Samverkan mellan offentliga organisationer – att konstruera gränser

Av MIKAEL LÖFSTRÖM

Since the 1990s, collaborative projects have been developed within public activity. The article discusses how collaboration between different organisations leads to participating actors establishing borderlines. This means that collaboration, whilst at the same time being an attempt to extend beyond borderlines, gives it clearer borderlines. That the different borderlines between the responsible bodies have become clear does not necessarily mean that it will be more difficult to collaborate. Clearer borderlines can provide clearer rules for actors to conform to when they enter into collaboration and greater awareness on when limits have been breached.

med dagens samverkansprojekt. De involverar fler aktörer och riktar sig likaså mot andra verksamheter. De kan innefatta såväl statliga som kommunala och landstingskommunala myndigheter. Samverkan och samverkansprojekt har blivit så frekvent förekommande i hela den offentliga reformapparaten — från statliga utredningar ner till lokala utvecklingsprojekt — att det finns all anledning att studera detta fenomen närmare.


Samverkan innebär både tydliggörande av gränser och överskridande av gränser. Ett överskridande av myndighetens gränser som inte nödvändigtvis betyder att myndighetens uppdrag förändras eller att de regelverk som styr myndighetens verksamhet åsidosätts. Det förefaller istället som att gränsöverskridandet dels gäller frågan om aktörerna är beredda att överträda föreställningen om sin egen verksamhet, dels frågan om att utveckla andra handlingsmönster mellan myndigheterna, det vill säga att aktörerna förhåller sig till varandras handlande för att möjliggöra förändringar av sitt eget handlande. Konkret kan det betyda att handläggare från olika myndigheter ser möjligheten att ta kontakt med handläggare från andra myndigheter som besitter det kunnande eller har de resurser som behövs för att lösa klientens problematik. Samverkan kan därmed innebära att myndighetens uppdrag inte nödvändigtvis skall genomföras inom myndighetens angivna gränser utan det kan finnas anledning till gränsöverskridande. Den för uppsatsen mer specifika frågeställningen är: Vilka är de gränser som aktörerna i
samverkansprojekten vill överskrida? Det syftar på att det i uppsatsen diskuterar vilka gränser som konstrueras i samband med samverkansprojekten. Samverkan verkar innebära både tydliggörande av gränser och ett behov att överskrida de gränser som görs tydliga.


Det är tre olika fallstudier av samverkansprojekt som är den empiriska grunden i uppsatsen. Alla tre är försök att samverka gentemot en bestämd målgrupp. Målgruppen definieras i första hand av den myndighet som har mest kontakt med de som utgör målgruppen och sedan tar man kontakt med andra myndigheter som kan tänkas vara intresserade av att samverka omkring den här målgruppen. I två av samverkansprojekten är målgruppen missbrukare med uppenbara svårigheter att fungera i den reguljära arbetsmarknaden på grund av sitt missbruk och sin sociala historia. I det tredje samverkansprojektet är målgruppen personer med psykiatrisk problematik. Även här gäller till viss del svårigheten till meningsfull sylsellsättning för dem i målgruppen.

I uppsatsens inledning diskuteras varför samverkan för de offentliga organisationerna blivit så betydelsefullt. Efter det presenteras föreställningen om gränser inom organisationsteorin och gränssens betydelse för samverkan. Det fortsätter med en närmare granskning av de tre gränser som är framträdande i samverkan, det vill säga organisatoriska gränser, praktikers gränser och byråkratins gränser. Varje samverkande organisation utreds utifrån dessa tre gränser och gränssens betydelse undersöks.

Gränser och organisationsidentitet

Samverkan kan för de samverkande aktörerna innebära att de går utanför sina gränser och innanför någon annans gränser. Det kan också innebära att de istället för att träda innanför någon annans gränser utvecklar nya gränser tillsammans med andra aktörer. I båda fall är det frågan om att överskrida de egna gränserna genom att flytta gränserna eller arrangera nya gränser. Dessa gränser är inte alltid tydliga, således är inte heller gränssöverskridande tydligt i alla situationer. Aktörerna i samverkansprojekten är å ena sidan inte alltid medvetna om de gränser som styr deras handlande, å andra sidan har de kanske inte funderat över gränssens berätti-
gande.


som gör att vi i den dagliga interaktionen inte behöver förhandla och på nytt omtolka de upprepade fenomen vi möter. Vi utvecklar istället en uppsättning innebörder som tillsammans ger gruppen och organisationen dess utpräglade identitet eller ethos (jämför Smircich 1983).


Konsruering av gränsen


För att förstå vad “sensemaking” är bör det relateras till tre andra begrepp som mer eller mindre explicit har figu-


Det är redan nämnda att samverkan i huvudsak sker mellan fyra huvudmän: kommunen, försäkringskassan, lands- tinget och arbetsmarknadsverket. Vid de tre gränserna sker samverkan med en inblandning av alla huvudmän, men i vilken omfattning varje huvud-

Organisatoriska gränser


För att närmare granska respektive organisations uppdrag tittar jag på organisationens syfte och ansvarsområde. Syftets funktion är att styra verksamheten och därmed ge en beskrivning av verksamhetens inriktning. När det gäller de medverkande organisationernas syften så är de i stor utsträckning antagna på en nationell nivå. I förekommande fall bryts de ner för att bli mer specifika för den lokala organisationen, men fortfarande förvántas de vara nationellt enhetliga. Syftet kompletteras sedan med en beskrivning av vilket ansvarsområde som organisationen har. Om syftets uppgift är att precisera verksamhetens inriktning så är ansvars-

beskrivningens ändamål att ange inom vilket område organisationen verkar.


Samverkan – att klargöra olikheter

I förhållande till processen att utveckla samverkan är det intressant att fundera över hur de olika organisationerna går in i samverkan. Vilken handlingsrestriktion har respektive organisation när de försöker åstadkomma samverkan? Den organisatoriska gränsen är dels ett fönster mot omgivningen som bland annat består av andra samverkande organisationer, dels ett uttryck för ett reglerat inre beroendeförhållande. Vilken typ av handlingsrestriktion som den enskilda organisationen utvecklar är en begränsning av handlingsutrymmet (se till exempel Johansson 1997). Om vi tittar på figur 1 ser vi att socialtjänstens

<table>
<thead>
<tr>
<th>Social- tjänsten</th>
<th>Försäkrings- kassan</th>
<th>Sjukvården</th>
<th>Länsarbets- nämnden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ekonomisk och social trygghet</td>
<td>Ekonomisk trygghet</td>
<td>Förebygga ohälsa</td>
<td>Matcha utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden</td>
</tr>
<tr>
<td>Främja re- habilitering</td>
<td>Främja re- habilitering</td>
<td>Medicinsk behandling</td>
<td>Administrativt begränsat</td>
</tr>
<tr>
<td>Socialt omfattande</td>
<td>Administrat- tivt begränsat</td>
<td>Medicinsk behandling</td>
<td>Administrativt begränsat</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Figur 1. Organisatoriska gränser


Vid den organisatoriska gränsen formas för aktörerna spänningen mellan att tillhöra sin organisation och sam-

**Praktikers gränser**

En andra viktig plattform för samverkan i samverkansprojekten är den eller de mötesplatser som inrättas för att olika praktiker skall mötas. De gemensamma bedömningarna sker genom att olika aktörer från skilda praktiker träffas och utbyter information, erfarenheter, kunskap etcetera. I det utbytet tydliggörs praktikers gränser, i mötet mellan olika yrkesgrupper, professioner eller företrädare för en myndighet. Särskiljande mellan olika praktiker grundas inte i huvudsak i den formellt examinerade kunskapen, det vill säga socionomen eller psykologen kan företräda såväl socialförvaltningen som arbetsmarknadsinstitutet. Gränsen konstitueras snarare av handlandet, det vill säga den aktivitet som aktörer i de olika organisationerna utövar.

praktiken har inom organisationen och i förhållande till andra omgivande organisationer.

**Samverkan – en arena för asymmetriska möten**


Om vi tittar närmare på framställningen av praktikens gräns som framträdare i detta avsnittet så är funktionen hos de olika praktikerna tvådelad, det vill säga den innehåller både kontroll och

<table>
<thead>
<tr>
<th>Funktion</th>
<th>Socialtjänsten</th>
<th>Försäkringskassan</th>
<th>Sjukvården</th>
<th>Länsarbetsnämnden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Behandling av sociala problem</td>
<td>Kontroll av rättighet</td>
<td>Diagnos och medicinsk behandling</td>
<td>Kontroll av arbetsförmåga</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kontroll av utanförskap</td>
<td>Underordnad eget styrsystem och beroende av andra aktörer</td>
<td>Självständig gentemot eget styrsystem och beroende av andra aktörer</td>
<td>Relativt självständig gentemot styrsystem och beroende andra aktörer</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Relativt självständig gentemot eget styrsystem och delvis beroende av andra aktörer</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Figur 2. Praktikers gränser


Byråkratins gränser


Individens konstruktion till en organisatorisk identitet sker i mötet med handläggaren på respektive organisation. Men samtidigt är organisationen beroende av individen. Beroendet kan med andra ord exponeras från två håll. Handläggarens beroende av klienten beskriver Johansson (1992) dels som att handläggarens berättigande legitimeras genom att någon är intresserad av de tjänster som erbjuds, dels att klientens behov och förutsättningar påverkar det dagliga arbetet. Klientens be- roende av handläggaren kan likaledes belysas ur två aspekter dels i bemärkels-
sen vilket förhållningssätt det finns till att utveckla interaktion med klienten, det vill säga väga in klientens egen behovsdefinition, dels klientens möjligheter att få gehör för egna idéer och intressen.

**Samverkan – mellan behov och formalitet**


![Socialtjänsten](#)  |  ![Försäkringskassan](#)  |  ![Sjukvården](#)  |  ![Länsarbetsnämnden](#)  
---|---|---|---
Klient – socialt problem | Försäkrad – administrativ åtgärd | Patient – medicinsk behandling | Arbetssökande – arbetsmarknadsåtgärd  
Förstå och motivera den enskilde klienten | Klargöra (och administrera rättvis fördelning) | Bedöma (och behandla) funktionsförmåga | Bedöma och klargöra jobbstatus

**Figur 3. Byråkratins gränser**
Den andra delen av byråkratins gräns är vilket förhållningssätt som organisationen har till individen som söker dess tjänster. Utgångspunkten är att varje organisation utövar en grad av auktoritet och frågan är i vilken utsträckning handläggare i respektive organisation är intresserade av att samspeла med individen för att öka behovsorienteringen. Inom socialtjänsten finns det en strävan att förstå den enskilde klientens problematik och motivera klienten till förändring av sin sociala status. Försäkringskassan däremot har ett mer distanseerat förhållande till de försäkrade som delvis beror på att de vill ge varje sökande en likvärdig behandling. Baksidan av detta är att de individuella behoven eventuellt kommer i skymundan. Även sjukvården har ett distanserat förhållande till patienten, men inte för att bortse från den enskildes behov eller för att uppnå likvärdig behandling utan för att läkarpersonen anses ha ensammolätt på ställa diagnos. Länsarbetnsnämnden bedömer framför allt den sökandes arbetsförmåga som sedermera kodifieras. Om rehabilitering behöver sättas in fordras att den arbetssökande kan tillgodogöra sig den insatsen och bedömning av det gör arbetsmarknadsinstitutet. I den bedömningen så värderas inte endast klientens behov utan även arbetsmarknadens förväntningar på vilka arbetsinsatser en arbetsför person skall uppfylla.

Gränser och samverkan


En annan aspekt på gränserna är att varje organisation är en presentation av de egna gränserna. Det innebär att när aktörerna går in i samverkan gör de det utifrån en mängd konstituerade gränser och det är framför allt tre av dessa gränser som diskuterats. Varje organisation i samverkan har institutionaliserat sina gränser och det leder till att det finns en åtskillnad i hur varje organisation avgränsar sig mot omvärlden. Denna gränsskicknad är beskriven i figur 4.
Tabell 1: Gränser i samverkan

| Organisatorisk gränser | Socialtjänsten | Försäkringskassan | Sjukvården | Lånsarbetet
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Heterogena</td>
<td>Homogena</td>
<td>Homogena</td>
<td>Homogena</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Professionsgränser</td>
<td>Byråkratisk</td>
<td>Byråkratisk</td>
<td>Professionell</td>
<td>Byråkratisk</td>
</tr>
<tr>
<td>Behov</td>
<td>Formalitet</td>
<td>Behov</td>
<td>Behov/Förmågor</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Figur 4. Samverkansgränser


Den tredje gränsen har sin utgångspunkt i det argument för samverkan som fokuserar på den enskildes behov för att åstadkomma ett individuellt välbefinnande. Det finns med andra ord en vilja hos aktörerna att bättre svara upp mot individuella behov. Förutsättningen för att åstadkomma detta är att de samverkande organisationerna balansera mellan behovsorientering, det vill säga den enskildes behov, och formalitetsorientering, organisationens regelverk. Det är troligt att så ett behovsorientering inte helt kan neglera de regelverk som varje organisation har att


Referenser

Allvin, Michael, 1997

Alvesson, Mats, 1990

Alvesson, Mats, 1991

Alvesson, Mats och Ivar Björkman 1992

Beckman, Svante, 1989

Berfenstam, Ragnar och Björn Smedsby, 1976

Berger, Peter och Thomas Luckmann, 1991

Boklund, Ann, 1995
"Olikheter som berikar." Stockholms Universitet.

Braun, George och Bengt Haglund, 1984
"Hur gick det med samverkan i Tierp?" Socialstyrelsen.

Brunsson, Nils, 1998
"Politisering och företagiserings: institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld." I Arvidsson, Göran och Rolf Lind (red) "Ledning av företag och förvaltningar." Stockholm: SNS.

Brunsson, Nils och Kerstin Sahlin-Andersson, 1998
Burns, Tom och George M. Stalker, 1961

Deetz, Stanley A., 1992

Donnan, Hastings och Thomas M. Wilson, 1999

Habermas, Jürgen, 1984

Huxham, Chris, 2000

Israel, Joakim, 1980

Jepperson, Ronald, 1991

Johansson, Roine, 1997

Johansson, Roine, 1992

Lindqvist, Rafael, 2000

Mead, George H., 1976

Olsson, Erik, 1999
"Etnicitetens gränser och mångfald." Stockholm: Carlssons.
Pfeffer, Jeffrey och Gerald R. Salancik, 1978

Piñeiro, Erik och Anders Söderholm, 1999

Smircich, Linda, 1983

Smircich, Linda och Charles Stubbart, 1985

SOU 1995:142

SOU 1996:85

SOU 1996:137

SOU 1996:175

Thompson, James D., 1967

Weick, Karl E., 1995