är just permanent failure, och att detta är särskilt sannolikt i statliga och icke-profit drivna organisationer (s. 158).

⁸⁸. Med det första avses Kontingens-, Resursberoende, Institutionell och Populationseko-logiska teorier och med det senare den klassiska Byråkrati-, Administrations- och Beslutsteoretiska skolorna.

⁸⁹. Ledarskapet hamnar mitt emellan de båda. Motivationen här är en blandning av å ena sidan att maximera organisationernas måluppfyllelse å huvudmannens vägnar och å den andra att optimera organisationens fortlevnad för den egna (personliga) karriärens och framgångens skull. Här kan det således föreligga en kausal koppling "performance" och "persistence", men så *behöver inte* vara fallet.

⁹⁰. T.ex. dels genom både kollektivt samfällt handlande (fackliga agerande då dessa har divergerande intressen respektive närsamhällsmobilisering där deras intressena konvergerar) dels då man agerar oberoende av varandra (aktivistgrupper vars intressen sammanstrålar).

De s.k. institutionalisterna menade istället att det avgörande för om ett projekt anses vara ett misslyckande eller ej, gällde huruvida det uppfattades som legitimt. Eftersom säker kunskap saknades om klienter i människobehandlande verksamheter och om olika behandlingsmetoders effekter, förlitade man sig på standardiserade procedurer inte grundade i någon specifik kunskap utan i **rationaliserade myter**. Dessa utbredda men aldrig "bevisade" föreställningar om att verksamheter skall bedrivas på vissa sätt, spelade en avgörande roll för att erhålla omvärldens gillande av organisationens domänanspråk och resursfordringar. Finns det då några sådana rationaliserade myter i detta sammanhang och vilken roll spelar i så fall dessa för att besvara vår fråga?

6.2. Myter, lös koppling och oklarheter

Om vi börjar med de **allmänna organisationsprinciperna** och ramarna för verksamheten så tror jag en myt träder i förgrunden framför andra: *Samarbete är värdefullt* mellan organisationer⁹¹. Detta har också framkommit i en rad olika sammanhang tidigare i framställningen. Men moderna organisationer - även inom den offentliga sektorn och människobehandlande d:o - skall så långt möjligt vara effektiva och kundanpassade. Idealt skall de vara - lite överdrivet - lönsamma eller i vart fall delvis självfinansierande. Medlet för detta är inte detaljstyrning etc som i de traditionella massproducerande industriföretagen, utan ett stimulerande ramledarskap i ad hoc-liknande kunskapsföretag som utmärks bl.a. av högt utbildad och specialiserad personal med stor autonomi i sitt arbete. Våra respondents utsagor om de egna organisationerna passar in detta mönster när (man självpresenterar sig så att jag sammanfattat det i att) organisationerna framställs som *platta, öppna och förändringsbenägna*. Kritiken av den egna verksamheten i ledningsgruppen gav också uttryck för att man eftersträvade *ramstyrningen* då samtliga, fast från mycket skilda utgångspunkter, tyckte att ibland blev det för mycket detaljer, för *lite ledning* och för *mycket grupp*. Kanske skulle denna myt kunna sammanfattas det *post-fordianska organisationsidealet*, för att markera avståndstagandet till och rörelsen ifrån den traditionella fordianska varufremställningsmodellen. Endast Samhall accepterar inte denna självpresentation fullt ut. Deras legitimitet är istället knuten till en mimetisk isomorfi; det gäller för dem att efterlikna framgångsrika industriföretag för att vinna legitimitet samtidigt som man för sin existens som vi såg är extremt beroende av statsmedel (grundade i en "social" rehabiliteringsmission) för att överleva. Ett exempel utgör utsagorna om arbete, där en klar distansering till de övrigas mera ambivalenta hållning görs. Synsättet sammanfattas kanske bäst i en titeln på en självpresenterande skrift "Från terapi till Industri" (Samhall, 1990).

⁹¹. Jag vill åter understryka att myt i detta sammanhang inte går att inordna i dimensionen falsk-sann. Men faktum kvarstår, det finns mycket lite entydiga belägg för att samarbete är något positivt, mycket beroende på de ovan berörda preciseringsproblemen. Min poäng, vilket illustreras både av vad intervjupersonerna framfört och hela den skrivna offentliga diskurs som de lokala dokumenten och de statliga utredningarna m.m. utgjorde, är att man i allting utgår från det som **om det vore sant**.

Om vi sedan går över till **verksamhetens konkreta utformning** så är bilden ännu mer komplicerad. Här finns vissa enkla rationaliserade myter liknande de som gällde de allmänna organisationsprinciperna ovan. Hit hör tanken om att man i verksamheter, när väl målen är lagda av en styrelse, gemensamt skall fatta de konkreta besluten om hur dessa mål skall nås. Denna *produktionsdemokratiska tanke* framhåller arbetsledarna som ett centralt rättesnöre i intervjuerna. Lösningen här är att försöka förmedla detta till organisationsfältet och framför allt till organisationsgruppen utanför koalitionen för att få legitimitet. Mera komplicerat är det i de fallen när normerna är motsägelsefulla. Där det finns både institutionellt och tekniskt grundade krav. Låt mig illustrera detta med två sådana som exponerats i resultatredovisningen ovan och där ambivalensen kommer till uttryck.

Å ena sidan har man från arbetsledningens sida hela tiden framhållit att man vill arbeta på att bli oberoende genom att själv ordna sina uppdrag. Någon av de övriga organisationsföreträdarna framhöll hur oerhört fyndiga personalen på Orkidén var i att söka nya produktionsvägar: *Varje gång man kom upp där hade de nya idéer*. Man eftersträvar sålunda att framstå ett företag vilket som helst med en skicklighet framför allt vad avser den grafiska produktionen. Å andra sidan klagar föreståndaren på att de inte positivt särbehandlats när det gäller kommunala beställningar, att de flesta av de ingående organisationerna lägger ut arbeten på andra som de kunde lagt på Orkidén och att de inte fått de jobb som de blivit lovade. Ledningsgruppen har med enfaset avvisat alla sådana propåer om särbehandling och har därmed markerat sitt stöd för föreställningen om "konkurrens på lika villkor".

Ett andra exempel, som har klara beröringspunkter med det första, är att man i vissa sammanhang talar om "*Firman*" medan det i den dagliga gärningen läggs en oerhört stor tyngd på den sociala verksamheten. Någon gång slår dessa paradoxer igenom och blir synliga så att säga på ytan. Bäst kommer de kanske till uttryck i den i samband med måldiskussionen citerade andra anslagsframställningen till Allmänna Arvsfonden. Där handlar målen mest om trivsel, personlighetsutveckling, attitydförändring etc. De senare preciserade målen (i policydokumentet) har däremot den klara karaktären av "instrumentella" mål även om - som vi såg i det refererade avsnittet - precisionsgraden inte höjts mycket jämfört med den första allmänna formuleringen 1991. Ledningsgruppen har på detta sätt därmed senare markerat avståndstagande från sådana "icke-legitima" inriktningar eller aktiviteter (syftande primärt till personlighetsutveckling o. dyl.) även om det i Arvsfondsfallet faktiskt var så att man genom att underteckna ansökan ställde sig bakom en sådan syftesformulering.

Brunsson (1989) har talat om att organisationer är hycklande när de säger en sak och gör en annan. Denna (som vi i avsnitten ovan kallade) **lösa koppling** mellan vad han benämner *prat* och *handling* är emellertid inget speciellt för Orkidén. Tvärtom. Det är ett gemensamt sätt för de flesta organisationer som möts av oförenliga krav från sin uppdragsomgivning. En ledamot av ledningsgruppen formulerade vid något tillfälle predikamentet med all önskvärd

tydlighet när han fastslog: "*Utåt får det inte se ut som något annat än en arbetsplats*". Man skulle kunna säga att det är ett rationellt sätt att hantera irrationella eller paradoxala situationer.

I en viss mening gäller även detta för Samhall. Men här kompliceras bilden av att man har två institutionella omgivningar att rikta pratet mot; företagsvärlden där man vill accepteras som en gelike och den "sociala" omgivning som utgörs av regeringens tvingande isomorfska krav om vissa "handikappkvoter".

Beträffande **utfallet** framstår Orkidén som en trovärdig och tidsmedveten konstruktion som förtjänar anseende och resurser från omgivningen. Detta uppfattar naturligtvis ledningsgruppens medlemmar vara något som de har del i; flera av gruppens ledamöter har ju varit med från första början och alla sedan projektet i sig påbörjades. De känner sig alla därför delaktiga i dess skapande. (Det är t.o.m. så, att tre av de ledamöter som varit med längst har skiftat arbete, men ändå under hela projektiden valt att fortsätta att ingå i ledningsgruppen trots att deras nya positioner bara delvis motiverade en sådan kontinuitet). Men denna bekräftelse från omgivningens underblåses också genom de många studiebesöken och det intresse som från olika håll riktats mot verksamheten.

Visserligen bidrar gruppens egna medlemmar själva till mängden studiebesök och därmed till att göra verksamheten ytterligare känd, precis som den ena arbetsledaren efterlyste, men antalet studiebesök är ändå så stort att den självklara känslan av att "Orkidén är något extra" infinner sig. Naturligtvis förstärker detta upplevelsen av att samarbetet fungerar.

Men hur påverkas då upplevelsen av samarbetet av relationerna **inom** ledningsgruppen? För att sammanfatta detta måste vi ta en liten omväg. Men låt mig först rekapitulera några omständigheter. Det framgick i tillkomstavsnittet att fältet var utomordentligt splittrat och att det sedan länge existerade ett svårlöst problem som bestod i att få in de arbetshandikappade på arbetsmarknaden. Under 1980-talet aktualiserades denna problematik ytterligare genom att organisationernas allmänomgivning exponerade problemet och det politiska trycket steg om krav på aktivare insatser. Denna utveckling ledde till att den redan tidigare existerande föreställningen om nödvändigheten av en samordning ytterligare underströks som jag visade i kapitel 2. Utöver att Försäkringskassan 1992 fick huvudansvaret för samordningen av rehabiliteringsinsatserna konkretiserades inte mera exakt **vad** man skulle göra för att möjliggöra för de arbetshandikappade att erhålla arbeten eller **hur** detta skulle gå till. När Kristianstadprojektet var i sin linda **saknades det sålunda förebilder**. Det existerade bara allmänna mål. **Oklarhet** var ju en naturlig del av projektsamverkan. Istället för att börja med klara målbeskrivningar och specificerat innehåll kommer därför **samarbetet först** och dessa i efter hand om de kommer överhuvudtaget. Sahlin-Andersson (1991, 1996) har visat att detta

regelmässigt är fallet vid s.k. stora projekt.⁹² Därmed är det också för det mesta frågan om en avvikelse från den rationella modell som beskrivits ovan. Men innan vi alltför mycket förrirar oss in i dessa institutionellt betingade förklaringar, låt oss först återknyta något till de allmänna förutsättningarna för samarbete som diskuterats tidigare.

6.3. Likheter och domänkonsensus

I kapitel 3 visade jag att ledningsgruppens organisationer var strukturellt olika. Detta borde, hävdade jag leda till en obenägenhet att samarbeta. Men denna allmänt grundade bild av olikheter har förändrats eller i vart fall modifierats på vårt lokala studiefält; Kristianstad. Detta dels genom att Samhall så att säga självant drog sig tillbaka och därmed de facto exkluderades från de reella besluten även om man formellt kvarstod i ledningsgruppen. Därmed försvann den strukturellt mest avvikande organisationen; den divisionaliserade och starkt hierarkiska.

Men de i isomorfisk riktning verkande föreställningarna om hur en organisation skall vara och som bl.a kom till uttryck i organisationernas självpresentationer i intervjuerna verkar naturligtvis likaså i konvergerande riktning. Slutligen är det (vilket redan framhållits i diskussionen i 2.7) tveksamt om inte poängerna med min typologi när det gäller tudelningen av LAN (AMI-Rh och AF/AMI) i två väsensskilda på olika egenskaper vilande strukturer (professionella respektive maskinbyråkratin) riskerar att föra oss vilse när vi går bortom de rena klassifikationsavsikten. AMI och AMI-Rh är visserligen, som påpekats ovan, på flera sätt olika och det föreligger skillnader inom AMV i deras respektive självständighet, uppdrag och personalbesättning. Men mot att blåsa upp dessa för mycket talar, att här har interaktionen varit tät framför allt mellan deras representanter i Ledningsgruppen, varför eventuella olikheter sannolikt blivit mindre iögonfallande i deras inbördes synsätt. Den ursprungliga Af-representanten företräder numera också AMI rent formellt eftersom han också skiftat arbetsuppgifter. Dessutom har ju rent organisatoriskt FYR-modellen sjösatts om än den bara varit i verkan under projektets sista år. Med den eliminerades den tidigare beskrivna direkta kontrollfunktionen från Af:s sida liksom motivet att Af skulle vara representerad i ledningsgruppen. Istället sitter där numera sålunda AMI och AMI-Rh. LAN har därmed i praktiken kommit att representeras av personer som företräder en alltmer homogen Professionell byråkrati.

Med Försäkringskassans mera passiva roll allmänt (man var ju framför allt betydelsefulla i

⁹² Stora projekt, menar hon, är sådana projekt vilka uppvisar en högre grad av komplexitet än andra beslut. Denna komplexitet följer av att de kräver mera pengar, antas få långsiktigare konsekvenser och involverar många personer och organisationer. Hennes exempel är framför allt ett antal omfattande kommunala satsningar, men hon illustrerar också med Cóncorde, Challenger eller varför inte JAS-projektet. Med en mindre stark betoning av att projektet kräver mera pengar (kanske borde de kallas extraordinära projekt) uppfyller, menar jag, Orkidén alla övriga jämförbara krav på stora projekt. Det är snarare som ett sådant än som ett konventionellt omfattande rutinärende man bör förstå det.

de enskilda fallen i initieringsskedet) och större tonvikt på handläggning av de mera väldefinierade och mindre domänkonkurrerande LASS-ärendena, har så att säga maskinbyråkrats inflytande på ledningsgruppen nedtonats. Med det huvudansvar för rehabiliteringsansvaret som Försäkringskassan ålades framför allt genom 1992 års ändringar av AFL, framtvingades där dessutom en större öppenhet och lyhördhet gentemot omgivningen, en utveckling som fortsatt under hela perioden och som försvårar upprätthållandet av en traditionell "maskinbyråkratisk struktur". Dessutom har ju Samhall, den egenskapsmässigt mest aparta organisationen, dragit sig tillbaka.

Slutsatsen av detta blir att organisationerna i ledningsgruppen **som grupp** i vart fall upplevs ha **ökat i likhet** - en homogenisering - vilket förbättrat förutsättningarna för faktiskt samarbete men också förstärkt möjligheterna att uppleva detsamma som gynnsamt.

När det gäller den andra dimensionen på likhet - avseende **domänanspråk** - hävdade jag att domänkonsensus var en förutsättning för samarbete och om ingen sådan förelåg implicerade detta att samarbetet - om det trots allt kom till stånd - inte kunde upplevas som lyckat. I projektets inledning var organisationernas länkning till varandra närmast av det slag som Thomson kallade *ömsesidigt beroende*. Koordinationen skedde genom en ömsesidig anpassning till varandra från deltagarnas sida och, som jag beskrev ovan, åtminstone två av de som prövats har gått "fram och tillbaka" i systemet. Detta ömsesidiga beroende förändrades dels genom att fastare rutiner (företrädesvis när det gällde rekryteringen) infördes och framför allt genom att på de tre punkter där domänkonkurrens ursprungligen förelåg (Utbildning; Furuboda vs AMI-Rh, Arbetsprövning m.m: Orkidén vs Samhall, Anställning m. lönebidrag; Orkidén/Omsorgsförvaltningen vs. Samhall) detta inte längre var fallet. Ur exklusionen av Samhall växte det fram en domänkonsensus som tydligare angav vars och ens roll. Vidare framgick det t.ex. hur den sista "större" överlappningen klarades ut genom en tyst överenskommelse mellan AMI-Rh och Furuboda om vem som utbildar vem. I denna nya situation återges det inbördes beroendet närmast av *seriekaraktär*. Därmed växer också ledningsgruppens betydelse som just planeringsforum.⁹³

Lärdomen av det sagda är, att även om det initialt förelåg motsägelserfulla och oförenliga inmutningskrav, så konvergerar sålunda domänanspråken efterhand därhän att **någon egentlig konkurrenssituationen inte längre föreligger**. I en sådan situation talar såväl "domänanspråk" som "strukturell likhet" för att ett samarbete och bristen på rivalitet gör, att det är lättare för medlemmarna att uppleva samarbetet som lyckat. Ytterligare en sida som inte tidigare behandlats här, talar i en sådan situation för detsamma. Genom koalitionen skapas

⁹³. Detta medför att denna funktion måste bevaras så även nu när ledningsgruppens egen framtid verkar osäker, måste rekryteringsfunktionen - vilken är själva basen för detta serieberoende och strömlinjeformade klientremittering - bevaras vilket gjorts genom att den tagits över av den s.k. beredningsgruppen (se 2.7.) som består av föreståndare, enhetschefen för område 9 på Omsorgsförvaltningen samt en representant från vardera AMI och FK.

ett exempel, som också kan bli ett vapen i den utmaning som de nya - av FK genom avtal auktoriserade - privata rehabproducenterna utgör mot kanske framför allt Arbetslivstjänst, AMI och Samhall.

6.4. Kooptering och Hierarkisering

Innan vi återvänder till frågan om hur verksamhetens innehåll skall förstås, skall relationen Omsorgsförvaltningen visavi övriga organisationer kort beröras. Hur skall vi förstå den tillsynsvarande paradoxen att den tillskrivet mäktigaste organisationen ändå av de övriga upplevs ge så stort utrymme för dem att ha inflytande och därmed vilja gå in i samarbete som det kom till uttryck i intervjuerna? Det maktbegrepp som legat bakom dessa frågor och som brukats här är - för att nu försöka placera mig i stormens öga - av högst pragmatiskt och vardagligt slag. Det handlar om vem som man upplever har inflytande (och det här till knutna oberoende) som ligger i den yttersta beslutsrätten och hur man är villig att utnyttjat detta. Det uppvisar således i huvudsak likheter med vad som brukar refereras till som det "intentionella" maktsynsättet, men har även inslag av det "relationella" och "strukturella" (Se Franzén, 1996:38ff eller Jacobson, 1990:44 ff för en närmare diskussion). Detta uppfattar jag också vara "mainstream"-tolkningen inom resursberoendeskolan. I korthet innebär denna ansats - med starka rötter i utbytesteorin (se Cook 1977) - att en organisation har makt i förhållande till andra organisationer om den dels kontrollerar resurser som andra behöver, dels kan minska sitt eget beroende av andras resurser (Pfeffer & Salancik 1978:230 ff, Hasenfeld 1983:66ff).

Låt oss då först göra det mycket allmänna konstaterandet att utifrån den egna organisationens överlevnadsintresse, går ingen organisation frivilligt in i ett formellt samarbete, om den ena parten - i vårt fall ledningsgruppens övriga organisationer - riskeras att låta sig totalt domineras av den andre (omsorgsförvaltningen). Därför är en viss reciprocitet ett nödvändigt krav i varje form av närmare utbyte eller samarbete, annars handlar det bara om dominans och hierarkisering (Cook 1977, Hudson 1988). Detta innebär således att en viss dominans är förenlig med reciprocitet om detta i sin tur är förenligt med den mindre framträdande organisationens överlevnadssträvanden. Att t.ex. ingå i FN, NATO etc eller andra organisationer av organisationer utgör belysande exempel på detta, men också mera hemvävda fall som Kommunförbundet vilket domineras av de stora kommunerna men som ändå måste uppfattas som reciprok. Att tilldelas status som lika partner innebär således inte att man är jämlika. Så vi kan mycket väl ställa frågor om hur den starkare organisationen agerar utan att vi därför ser de andra som totalt beroende eller hierarkiserade.

Mizruchi & Galasciewicz (1994) m.fl. pekade på *kooptering* (eller kooptation) som ett sätt att hantera osäkerhet i uppgiftsomgivningen. Enligt framför allt den "klassiska" institutionella skolan, var lösningen för en större organisation, vars domänanspråk eller andra centrala

värden hotas, att kooptera den organisation eller personer som förkroppsligar detta hot. Detta avser således en process genom vilken centrala personer i uppgiftsomgivningen absorberas in i organisationens styrelse/ledning i avsikten att neutralisera dessa riskmoment för den egna existensen eller stabiliteten (Selznick 1949). Det är med andra ord frågan om en åtgärd vars syfte är att stärka legitimiteten inför omvärlden.

Är inte detta en beskrivning av vad som ägt rum? Även om begreppet analytiskt fångar relativt väl det som skett, finns det ganska lite i det empiriska materialet som ger stöd för tanken att detta skulle varit en medveten strategi. Ändå kan själva processen tolkas som kooptering om man dessutom givetvis från Omsorgsförvaltningen betraktar Orkidén som "sin" organisation. Man förefaller emellertid utan tvekan varit beredd att genomföra denna kooptering för att vinna legitimitet för projektet **utåt** (t.ex. genom organisationsgruppen utanför ledningsgruppen, typ Allmänna Arvsfonden), men inte minst **innåt** visavi resten av omsorgsförvaltningen/socialförvaltningen men också kommunen i stort.

Denna legitimitet förstärks givetvis ytterligare genom att ledningsgruppen i stor omfattning befolkas av chefspersoner. Men cheferna är inte bara betydelsefulla ur denna synvinkel: Deras och politikernas närvaro är väsentlig ur tre synvinklar. (1) Genom att de finns med i ledningsgruppen får Orkidéfrågan alltid plats på den politiska arenan (Jfr Hilgartner & Bosk, 1988) och förespråkare bland beslutsfattarna som alltid är informerade om läget där. (2) Verksamheten ges en särskild tyngd visavi andra verksamheter och direktaccess för Orkidéns arbetsledare till beslutsfattare även mellan sammanträdena i ledningsgruppen. Genom dess externa chefsmedlemmar **ökar vidare** (3) trycket och kraven från omvärlden att den politiska ledningen i Kristianstad själva betraktar verksamheten som legitim vilket innebär en uppbindning framgent. Man kan alltså inte utan synbara och legitimt acceptabla skäl utdefiniera verksamheten på Orkidén eller lägga ned den som man kan med en rent intern del av den gängse basorganisationen och/eller en (annan) tillfällig projektverksamhet.

Priset som omsorgsförvaltningen får betala för att kooptera de övriga organisationerna i ledningsgruppen, är således ett *minskat handlingsutrymme* såväl internt som externt. Man tvingas nu t.ex. binda upp sig till i gruppen framförhandlade resultat när det gäller hur många och vilka som skall tillåtas komma in i rekryteringskedjan. Vare sig dessa blir 100% lönebidragsärende eller ej, drar de för kommunen med sig en rad extrautgifter om ingen motsvarande avgång sker ur Orkidén. Detta kan betyda nya investeringskostnader i utvidgningar eller t.ex. startande av ett Orkidén II. Man riskerar också att få sina "egna" arbetshandikappade närmare granskade i sin egenskap av arbetsgivare, något som i ett fall redan skett. Men samtidigt bidrar koopteringen till att alla känner sig delaktiga i besluten och därmed den redan befintliga tilliten stärks mellan medlemmarna i ledningsgruppen. Denna delaktighetskänsla är självklart en aktiv komponent i att ledamöterna upplever verksamheten som lyckad.

6.5. Orkidén och den rationella modellen

Om vi nu återknyter till föreställningen om ett rationellt beslutsfattande borde det enligt denna ha konkretiserats en detaljerad målsättning när arbetsgruppen bildades. Denna skulle varit vägledande för verksamheten och i valet mellan olika handlingsalternativ skulle det väljas som bäst förmodades i en framtid tillgodose detta behov. Ett antal aktörer (organisationerna) skulle således vid ett givet tillfälle (beslutsituation) välja en bästa lösning på det väldefinierade problemet.

Sahlin-Andersson (1991, 1996) tar, liksom de flesta forskare idag, avstånd från den rationella modellen ovan som ett verktyg att förklara framväxten eller tillkomsten av ett fenomen eller en åtgärd. De mest extrema av dessa kritiker (Cohen, March & Olsen 1972, March & Olsen 1989, se även Christensen 1988) har menat att istället för den ovan beskrivna ordningen, så flyter beslutsituationer, lösningar, aktörer och problem omkring och det är näst intill tillfälligheter som bestämmer vad som kommer först och därmed blir beslutet.

En sådan konsekvent "anarkistisk" tolkning ger inte det samlade empiriska materialet helt stöd åt. Det är emellertid uppenbart att den rationella modellen inte ger en bra beskrivning av vad som skett. Däremot finns uppenbara likheter med den mera modererade anarkistiska variant som Sahlin-Andersson behandlar i sin analys av stora projekt vilka nämndes ovan. Det har således inte varit fråga om **en** beslutsituation. Istället får projektets framväxt förstås som en **serie mindre beslut** där varje sådant inneburit en mindre insnävning i handlingsutrymmet för t.ex. nästa val.⁹⁴ Efter det att man väl kommit överens om ett samverkanprojekt gjordes aldrig några avstämningar mot eller diskuterades aldrig några alternativa lösningar. Det föreslogs t.ex. aldrig något samtida alternativ till datorinriktningen, förläggandet till Gärdskan eller Yllan för den delen etc. Det sistnämnda illustrerar som nämnts istället just att nya alternativ - i de få fall de förekom - inte togs fram via en utvecklad problemanalys utan genom att *nya aktörer* kom in i projektet. Sahlin-Andersson talar om att initieringen av problemen är *lösningscentrerade* och inte problemorienterade och därför togs alternativen fram på det beskrivna sättet. Författaren hävdar också, vilket diskussionen om ledningsgruppens roll gav mångahanda illustrationer av, att de övergripande målen blandades med detaljer under hela processen, således ej enligt den rationella modellen att man gick från ett övergripande abstrakt mål till gradvis mera konkreta (under-)mål. Hon går emellertid längre och hävdar att lösningarna stod kvar medan det efterhand skiftade vilka behov och vilka problem som lösningen svarade mot. Några förskjutningar av det sistnämnda slaget har jag emellertid inte sett i intervjudata.

⁹⁴. Detta har i och för sig inte hindrat från chockliknande nyorienteringar när plötsligt nya beslutsituationer, aktörer, lösningar eller problem uppkommit som vi skall se nedan t.ex Yllans uppdykande, den nya omsorgschefens entré etc

Kalkyler gjordes enbart för att tillgodose de externa anslagsmyndigheternas krav, och inte för att internt vägleda verksamheten. De enda exempel jag har sett på detta är från de bägge ansökningstillfällena. Genom Dick Svenssons motion, socialstyrelsens uppbackning och stöd till inventeringen skapades en **arena** (Hilgartner & Bosk, 1998). De dramatiskt formulerade budskapen drar enligt dessa författare till sig *massmedial exponering* och *engagemang*. Det sistnämnda kan också genereras genom hänvisning till lyckade eller **välkända förebilder** eller direkt imitation (**mimetisk isomorfi**). Dessa goda exempel ger också innehåll åt de annars oklara och allmänna målsättningarna och idéerna. HADAR representerade en datorlösning med hög prestige som dessutom passade in i Furubodas image.

Verksamheten har således så att säga **börjat med formen** - samarbete och en allmän målsättning - och **därefter har allting framförhandlats**. Men inom denna ram har - precis som vad som gällde operahuset i Sydney, Globen eller mycket stora svenska kommunala projekt - problem, lösningar, beslutssituationer och aktörer kommit och gått i en inte förutsägbart ordning och därmed parats ihop och i slutändan bidragit till att ge det samarbetsresultat som ledningsgruppen och Orkidén utgör idag. Det redovisade intervjumaterialet illustrerar detta eftertryckligt.

Exempel på beslutssituationer som dykt upp är de tre externa ansökningstillfällena (till Socialstyrelsen respektive de två till Allmänna Arvsfonden), projekttidens utgång, men också presentationerna av inventeringen och Dick Svenssons motion. Alla dessa pockade på, ja, rent av krävde en uppföljning genom beslut om åtgärder.

Samtidigt "cirkulerade" det under perioden omkring ett antal lösningar (utbildning i datorstöd för handikappade, andra datorinriktade utbildningar på Komcentrat på Furuboda, oanvända lokaler på Gärdskan, svåruthyrda lediga lokaler på industrihotellet Yllan, men också externa - av den lokal nivån oberoende - fattade beslut om förändringar i AFL och LSS/LASS). Dessa blir, eller blir inte sammankopplade med de problem som definierats (arbetshandikappades brist på meningsfulla arbeten och brydsamma isolering i vardagslivet, stigande kostnader för förtidspensioner, växande hemtjänstkostnader för kommunen etc). När dessa händelser dyker upp på scenen, med andra ord i brist på bättre svenskt begrepp; **tajmingen**, blir därför av avgörande betydelse för vad som kopplas ihop med vad och vår förståelse av detta, särskilt då det kopplas till när aktörerna uppenbarar sig och försvinner.

Förstått på detta sätt, så tilldelas därför dessa senare - personerna och deras personligheter - en central roll i vårt sätt att förklara framväxten av projektet och därmed också hur vi begriper upplevelsen av samarbetet, något som den klassiskt rationella modellen sällan eller aldrig ger något utrymme för. Här har således funnit en rad eldsjälar som så att säga "kommit rätt i tiden". De har med andra ord med sitt uppdykande tajmat och samtidigt förmått att koppla ihop lösningar med problem, att tajma beslutstillfällen med beslut om lösningar etc.

Handikappkonsulenterna som tidigt såg de "problem" som höll på att "skapas" i den generella omgivningen under 80-talet och LSS-en som ett sätt att lätta på de kommunala hemtjänstutgifterna är väl det bästa exemplet. Han svarar närmast mot vad Brännberg (1996) kallade **Projektmakare**. Delvis, om än i mindre grad, gäller detta Af-(senare AMI-) representantens förmåga att se möjligheten i Orkidén kopplat till den nya lösningen om en friare användning av Af:s resurser, den nya ordförandens fusion med Yllan-lösningen, den nya Omsorgschefens förmåga att varsebli och handla utifrån de uppdykande beslutssituationerna, tillfälligheterna som gjorde att föreståndaren blev en lösning på ett problem, Furubodas förmåga att koppla ihop sina datorlösningar med inventeringsbeslutssituationen etc. Hos dessa, och merparten av de ej nämnda, finns emellertid påtagliga inslag av **eldsjälar** i Brännbergs mening (Jfr Levin 1996a). Det är sålunda svårt, för att inte säga omöjligt, att föreställa sig projektet i den form det hade vid periodens slut om någon av dessa faktorer "tänks bort".

Men hur var det möjligt att genom denna iögonfallande avvikelse från den traditionella tankemodellen, så tillsynes utan styrande mål, förhandla fram en verksamhet och ledningsgrupp, som alla involverade upplevde som framgångsrik och fungerande? Jo just genom **att** man **förhandlade**. Med undantag av relationen till Samhall (vilken ändå med tanke på konflikternas karaktär blivit förvånansvärt lite föremål för "hard feelings") förefaller det som just i dessa förhandlingar en **tillit** växte fram eller om den redan fanns, befastes. Detta är ytterligare dimension på personligheternas betydelse som kanske inte tidigare berörts.

Slutligen; **oklarheten** har framhållits som central flera gånger. Utöver att den ledde till förhandlingar, och skapade frustrationer runt ledningsgruppens roll och uppgifter så fungerade just de allmänt hållna målen som ytterligare ett sätt att **skapa legitimitet**. Både **externt**, vilket vi har sett visavi anslagsbeviljande myndigheter, d.v.s. det har en politiskt samlande funktion ungefär som många tillskriver vårdideologiska begrepp som normalisering (Se Sandvin 1992a, Mallander 1995) och inte minst **internt**. Avsaknaden av preciseringar gjorde att alla upplevde att de "drog åt samma håll", att man som handikappkonsulent uttryckte det *hade ett ädelt uppdrag* utan att olikheterna i vad man egentligen åsyftade t.ex. med *arbete, sysselsättning, sluss eller slutstation* fick störa. Med andra ord; när man väger samman effekterna förefaller det som om oklarheten snarare förstärkte än motverkade känslan av samhörighet och ett fungerande samarbete.

6.6. Avslutning

Om vi nu helt kort vänder tillbaka till den i kapitel 5 av Scott föreslagna analysramen finner vi följande: Den koalition vi studerat har vi då, från och till studerat ur följande infallsvinklar och fått resultatet. För det första när det gäller *nätverkets* eller mera precist *koalitionens element* har vi analyserat egenskaper hos organisationerna. Den olikhet vi fann i vår stiliserade beskrivning i kapitel 3, har vi modifierat. Likaså har under resans gång genom

exklusion och tillitsfulla förhandlingar en domänkonsensus uppstått. Vi har här också i kapitel 4.3. diskuterat länkarna mellan organisationerna och funnit den exklusion av Samhall som just nämndes. Men det är kanske rättvisare att tala om inklusion, d.v.s. att återge hur de resterande organisationerna innesluter varandra i en "inre cirkel" med täta relationer, där FK:s roll något ökat medan Furubodas något minskat under perioden. För det tredje förstärks och förstärker dessa täta relationer den betydelse som personligheterna har som engagerade "lidelsefulla" deltagare.

När det gäller de *historiska elementen* har jag betonat den brist på klassisk rationalitet som utmärkt framväxtprocessen. Enkelt uttryckt har personligheterna även här varit en avgörande faktor både i att påverka vilka beslutssituationer, lösningar och problem som uppkommit, men framför allt i att "gripa tillfället i flykten". Delaktigheten i sådana processer förefaller också ha stärkt banden inom "den inre cirkeln" och således medverkat till känslan av fungerande samarbete. Man är trots allt i någon mening delaktig i en serie beslut (lokal, innehåll, ideologi, finansiering etc) som fått starkt stöd och legitimitet i omvärlden, och som uppfattas som en förebild.

Här har vi tangerat den tredje punkten hos Scott: *De kulturella elementen*. Genom att oklarheterna i delar reducerats och lösningar använts som ligger i linje med de etablerade normativa och kognitiva systemen har man vunnit erkännande. Verksamheten har uppfattas vara i överensstämmelse (isomorfi) med omvärldens föreställningar om vad som är det rätta och tänkbara sättet att hantera arbetshandikappades problem på, både avseende organisering (just samarbete) och inre uppbyggnad (med hjälp av datorer och personliga assistenter/arbetsbiträden, detta i en producerande gemenskap). Bäst kommer de mest utsagda av dessa element till uttryck som *rationaliserade myter* av vilka många varit centrala i uppbyggandet av verksamheten. Eftersom det verkar som om ledningsgruppens medlemmar omhuldar de flesta av dessa föreställningar, blir slutsatsen att det är naturligt att betrakta även de kulturella och historiska elementen som något som aktivt bidrar till att förstärka känslan av ett fungerande samarbete.

Avslutningsvis vill jag bara helt kort återvända till diskussionen i avsnitt 2.8. om "när samarbete fungerar". Först kommer i ljuset av den presenterade empirin därvid Olivers, Whettens, Grays och Lindqvist & Grapes erfarenheter att tas upp och därefter, och kanske lite i allvarets utmarker, återvänder jag till RFV:s sammanfattande lärdomar.

Vi gjorde således redan i det nämnda avsnittet vissa utsagor om vilka faktorer som var betydelsefulla för att etablera ett samarbete då Olivers översikt diskuterades. Flera av dessa allmänna iakttagelser har under resans gång förstärkts. Således är det alldeles uppenbart att författarens *assymetrifaktor* måste tilldelas en stor vikt som motiv varför ledningsgruppens organisationer deltar. Genom projektet erhöles medel från Allmänna Arvsfonden, medel som

säkert annars inte kommit de lokala aktörerna till del. Men även Furubodas argumentation för datorinriktningen rymmer sådana mer eller mindre öppna ambitioner. Det förekommer givetvis starka inslag av *reciprocitet* i representanternas självpresentation. Man var genom erfarenheterna från respektive organisation och inventeringen klart medveten om den inledningsvis berörda fragmentariseringen av fältet och den ditintills bedrivna rehabiliteringens allt annat än upplyftande resultat. Projektet öppnade en möjlighet att åtminstone komma närmare de i kapitel 3 upptagna målen för rehabiliteringspolitiken. Handikappkonsulentens motiv går delvis att beskriva i dessa termer men även *effektivitetsfaktorn* framskyttade hos honom men kanske företrädesvis i intervjuerna med de politiskt ansvariga. Däremot var det endast hos Samhall som *stabilitetsmotivet* kan spåras. Av samtalet med dess representant framgick farhågor, att om organisationen inte deltog riskerade man att hamna vid "sidan av allfartsvägen" i den framtida rehabiliteringsorganisationen. Genomgående i min framställning har jag däremot lagt tyngdpunkten på de *legitimerande* motiven, inte bara beträffande det egna deltagandet utan också t.ex. i viljan från de övriga att få med Samhall i projektet och inte minst i utformningen och innehållsgivandet av verksamheten på Orkidén.

De av Whetten m.fl. framförda faktorerna - som jag sammanfattade "attityd- och medvetandeorienterade" - faller nästan samtliga på plats. Man eftersträfvade en samverkan, den f.d. handikappkonsulenten artikulerade tydligast det upplevda behovet, deltagarna var fullständigt klara över vilka de potentiella parterna var. Blott Furubodas representant efterlyste ytterligare en viktig deltagare; Landstinget/Hälso- och Sjukvårdstyrelsen.

Däremot kan frågetecken resas för relevansen av den anförda situationsfaktorn "ideologisk" samsyn i sammanhanget. Ur diskussionerna kring de s.k. konfliktspörsmålen; arbete-sysselsättning, sluss-slutstation etc. framgick att utanför begreppens allmänna innebörd var variationen stor beträffande vad som åsyftades. Detsamma gällde det mera preciserade innehållet i målen, vad man egentligen vill åstadkomma med verksamheten bortom det mycket generella att skapa arbeten åt gravt arbetshandikappade. Konsekvensen blir att föreliggande undersökning inte ger något stöd för den av bl.a. Lindqvist och Grape anförda samsynen när det gäller målet och medlen som förutsättningar. Här ligger jag betydligt närmare Sahlin-Andersson, nämligen att målens konkreta innebörd stegvis förhandlas fram och framför allt behöver det på förhand inte finnas någon konsensus om hur det hela skall gå till.

Grays kriterier överensstämmer något bättre. Särskilt hennes betonande av någon som "drar" i det hela (convenor). Av organisationerna påtog sig Omsorgsförvaltningen denna roll efter det att handikappkonsulenten mer eller mindre på egen hand - å dåvarande socialförvaltningens vägnar - drivit igång frågan om ett yrkesrehabiliterande projekt. Men därmed är vi inne på ett tillkortakommande med samtliga de refererade ansatserna; att tolka "den sammankallande" i mera projektmakar- och/eller eldsjälstermer. Ingen av dem behandlar detta och ändå är erfarenheten från Orkidéprojektet att dessa personer hade en alldeles avgörande

betydelse både för dess tillkomst och vidmakthållande. Vår delvis organisationsteoretiskt anarkistiska ansats öppnar en möjlighet att kausalt ge utrymme för dessa på ett sätt som inte ges av de mera instrumentellt-rationella kausalitetsmodeller som förefaller ligga bakom de av författarna här beskrivna faktorerna. I den förra passar dessa, vad jag kallade för projekt-makare och i en senare fas också eldsjälarna - däremot väl in i bilden. Därmed tilldelas här också den handlingsteoretiska dimensionen en central roll i vår analys.

Slutligen: Hur många av RFV:s kriterier uppfyller då Orkidéprojektet? Vad jag har visat så är det tveksamt om man kan sägas ha *en gemensam målsättning* (i meningen preciserad som alla är överens om). Att ta ett *gemensamt ansvar för åtgärder och fattade beslut* uppfylls väl bara delvis. Kommunen är ju trots allt den som har ansvaret, men som vi visade ovan så begränsas betydelse av detta av koopteringen. *Att få ett gemensamt förhållningssätt och en helhetssyn* gäller också bara delvis. Det finns som vi har sett ett embryo till en samsyn men fortfarande dominerar den egna organisationens perspektiv. *Att ha en hög beslutskompetens - med minsta möjliga byråkrati* uppfylls tvivelsutan även om man emellanåt upplevde att denna inte utnyttjades utan att man förrirrade sig bort i detaljfrågor. *Att det finns enkla rutiner för samarbete* är väl bara delvis uppfyllt. Man har ledningsgruppen (numera Samverkangrupp) och en projektgrupp som lades ned av okänd anledning och numera även en beredningsgrupp. Att man genom det täta nät vi såg i underkapitel 4.3. träffades ofta vet vi men huruvida dessa kontakter är styrda av enkla rutiner är svårt att säga. *Att ha kunskaper om varandras verksamheter* är väl mera tveksamt. Inte så att man är okunniga, tvärtom. Men vid samtalen fick man ofta leta efter vad avdelningar/sektioner hette, vilka typer av ärenden man handlade etc. Man förefaller ha rätt hyggliga kunskaper utan att man kan tala om bra. *Att bli samspelta*. Detta tycker jag materialet ger rätt rika belägg för om vi bortser från Samhall. *Att tidigt sätta in adekvata åtgärder* är omöjlig att svara på eftersom vad som är adekvat måste bedömas i ett mycket längre perspektiv. Slutligen då *att ha en positiv människosyn* är tvivelsutan svaret ja på om jag utgår från mina personliga möten och intervjuerna.

Således om vi bortser från de frågor vi inte anser vara möjligt att besvara återstår 8 stycken. Av dessa är det på 2-3 punkter där man "positivt" avviker medan man i resterande fall är högst genomsnittlig. Skulle det betyda att man inte är en bra "samverkare" enligt RFV? Nämnda myndighet blir oss svaret skyldig, men den lite mitt-emellan bild som framträder stämmer dåligt med min upplevelse av Orkidéprojektet härvidlag och den harmoniserar definitivt inte med ledningsgruppens medlemmars egen uppfattning av samarbetet. Kanske säger klassifikationen oss något om det omöjliga i att på ett meningsfullt sätt ringa in rationella framgångskriterier eller måhända är det så rent utav att det istället säger oss något om RFV?

Litteraturreferenser:

Ahrne, G (1989): *Byråkratin och Statens Inre Gränser*, Simrishamn; Rabén & Sjögren.

Ahrne, G & Johansson K-E & Johansson, R (1985): *Vad gör de därinne på Arbetsförmedlingen?*, Uppsala, Sociologiska Institutionen och Stockholms Universitet.

Alba, R. (1982): *Taking Stock of Network Analysis: A Decade's Results*, i Bacharach, S.B (ed)(1982).

Albæk, E (1988): *Fra Sandhed til Information, Evalueringsforskning i USA - för og nu*, Viborg; Akademisk Forlag.

Aldrich, H. & Whetten, D (1979): *Organization-sets, action-sets, and networks: Making the most of simplicity*, i Nystrom & Starbuck (1979).

Almqvist, Jan (1991): *Aktiv Rehabilitering*, Stockholm, Allmänna Förlaget.

Alter, C (1990): "An Exploratory Study of Conflict and Coordination in Interorganizational Service Delivery Systems", *Academy of Management Journal*, Vol 33, Pp 478-502.

Alter, C & Hage, J (1993): *Organizations Working Together*, Newbury Park California: Sage Publications.

Andén, G & Claesson-Wästberg, I & Ekensteen, W (1993): *Personlig assistent*, Södertälje: Larson Förlag.

Andén, G (1994): *Personlig Assistent - Ett förverkligat FUB-krav*, i Riksförbundet FUB (1994).

Angelöw, Bo; (1990): *Samverkan för arbete och rehabilitering. En sociologisk utvärdering av Sunnerbopjektet i Ljungby, Växjö; Högskolan.*

Aubert, W (1978): *Socialt Samspel*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Austin, D (1981): *The Political Economy of Social Benefit Organizations: Redistributive Services and Merit Goods*, i Stein (1981).

Bacharach, S.B (ed)(1982): *Research in the Sociology of Organizations*, Greenwich CT: JAI Press.

Bengtsson, C & Larsson, S (1994): *Kulturen på Försäkringskassan*, Kristianstad, Projektarbete Lärarhögskolan.

Berggren, B (1982): *Psykiatri i omvandling - Psykiatriska kliniken i Ängelholm*, Stockholm: Spri-rapport 107

Bergroth, A (1992): *Om Rehabilitering*. Stockholm: Försäkringskassan i Stockholms läns

FoU-Serie.

Benson, J (1975): "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrativ Science Quarterly*, Vol 20, 229-249.

Berner, B (1989): *Kunskapens Vågar*; Lund: Arkiv förlag.

Bjerkman, A (1993): *Projektmakare - en liten bok om konsten att våga*, Floda: Zenon förlag.

Blomqvist, M (1990): *Hundra År Av Undantag; Handikappades förhållande till lönearbete*, Uppsala: Sociologiska Institutionen.

Bogdan, R & Taylor, S (1984): *An Introduction to Qualitative Methods*; New York: Wiley and Sons.

Boklund, A (1994): *Samarbete i Funktionsuppdelad Socialtjänst*, I Pettersson, U (1994).

Boklund, A (1995): *Olikheter som Berikar?*, Stockholm: Rapport i Socialt Arbete nr 71, Socialhögskolan i Stockholm (Ak. avhandling).

Boklund, A (1996): *Att överskrida och bevaka gränser*, i Sahlin (1996).

Broberg, R (1973): *Så formades tryggheten - Socialförsäkringens historia 1946-1972*, Karlskrona: Försäkringskassaförbundet.

Bruhn, A & Lindberg, O (1996): *Kvalitativ metod och datateknologi*, i Svensson & Starrin (1996).

Brunson, N (1989): *The Organization of Hypocrisy, Talk, Decisions and action in Organization*, New York; Wiley.

Brännberg, T (1991): *Stenar istället för bröd - Överskridandets dilemma i socialt arbete*, Floda: Zenon.

Brännberg, T (1996): *Eldsjälar och projektmakare*, i Sahlin (Red)(1996a)

Burns, T & Stalker, G (1961): *The Management of Innovation*. London: Tavistock.

Carlsson, B (1995): *De Institutionalistiska Idéernas spridning*, Stockholm: SNS Förlag.

Carroll, G.R (1984): "Organizational Ecology", *An. rev. of Soc.* nr 10. 71-93.

Christensen, S (1988): *James G March*, i Sörensen, J & Fivelsdal, E (red.)(1988).

Christoffersson, G (1996): *Handläggning av LSS-ärenden - en studie av tillvägagångssätt vid utredning och bedömning*, Lund: Uppsats i Socialt Arbete 61-80 poäng, Socialhögskolan.

Claesson-Wästberg, I (1993): *Bakgrund och Målsättning*, i Andén et al (red) (1993).

Clegg, S (1990): *Modern Organizations - Organization studies in the Postmodern World*. London; Sage Publications.

- Cohen, M, March, J & Olsen, J (1972): "A Garbage Can Model of Rational Choice", *Adm Sci Q* 1:1-25.
- Cook, K (1977): "Exchange and Power in Networks in Interorganizational relations", *Sociological Quarterly*, vol 18 Pp 62-82.
- Davidson, S (1976): "Planning and Coordination of Social Services in Multiorganizational Contexts", *Social Service review*, vol 1, Pp 117-1337.
- Delander, L & Thoursie, R & Wadensjö, E (1991): *Arbetsförmedlingens Historia*, Göteborg: A Förlaget.
- Delander, L & Thoursie, R (1991): *Den statliga arbetsförmedlingen 1940-1989*, i Delander et al (1991).
- Delander, L (1996): *Samhällsekonomiska aspekter på Orkidéprojektet*, Växjö: Högskolan.
- Denvall, V (1994): *För Samhällets Bästa - Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*, Malmö: Zenon förlag, (Ak. avhandling)
- Denzin, N & Lincoln, Y (1994): *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *Am. Soc. Rev* vol 48:147-60, omtryckt i DiMaggio & Powell (Red.) (1991)
- DiMaggio, P. & Powell, W. (Ed)(1991a): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press.
- Edebalk, P-G (1996): *Välfärdsstaten träder fram*, Lund: Arkiv Förlag.
- Ekensteen, W (1993): *Att förstå assistentreformen*, i Andén et al (red) (1993).
- Elmér, Å: *Svensk Socialpolitik*. Stockholm: Liber läromedel.
- Esping, H (1984): "Uppgift för en gräsrotsbyråkrat", *Tiden* nummer 2 1984 Pp 72-78..
- Evan, W (1966): *The Organizational Set: Toward a theory of Interorganizational Relations*. I Thompson (ed.) (1966).
- Folkesson, A (1996): *Orkidéprojektet - Projektdeltagarnas välfärdssituation*, Kristianstad Stencil.
- Franzén, M (1995): *Maktfrågan*, i Goldberg (red)(1995)
- Freidson, E (1986): *Professional Powers*, Chicago; University of Chicago Press.
- Furuboda 25 år*, Jubileumsskrift, Vinslöv: Furuboda kursgård och rehabiliteringscentrum.
- Furuboda: Verksamhetsberättelser 1993, 1994.

Galaskiewicz, J (1985): "Interorganizational relations", *An Rev of Soc.* vol 11:281-304.

Gerholm, L (1985): *Kulturprojekt och projektkultur. En fallstudie av kulturpolitisk försöksverksamhet*. Stockholm: Liber.

Goldberg, T (Red.) (1995): *Samhällsproblem*, Stockholm; Liber Utbildning.

Gray, B (1985): "Conditions faciliating Interorganizational Collaboration", *Human Relations* vol 38, Pp 937-951.

Gray, B (1989): "The Art of Collaborating", *Association Mangement*, Dec, Pp 50-51.

Gullacksen, A-C (1995): *I Rehabiliteringens Rike - Sociala Problem, konstruktion och kontroverser*, Lund: Socialhögskolan Stencil.

Gunnarsson, E (1993): *I Velfärdsstatens Utmarker - Om socialbidrag och försörjning av ensamstående kvinnor utan barn*, Stockholm: Rapport i Socialt Arbete nr 64, Socialhögskolan, (Ak. avhandling).

Guntzel, M (1994): *Rehabiliteringsansvar*, i Zanderin & Guntzel (1994).

Hall, R.H (1987): *Organizations: Structures, Processes and Outcomes*, Englewood Cliffs New Jersey, Prentice-Hall. 4th ed.

Hall, R.H (1991): *Organizations: Structures, Processes and Outcomes*, Englewood Cliffs New Jersey, Prentice-Hall. 5th ed.

Hall, R, J. Clark, P. Giordano, P. Johnson & M. Van Roeckel (1977): "Patterns of Interorganizational Relationships", *Administrative Science Quarterly*, Vol 22, 457-474.

Hansson, J-H (1993): *Organizing Normality*, Linköping: Tema H, Ak. Avhandling.

Hazenfeld, Y (1983): *Human Services Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice Hall.

Hazenfeld, Y (ed.) (1992): *Human Services as Complex Organizations*, Newbury Park, California, Sage Publications.

Hilgartner, S & Bosk, C (1988): "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model", *Am. J. of Sociology*, Vol 1, Pp 53-78.

Hirchman, A (1996): *Den reaktionära retoriken*, Stockholm: Ordfront förlag.

Huberman, M & Miles, M (1994): *Data Management and Analysis Methods*, i Denzin & Lincoln (red.) 1994.

Hudson, B (1987): "Collaboration in Social Welfare: A framework for Analysis", *Policy & Politics*, 15, Pp 175-82.

Hvinden, B (1994): *Divided against itself. A study of integration in welfare bureaucracy*. Oslo: Scandinavian Welfare Press.

Höjer, K (1952): *Svensk Socialpolitisk Historia*, Malmö: Nordstedts.

Isaksson, K & Berglind, H (1992): *Utvärdering av Samverkanprojektet Fyren - Etapp 1*, Stockholm: Stencil, Försäkringskassan Stockholms Län.

Isaksson, K & Berglind, H (1993): *Utvärdering av Projektet Fyren i Södertälje, Delrapport 2*, Stockholm: Stencil, Försäkringskassan Stockholms Län.

Isaksson, K & Berglind, H (1993): *Fyren: Utvärdering av ett samverkansprojekt i Södertälje*, Stockholm: Stencil; Stiftelsen Institutet för Social Utveckling.

Jacobson, T (1990): *Välviljans Förtryck - en fallstudie av allmännyttig bostadspolitik*, Lund: Arkiv förlag.

Jalvemyr, L & Tunved, A (1986): *Rätt hos kassan*. Stockholm. Liber förlag.

Johansson, K-E & Johansson, R (1987): *Blandbyråkratin. En Undersökning på Försäkringskassornas lokalkontor*, Uppsala, Sociologiska Institutionen.

Johansson, R (1992): *Vid Byråkratins Gränser*, Lund: Arkivs Avhandlingsserie.

Johansson, R (1994): *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*, Stockholm; Sociologiska Institutionen, Stockholms Universitet, Working Papers no 16.

Kerz, J & Werner, M & Wesser, E (1995): *Vad vet vi om rehabilitering?*, Lund: Bokbox förlag.

Khakee, A & Elander, I & Sunesson, S (red.)(1995): *Remaking The Welfare State*, Aldershot; Averbury.

Kubler-Ross, E (1969): *On Death and Dying*, New York: MacMillan.

Kuhn, T (1962/1970): *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press, andra upplagan.

Levin, C (1996a): *Socialtjänsten och Minnesotamodellen*, Lund: Meddelande från Socialhögskolan 1996:1 (lic. avhandling)

Levin, C (1996b): *Misslyckade Projekt och framgångsrika Organisationer*, i Sahlin (1996).

Levine, S & White, P (1961). "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relations", *Administrative Science Quarterly* vol 5, Pp 583-601.

Lincoln, J.R (1982): *Intra- (and Inter-) Organizational Networks*, in Bacharach, S. (ed) (1982).

Lindkvist, A-L (1985): *Motsättningar i Vårdarbete*, Umeå: Stencil. (Akademisk avhandling).

Lindkvist, R (1990): *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati*, Lund: Arkivs avhandlingsserie.

Lindkvist, R (1995a): *Arbete, sjukdom och Rehabilitering* i Marklund (red.) (1995)

- Lindqvist, R (1995b): *Rehabiliteringens aktörer*, i Marklund (1995).
- Lindqvist, R & Grape, O (1996): *Samverkan inom rehabiliteringsområdet - att korsa byråkrats gränser*, i SOU 1996:85.
- Lipsky, M (1980): *Street-level Bureaucracy*, New York: Russel Sage Foundation.
- Logsdon, J (1991): "Interests and Interdependence in the formation of Social Problem-Solving Collaboration", *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol 27, Pp 23-37.
- Mallander, O (1994): *Det Ofullbordade - Organisationsteoretiska funderingar*, Lund; Stencil Socialhögskolan.
- Mallander, O (1995): *Planning for Normalization*, i Khakee et al (red)(1995) .
- Mallander, O (1996): *Så in i den mycket med ork - att organisatoriskt samarbeta om arbetsrehabilitering för funktionshindrade*, Kristianstad: Orkidén.
- March, J & Olsen, J (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J & Olsen, J (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Marklund, S (1982): *Klass, stat och socialpolitik*. Lund: Arkiv.
- Marklund, S (red.)(1995): *Rehabilitering i ett samhällsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, J & Scott, R (1983): *Organizational Enviroments, Ritual and Rationality*, Beverly Hills, Sage.
- Meyer, J & Scott, R & Deal, T (1983): *Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations*, i Meyer & Scott (1983) också i DiMaggio et al (1991).
- Meyer, J & Rowan, B (1977): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Ceremony and Myth*, i Meyer, J & Scott, R (1983) också i DiMaggio et al (1991).
- Meyer, M & Zucker, L (1989): *Permanently Failing Organizations*, Newbury Park: Sage.
- Merton, R (1957/68): *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Ill.: Free Press, Andra utgåvan.
- Miles, M & Huberman, M (1994): *Qualitative Data Analyses*. Thousand Oaks California: Sage Publications.
- Minnesanteckningar/Protokoll från Orkidéns ledningsgrupp 1992-95.
- Mintzberg, H (1979): *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Mintzberg, H (1983): *Structures in Fives*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Mizruchi, M & Galasciewicz, J (1994): *Networks in Interorganizational Relations*, I Wasserman & Galaskiewicz (red) (1994).

Morgan, Gareth (1986): *Images of organization*, Beverly Hills California, Sage Publications.

Mulford, C (1984): *Interorganizational Relations: Implications for Community Development*, New York: Human Science Press.

Nationalencyklopedin, Högans: Bra Böcker

Nilsson, K & Sunesson, S (1989): *Evaluering af center for social udvikling*, Naestved: Gefion Tryk.

Nordstedts Uppslagsbok (1944).

Nohria, N & Eccles, R.G (1993): *Networks and Organizations: Structure, Form and Action*, Boston: Harward Business School.

Nygren, L (1994): *Trygghet under omprövning*. Stockholm: Publica.

Nystrom, P & Starbuck, W (1979): *Handbook of Organizational Design vol I* New York: Oxford University Press.

Oliver, C (1990): "Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions", *Academy of Management Review*, vol 15, Pp 241-265.

Olsson, S-E (1990): *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv.

Persson, C & Skoog, M (1990): *Dokumentation av inventering för sysselsättning/arbete åt fysiskt handikappade i Kristianstads Kommun*, Kristianstad Kommun; Stencil.

Pettersson, U (red.) (1994): *Socialtjänstens Klientarbete*. Lund: Studentlitteratur.

Perrow, C (1986): *Complex Organizations - a Critical Essay*, New York; Random House, tredje utgåvan.

Pfeffer, J (1981): *Power in Organizations*, Cambridge, Massachusetts; Ballingers.

Pfeffer, J & Salancik, G (1978): *The External Control of Organizations - a resource dependence perspective*, New York; Harper & Row.

Pfeffer, J (1981): *Power in Organizations*, Cambridge, Massachusetts: Ballingers.

Policydokument Modell Orkidén 1995-11-10, Kristianstad Kommun.

Proposition 1979/80:10.

Proposition 1981/82:97.

Proposition 1990/91:141.

Proposition 1992/1993:159

- Repstad, P (1993): *Närhet och distans*, Lund: Studentlitteratur.
- Richard, T & Richard, L (1994): *Using Computers in Qualitative Research*, i Denzin & Lincoln (1994)
- Riksförbundet FUB (1994): *LSS och de utvecklingsstördas rätt*, Södertälje: Larson.
- Riksförsäkringsverket (1990), Stockholm: *Rehabilitering i Utveckling*, RFV Redovisar 1990:2.
- Riksförsäkringsverket (1991), *Försäkringskassans Nya Roll*. Stockholm: RFV anser 1991:33.
- Riksförsäkringsverket (1994): *En studie av rehabiliteringsarbetet på Försäkringskassan*, RFV Redovisar:1994:5.
- Riksrevisionsverket (1994): Att återupprätta - Om försäkringskassans rehabiliteringsverksamhet, RRV 1994:18.
- Robbins, S (1990): *Organization Theory: Structure, Designs and Applications*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Rogers, D & Whetten, D (red.)(1982): *Interorganizational Coordination*, Des Moines Iowa: The Iowa State University Press.
- Roslund, B (1985): *Skyddsnät med grova Maskor*, Stockholm; LT:s Förlag.
- Rothstein, B (1986): *Den Socialdemokratiska Staten*, Lund: Arkiv Avhandlingsserie.
- Rudenstam, N-G (1985): *Limits To Organized Co-Operation*, Uppsala: Företagsekonomiska Institutionen Uppsala Universitet.
- Sahlin, I (red.)(1996a): *Projektets Paradoxer*, Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin, I (1996b): *Vad är ett projekt?*, I Sahlin (1996a).
- Sahlin-Andersson, K (1989): *Oklarhetens strategi - Organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, K (1991): *Ostyriga Projekt- att styra och avstyra stora kommunala satsningar*, Stockholm: ESO Ds 1991:50.
- Sahlin-Andersson, K (1996): *I Styrbarhetens Utmarker*, i Sahlin (1996a).
- Samhall (1989): *Samhall - En bakgrundsinformation*, Norrköping: Samhalls skriftsserie nr 16.
- Samhall (1991): *Samhall mot år 2000*, Norrköping: Samhalls skriftserie nr 20.
- Samhall (1992): *Att arbeta med övergångar*, Norrköping: Samhalls skriftserie nr 3.
- Samhall (1994): *Hållplats 94 - På Samhalls resa mot år 2000*, Norrköping Samhall.
- Samhall-Lavi (1990): *Från Terapi till Industri*, Tollarp: Samhall.

Samhalls årsredovisningar 1993, 1994.

Sandvin, J. (Red.)(1992b) *Mot normalt? Omsorgsideologier i förändring*. Aurskog; Kommuneförlaget.

Sandvin, J.T. (1992a) "Fra Normalisering til Sosial Integration", i Sandvin, J. (Red.)(1992b)

Scott, R & Meyer, J (1983/1991): *The organization of societal sectors*, i Meyer, J & Scott, R (1983).

Scott, R (1987): *Organizations - rational, natural and open systems*, 3rd ed. Englewood Cliffs N J, Prentice Hall.

Scott, R (1992): *Organizations - rational, natural and open systems*, 4th ed. Englewood Cliffs N J, Prentice Hall.

Scott, R (1995): *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.

SDS, Sydsvenska Dagbladet Snällposten, Malmö 9603304, 960407.

Selznick, P (1949): *TVA and the Grass Roots*, Berkely, CA, University of California Press.

Sjöström, Alf (1982): *Det okända AMS*, Lund, Timbro Samhällsdebatt.

Socialstyrelsen (1993): *Rehabilitering inom hälso- och sjukvården*, SoS-rapport 1993:10.

Statens Offentliga Utredningar (1964); *Samordnad Rehabilitering 1-3*, Stockholm: Allmänna Förlaget. SOU 1964:50, 51, 57.

Statens Offentliga Utredningar (1975): *Organisation för skyddat arbete*, Stockholm: Allmänna Förlaget. SOU 1975:82.

Statens Offentliga Utredningar (1982): *Handlingsprogram i Handikappfrågor*, Stockholm: Allmänna Förlaget. SOU 1982:46.

Statens Offentliga Utredningar (1987): *Äldreomsorg i utveckling*, Stockholm: Allmänna Förlaget. SOU 1987:21.

Statens Offentliga Utredningar (1988): *Tidig och samordnad rehabilitering; Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning*. Stockholm; Allmänna Förlaget. SOU 1988:41.

Statens Offentliga Utredningar (1992): *Ett samhälle för alla*, Stockholm: Allmänna Förlaget. SOU 1992:52.

Statens Offentliga Utredningar (1996): *Egon Jönsson. En kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*, Stockholm: Allmänna Förlaget. SOU 1996:85.

Stein, H (1981) (ed): *Organizations and the human services: Cross disciplinary reflections*, Philadelphia US, Temple University Press.

Strauss, A (1987): *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge:: Cambridge University Press.

- Sunesson, S (1990): *Att spränga Fattigdomsskalet* i "Scenförändring", Lund: Meddelande från Socialhögskolan 1990:2.
- Svallfors, S (1989): *Vem Älskar Velfärdsstaten?*, Lund: Arkiv.
- Svallfors, S (1992): *Den stabila välfärdsopinionen. Attityder till Svensk Velfärdspolitik 1986-92*. Umeå: Rapport 4 Projekt "Opinioner kring 1991 års skattereform" Sociologiska Institutionen.
- Svallfors, S (1994): *Farväl till Velfärdsstaten - Attityder till Svensk Velfärdspolitik 1986-1992* i "Har vi råd att avvara välfärden?", Stockholm: Försäkringskassaförbundet, FKF-Fakta.
- Svanström, L & Åhs, S & Stenberg, L (1992): *Handikappade i välfärdssamhället*, Kristianstad: Folksam/Tidens Förlag.
- Svenning, M (1993): *Tillbaka till jobbet - om arbete, ohälsa och rehabilitering*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, C (1988): *Skrivelse till Socialnämnden, förslag till Socialnämndens yttrande till kommunfullmäktige*, 1988-05-17, Kristianstad: Socialförvaltningen, Stencil.
- Svensson, D (1987): *Daglig verksamhet för Handikappade i Kristianstad Kommun*, Kristianstad: Motion till kommunfullmäktige 1987 862 016.735.
- Svensson, P.G. & Starrin, B (1996): *Kvalitativa Studier i Teori och Praktik*, Lund: Studentlitteratur.
- Szebehely, M (1994): *Vardagens Organisering*, Lund; Arkivs Förlag (ak. avhandling).
- Söder, M (1982): *Handikappbegreppet - En analys utifrån WHO:s terminologi och svensk debatt*, Stockholm:: Beredningsgruppen för internationella handikappåret 1991, Socialdepartementet.
- Sörensen, J & Fivelsdal, E (Ed) (1988): *Fra Marx till Habermas*. Köpenhamn: Nyt fra samfundsvitenskaperne.
- Thompson, J.D (ed.) (1966): *Approaches to Organizational Design*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Thompson, J.D (1971): *Hur Organisationer fungerar*, Stockholm, Prisma. Ursprungligen publicerad som *Organizations in action* (1967).
- Thompson, J.D (1974): "Technology, Polity and Societal Development", *Adm. Science Quarterly* vol 19, Pp 6-21.
- Thoursie, R (1991): *Den kommunala Arbetsförmedlingen 1902-1940*, i Delander et al (1991).
- Turner, B (1981): "Some Practical aspects of qualitative Data analysis", *Quality & Quantity*, vol 15, Pp 225-241.
- Van de Ven, A (1976): "On the Nature, Formation and Maintenance of Relations among Organizations", *Academy of management Review*, vol 1, Pp 24-36.

Warren, R (1967): "The Interorganizational Field as a Focus for Investigation". *Administrative Science Quarterly*, vol 12, Pp 369-419.

Wasserman, S & Galskiewicz, J (red)(1994): *Advances in Social Network ANalysis: Research in the Social and Behavioral Sciences*, Thousand Oaks California: Sage Publications.

Westrin, C (1986): "Social och medicinsk samverkan - begrepp och betingelser", *Soc. Med. Tidskrift*, vol 63, Pp 280-285..

Whetten, D.A (1981): "Interorganizational Relations: A review of the field", *Journal of Higher Education*, vol 52 no 1.

Zanderin, L & Guntzel, M (1994): *Arbetsrätt och rehabilitering*, Borås: LT Förlag , andra upplagan.

Zeitz, G (1980): "Interorganizational dialectics", *Adm. Science Quarterly*, vol 25:72-88.

Österberg, D (1992): *Sociologins nyckelbegrepp*, Göteborg: Förlaget Korpen.

APPENDIX 1: FRÅGETEMAN FÖR INTERVJUER MED LEDNINGSGRUPPENS REPRESENTANTER I ORKIDÉPROJEKTET.

Övergripande teman:

a. bakgrund.

Kan du ge din bild av hur Orkidén kom till? Vilken roll spelade du/din organisation i detta? Varför involverade din organisation sig? Var det ett allmänt samförstånd inom organisationen om det fördelaktiga i att delta?

b. Den egna organisationen (och Orkidén).

b1. Den egna organisationens uppbyggnad och karaktär.

Bekriv din egen organisation. (Vilka värden är centrala, hur ser strukturen ut med avseende på beslut, hierarkier, rekrytering, etc). Vad uppfattar du vara den egna organisationens styrka respektive svagheter när det gäller att fullfölja sina målsättningar?

b2. Den egna organisationens domänanspråk.

Vad är det din organisation kan bidra med/Vad är det ni är bra på? Om du skulle beskriva vilka funktionshinder arbetshandikappade ni speciellt kan hjälpa: vilka är det eller i vilken fas är det ni har speciell kompetens? Hur skiljer sig er målgrupp från Orkidéns?

b3. Respondentens position i den egna organisationen.

Beskriv din position/tjänsteställning och avdelningstillhörighet (eller motsvarande) i din organisation. Hur upplever du att den skiljer sig från de övriga organisationsrepresentanternas i ledningsgruppen? Varför blev just du er representant i O?

b4. Den egna organisationens syn på Orkidén.

Hur skulle du vilja beteckna den bild man har av Orkidén på din arbetsplats? (Känner man till den? Är det spridning i intresset? Tycker man det är intressant, något för din organisation att lära av? Har bilden förändrats över tiden?) Hur stor tid/del av arbetsveckan lägger du ned på Orkidén i genomsnitt?

c. Relationerna mellan organisationerna.

c1. Betydelsen av organisatoriska likheter/olikheter.

På vad sätt skiljer er organisatoriska struktur sig från den på -FK, LAN/AMI/AF, Samhall; Furuboda, kommunen, Orkidén? Hur skulle du vilja beskriva er "anda/kultur" jämfört med de andra? Är det någon av de ingående organisationerna som liknar din ("tänker" som ni, är lättare att komma till tals med etc)? Vilken betydelse har dessa olikheter när det gäller

förmågan att komma överens, förstå varandra etc?

c2. Den personliga dimensionen i relation.

Vad betyder de enskilda representanternas personlighet för förmågan att lättare/svårare komma överens? Finns det stunder då du tycker att samhörigheten med ledningsgruppens medlemmar är större än med dem i den egna organisationen? Har synen på den egna organisationen förändrats till följd av ditt engagemang i Orkidén.

c3. Förhandlingar och makt.

Hur skulle du vilja beskriva arbetsklimatet i ledningsgruppen? Deltar alla organisationerna på lika villkor? (Styr någon, är någon "utanför"?). Hur skulle du vilja karaktärisera samarbetet i ledningsgruppen? (Baserat på förtroende/misstro etc)? Beskriv någon fråga där ni haft skiljaktiga meningar i gruppen! Hur löste ni detta? Var denna situation på något sätt typisk för maktstrukturen i gruppen?

c4. Relationer vid sidan av Orkidén.

Vilka kontakter har du med företrädare för någon av de ingående organisationerna vid sidan av arbetet i ledningsgruppen? Är det någon du uppfattar ni har särskilt täta resp fåtaliga länkar till? Vilken betydelse har detta för samverkan i projektet?

d. resurser.

Vad bidrar ni faktiskt/materiellt till projektet med? (Information/vetande, tjänster, beställningar, bidrag till löner, utrustning, etc). Hur resonerade ni när ni bestämde er för dessa "bidrag"? Vad betyder dessa bidrag för er ställning i Ledningsgruppen?

e. Synen på Orkidén.

Vad är, enligt din mening, målet med Orkidén (fr.a. sluss/slutstation)? Beskriv din bild av verksamheten? Berätta hur du uppfattar en dag ser ut på Orkidén? Hur ofta är du på Orkidén utöver ledningsgruppsmötena? Fungerar verksamheten på Orkidén i något avseende helt annorlunda än hur ni tänkte er när ni gick in i samarbetet? Har synen på Orkidén och dess möjligheter förändrats under projektperioden?

f. Framtiden/lärdor.

Vad menar du man kan dra för lärdomar av Orkidéprojektet? Vilken roll har denna typ av samverkansprojekt? Vad skulle du vilja ändra på din organisation skulle gå in i ett liknande samarbete i framtiden? Hur ser ditt framtidsscenario ut när gäller yrkesinriktad rehabilitering för funktionshindrade?

APPENDIX 2: Förteckning över ledningsgruppens ledamöter under undersökningsperioden.

Mary Alvarsson-Marks, projektledare/föreståndare, Orkidén, Kristianstad.

Bengt Eklund, samordnare, AMI-Rh, Vejbystrand.

Marie Fasting, planeringssekreterare i handikappfrågor, Omsorgsförvaltningen, Kristianstad.

Jan Garsén, personalchef, Samhall-Lavi.

Barbro Kärrstrand, Omsorgsnämndens ordförande, Kristianstad.

Bo Lang, f.d. handikappkonsulent, Omsorgsförvaltningen, Kristianstad.

Greger Lennartsson, datatekniker/arbetsledare, Orkidén.

Jörgen Lennartsson, Direktör, Furuboda.

Christer Odebjer, Chef Omsorgsförvaltningen, Kristianstad.

Per-Erik Palmlund, arbetsvägledare, Af/AMI, Kristianstad.

Monica Rubin, Sektionschef, Försäkringskassan, Kristianstad.

Knut Welander, Omsorgsnämndens vice ordförande, Kristianstad.

APPENDIX 3: SAMMANFATTNING AV RESULTATEN ORKIDEPROJEKTETS ÖVRIGA DELRAPPORTER.

1. Valfärdsanalysen (Folkesson, 1996).

Denna analys omfattade dels de personer som varit med i stort sett från projektets start och som fortfarande var kvar vid projekttidens slut (4 st, vilka intervjuades vid två tillfällen; i början respektive i slutet av projektperioden), de som deltagit tidigare i verksamheten eller den till denna knutna utbildningen (4 stycken intervjuade vid ett tillfälle) samt två stycken som tillkommit efter inventeringen men fortfarande var aktiva på Orkidén (ett intervju tillfälle). Undersökningens uppläggning var tematiserade intervjuer, där nio teman avhandlades som bakgrund, upplevelsen av arbetsituationen, samt förväntningarna på projektet och på framtiden.

Resultatet pekar relativt entydigt på att deltagandet i projektet lett till en oförändrad eller försämrad ekonomisk situation. Trots detta upplevde de som fortfarande var kvar i verksamheten att deras livskvalitet höjts. Vid sidan av att man betonade välfärdsvinsterna av att inneha ett arbete, framhölls också det personligsdanande i detta; man utvecklades både som yrkesperson och människa. Däremot upplevde man sig inte ha något inflytande utöver handläggandet av de egna arbetsuppgifterna. Införandet av LASS hade, med ett undantag inte påverkat situation då de berörda redan innan var föremål för omfattande hemtjänstinsatser. En av deltagarna antydde emellertid att den speciella stödkonstruktionen, d.v.s. att arbetsbiträdena på Orkidén gick in och ersatta de personliga assistenterna, ledde till vissa personliga inskränkningar.

För de som slutat verkar snarast det motsatta gälla; den egna bilden av misslyckandet hade snarast förstärkt den negativa cirkel som de kvarvarande uppenbarligen brutit.

2. Samhällsekonomska analysen (Delander, 1996)

Den samhällsekonomska kalkylen speglar reala uppoffringar ("kostnader") och positiva effekter ("intäkter") till följd av projektet, inte bara för "samhället" d.v.s. den offentliga sektorn utan för alla berörda. Med andra ord innefattas dels de som är föremål för åtgärderna direkt, men också alla vi andra, här förkroppsligade som den offentliga sektorn. Kalkylen omfattar endast verksamhetsåret 1994.

Grovt förenklat innefattar denna samhällsekonomska kalkyl (d.v.s. sedan vi skalat bort finansiella strömmat mellan den offentliga sektorn och de direkt berörda på Orkidén och mellan olika offentliga agenter inbördes) tre intäktsposter och en kostnadspost. Medan rörelsekostnaderna i sig utgör den senare består den förstnämnda av de bägge posterna det resurstillskott som marknadsvärdet av Orkidéns produktion utgör samt de resursinbesparingar i offentlig service som följer av projektets genomförande. Här är endast "minskad assistans i hemmet" upptagen i kalkylen eftersom denna är den enda kända vid undersökningstillfället. Till dessa bägge realekonomska poster skall också fogas en förändrad (sannolikt då förbättrad) välfärd för de direkt berörda, d.v.s. de arbetshandikappade på Orkidén samt för oss andra. De bägge sistnämndas välfärdsökning görs inget försök att värdera i kalkylen. Däremot behandlas detta, som framgick ovan, i välfärdsanalysen ovan.

Delander visar nu att det sammantagna resultatet för det undersökta året visar på ett underskott med 830 tusen kr. Finansiellt pekar kalkylen på att de arbetshandikappade är ekonomiska "vinnare" genom ett plus på 35 t. kr medan den offentliga sektorn som helhet "går back" 865 t.kr. Det finansiella underskottet för Kristianstad kommun är av samma

storleksordning. Kommunen "bär" därmed reellt i praktiken hela betalningsbördan för projektet.

I serien **MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN** har utkommit:

- 1981:1 **FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI** av Peter Westlund
- 1981:2 **EN ALKOHOLENKÄT - OCH VAD SEN DÅ? En modell för alkoholundervisning i en sjätte klass** av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 **PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION** av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 **VAD BÖR EN KURATOR KUNNA?** av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 **LVM BAKGRUND OCH KONSEKVENSER** av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 **INSYN - ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING. En intervjuundersökning** av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 **AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER - principer och problematik** av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 **EN INDELNING AV RÄTTEN - hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktskurser** av Lars Pelin
- 1983:3 **OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR** av Verner Denvall, Tapio Salonen och Claes Zachrisson
- 1983:4 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del I Förhållandena 1977** av Åke Elmér
- 1983:5 **PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE** av Alf Ronnby
- 1983:6 **FACKFÖRBUNDENS SJUKKASSEMBILDANDE. EN STUDIE I FACKLIG SJÄLVHJÄLP 1886-1910** av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del II Utvecklingen 1945-1977** av Åke Elmér
- 1984:2 **FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER - En sammanställning** av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 **AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI** av Kjell Hansson
- 1984:4 **FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING** av Eric Olsson (SLUT)
- 1984:5 **ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS** av Kjell Hansson
- 1985:1 **IDROTT OCH PSYKOSOCIALT ARBETE** av Kjell Hansson
- 1986:1 **ARBETSRAPPORT. Att arbeta på barn- och ungdomsinstitution - en pilotstudie** av Leif Roland Jönsson
- 1986:2 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977 (1983). Del III Utvecklingen inom oförändrade grupper** av Åke Elmér

- 1986:3 **UNGDOMAR, SEXUALITET OCH SOCIALT BEHANDLINGSARBETE PÅ INSTITUTION - Intervjuundersökning bland personalen på tre hem för vård eller boende i Skåne** av Maud Gunnarsson och Sven-Axel Månsson
- 1987:1 **FATTIGVÅRDEN INOM LUNDS STAD - den öppna fattigvården perioden 1800-1960** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:2 **FORSKNINGSETIK OCH PERSPEKTIVVAL** av Rosmari Eliasson (SLUT)
- 1987:3 **40 ÅRS SOCIONOMUTBILDNING I LUND** av Åke Elmér
- 1987:4 **VÄLFÄRD PÅ GLID - RESERAPPORT FRÅN ENGLAND** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:5 **ATT STUDERA ARBETSPROCESSEN INOM SOCIALT BEHANDLINGSARBETE** av Leif Roland Jönsson
- 1987:6 **SOCIALTJÄNSTLAGEN OCH UNGA LAGÖVERTRÄDARE** av Anders Östnäs
- 1987:7 **FORSKAREN I FÖRÄNDRINGSPROCESSEN** av Eric Olsson
- 1988:1 **EN UPPFÖLJNING AV BARN SOM SKILTS FRÅN SINA FÖRÄLDRAR** av Gunvor Andersson
- 1988:2 **THE MAN IN SEXUAL COMMERCE** av Sven-Axel Månsson
- 1988:3 **FRÅN MOTSTÅND TILL GENOMBROT. DEN SVENSKA ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 1935-54** av Per Gunnar Edebalk
- 1988:4 **MALMÖ - i kulmen av fattigdomscykeln** av Tapio Salonen
- 1988:5 **PROJEKT ÖSTRA SOCIALBYRÅN - en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder** av Anna Meeuwisse
- 1988:6 **UTDELNINGEN AV SPRUTOR TILL NARKOMANER I MALMÖ OCH LUND** av Bengt Svensson
- 1988:7 **HEMTJÄNSTEN PÅ 2000-TALET** red av Peter Andersson
- 1989:1 **FATTIGLIV** av Gerry Nilsson
- 1989:2 **MAKT OCH MOTSTÅND - aspekter på behandlingsarbetets psykosociala miljö** av Leif R Jönsson
- 1989:3 **FOSTERHEMSFÖRVALTNINGEN** av Bo Vinnerljung
- 1989:4 **GUSTAV MÖLLER OCH SJUKFÖRSÄKRINGEN** av Per Gunnar Edebalk
- 1990:1 **DET ÄR RÄTT ATT FRÅGA VARFÖR - undersökningar om socialt arbete** red av Verner Denvall
- 1990:2 **SCENFÖRÄNDRING - FORSA-symposiet Helsingborg/Gilleleje**
- 1990:3 **KULTURMÖTEN INOM SOCIALTJÄNSTEN - erfarenheter och reflektioner** red av Immanuel Steen
- 1990:4 **HEMMABOENDEIDEOLOGINS GENOMBROT - åldringsvård och socialpolitik 1945-1965** av Per Gunnar Edebalk

- 1991:1 **PROJEKTILLVARO** - en processanalys av ett socialbyråprojekt
av Anna Meeuwisse
- 1991:2 **ORGANISATIONENS PÅVERKAN PÅ SJUKFRÅNVARON** - hur en forskningsprocess
och en personlig utvecklingsprocess kan integreras med hjälp av
handledning av Katrin Tjörvason
- 1991:3 **SEXUALITET OCH SOCIALT ARBETE PÅ INSTITUTION** av Åsa André
- 1991:4 **MIND THE GAP** - en reseberättelse från England 1-8 april 1990 av
Mats Dahlberg, Jan Lanzow Nilsson, Margot Olsson och Claes Norinder
(red)
- 1991:5 **DRÖMMEN OM ÄLDERDOMSHEMMET** - Äldringsvård och socialpolitik 1900-1952
av Per Gunnar Edebalk
- 1992:1 **POLICY, INTEREST AND POWER. Studies in Strategies of Research
Utilization** av Kjell Nilsson
- 1992:2 **STÖD och AVLASTNING. Om insatsen kontaktperson/-familj**
av Gunvor Andersson
- 1992:3 **REHABILITERING AV TORTYRSKADADE FLYKTINGAR I MALMÖ.**
Utvärderingsrapport av Norma Montesino
- 1992:4 **MÅL, VERKSAMHETSMEDEL OCH BEHANDLINGSIDEER I TVÅ MÄNNISKOBEHANDLANDE
ORGANISATIONER** av Marie Söderfeldt
- 1992:5 **235 SYSKON MED OLIKA UPPVÄXTÖDEN** - en retrospektiv aktstudie
av Bo Vinnerljung
- 1993:1 **GRÄNSÖVERSKRIDANDE I PRAKTIK OCH FORSKNING - TVÅ EXEMPEL**
av Bo Vinnerljung
- 1993:2 **HÖRSELSKADADE I ARBETSLIVET - Ett stress/kontroll perspektiv -**
av Ann-Christine Gullacksen
- 1993:3 **NORMALITY, SOCIAL WORK AND THE CREATION OF EVERYDAY LIFE
SETTINGS** av Matts Mosesson (ed)
- 1993:4 **SEVEN SWEDISH CASES: PRODUCTION REGIME, PERSONELL POLICY
AND AGE STRUCTURE IN SEVEN SWEDISH FIRMS IN THE ERA OF THE
SWEDISH MODEL** av Gunnar Olofsson och Jan Petersson
- 1994:1 **BOENDEBASEN I KRISTIANSTAD - EN UTVÄRDERING** av
Bengt Svensson
- 1994:2 **Om sorgens vardag och villkor: 20 DOKTORANDER GRANSKAR FEM
AVHANDLINGAR** red av Åsa André och Rosmari Eliasson
- 1994:3 **LVM-VÅRD AV NARKOMANER. Rapport från Avgiftningsenheten i
Malmö: Patienterna, arbetsmetoderna och resultaten** av
Kerstin Nilsson och Dolf Tops

- 1995:1 **SAMARBETE - NYCKELN TILL FRAMGÅNG.** En undersökning av team-
arbetets betydelse i rehabiliteringen av långtidssjukskrivna
av Anna-Lena Dahlquist
- 1995:2 **UTVÄRDERING OCH KVALITETSSÄKRING I SOCIALT ARBETE**
- Rapport från FORSA-symposiet 14-16 september 1995
red av Håkan Jönson
- 1995:3 **VÄGEN ÖVER LYCKEBO**
Från sluten psykiatrisk vård till vanlig äldreomsorg
av Pauli Lappalainen
- 1995:4 **SAMPEL I VARDAGSLIV**
En studie av möten mellan utvecklingsstörda, föräldrar
och personliga assistenter - en processbeskrivning
av Eina Linder och Inger Sköld
- 1996:1 **SOCIALTJÄNSTEN OCH MINNESOTAMODELLEN - Ett samarbetsprojekt**
mellan människobehandlande organisationer av Claes Levin

Exemplar kan rekvireras från socialhögskolans expedition, adress
Socialhögskolan, Box 23, 221 00 LUND

Reprocedat
1996
Lund's Universitet



LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Box 23
221 00 Lund
046-222 00 00