

Specialisering eller integration?

En studie av socialarbetares syn på arbetsvillkor och insatser i tre organisationsformer

STEFAN MORÉN, BJÖRN BLOM, MINNA LUNDGREN &
MAREK PERLINSKI

Det är en tydlig trend under de senaste tjugo åren att Socialtjänstens organisation av individ- och familjeomsorgen blivit alltmer specialiserad. I den här artikeln redovisas en studie av socialarbetares syn på arbetsvillkor och insatser i tre kommuner med olika organisationsformer: specialiserad, integrerad respektive blandad organisationsform.

Bakgrund

I en lägesrapport från Socialstyrelsen (2006) framgår att individ- och familjeomsorgens (IFO) organisation ser väldigt

olika ut i olika kommuner. Indelningen inom IFO kan följa lagstiftning, målgrupper eller olika ekonomiska styrprinciper. Det omorganiseras ofta och det finns en anpassning till nya krav och lokala förutsättningar. IFO tenderar på det hela taget att bli mer specialiserad, framför allt i större kommuner.¹ Samtidigt är det samma lagar och övergripande riktlinjer som gäller för

Stefan Morén, professor, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet

Björn Blom, professor, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet

Minna Lundgren, doktorand, Institutionen för socialt arbete, Mittuniversitetet

Marek Perlinski, doktorand, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet

¹ Se Lundgren, Blom, Morén & Perlinski (2009) för en översikt.

samtliga kommuner. Kunskapen är mycket begränsad när det gäller socialtjänstorganisationens betydelse för att hjälpa människor med olika behov och problem. Artikeln ingår som delrapportering i ett projekt med flera olika studier med det övergripande syftet att beskriva och analysera hur integrerade respektive specialiserade organisationer för socialtjänstens individ- och familjeomsorg villkorar socialarbetarnas insatser och resultat.² Undersökningen har genomförts i tre svenska kommuner med olikartade organisationsformer för IFO: (1) specialiserad organisation, (2) integrerad organisation samt (3) en »blandad« organisationsform med inslag av både specialisering och integration.

I artikeln beskrivs först delstudiens syfte och frågeställningar samt redovisas en del tidigare forskning om specialiserade respektive integrerade organisationsformer i socialt arbete. Därefter beskrivs metod och empiriskt material för delstudien samt en teoretisk referensram för analysen. Huvuddelen av artikeln upptas av en redovisning av undersökningen och avslutas med en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna.

Syfte och frågeställningar

Studiens syfte är att beskriva, analysera och jämföra socialarbetares syn på arbetsvillkor och insatser i tre kommuner med spe-

cialiserade respektive integrerade organisationsformer för IFO. Detta övergripande syfte preciseras i tre frågeställningar:

- Hur skiljer sig organisationsformerna åt med avseende på kontextuella villkor för klientarbetet (samordning av funktioner och kompetenser, delegation, arbetsledning)?
- Hur utformas socialarbetarnas insatser i de respektive organisationsformerna (myndighetsutövning kontra behandling, helhetssyn, samarbete, klientens delaktighet)?
- Vilken syn har man på uppföljning av insatser och resultat (organisation och ansvar)?

Tidigare forskning

I en forskningsöversikt av Johansson (2003) avhandlas svensk forskning om socialtjänstens organisation under åren 1990 – 2000. Den mesta forskningen rör individ- och familjeomsorgen samt äldre- och handikappomsorgen. Något överraskande framgår av forskningsgenomgången att det under denna period inte finns någon forskning som direkt adresserar temat specialisering och/eller integration av IFO, problematiken har dock i en del studier berörts indirekt. I de anglosaxiska länderna är denna fråga mer uppmärksammat och det sociala arbetet bedrivs ofta i mer specialiserade organisationer än de svenska (se t.ex. Challis & Ferlie, 1988; Stevenson, 2005).

Bergmark och Lundström (2005) redovisar en studie av 100 svenska mellanstora kommuner. Forskarna konstaterar att den

2 Projektet *Specialisering eller integration av socialtjänstens individ- och familjeomsorg* finansieras av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

samlade forskningen om specialisering är blygsam, men man kan se att utvecklingen tydligt går från integration och helhetssyn mot en ökad specialisering. I Bergmark och Lundström (2007) anges denna utveckling hänga samman med kommunstorlek: de genomsnittliga »generalistkommunerna« är mindre än »specialistkommunerna«. Av studien framgår att de specialiserade kommunerna gjort det mer komplicerat för klienterna, men att det ska vägas mot fördelen att man möter socialarbetare som är särskilt kunniga inom ett visst område. Forskarna medger dock att vi ännu vet för lite om specialiseringens effekter ur ett klientperspektiv.

I Minas (2005) studier av hur mottagningsenheter fungerar i svenska socialtjänstorganisationer framgår att det finns stora skillnader i hur klienter bemöts och bedöms i de olika verksamheterna. Minas drar slutsatsen att variationerna till stor del beror på hur mottagningsenheterna är organiserade. Specialiserade mottagningsenheter anses ge sökande större möjligheter att hitta andra lösningar, samtidigt som de också oftare gör en förhandsbedömning (utan personligt möte), som gör att klienter snabbare sorteras ut ur systemet. Wiklund (2006) studerade den kommunala barnavården utifrån inflödet av anmälningar, organisatoriska förhållanden samt strukturella förutsättningar. När det gäller temat specialisering/integration konstaterar han bl.a. att behovsprövningen i barnavårdsärenden i stor utsträckning sker i organisationer som är specialiserade.

När det gäller organisationsformens betydelse för klientarbetet finns studier som talar både för och emot specialise-

ring. I en komparativ studie visar Fuller och Tulle-Winton (1996) att specialisering var mest effektivt under utrednings- och planeringsstadierna, medan generalism var mest lämpligt när servicen skulle implementeras. Astvik och Aronsson (1999) visar att specialisering med avseende på olika klientkategorier, i kombination med en generalistkompetens när det gäller arbetsuppgifter, ger den bästa balansen mellan arbetsvillkor och vårdkvalitet. Danermark och Kullberg (1999) refererar till en studie av drogmissbrukare och pekar på risken att falla mellan två stolar, dvs. mellan olika funktioner, i en specialiserad organisation. Söderfeldt (1997) visar att distansering till klienten inom IFO är statistiskt korrelerad med specialisering. Blom (1998) visar i en fallstudie att den strikt funktionsuppdelade organisationen, i många avseenden, misslyckades med att tillfredsställa klienternas behov och önskemål, i synnerhet då problematiken var komplex och sammanflätad.

Sammanfattningsvis är alltså forskningen på området begränsad och kunskapsläget tämligen oklart, eller snarare klivet; det finns stöd både för specialisering och integration. Det finns också flera olika typer av specialiserade organisationer, liksom att verksamhetens innehåll kan variera starkt i socialt arbete – forskningsobjektet är inte entydigt. Därför är det vanskligt att göra direkta jämförelser mellan olika studier.

Metod och empiriskt material

Studien genomfördes i tre svenska kommuner med olikartade organisationsformer för

sina IFO-verksamheter: (1) specialiserad organisation, (2) integrerad organisation samt (3) en »blandad« organisationsform med inslag av både specialisering och integration. Den specialiserade organisationen var indelad i fyra problemområden: Ungdoms- och vuxenstöd, ekonomiskt bistånd, barn- och familjestöd samt socialpsykiatrisk verksamhet. Inom dessa områden fanns också viss åldersuppdelning (barn, ungdom, vuxen) samt uppdelning i funktioner, såsom mottagning, utredning och behandling. I den integrerade organisationen fanns ingen organisatorisk uppdelning alls, utan alla socialarbetare arbetade med alla förekommande uppgifter. Som vi ska se utvecklades ändå i denna verksamhet, inom ramen för den helt integrerade organisationen, en viss specialisering hos enskilda socialarbetare. I den blandade organisationen fanns i grunden en funktionsbaserad specialisering, såtillvida att man gjorde en uppdelning mellan mottagning och utredning å ena sidan och råd och resurs (behandling) å andra sidan. Inom dessa avdelningar finns också en viss uppdelning i ålder och problem. Samtidigt är det uttalat att verksamheten ska bygga på ett helhetsperspektiv utifrån klientens behov och för att tillförsäkra detta har man i organisationen byggt in en funktion som kallas för »dialogen«. Det är ett forum där socialarbetare från mottagning/utredning respektive råd/resurs ska mötas för att uppnå helhetssyn. Det eftersträvas också att klienten är med vid dessa möten.

Kommunerna valdes för att de hade en mycket renodlad organisationsform i respektive kategori och ansågs därför som fruktbara fall att studera. Via IFO-cheferna i de respektive kommunerna fick vi kontakt

med socialarbetare som dels representerade olika arbetsuppgifter/funktioner, dels hade arbetat i verksamheten i minst fem år. Det senare syftade till att socialarbetarna skulle kunna bedöma nuvarande såväl som tidigare organisationsform. Den underliggande urvalsprincipen var alltså att uppnå vad Patton (1987) kallar informationsrika fall (information-rich cases). I var och en av de tre kommunerna valdes ut ca 12 socialarbetare, ingen av dem hade chefsfunktion. Tillsammans med dessa grupper genomfördes under vardera en heldag tre olika typer av datainsamlingar: Fokusgruppsintervju, mini-enkät samt en gruppintervju. Genomförandet av studien var likartat i de tre olika kommunerna.

Fokusgruppsintervju

Inför fokusgruppsstudien hade vi konstruerat en berättelse om en socialt utsatt familj (med eskalerande problematik och komplexitet). Berättelsen presenterades för gruppen stegvis i fem olika s.k. vinjetter (Jergerby, 1999; Khoo, 2004; Soydan & Ståhl, 1994). Varje vinjett innehöll en viss problembild och i anslutning till var och en av dessa ombads socialarbetarna redovisa och diskutera den organisatoriska respons – givet att de utgick från sin egen verksamhet – som problematiken skulle utlösa. I anslutning till vinjetterna ställdes i huvudsak två frågor: *Vilka insatser skulle vara till hjälp för familjen?* samt *Varför skulle ni överväga just dessa insatser?* Tidsåtgången var totalt ca 90 minuter. Fokusgruppsintervjun spelades in på band och transkriberades sedan i sin helhet.

Mini-enkät

Enkäten innehöll sex påståenden att ta ställning till, enskilt och anonymt. Dessa påståenden anknöt till den familj som beskrivits i de föregående vinjetterna. I enkäten undersöktes tre områden: betydelsen av IFOs organisering, dess ekonomiska resurser samt socialarbetarnas kompetens. Inom vart och ett av dessa områden frågades efter dessa faktorerers påverkan på hur familjens behov bedöms respektive vilka insatser som föreslås. Den innehöll både fasta och öppna svarsalternativ och besvarades under ca 30 min.

Gruppintervju

Dagen avslutades med en gruppintervju där vi ställde sju frågor om den egna organisationens sätt att fungera. Frågorna berörde bl.a. hur klienters behov bedöms, vilka insatser som föreslås samt organisationens största fördelar respektive nackdelar. Tidsåtgången var max. 15 minuter per fråga, totalt 90 minuter. Intervjun spelades in på band och transkriberades sedan i sin helhet.

Fokusgrupps- och gruppintervjuerna kodades och indexerades i NUD*IST, ett datorprogram för analys av kvalitativa data.³ Det empiriska materialet kodades och analyserades utifrån delar av en *begreppslig struktur* som tidigare utvecklats

3 NUD*IST betyder Non-numerical Unstructured Data Indexing Searching and Theorizing. För en inblick i hur programmet kan användas, se Andersson, Blom, Morén och Sauer (2004).

av två av forskarna (Blom & Morén, 2007). Denna begreppsliga struktur sammanfattas i akronymen KAIMEr, d.v.s. kontext, aktörer, insatser, mekanismer samt resultat.⁴ Dessa huvudbegrepp är därtill preciserade i underbegrepp. Fokus i den här studien är begreppen »kontext«, »insatser« och »resultat«.⁵ Hela materialet sorterades alltså utifrån ett kodschema som ansluter till dessa begrepp, dessutom preciserade i (teoretiskt genererade) underkoder. Det empiriska materialet under varje huvudbegrepp sammanfattades i termer av förekommande och centrala *empiriska teman*, som på olika sätt är kopplade till och belyser grundfrågan om specialisering kontra integration. Dessa teman, och en teorigrundad diskussion i anslutning till dessa, redovisas i tablåer längre fram i artikeln.

Teoretisk referensram

I det här avsnittet redovisas och diskuteras

4 För en närmare beskrivning av KAIMEr som begreppsschema och teoretisk modell hänvisas till Blom och Morén, a.a., kapitel 12.

5 Med *kontexter* avses samhällelig och kulturell kontext, organisatoriska villkor i verksamheten samt klientens livsvärld. Med *insatser* avses primärt socialarbetares insatser i termer av metoder, tekniker och arbetssätt samt klienters insatser och ansträngningar, men även andra biståndsaktörers formella och informella insatser är viktiga att beakta. *Resultat* betecknar dels ytaspekter (t.ex. slutat missbruka, fungerande ekonomi), dels djupaspekter (t.ex. förändrad självbild, emotionell mognad), dels processaspekter (t.ex. gradvis eget ansvar för den egna förändringen).

några begrepp och teoretiska teman som haft betydelse för analysen av materialet.

Professionsstyrning vs. förvaltningsstyrning

Socialtjänsten är en organisation i samhället med uppgift att implementera och förvalta lagstadgade uppgifter att bistå människor i olika typer av utsatta livssituationer. Den är, annorlunda uttryckt, en politisk respons på central lagstiftning, i huvudsak Socialtjänstlagen (SoL). Av formella organisationsbeskrivningar framgår att det finns olika »problemgrupper« – t.ex. barn, ungdom, familjer, missbrukare – och att det finns en uppsättning lagar, regler och rutiner för att ta sig an dessa problem. Man förleds tro att uppgiften ytterst bestäms och styrs av socialtjänsten som förvaltning (Morén, 2001). Arbetsuppgiftens genomförande är emellertid avhängig olika professioner som bedriver sin verksamhet inom denna myndighet, t.ex. socionomer, psykologer, sjuksköterskor, omsorgspersonal.⁶ Professioner har per definition stor självständighet i sin yrkesutövning och vägleds i sitt arbete av sina särskilda kunskapsbaser, etiska regler och kulturer. Det innebär att

6 Här bör nämnas att socialt arbete ibland ifrågasätts som fri profession, bl.a. med hänvisning till att yrkesutövningen, inte minst i socialtjänsten, till en del är underkastad politisk styrning. I modern professionsforskning, utifrån vad man benämner det processuella synsättet, betraktas emellertid socialt arbete som en profession (se t.ex. Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008, kapitel 4).

det kan uppstå ett spänningsförhållande när organisationer inom den offentliga sektorn – vars regelsystem utgör en viktig del av professionernas jurisdiktion – på olika sätt försöker villkora och styra dessa professioners yrkesutövning (Abbot, 1998). Professioner tenderar också att konkurrera med varandra på en marknad. Härav följer att socialarbetare inte primärt är tjänstemän som ska låta sig definieras av socialtjänsten som förvaltning. De är i lika mån självständiga professionsutövare med uppgift att företräda och bistå utsatta människor – ibland i ett motsatsförhållande till den egna organisationen.⁷ De är också aktiva skapare av både politiken och förvaltningen (Perlinski, Blom & Morén, kommande).

Professionsstyrning kontra förvaltningsstyrning är ett relevant begreppspar när det gäller att undersöka eventuella skillnader mellan specialiserade respektive integrerade organisationsformer. Under dessa begrepp ligger ju två olikartade rationaler: styrning på basis av kunskap och kompetens samt professionella standards, eller styrning på basis av formella roller och soci-

7 Jfr SSR:s yrkesetiska riktlinjer, punkt 13, där socionomen åläggs skyldighet »att vidtaga åtgärder för att komma till rätta med kränkningar orsakade av organisationens arbetssätt ...«(http://www.ifsw.org/cm_data/Sweden_ethics_swe.pdf).

Jfr även de internationella socialarbetarstandards som finns hos International Federation of Social Workers (IFSW). I punkt 4.1.3 i dessa standards markeras en helhetssyn på människan, vilket torde kunna hamna i konflikt med multispecialiserade organisationer. (<http://www.ifsw.org/p38000398.html>).

aladministrativa regler. Det är en viss skillnad huruvida man talar om specialiserad/integrerad socialtjänst eller huruvida man talar om specialiserat/integrerat socialt arbete i socialtjänsten. I det förra fallet är fokus på organisationsformen, i det senare fallet på professionsutövningen.

Formell organisation (struktur) vs. situationsanpassad organisering (process)

Den formella organisationen må vara specialiserad eller integrerad, men för att förstå det fenomen som vi studerar – organisationens betydelse för klientarbetet – måste vi också undersöka den *omvandling* som sker i själva genomförandet (implementeringen). Det handlar med andra ord om den process som kontinuerligt tillförsäkrar situationsanpassad organisering (jfr t.ex. Hjern, 1994, 1995 och Horwath & Morrison, 2007). En organisationsförändring kan bestämmas gälla från ett visst datum, men det är själva processen under flera år därefter som avgör utfallet. Hur går denna process till och på vilka grunder sker den? Perspektivet lyfter fram några begrepp som blir viktiga att beakta, bl.a. arbetsledning och delegation. Arbetsledningens roll kan se olika ut beroende på var man befinner sig i spänningsfältet mellan formell organisation och situationsanpassad organisering. När det gäller delegation, dvs. på vilken nivå som viktiga beslut fattas, så är det rimligt anta att det påverkas av organisationsformen. Perspektivet sätter också sökljuset på samspelet mellan struktur och agent-

skap, dvs. hur individer förhåller sig till och handlar i olika strukturer (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson, 2003, särskilt kapitel 4; Archer, 2000). Hur förhåller sig socialarbetarna till den formella organisationen: anpassning/reproduktion eller förändring/elaboration? Samverkan mellan aktörer och delverksamheter i organisationen blir också viktigt att beakta, vilket berörs i nästa avsnitt.

Samarbete och fördjupad kompetens

I SOU 1999:97 (sid. 79 ff.) framhålls att funktionsbaserad specialisering bör förekomma i så liten utsträckning som möjligt, medan problembaserad specialisering kan förekomma under förutsättning att helhetssynen och generalistkompetensen inte äventyras. Under den tioårsperiod som förlutit sedan dess ser vi en utveckling mot alltmer specialiserade organisationsformer, ofta med hänvisning till behovet av fördjupad kompetens inom olika områden. Denna utveckling torde i sin tur – i syfte att bibehålla helhetssynen – kräva ökat samarbete mellan olika enheter och kompetenser. Man måste alltså samarbeta för att upprätthålla kompetens både på bredden och på djupet.

Boklund (1994) redovisar fyra olika former eller nivåer för samarbete mellan olika avdelningar och enheter inom socialtjänsten.⁸ I vårt fall är det intressant att, i anslutning till det empiriska materialet,

8 Liknande uppdelningar förekommer i andra studier av samarbete inom det sociala arbetets område, se t.ex. Horwath & Morrison (2007).

fråga hur dessa olika former för samarbete hänger samman med möjligheterna till fördjupad kompetens.

Separation – inget samarbete alls. Denna form innebär paradoxalt nog icke-samarbete, t.ex. att olika funktioner utformar olika insatser för en och samma klient/familj vid sidan av varandra, men utan att egentlig samarbete. Insatser för en och samma klient sker alltså parallellt och vid sidan av varandra.

Koordination – samordning. Denna form innebär samarbete i form av samordning mellan olika funktioner, ofta i form av remissförfarande. Förhållningssättet präglas av avgränsning och egentligt intresse för andra avdelningars eller funktioners perspektiv saknas. Det innebär att man överför frågor mellan varandra och adderar sina insatser.

Kollaboration – samverkan. Denna form innebär genuin samverkan som medför att avgränsade funktioner eller specialister möts i ett integrativt och komplementärt samarbete kring vissa frågor eller klienter/familjer för att tillsammans utforma insatser. Här föreligger också en vilja att ta del av varandras perspektiv och att insatser utformas i personliga möten och diskussioner.

Integration – sammansmältning. Denna form innebär att olika funktioner eller yrkesgrupper/uppgifter integreras med varandra och strävar efter att utveckla en generalistkompetens. Ytterst kan det innebära att alla gör samma eller liknande saker och har liknande ansvarsområden.

De två första formerna för samarbete, separation och koordination, torde innebära att avgränsade specialistkompetenser lever sina egna liv och förblir tämligen

opåverkade av angränsande funktioner. Det förefaller inte vara någon bra grogrund för att utveckla helhetssyn och generalistkompetens. I den tredje formen, kollaboration, skapas däremot förutsättningar för ett genuint utbyte mellan olika kompetenser. Inom ett team av socialarbetare i samverkan kan man alltså skapa både djup och bredd i kompetensen i varje enskilt fall. I den sista formen, integration, är det strävan efter generalistkompetens som dominerar. Själva sammansmältningen torde i sin tur vara hindrande för utvecklingen av avgränsade och fördjupade kompetenser. Sammantaget innebär det att olika former av samarbete har betydelse för möjligheterna att utveckla fördjupad kompetens.

Begreppet specialisering

När det gäller begreppet »specialisering« utgår vi från en definition av Doel och Shardlow (1998). Här finner vi – med viss modifiering av Blom (2004) för att passa in på svenska förhållanden – sex olika typer av specialisering av socialt arbete: (1) Fält (sjukhus, skola, kyrka etc.), (2) Omgivning (socialkontor, fältarbete, hemma-hos), (3) Ålder (barn, ungdomar, vuxna, äldre), (4) Problem (psykisk hälsa, missbruk, ekonomi etc.), (5) Metod (kognitiva metoder, case-management, lösningsfokuserat etc.) samt (6) Funktion (mottagning, utredning, insats). Sammantaget ser vi alltså sex olika typer av organisatorisk specialisering, därtill måste man tänka sig individuell specialisering hos enskilda socialarbetare. Problembaserad specialisering (punkt 4) är den vanligaste typen av specialisering i

svenska IFO-verksamheter (se Lundgren et al., 2009). I den här studien handlar det främst om specialisering av typ 3, 4 och 6. Som tidigare nämnts bygger den specialiserade organisationen på problemindelning, men även i viss mån funktionsindelning samt ålders-/kategoriindelning. Den kan därför sägas vara multispecialiserad. I den »blandade« organisationen finns ett grundläggande drag av funktionsbaserad specialisering, såtillvida att man gör en uppdelning mellan mottagning/utredning å ena sidan och råd och resurs å andra sidan. Det finns också en viss ålders- och problemindelning.

Analys av materialet

Redovisningen av analysen struktureras, som tidigare nämnts, utifrån de huvudbegrepp i KAIMEr som är tillämpliga i studien, dvs. kontext, insatser och resultat. I tablåerna nedan redovisas centrala empiriska teman i materialet. I anslutning till tablåerna följer en jämförande analys och diskussion. Innebörden i de olika organisationsformerna redovisas i avsnittet Metod och empiriskt material.

I den specialiserade organisationen framgår av materialet att kontakterna mellan socialarbetare i olika funktioner och avdelningar är tämligen formaliserad. Det finns en tydlig idé i verksamheten när det gäller formen, dvs. problemspecialiseringen, men socialarbetarna i studien uttryckte kritik och besvikelse över bristen på motsvarande idé och ansvarstagande från chefernas sida när det gäller att få till stånd samarbete och helhetstänkande om insatser. En av socialarbetarna i den spe-

cialiserade organisationen uttryckte det så här: *Fast jag tänker så här. Skulle jag vara chef i den här organisationen, då skulle jag vilja att mina medarbetare hade koll på vad var och en och de olika enheterna gör för något. Jag tycker att det ska komma uppifrån (cheferna), en önskan om samarbete.* (Gruppintervju).

I den integrerade organisationen är det närmast omvänt: den professionsbaserade styrningen mot helhetstänkande är stark och formen anpassas därefter. I den blandade organisationen ser vi ett spänningsfält mellan å ena sidan formella krav (som leder mot funktionsuppdelning) och å andra sidan professionsstyrning (som leder mot relationer och helhetstänkande). Vissa av dessa skillnader kan bero på andra faktorer än organisationsformen, men vi anar att de olika formerna ställer krav på olika typer av samarbete. Så här säger en socialarbetare i den blandade organisationen: *Den ena delen är ju mottagning och myndighet där utredningar görs och alla beslut fattas, den andra delen utför eller verkställer beslut i kreativ anda så att säga, utifrån de behovsbeskrivningar som är gjorda.* (Fokusgrupp).

Graden av professionsstyrning, dvs. i vilken mån socialarbetarna själva styr över beslut som rör klientarbetet, är i sig ett intressant tema som kommer till uttryck i underkategorin »delegation«. Delegationen i den specialiserade organisationen är begränsad och detaljerad, medan den i den integrerade organisationen är långtgående och ger beslutsrätt över allt som rör klientarbetet. Mellanformen har också en relativt långtgående delegation, men den varierar beroende på typ av beslut. I den specialiserade organisationen uttrycks det bl.a. så

här: *Vi har ju en delegationsordning på allt det vi gör - - hos oss är det väldigt detaljerat i kronor och ören vad vi får göra och inte göra.* (Gruppintervju). I den integrerade organisationen råder motsatt förhållande: *Vi har egen delegation på otroligt mycket,*

vi har ju en delegation som inte finns någon annanstans i Sverige. (Fokusgrupp).

Delegationen tycks också delvis åter spegla varierande former av arbetsledning. I den specialiserade organisationen fungerar arbetsledningen avgränsat i förhållande till

Tablå I.

Jämförelse mellan verksamheterna med avseende på kontextuella villkor

	Specialiserad	Blandform	Integrerad
Kontext	Formaliserade kontakter mellan olika funktioner och avdelningar Myndighetsutövning och lagstyrning dominerar över behandling	Organiserad dialog och tid mellan olika funktioner Balanserar myndighetsutövning och behandling	»Spontan« inre organisering av olika spetskompetenser Balanserar myndighetsutövning och behandling
Delegation	Delegationen är begränsad och detaljerad Svag professionell styrning av klientarbetet	Delegationen varierar beroende på typ av beslut Viss professionell styrning av klientarbetet	Delegationen är mycket långtgående – ger stort inflytande över klientarbetet Mycket stark professionell styrning av klientarbetet
Arbetsledning	Arbetsledning och rutiner brister när det gäller samverkan mellan olika funktioner Saknas en inre organisering för att tillförsäkra relationer och alliansbyggande Organisationsförändringen har primärt kommit uppifrån – viss motkraft från socialarbetarna (som agenter)	Arbetsledning via inre idémässig styrning – kreativt, öppet och tillåtande En balansakt: formella krav kontra styrning inifrån professionen Organisationsförändringen har primärt kommit underifrån – underlättar implementeringen	Arbetsledning ligger hos de socialarbetare som har kompetensen i enskilda fall Kommunikation och tillit är grundelement i organisationen Organisationsförändringen har primärt kommit inifrån – socialarbetarna (som agenter) genomför sin egen idé

olika specialenheter, men enligt socialarbetarna i studien brister den när det gäller ansvar för samverkan och samordning dem emellan. I den integrerade organisationen är arbetsledningen professionsgrundad; den ligger helt hos de socialarbetare som har kompetensen i enskilda fall. I mellanformen är arbetsledningen grundad i en idémässig styrning, som tycks sträva efter att kombinera formell ledning och kreativ frihet för socialarbetarna att utforma insatserna. På en fråga om arbetsledningens roll säger en av socialarbetarna i den blandade organisationen så här: *En stor fördel som jag tycker man kan se, det är att man kan komma med kontroversiella lösningar som snappas upp (av ledningen) och det tycker jag är hemskt intressant och det är roligt att se att man inte behöver vara fyrkantig.* (Gruppintervju).

I den specialiserade respektive integrerade organisationsformen fungerar *arbetsledningen* på olika sätt. I den specialiserade organisationen är det arbetsledningens uppgift att (1) upprätthålla en gränsdragning mellan enheterna, för att (2) kunna upprätta fungerande samarbete över dessa (formella) gränser. I den integrerade organisationen blir det arbetsledningens uppgift att (1) se till att det finns olikartade spetskompetenser, samt att (2) dessa spetskompetenser kombineras från fall till fall beroende på problem och behov. Här ser vi ett intressant motsatspar: å ena sidan ett ständigt pågående och informellt samarbete mellan professionsutövare – å andra sidan ett formaliserat sådant mellan olika specialiserade enheter. Härunder kan man ana två olikartade organisationslogiker som står mot varandra: den primärt socialadminis-

trativa kontra den primärt professionsbaserade. Dessa logiker torde i sin tur påverka möjligheterna till samarbete och fördjupad kompetens, ett tema som vi återkommer till.

Här gör sig påmint det analytiska temat om formell organisation (struktur) vs. situationsanpassad organisering (process). Den integrerade organisationen tycks inte stå i något motsatsförhållande till specialiserade medarbetare. Det föder snarare en annan typ av specialisering, där tid och kompetens hela tiden balanseras mot varandra. Den blandade organisationen blir i det sammanhanget särskilt intressant såtillvida att den i grunden är funktionsuppdelad, men samtidigt har en stark idémässig styrning mot helhetstänkande och integration. Man har alltså en formell styrning som liknar den specialiserade organisationen, men en idémässig styrning som liknar den integrerade organisationen. Alltså: det är inte i första hand en blandad organisationsform, utan det är en blandning (eller sammanbindning) mellan organisationsform och idéfundament – mellan formell organisation och situationsanpassad organisering.

Man kan också notera i materialet att organisationsförändringarna tillkommit på lite olika sätt i de tre verksamheterna. I den specialiserade organisationen har förändringen primärt kommit uppifrån, medan i den blandade och integrerade organisationen socialarbetarna har haft en mer aktiv roll både när det gäller idé och genomförande. Flera av socialarbetarna i den specialiserade organisationen – även om de accepterade specialiseringen som sådan – var kritiska till olika inslag i den rådande formen, men de såg samtidigt begränsade möjlig-

heter till revidering. I den blandade och integrerade organisationen var det mera naturligt att experimentera sig fram – inom ramen för den rådande grundformen. Här framträder en aspekt av temat struktur-agentskap: Den sociala interaktionen som miljö förefaller i den specialiserade organisationen primärt främja reproduktion, medan det i de senare fallen i högre grad främjar en kontinuerlig transformering av den sociala strukturen. Det kan alltså göra

skillnad huruvida man ser specialisering som en fråga om organisationsform eller som en bärande idé i klientarbetet.

När det gäller insatser är det påtagligt hur myndighetsutövning och behandling formellt skiljs åt i den specialiserade och den blandade organisationen, medan i den integrerade organisationen dessa inslag i insatserna genomförs integrerat av samma person eller team av professionella. Det är också följdriktigt att i de förra organisa-

Tablå 2.

Jämförelse mellan verksamheterna med avseende på insatser

	Specialiserad	Blandform	Integrerad
Insatser	Myndighetsutövning och behandling åtskiljs Specialisering kopplar primärt till funktioner och formell kompetens Primärt utbudsstyrning Insatser villkoras direkt av organisationen	Myndighetsutövning och behandling åtskiljs Specialisering kopplar primärt till funktioner och formell kompetens Primärt efterfråge- eller behovsstyrning Insatser villkoras av organiserad idéstyrning	Myndighetsutövning och behandling integreras Specialisering kopplar primärt till kunskaper och professionell kompetens Primärt efterfråge- eller behovsstyrning Insatser villkoras indirekt av organisationen
Helhetssyn	Organisatorisk idé om helhetssyn saknas	Organisatorisk idé om helhetssyn	Organisatorisk idé om helhetssyn
Samarbete/samverkan	Formaliserad samordning	Organiserad dialog mellan funktioner	Spontanorganiserad samverkan mellan kompetenser
Klientens insatser och delaktighet	Eftersträvas (men varierar mellan olika enheter)	Eftersträvas (en del av organisationsidén)	Eftersträvas (en del av organisationsidén)

tionerna specialisering primärt kopplar till funktioner och formell kompetens, medan i den senare specialisering primärt grundas i varierande kompetenser och erfarenheter hos enskilda socialarbetare. Skillnaden illustreras bl.a. i följande utsagor: *Vi i mottagningen beslutar om ekonomiskt bistånd, de som jobbar med utredning, där ska det mer handla om förändringsarbete.* (Fokusgrupp, blandad organisation). *Ja, vi socialarbetare har olika (kunskaper och kompetenser). I varje distrikt ska det finnas de som är duktiga på missbruk, barn och ungdom och ekonomi, det är så det ska vara.* (Fokusgrupp, integrerad organisation).

Man kan också se en intressant skillnad i hur insatserna formas i löpande samarbete mellan socialarbetarna, närmast som olika grader på en skala: i den specialiserade organisationen finns en formaliserad samordning (som dock inte tycks fungera särskilt väl), i den blandade finns en organiserad dialog mellan funktioner (i verksamheten benämnt dialogbord), i den integrerade organisationen ser vi i huvudsak spontanorganiserad samverkan mellan kompetenser.

Här finns skäl att återknyta till det analytiska temat om samarbete och fördjupad kompetens. Den specialiserade organisationen präglas primärt av samordning (koordination): socialarbetare med avgränsade problemområden strävar efter att på organisatorisk nivå skapa en kombination av bredd och djup i kompetensen. Det finns ett formaliserat remissförfarande mellan enheterna och samarbetets innehåll präglas av vad Boklund (1995) benämner den traditionella modellen. I den blandade organisationen ser vi snarare exempel på samverkan (kollaboration) mellan olika enheter, eller

snarare enskilda anställda inom enheterna, med avgränsad kompetens (utredande respektive utförande) som på organisatorisk nivå försöker skapa en kombination av bredd och djup i kompetensen. Tyngdpunkten ligger på att i genuin samverkan skapa flexibla lösningar i enskilda fall, vilket Boklund (a.a.) benämner den transitionella modellen. Den integrerade organisationen tycks emellertid inte passa in i någon av de teoretiskt definierade formerna för samarbete. Här ser vi socialarbetare som på den organisatoriska nivån förväntas besitta en generalistkompetens, men som i praktiken ändå utvecklar individuella spetskompetenser och därmed undviker »sammanmältning«. Gemensam behovsbedömning och skraddarsydd insatser utifrån den enskildes behov, ett slags »amöbisering« (jfr Hjern, 1994) av kompetensen hos flera enskilda socialarbetare, ligger dock i linje med vad Boklund (a.a.) kallar den behovsorienterade modellen. Sammantaget ser vi alltså i de tre organisationsformerna en strävan åt samma håll – en kombination av bredd och djup i kompetensen – men att man försöker uppnå detta på olika sätt: i den specialiserade organisationen handlar det primärt om formaliserad samordning, i den blandade organisationen om organiserad samverkan, i den integrerade organisationen om spontanorganisering i enskilda fall. Det senare tar sig bl.a. uttryck i någorlunda fasta arbetsformer, men som snabbt kan förändras efter behov: *Vi har ju också olika sådana grupper - - t.ex. som arbetar med ungdomar, och då är det en från varje distrikt som är med. Så vi har ju olika sådana här tvärgrupper i vår organisation.* (Fokusgrupp, integrerad organisation).

Distinktionen funktion-kompetens får alltså genomslag även när det gäller innehållet i insatserna. Problemspecialisering som idé syftar ju till att renodla och utveckla avgränsade kompetenser, men i praktiken – som det kommer till uttryck i den specialiserade och i viss mån även den blandade organisationsformen – förefaller uppdelningen i olika enheter/funktioner att beskära denna idé till att i huvudsak betyda *formell* kompetens. Det är som om myndighetsperspektivet tar överhanden och lägger en skugga över den professionella kompetensen. I den integrerade organisationen ser balansen annorlunda ut: den professionella kompetensen sätts mer i förgrunden – men utan att skriva ner betydelsen av ett myndighetsperspektiv. Man kan uttrycka det så att det i de förra fallen handlar om specialiserad socialtjänst (myndigheten i fokus), medan det i det senare fallet handlar om specialiserat socialt arbete i socialtjänsten (professionsutövningen i fokus). Det är en viktig skillnad som ger specialisering olika innebörder.

Av mini-enkäten framgår några intressanta iakttagelser av hur insatserna villkoras av verksamhetens formella organisation. I den integrerade och den blandade organisationen instämmer alla helt eller delvis i påståendet att organisationen påverkar vilka insatser som föreslås, i den specialiserade instämmer alla delvis. Men vilken är denna inverkan? Motiveringarna i de öppna svaren tyder på att organisationen i den integrerade verksamheten primärt har en *indirekt* betydelse, d.v.s. att den skapar utrymme och frihet för socialarbetarna att forma insatserna i varje enskilt fall. Ett betydande citat: *Möjliga insatser begränsas bara av min och klien-*

tens kreativitet, lätt att tänka nytt – formge sina egna insatser. I den specialiserade verksamheten förefaller organisationen ha mera av en *direkt* betydelse för insatserna, såtillvida att det formas olika typer av insatser inom de olika enheterna. Två betydande citat: *I en funktionsindelad organisation jobbar man ofta fram sina egna insatser inom respektive enhet* samt att *man har upparbetat olika insatser inom respektive kompetensområde.* I mellanformen talar flera av socialarbetarna om att organisationen gjort det lättare att se helheten, t.o.m. så att »nya organisationen tvingar oss att se familjens behov utifrån en helhetssyn«. När det gäller faktiska insatser talas om en flexibilitet och dialog med klienten som påminner om utsagor i den integrerade organisationen.

När det gäller organisationens direkta respektive indirekta betydelse för insatserna, så kan man också i materialet ana en skillnad mellan ett *utvändigt* respektive ett *invändigt* förhållande till insatserna. I det första fallet, vilket främst präglar den specialiserade organisationen, uppfattas insatser som en befintlig och i huvudsak fördefinierad »arsenal« i socialtjänsten; insatsen framstår som en »fast vara« som ligger på lager och kan plockas fram när en presumtiv klient infinner sig. I andra fallet, vilket främst präglar den integrerade och den blandade organisationen, uppfattas insatser snarare vara något som formas i varje enskilt fall på basis av den professionella kompetensen och dialogen/relationen med klienten. Det innebär att klienten och dennes ansträngningar tillskrivs en större och mer aktiv del i insatsen.

När det gäller resultat ger det empiriska materialet endast indikationer på hur denna fråga hanteras i verksamheten samt hur medarbetarna ser på betydelsen av uppföljning och utvärdering. Utfallet är nedslående, men knappast överraskande, såtillvida att det i samtliga fall saknas en organisatorisk idé om uppföljning och utvärdering. En skillnad är emellertid att det i den specialiserade och blandade organisationen primärt uppfattas som ett ledningsansvar, medan det i den integrerade formen primärt anses vara en professionsfråga och dito ansvar. Återigen kan vi i materialet se uttryck för de två underliggande organisationslogikerna: den primärt socialadministrativa kontra den primärt professionsbaserade.

Sammantaget visar materialet på en mängd skillnader när det gäller hur verksamheten genomförs i de olika organisationsformerna. Huruvida dessa skillnader kausalt följer av organisationsformen har vi inte underlag att dra slutsatser om i den här studien. I vissa avseenden – t.ex. när det gäller skillnader i behov av samverkan – så

är det rimligt anta att det beror av organisationsformen. I andra avseenden – t.ex. skilda grader av delegation – kan skillnaderna även bero av faktorer utanför organisationen, såsom kommunstorlek, geografiskt läge, skilda politiska majoriteter, kulturella skillnader i kommunen etc. Interna faktorer i verksamheten som ledarskap och klimat har sannolikt också betydelse.

Organisationsform och verksamhetsinnehåll – ett tentativt resonemang

Även om studien är deskriptiv till sin karaktär, så finns i materialet en del intressanta iakttagelser som ger underlag för ett mer tentativt och hypotesgenererande resonemang om kopplingen mellan organisationsform och verksamhetsinnehåll. Vi såg bl.a. ett övergripande spänningsfält mellan den socialadministrativa och den professionsbaserade organisationslogiken. I den förra är specialiserade insatser primärt kopplade till funktioner och formell kom-

Tablå 3.

Jämförelse mellan verksamheterna med avseende på synen på resultat

	Specialiserad	Blandform	Integrerad
Resultat <i>Organisation och ansvar</i>	Organisatorisk idé om uppföljning och utvärdering saknas Uppföljning och utvärdering ses primärt som en ledningsfråga	Organisatorisk idé om uppföljning och utvärdering saknas Uppföljning och utvärdering ses primärt som en ledningsfråga	Organisatorisk idé om uppföljning och utvärdering saknas Uppföljning och utvärdering ses primärt som en professionsfråga

petens, medan i den senare specialiserade insatser primärt är grundade i kunskaper och professionell kompetens. Den senare tycks också befordra större tyngd i helhets-syn och personkontinuitet i klientarbetet. Det är också rimligt tänka sig att dessa logiker kan vara samtidiga och delvis sammanvävda, d.v.s. att olika organisationsformer kan ha olika tyngdpunkter i dessa underliggande logiker.

Av det empiriska materialet framgår att den inre organiseringen – d.v.s. specialisering/ integration som process – tycks ha en större betydelse än den formella organisationen. Man kan tala om en *överbrygningsprocess* mellan formell organisation och klientarbetets innehåll och genomförande. I det sammanhanget framstår arbetsledning som central. I den specialiserade formen fungerar arbetsledningen relativt traditionellt i »raka rör« i förhållande till olika funktioner, medan i den integrerade formen de högre cheferna snarast utgör ett »skydd« för socialarbetarna som tillförsäkrar en professionsstyrning i klientarbetet. Konkret kommer det också till uttryck, som vi har sett, i olika delegationsordningar. Även om dessa specifika förhållanden gäller för de verksamheter som studerats, så förefaller arbetsledning och delegation mer generellt vara viktiga betingelser i överbrygningsprocessen.

Låt oss stanna upp vid professionsstyrning som bärande idé i klientarbetet. Vilka är de nödvändiga betingelserna för en sådan ordning? Socialarbetarna i den integrerade organisationen återkom flera gånger till delegationen som en sådan betingelse. De framhöll också att den i sin tur skapar enkelhet i arbetet, större utrymme för hel-

hetssyn, öppenhet mellan kollegor samt en känsla av delägarskap i verksamheten. Vi prövade att sätta spaden lite djupare i jorden: finns det något mer grundläggande i verksamheten som möjliggör denna långtgående delegation? Det svar vi fick var att verksamhetsledningens tillit till socialarbetarna som kompetenta och självständiga professionsutövare är den betingelse som möjliggör delegationen. *Tillit* framstår alltså som ett grundelement i överbrygningsprocessen – åtminstone om det är professionsstyrning som eftersträvas. Tillit förefaller för övrigt vara en genomgående och viktig dimension i många sociala sammanhang, inte bara när det gäller socialt arbete i socialtjänsten (se t.ex. Aronsson & Karlsson, 2001).

I den specialiserade organisationen *tilldelas* socialarbetarna olika specialiserade roller, som de (i det undersökta fallet) tycks ha svårt att överskrida. I den blandade organisationen tilldelas man likaledes olika roller, men en stark idémässig styrning om helhetssyn gör att man oftast kan överskrida dessa roller och samarbeta i enskilda fall. I den integrerade organisationen *intar* socialarbetarna olika roller och samarbetskonstellationer från fall till fall. Oberoende av formell organisation tycks det alltså vara nödvändigt att ständigt överskrida specialiserade uppdelningar – vi talar här om behovet av rollöverskridande (Blom & Morén, 2007). Det tycks i sin tur aktivera enskilda socialarbetares professionsansvar. Sammantaget kan vi alltså ana ett möjligt mönster av samverkande förhållanden på olika nivåer som kan hjälpa oss förstå överbrygningen mellan formell organisation och klientarbetets genomförande: Det är nödvän-

dig att aktivera socialarbetarnas professionsansvar, vilket förutsätter överskridande av specialiserade roller, vilket i sin tur förutsätter kontextuella villkor i form av t.ex. tillit från verksamhetsledningen och en idémässig styrning om helhetssyn. Det är ett sätt att fånga den underliggande dynamik som kan göra begriplig hur en formell organisationsform leder till ett förändrat arbetssätt i praktiken.

Sammanfattning och slutsatser

Av studien framgår att utformningen av klientarbetet ser olika ut i de olika organisationsformerna. Själva utfallet för klienterna kan vi däremot inte uttala oss om på basis av den här studien. Det undersöks i en annan delstudie av projektet (Blom, Perlinski & Morén, 2009). I den specialiserade och den blandade organisationen möter klienten flera socialarbetare i olika enheter som på olika sätt, mer eller mindre framgångsrikt, samverkar och samordnar sina insatser i syfte att tillgodose helhetssyn. I den specialiserade organisationen strävar socialarbetarna efter samarbete, men är missnöjda med att det inte fungerar på ledningsnivå. I den blandade organisationen har man som en del av verksamhetsidén utvecklat relativt fungerande former för samarbete (s.k. dialogbord). I den integrerade organisationen möter klienten en socialarbetare med huvudansvar, som i sin tur vid behov »spontanorganiserar» tillfälliga team av spetskompetenser i syfte att tillgodose klientens behov. I den studerade organisationen förefaller man lyckas väl med

detta. I de förra fallen ser vi hur myndighetsutövning och behandling åtskiljs (som en följd av funktionsuppdelning), medan i det senare fallet dessa inslag genomförs integrerat av samma person eller team av professionella. I materialet finns också tecken på att klienten ges en större grad av delaktighet i sin förändring i den blandade och den integrerade organisationen jämfört med den specialiserade. Detta intryck förstärks av resultat i den klientstudie som nämns ovan (Blom, Perlinski & Morén, a.a.).

Av studien framgår att olika former av samarbete har betydelse för möjligheterna att uppnå en optimal balans mellan bredd och djup i kompetensen. I ena fallet samarbetar man i en specialiserad respektive blandad organisation i syfte att tillgodose organisatorisk helhetssyn, medan man i andra fallet samarbetar i en integrerad organisation i syfte att tillgodose fördjupad kompetens. Specialisering förefaller kräva en »tilläggsorganisation» för att säkra helhetssynen (= mycket samordning och möten mellan formellt uppdelade enheter) medan integration kräver en »tilläggsorganisation» för att säkra behovet av fördjupad kompetens (= spontanorganisering av professionella i enskilda fall). Det finns alltså skäl att ifrågasätta det ofta anförda argumentet att specialiserad organisationsform – i motsats till integrerad organisation – leder till ökad kompetens hos socialarbetarna. Vår studie visar att även en integrerad organisation både kan kräva och föda fördjupad kompetens hos socialarbetarna. I det ena fallet är medlet en organisatorisk avgränsning, i det andra fallet handlar det om balansen mellan bredd och djup i kompetensen hos enskilda socialarbetare. Det är alltså viktigt att göra

en åtskillnad mellan specialiserad organisation och specialiserad kompetens.

På en mer övergripande nivå förefaller de studerade organisationsformerna bygga på olikartade rationaler. Den specialiserade organisationen, och även i viss mån den blandade, tenderar att i högre grad markera myndighetsrollen, medan den integrerade organisationen markerar den professionella kompetensen. Här ställs mot varandra å ena sidan den sociala förvaltningens (myndighets-)perspektiv och å andra sidan det sociala arbetets (professions-)perspektiv. Det återspeglar i sin tur olika balanser mellan struktur och agentskap: den förra är primärt kopplad till strukturen, den senare till agentskap. Följdriktigt ser vi i främst den integrerade organisationen, men även i den blandade, mer av situationsanpassad organisering. Socialarbetarna intar en mer aktiv roll i omvandlingen från formell organisation till klientarbetets utförande i praktiken, vad som ju ytterst avgör utfallet för klienterna.

Vi har också sett uttryck för möjliga mönster av samverkande förhållanden som kan göra begriplig dynamiken i denna omvandling. Kontextuella villkor i form av t.ex. tillit och idémässig styrning tycks vara grundläggande för att socialarbetarna ska ta sitt fulla professionsansvar och arbeta rollöverskridande (mellan specialiseringar) för klientens bästa.

Den begränsade forskning som finns om specialiserade/integrerade organisationsformer i socialt arbete har som huvudsaklig ambition att finna ut vilken organisa-

tionsform som ger det bästa utfallet för klienterna. Forskningsläget är som vi visat kluvet – det finns resultat som talar för respektive emot bägge organisationsformerna. Det beror bl.a. på att forskningen studerat olika typer av organisationer och gjort det på olika vis. Men sannolikt beror det även på att man framförallt fokuserat på organisation som struktur och i mindre utsträckning på organisering som social process (jfr. Carlsson, 1993; Clegg & Hardy, 1996; Scott, 2003). I den här studien har vi i tre empiriska exempel sett hur problematiken – specialisering kontra integration – kan mötas på två sätt: 1) Man strävar efter att skapa integration (helhetssyn) inom ramen för en specialiserad/blandad organisation, eller 2) man strävar efter att skapa fördjupad kompetens inom ramen för en integrerad organisation. Oberoende av organisationsform krävs både bredd och djup i kompetensen hos socialarbetarna. Det är vår slutsats att oavsett vilken av dessa organisationsformer socialtjänsten har så krävs olika former och grader av samverkan för att uppnå den socialarbetarkompetens som klienterna behöver möta. Våra resultat tyder alltså på att det vid studier av det sociala arbetets organisation är rimligt att ställa följande fråga: Vilka är de optimala organisatoriska villkoren för att uppnå en bra balans mellan bredd och djup i kompetensen hos socialarbetarna? Inte minst är det viktigt i en tid då allt fler socialtjänstorganisationer blir specialiserade utan att det finns något tydligt stöd i forskningen för en sådan utveckling.

Referenser

- Abbot, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Andersson, K., Blom, B., Morén, S. & Sauer, L. (2004). *Teorigenerering och kvalitativ analys I NUD'IST*, Rapport nr 50, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.
- Archer, M. (2000). *Being human: The problem of agency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aronsson, G. & Karlsson, J.Ch. (Red.) (2001). *Tilllitens ansikten*. Lund: Studentlitteratur.
- Astvik, W. & Aronsson, G. (1999). »Home Care Workers as Specialists or Generalists – Quality in Work and Care« *Proceedings/Work, Stress and Health '99, Organization of Work in a Global Economy*, 11-13 March 1999, Baltimore, Maryland, USA.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2005). »En sak i taget? Om specialisering inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg« *Socialvetenskaplig tidskrift*, Häfte 2/3, s. 125-148.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2007). »Unitarian ideals and professional diversity in social work practice – the case of Sweden.« *European Journal of Social Work*, 10, 55-72.
- Blom, B. (1998). *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Om villkor, processer och konsekvenser*. Akademisk avhandling, Umeå universitet.
- Blom, B. (2004). »Specialization in social work practice – effects on interventions in the personal social services.« *Journal of Social Work*, 4:1, 25-46.
- Blom, B. & Morén, S. (2007). *Insatser och resultat i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Blom, B., Perlinski, M., & Morén, S. (2009). *Organisational Structure as Barrier or Support in the Personal Social Services? – Results From a Client Survey*. Paper presented at: Dilemmas for Human Services 2009, the 13th International Research Conference »Breaking Down the Barriers«, Staffordshire University, 10 - 11 September 2009.
- http://www8.umu.se/socw/personal/Personalsidor/Blom_Bjorn.html
- Boklund, A. (1994). *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg* (Rapport i socialt arbete Nr 71). Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Carlsson, L. (1993). *Samhällets oregellighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*. Stockholm: Symposion Graduale.
- Challis, D. & Ferlie, E. (1988). »The myth of generic practice: Specialization in social work.« *Journal of social policy*, 17, 1-22.
- Clegg, S. R., & Hardy, C. (1996). »Organizations, organization and organizing.« In S. R. Clegg, C. Hardy & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of organization Studies*. London: Sage.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999). *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J. Ch. (2003). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Doel, M. & Shardlow, S. M. (1998). *The New Social Work Practice*. Arena, Aldershot.
- Fuller, R. & Tulle-Winton, E. (1996). »Specialism, Genericism and Others: Does It Make a Difference? A Study of Social Work Services to Elderly People.« *British Journal of Social Work*, Vol. 26 Issue 5, p. 679-698.
- Hjern, B. (1994). *Svenskt paradigmskifte: organisering av lokal generalistkompetens*. Statsvetenskapliga institutionen. Umeå universitet.
- Hjern, B. (1995). *Svenskt regimbyte: organisering av kommunal kompetens*. Statsvetenskapliga institutionen. Umeå universitet.
- Horwath, J. & Morrison, T. (2007). »Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients.« *Child Abuse and Neglect*, 31, 55-69.
- <http://www.ifsw.org/p38000398.html>
- Jergeby, U. (1999). *Att bedöma en social situation: tillämpning av vinjettmetoden*. Stockholm:

- Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS).
- Johansson, S. (2003). *Socialtjänsten som organisation. En forskningsöversikt*. Socialstyrelsen.
- Khoo, E. (2004). *Protecting our children: a comparative study of the dynamics of structure, interventions and their interplay in Swedish child welfare and Canadian child protection*. Umeå universitet, akademisk avhandling.
- Lundgren, M., Blom, B., Morén, S. & Perlinski, M. (2009). »Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988-2008.« *Socialvetenskaplig Tidskrift* vol. 8 nr 2, s. 162-183.
- Minas, R. (2005). *Administering poverty: studies of intake organization and social assistance in Sweden*. Akademisk avhandling, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Morén, S. (2001). »Relationen som förändringsvillkor.« *Utan fast punkt – Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete*, Socialstyrelsen.
- Patton, M.Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. California: Sage.
- Perlinski, M., Blom, B. & Morén, S. (kommande). The dialectics between specialisation and integration. Politicians' and managers views on forms of organisation in the Swedish social services. (Inskickat manuskript).
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: rational, natural and open systems* (5 uppl.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Socialstyrelsen (2006). »Individ och familjeomsorgen, Lägesrapport 2005.« Socialtjänst i utveckling (SOU 1999:97).
- Soydan, H. & Ståhl, R. (1994). »How to use vignette technique in cross-cultural social work research.« *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1994:3, 75-80.
- Stevenson, O. (2005). »Genericism and Specialization: The Story since 1970.« *British Journal of Social work*, 35, 569-586.
- Svensson, K., Johnsson, E. & Laanemets, L. (2008). *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Söderfeldt, M. (1997). *Burnout?* (Meddelanden från Socialhögskolan 1997:2), Lund: Lunds universitet.
- Wiklund, S. (2006). *Den kommunala barnavården: om anmälningar, organisation och utfall*, Akademisk avhandling, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

Summary

Specialization or integration? A study of social workers' view on working conditions and interventions in three organisational forms

Since the early 1980s the Personal Social Services (PSS) in Swedish municipalities have changed from more integrated models of work, based on generic views, towards specialized groups with specific tasks. This article reports a study with the aim of describing, analysing and comparing social workers' work modes and attitudes to specialization and to integration in three Swedish municipalities with different organizational forms: specialized, integrated and a mixed form of organization.

Research in this area is rather limited and the state of knowledge is vague or dual: there is research supporting both specialization and integration. One study shows, for example, that specialization is most effective during the investigation and planning of interventions, while generalism is most suitable during implementation. Another study shows the advantages of specialization regarding client categories, combined with generalism in implementation. In the Anglo-Saxon countries this issue seems to have attracted more attention, and

social work practice is often carried out in more specialized organizations. Notably, however, there are very different types of specialization, while the research object is somewhat ambiguous.

This study shows that the content and mode of client work differs within the three organizational forms. In the specialized organization the social workers strive to cooperate in order to achieve a comprehensive view of clients. In the mixed organization, this kind of cooperation is built into the organization form in terms of formalized »dialogue tables«. In the integrated organization, the clients meet a social worker who has almost full devolution and discretion, but who when necessary spontaneously organizes temporary teams of colleagues with specialist competences. The conclusion is that, irrespective of the organizational form within the PSS, some form of cooperation is needed in order to achieve the social work competence necessary to meet the needs of clients.