

IFMS – vad hände sedan?

Utvärderingsrapport 2012

Karen Ask, Fredrik Björk och Anders Edvik
Malmö högskola

2012-09-25

Uppdraget

Projektet "Ingen faller mellan stolarna" är ett tvåårigt projekt som avslutades den 31/12 2010 och som drivits av Malmö stad med stöd av Socialstyrelsen. Projektet har varit stadsövergripande och målet har varit att uppnå samarbetsformer mellan Individ- och Familjeomsorg (IoF) och Vård och Omsorg (VoF) som gör att personer som är, eller riskerar att bli, hemlösa och vars problematik berör båda verksamheterna, ska kunna ta del av förbättrade och samordnade insatser.

Då implementeringen av de samarbetsformer som har arbetats fram kommit igång under hösten 2010 ser Malmö stad det som viktigt att detta arbete följs upp. Det är viktigt att ta reda på hur samarbetet mellan verksamheterna fungerar efter det att samarbetsmodellen har varit igång under en längre period. Att en sådan uppföljning sker har setts som viktigt både av projektets ledning samt av de utvärderare från Lunds universitet som tidigare har följt projektet. Från organisationens sida ser man det också som viktigt att undersöka om användandet av modellen sker enligt plan eller om det i vissa stadsdelar har justerats.

Utvärderingens syfte är att undersöka hur implementeringen av projektet har skett i de olika stadsdelarna. Från början var det tänkt att utvärderingen skulle:

- få en överblick hur samarbetet fungerar enligt samarbetsmodellen
- undersöka om projektets arbetsmodell kommit att användas på andra områden
- följa upp vad som händer med projektledarnas rekommendationer enligt slutrapporten
- genomföra en enkät avseende samarbetet på handläggarnivå hos IoF och VoO

samt

- undersöka hur många ärenden som stadsdelarna har gjort efter ett års tid
- jämföra nya ärenden med gamla ärenden och undersöka om beslutshandlingen har effektiviserats samt, om möjligt, se om skillnader för brukaren har skett

Under utvärderingens uppstartsfas blev det tydligt att det inte fanns användbart material för att kunna täcka de två sista punkterna. De resurser som avsatts för detta kom att i samråd med uppdragsgivaren omfördelas för att stärka de övriga punkterna.

Slutsatserna i korthet

Samarbetet mellan IoF och VoO när det gäller ärenden av den typ som avses i IFMS beskrivs som väl fungerande, men de former detta tar sig skiljer sig mellan stadsdelarna. Det konkreta användandet av den arbetsmodell som togs fram inom IFMS-projektet är också begränsat. I några stadsdelar används det endast i mycket begränsad omfattning, medan man i andra utvecklat förenklade modeller baserat på IFMS-förlagan.

Generellt beskrivs IFMS-projektet och den därpå följande processen som viktiga för utvecklingen av verksamheten. Man upplevde projektet som väl underbyggt och med en brett deltagande av operativ personal.

De viktigaste bestående resultaten av projektet beskrivs som etableringen av det så kallade "tolkningsföreträdet", dvs om en handläggare inom den ena förvaltningen menar att ärendet också angår den andra, är denna skyldig att delta i processen.

Respondenterna uppger också att samarbetskulturen har stärkts och utvecklats. Samtidigt har det i flera fall utvecklats tvärorganisatoriska strukturer – i form av exempelvis mer eller mindre regelbundna möten på olika nivåer. Resultatet är att man på flera håll kommit till en situation där samarbetet på handläggarnivå sker utan större åthävor – man "löser situationen för medborgaren först och diskuterar vem som skall betala i efterhand".

På flera håll menar man att "det borde vara så" att handläggningstiden för ärenden av denna typ förkortats, medan man i andra stadsdelar säger att det är "osäkert". En allmän uppfattning är att "i vår stadsdel fungerade det bra även innan projektet".

Man lyfter också fram att projektet endast innefattade två kommunala förvaltningar. För projektets målgrupp kan det ofta vara så att exempelvis primärvård och psykiatri också är involverade. Betydelsen av samverkan även med dessa organisationer betonades av flera respondenter, och det har varit mycket tydligt att denna samverkan upplevs fungera olika väl i olika stadsdelar.

Flera av respondenterna har uppgett att det förhållningssätt till samverkan som utvecklats inom ramen för IFMS också kommit till användning i samverkan mellan förvaltningarna inom andra områden.

I slutrapporten för IFMS-projektet gjorde projektledarna några rekommendationer för det fortsatta arbetet:

- stadsövergripande samordning och uppföljning av arbetssättet bör ske kontinuerligt
- att medarbetarenkäten genomförs kontinuerligt

Samordning och uppföljning har under tiden mellan projektets avslutande och denna utvärdering inte skett i någon större utsträckning. Arbetet har med att implementera modellen har i huvudsak ägt rum i respektive stadsdel. Man kan dock se denna utvärdering som en sådan gemensam insats. Medarbetarenkät gällande samverkan, med i stort sett samma frågor som originalenkäten, har också genomförts inom ramen för projektet. Resultat av denna redovisas separat, men generellt kan sägas att svaren följer mönstret från den tidigare enkäten men med aningen lägre värden.

Utvärderingens genomförande

Syftet med utvärderingen är att undersöka implementeringen av samverkansmodellen IFMS. Detta kan förstås i termer av nya och/eller förändrade arbetsmetoder, rutiner, tillvägagångssätt i det vardagliga arbetet som stöd för dem som berörs av nämnda modell. Syftet rymmer både en kvalitativ intervjuundersökningsaspekt som rör förståelsen för modellens tillämpbarhet i och betydelse för det vardagliga arbetet, samt en kvantitativ enkätundersökning som är relaterad till tidigare uppföljningar och arbetsplatsundersökningar.

Urval av informanter

Utifrån uppföljningens omfattning och inriktning har fem stadsdelar valts ut för medverkan: Limhamn-Bunkeflo, Oxie, Centrum, Fosie samt Rosengård. Stadsdel Kirseberg tillfrågades, men tackade nej på grund av pågående förändringsarbete. Valet av stadsdelar gjordes dels utifrån geografisk spridning och storlek, dels utifrån stadsdelens tidigare erfarenhet av modellens utvecklingsarbete. För såväl intervjuer som enkäter har informanter valts ut representerande berörda förvaltningar: Individ- och familjeomsorg samt Vård- och omsorgsförvaltning.

Enkätundersökning

Enkäterna sändes ut via e-post till personal vilka i sitt vardagliga arbete berörs av nämnda modell. Totalt antal respondenter som enkäten sändes ut till uppgår till 40 stycken, och antalet svarande uppgår till 20 st. Bortfallet uppgår till 50% vilket innebär att svaren inte är representativa för organisationerna i stort. Eftersom uppföljningen inte har för avsikt att statistiskt säkerställa någon korrelation mellan variabler såsom anställningstid och syn på samverkan, verksamhetsområde och uppfattning rörande modellen, anser vi att bortfallet inte påverkar den samlade bild som underlaget ger. Vidare kan resultaten av enkäterna relateras till tidigare uppföljningar, vilket synliggör eventuella förändringar i synen på samverkansarbetet. Frågorna i enkäten, se bilaga 1, bygger på dels en tidigare genomförd enkätundersökning som använts i anslutning till utvecklingen av IFMS-modellen, dels teoretiska begrepp rörande lärande, förändring och meningsskapande. Begreppen är valda utifrån ett brett perspektiv på implementering där IFMS-modellen ses som ett nytt och/eller förändrat sätt att arbeta på i ärenden som inte på förhand kan sägas tillhöra den ena eller andra förvaltningen. Modellen bör således förstås som en utgångspunkt för ett förändrat förhållningssätt till både arbetsuppgifternas utförande och den samverkande motpartens roll och funktion. Till grund för sådan förändring ligger lärande om nya principer för samverkan och lärande om motpartens verksamhet.

Intervjuundersökning

Intervjuerna genomfördes enskilt och/eller i mindre grupper ute på respektive informants arbetsplats. Intervjuerna tog cirka en timme att genomföra, och valet av informanter gjordes i samråd med ledningspersonal. Intervjufrågorna var semistrukturerade och utgick från i förväg inringade områden. Eftersom förutsättningarna skiftade år stadsdelarna och verksamheterna emellan övergick intervjuerna ofta till öppna samtal. Intervjuerna genomfördes med ledningspersonal samt anställda inom valda stadsdelar. Totalt genomfördes 11 intervjuer.

Bearbetning och analys av empiri

Bearbetningen av datamaterialet har skett löpande under uppföljningens gång. Intervjuerna har transkriberats och har därefter analyserats utifrån studiens syfte. I fokus för denna del har informanternas förhållningssätt gentemot IFMS-modellen och till den samverkande motparten stått. Det rör sig bland annat om huruvida modellen har någon betydelse för det vardagliga arbetet eller ej samt om förändrade former för samverkan upplevs som meningsfulla. Det handlar vidare om upplevelsen av samarbetet med kollegor tillhörande motsatta samverkansområde, och om modellen har anpassats till de specifika förutsättningar som respektive verksamhet utgörs och omfattas av. På liknade sätt har enkätresultaten bearbetats. Svaren på enkätfrågorna har sammanställts och relaterats till det syfte uppföljningen utgår från.

IFMS och dess bakgrund

I slutrapporten från IFMS beskrivs dess bakgrund på följande sätt:

”Genom en kartläggning som genomfördes i Malmö 2007, uppmärksammades en grupp personer som hade en sammansatt problematik som berörde både Individ och Familj (IoF) och Vård och Omsorg (VoO) och som riskerade att falla mellan stolarna mellan de båda verksamheterna. Med bakgrund av detta ställde Malmö stad en ansökan till Socialstyrelsen som beviljade medel för projektet ”Ingen faller mellan stolarna” i Malmö. Projektiden avsåg två år, projektet inleddes den 1 januari 2009 och avslutades den 31 december 2010. Projektet har varit stadsövergripande och organisatoriskt placerat under stadsdelsförvaltning Centrum, där också projektets samordnare har sin organisatoriska hemvist. Två projektledare anställdes för genomförandet.”

Projektets mål beskrivs så här:

”Syftet med projektet har varit att få en bild av vilken organisation och vilka former av samarbete mellan IoF och VoO som behövs och utifrån detta främja utvecklingen av gemensamma, stadsövergripande metoder så att den samlade kompetensen inom Malmö stad kommer målgruppen till del. Målet har varit att uppnå samarbetsformer i syfte att kunna erbjuda personer vars problematik berör båda verksamheterna förbättrade samordnade insatser i öppen form och i form av boende.”

En viktig del i projektet var utvecklandet av processbeskrivningen. Denna baserades på det omfattande kartlägningsarbete som projektledarna genomförde under 2009. Processbeskrivningen är en metod att följa ärendets gång och för att tydliggöra processen som ärendet befinner sig i. Den är starkt präglad av principerna bakom Lean production, som har sina rötter i de produktionssystem som utvecklats inom Toyota. I början av projektet genomfördes en analys av ett extremfall där det kunde ta 61 dagar från att en granne gjorde anmälan om en hyresgäst till förslag till beslut. I processbeskrivningen har den teoretiska ärendetiden minskat till 16 arbetsdagar.

Identifierat utvecklingsbehov

I projektrapporten framkom också att man uppmärksammat behov av att utöka samarbetet för aktuell målgrupp med ytterligare aktörer, både inom och utom kommunala verksamheter. Detta gällde exempelvis Försörjningsstöd och Barn- och familj inom IoF samt Psykiatrins öppenvård och Primärvården inom region Skåne. En involvering av ytterligare samarbetspartners låg dock utanför projektets ramar. Man menade dock att en sådan utökning av samarbetspartners skulle vara viktig för målgruppen och föreslog att frågan skulle aktualiseras när väl den framarbetade samarbetsmodellen inarbetats i ordinarie verksamhet. I projektet framkom också förslag om att använda den framtagna processbeskrivningen vid gemensam handläggning även med andra målgrupper, t ex i barnärenden. Man menade att då processbeskrivningen är relativt generellt utformad, skulle den kunna användas för samarbete oberoende av målgrupp.

Projektledarnas rekommendationer

För att "säkerställa att det *gemensamma handläggningsarbetet* i enlighet med processbeskrivningen inte utvecklas olika i stadsdelarna", föreslog projektledarna att stadsövergripande samordning och uppföljning av arbetssättet skulle ske kontinuerligt. Man föreslog att detta skulle kunna ske genom att *uppdraget placeras centralt*. I uppdraget bör, menade man, också ingå att ansvara för det strategiska utvecklingsarbetet avseende samarbetet mellan IoF och VoO och då även en eventuell utökning av samarbetspartners. Ett alternativ till detta förslag, menade man, kunde vara att stadsdelarna utser en samordnare som sammankallar berörda enhets/sektionschefer för uppföljning och utveckling av samarbetet där även frågor om större gemensamma utbildningsinsatser kan lyftas.

Det löpande samarbetet och kunskapsutbytet liksom övriga faktorer, *ekonomi samt stöd från ledning*, rekommenderades att respektive stadsdel skulle att följa upp.

För att ytterligare följa utvecklingen av samarbetet mellan IoF och VoO föreslogs också att medarbetarenkäten, som mäter medarbetarnas upplevelse av samarbetet mellan IoF och VoO, skulle följas upp kontinuerligt med första tillfälle våren 2011 och att ansvaret för genomförandet borde ingå i uppdraget för uppföljning.

Projektledarnas erfarenheter

I ett avslutande reflektionsavsnitt redogjorde projektledarna för sina erfarenheter, som man menade kunde vara relevanta att ta i beaktande för framtida projekt, vilka citeras nedan:

- Att ha en genomtänkt strategi och struktur för arbetet ger förutsättningar för att vara flexibel efter behov utan att tappa fokus.
- Processer tar tid, man måste ha tålamod Det är viktigare att få med berörda och att de känner sig delaktiga än att det går fort. Delaktighet borgar för större engagemang och lättare genomförande.
- Det underlättar att i första hand utgå från de aktörer som är positiva. Arbetet har då också större chans att falla väl ut och leder förhoppningsvis till att fler vill vara med.
- Att ha med alla led i organisationen ger bättre förutsättningar för förändring och långsiktig hållbarhet.
- Att vara två projektledare är positivt och gynnsamt för arbetet.
- Vi har saknat en "projektorganisation" i Malmö stad. Genom en sådan skulle information om andra, pågående och avslutade projekt finnas att tillgå, liksom möjlighet till tips och råd i projektarbetet. Vidare skulle arbetet underlättas och göras mer lättillgängligt för andra om det fanns en övergripande och gemensam utarbetad projektstruktur och en sammanhållande länk där resultat och projekterfarenheter togs tillvara.

Centrala begrepp

Några begrepp är centrala för utvärderingen och kommer här att utvecklas.

Samverkan och samarbete

Begreppen samverkan och samarbete (samt en del kopplade begrepp) får allt större betydelse i olika sammanhang. Många är de utmaningar som förväntas kunna överkommas genom att man samarbetar på olika sätt. Samtidigt är det också mycket tydligt att det finns ett stort utrymme för tolkningar kring vad man egentligen avser med samverkan när man kommer till verksamheten.

En inte ovanlig utgångspunkt för att ett behov av samverkan anses föreligga är att gränsdragningar mellan verksamheter, skillnader i verksamhetslogik eller formella riktlinjer innebär att personer eller företeelser som enligt en generell bild av den gemensamma sektorns ansvarsområden hamnar "mellan stolarna". Man talar ibland om sådana problem som "wicked", d.v.s. elaka, stygga eller svårbemästrade. Det handlar om en form av övergripande problem som ofta involverar flera specialiserade organisationer som är beroende av varandra. Varje organisation sitter då på sin bit av lösningen, men olika uppdrag och skillnad i verksamhetslogik innebär utmaningar.

Det blir allt vanligare att den typen av samordningsbehov som illustreras möts genom initieringen av olika projekt, en organisations-/interventionsform som till sin karaktär är tillfällig och i någon utsträckning separerad från den ordinarie verksamheten. De resultat eller arbetsformer som tas fram i projektet förutsätts sedan implementeras i den ordinarie verksamheten.

Som ovan nämnts är dock skillnaderna med vad man i olika sammanhang menar med samarbete eller samverkan betydande. I princip kan man säga att begreppen på olika sätt handlar om organisationernas gränser och graden av integration, där den lägsta nivån på samarbete handlar om koordination och den högsta nivån handlar om en fullständig integration, vilket ofta innebär att man skapar en helt ny verksamhet. Det finns inge självklarhet i att högre grad av samarbete eller integration är "bättre". Detta är helt beroende av verksamhetens karaktär och behov. Samarbete kräver alltid tid och resurser och mer samarbete vanligen större insats. Det är därför viktigt att ha klart för sig på vilken nivå det är lämpligt att lägga sig för att få det önskade resultatet.

Man kan också se samverkan ur en form av aktörsperspektiv. Handlar det om att bygga upp institutionella rutiner för kommunikation och interaktion eller vill man prioritera personkännedom på en mellanmänsklig nivå? Givetvis vill man gärna ha båda, men allt sådant utvecklingsarbete innebär investeringar i tid och resurser. För att hamna rätt är det därför viktigt att båda de organisationer som skall samverka har en gemensam bild av behovet av samverkan samt de principer och gränser inom vilka detta skall ske.

Implementering

Föreliggande utvärderingar har till uppgift att följa upp implementeringen av IFMS. Det kan då vara på sin plats att kort reflektera kring begreppet implementering.

Ett dilemma är att det inte finns någon allmänt accepterad och enhetlig definition av implementering. Till vardags används gärna ord som genomföra, förverkliga eller verkställa. Socialstyrelsen har dock formulerat det på följande sätt. "Implementering

avser de procedurer som används för att införa nya metoder i en ordinarie verksamhet och som säkerställer att metoderna används som avsett och med varaktighet”.

Det handlar alltså enligt Socialstyrelsens definition om att metoderna används som avsett, dvs att de inte modifieras, och att de förblir varaktiga, dvs kan motstå olika typer av trender.

Hur man gör när man implementerar är också något som det finns olika sätt att närma sig. Ibland blir faktiskt implementeringen i sig till ett eget projekt. Men man kan säga att implementeringen är en typ av verksamhetsstyrningsprocess och därför gärna blir beroende av den verksamhetsstyrningskultur som råder i en organisation. Om man i den ordinarie verksamheten tillåter en hög grad av autonomi lämnas ofta ett stort ansvar för enheterna att själva finna den enligt dem lämpligaste åtgärderna för implementering. Detta innebär att det inte är ovanligt, trots formuleringen i Socialstyrelsens definition, att det ändå sker någon form av lokal anpassning beroende på lokala förutsättningar men också på den tolkning och översättning som alltid sker.

Utvärdering 2010

Projektet utvärderades 2010 av Lunds universitet som en del i en större utvärdering av regeringsuppdraget "Hemlöshet – många ansikten, många ansvar". Totalt handlade det om 23 lokala utvecklingsprojekt i 16 kommuner. Regeringen pekade särskilt ut fyra mål:

- Alla skall vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov.
- Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning skall minska.
- Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden skall underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer.
- Antalet vräkningar skall minska och inga barn skall vräkas.

I LUs utvärdering genomfördes fem fördjupningsstudier, varav IFMS var en. Fokus låg i utvärderingen på projektens arbetsmetoder, deras organisering och huruvida de tillfört något nytt och är innovativa.

Man pekade i rapporten på att IFMS genomfördes enligt plan och utan större avvikelser vad gäller tidsramen för genomförandet. IFMS svagheter återfanns enligt utvärderingen i dess avstånd från regeringens mål för satsningen och den grupp människor som berörs i förhållande till målgruppen för projektet, handläggare inom IoF och VoO i Malmös tio stadsdelar. Utvärderarna menade att det övergripande målet med projektet, att *bekämpa hemlöshet för personer som drabbas av detta och eller minska risken att sårbara individer hamnar i ett fortgående och eller bredare utvecklad problematik* inte hade nåtts. En av iakttagelserna var att "för få gemensamma ärenden [har] inrapporterats till projektgruppen för att kunna värdera resultaten av den utvecklade processbeskrivningens effekt på handläggning och vilka effekter ett upplevt förändrat samarbete har haft för enskilda hemlösa".

"Ett utökat och förbättrat samarbete i socialtjänstens organisationer är inte att förringa i det sociala arbetet där de som söker stöd och service inte sällan personifierar svårhanterade samhällsproblem i kombination med individuella, hälsorelaterade behov. I en alltmer specialiserad förvaltningsadministration är det inte ovanligt att verksamhetsrepresentanter är många fler än den sökande. Samtidigt är hemlösa och de som riskerar att bli hemlösa i bredare mening i fokus. Denna satsnings de fakto resultat och effekt är möjligt att bedöma först längre fram i tiden och med en kontinuerlig uppföljning när en förbättrad mottagning och ett förbättrat samarbete i ärenden kan utvärderas i förhållande till ett upplevt förändrat samarbetsklimat."

I utvärderingen lyfte man också fram ett antal framgångsmekanismer som man menade möjligen kunde samverka för att åstadkomma metodutveckling i vad man beskrev som "en relativt stor och komplex organisation, nämligen "engagerade, entusiasmerande och lyhörda medarbetare väl förankrade i sina tidigare kontexter IoF respektive VoO och som förmår hantera 'många bollar i luften', stöd i den egna organisationen genom samordnaren och även – kanske mer passivt – chefsgruppen."

Vad gäller IFMS organisering lyfte man fram att projektet arbetat konsekvent för att aktivt söka upp och initiera samarbete med samtliga aktörer som berör den "direkta" målgruppen och även medarbetarna inom de 10 stadsdelarna. Genom en styrgrupp med verksamhetsansvariga inom stadsdelarnas organisationer skapade man en plattform för diskussioner och insyn. Man menade att processledarna lyckades nå ut till samtliga aktörer och påpekade att en viktig förutsättning var de olika deltagardemokratiska metoder som användes i projektets inledande skede. Detta, menar utvärderarna, medförde att resultatet av fokusgrupperna och i förlängningen processbeskrivningen baserades på deltagarnas egna kunskaper och synpunkter.

Projektledarna berömdes också i rapporten: "Malmö stad bedöms ha lyckats väl med rekrytering av de personer som fungerat som projekt-/processledare utifrån verksamhetsinriktningen, deras engagemang och genuin vilja att genomföra en lyckad satsning. Projektets samordnare har länge arbetat i kommunen och därigenom skapat viktiga nätverk i de olika stadsdelarna."

Att implementeringen av nya modeller ofta anpassas efter den lokala kontexten beskrevs i utvärderingen som ett problem. Även om modellen införts i Malmö stad ser förutsättningarna olika ut i de tio stadsdelarna, påpekade man. Utvärderingen menar därför att metoden kan sägas vara innovativ i förhållande till utvecklandet och implementeringen av processbeskrivningen, men att en fråga som bör lyftas är *för vem innovationen egentligen är en förbättring*. På grund av den korta projekttiden blev det svårt att belysa innovationens relativa fördelar för de människor som riskerar att "falla mellan stolarna".

I utvärderingen lyfte man också vad man beskrev som främjande och hindrande faktorer för projektet. En central främjande faktor, enligt utvärderingen, var processledarnas arbetssätt, där man genom deltagardemokratiska metoder genomförde ett omfattande kartläggningsarbete. Ett dilemma utifrån ett utvärderingsperspektiv menade man dock var att fokus på att förbättra den gemensamma handläggningen innebar att distansen till den tilltänkta målgruppen ökade. Personer som riskerar att "falla mellan stolarna" kom att bli en indirekt målgrupp, där arbetet med den direkta målgruppen – medarbetarna – på sikt skulle leda till ett förbättrat utfall för klienten. Enligt utvärderingen kunde detta delvis vara beroende av den korta projekttiden. När försöksverksamheten inleddes i mars 2010 var det knappt tio månader kvar av projektet, vilket medförde att få klienter kom att beröras av processbeskrivningen.

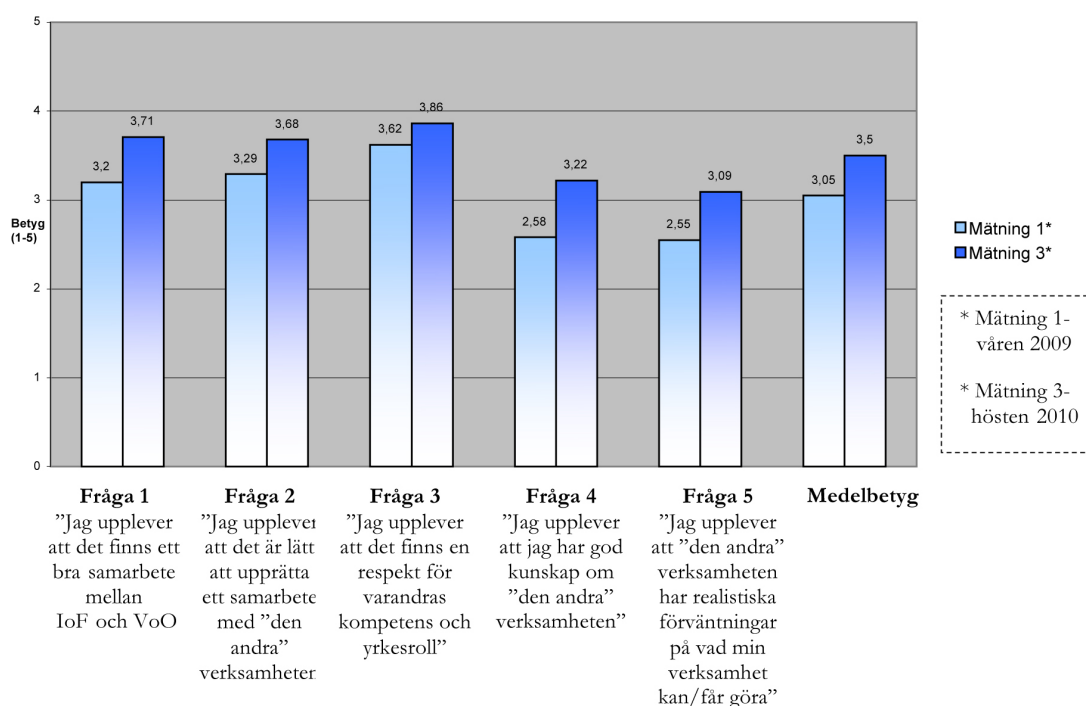
Detta innebar, menade man, att processbeskrivningens främst fick ses som en teoretisk gynnsam modell för den enskilde, men där effekterna ännu inte kunde fastställas. Vid en uppföljning av processbeskrivningen i september 2010 uppgav medarbetarna i stadsdelarna att processbeskrivningen fungerade bra och att den inte behövde modifieras, men att den inte hade tillämpats i särskilt många ärenden.

Ytterligare en utmaning inför det fortsatta utvecklingsarbetet som utvärderingen lyfte, var samarbetet med andra organisationer och verksamheter. "Det är kanske framför allt samarbetet med psykiatrin som är aktuellt och där våra besök i två av stadsdelarna visade att samarbetet ser mycket olika ut".

Resultat från medarbetarenkäten

Under projektiden genomfördes en medarbetarenkät i syfte följa upp förändringar i attityd. Planeringen innebar att samtliga berörda medarbetare skulle besvara en enkät, vid tre tillfällen. Den första enkäten genomfördes våren 2009 och 139 av 142 medarbetare besvarade då enkäten. Vid det andra tillfället, i januari 2010, skickades enkäten ut via mail, vilket fick till konsekvens att antalet svar blev alltför litet. En tredje mätning genomfördes i september/oktober 2010 i samband med ett personalmöte. Vid denna mätning besvarade 173 medarbetare enkäten. I IFMS slutrapport redovisas en jämförelse mellan den första och den tredje enkäten. Redovisningen gjordes utifrån samtliga stadsdelar i rapporten.

Samtliga stadsdelar Samarbete mellan IoF och VoO Jämförelsemätning 1 och 3



Tabell från IFMS slutrapport

I underlaget för föreliggande utvärdering angavs att en uppföljning på enkäten önskades. På grund av begränsad tid och begränsade resurser valdes då att göra en enkät med epost. Också i detta fall väljer vi att redovisa resultatet stadsövergripande, då svarsfrekvensen varierar rätt mycket mellan stadsdelarna och antalet svar över huvud taget är begränsat.

I samband med intervjutillfällen med handläggare och chefer efterfrågades namn och kontaktuppgifter till handläggare. Enkäten sändes sedan ut vid två tillfällen – ett på försommaren och ett i augusti. Dessutom utgick påminnelser. Totalt utgick enkäten till 41 personer och besvarades av 20 (50%).

Vid enkäten 2012 blev svarsvärdena följande:

Fråga 1	"Det finns ett bra samarbete"	3,45
Fråga 2	"Lätt att upprätta ett samarbete"	3,32
Fråga 3	"Respekt för varandras kompetens"	3,42
Fråga 4	"God kunskap om 'den andra' verksamheten"	2,74
Fråga 5	"Realistiska förväntningar"	2,44

Flera faktorer gör det svårt att dra några större växlar på enkätens resultat, inte minst den låga svarsfrekvensen.

I enkäten 2012 fanns också möjlighet att i fri text ge kommentarer. Här återges några av dessa:

"Efter avslutningen av IFMS så har Centrums IoF och VoO haft gemensamma samordningsdagar. Vi har lärt känna organisation och medarbetare. Det har inneburit att vi har snabbare och mer effektiva kommunikationer. Dock har själva modellen fallit i glömska, kanske för att den skapar inget mervärde i arbetet. Vi har andra dokumentationsmodeller att tillgå som är mer integrerade i det vardagliga arbetet."

"... Ja, jag har tagit del av den samverkans-/utbildningsdag som verksamheterna haft ihop, och ja, jag har haft ärenden som varit aktuella för samverkan där det funnits lite mer att önska gällande att få samarbete och ansvarstagande att fungera för sitt verksamhetsområdes frågeställningar utifrån chefsagerande."

"... Har varit med om 2 ärende då IOF handläggare har följt med. Jag upplever att "de" har redan bestämt sig i förväg om vilken insats vi bör bevilja..."

Resultat och slutsatser

Uppföljningen visar att IFMS-modellen tillämpas på lite olika sätt. Inom vissa stadsdelar används modellen inte alls, eller i begränsad utsträckning, medan den inom andra verksamheter har utgjort grund för egna och i många fall *förenklade* anpassningar. Anledningarna till att modellen inte tillämpas hänger samman med att man upplever denna som relativt byråkratisk och omständlig att följa. Intentionerna i modellen anses vara goda och relevanta, men att den i alltför hög grad inte upplevs förenkla arbetet. En av intervjupersonerna uttrycker det som:

Den är lite för avancerad i vardagliga ärenden /.../ ingenting det är erat och det är vårt, utan vi har många ärenden tillsammans och vi har ett gemensamt ansvar för de här, och där är aldrig några konstigheter. Nej, det fungerar bra. Det fungerar jättebra. Och då hade det känts väldigt, alltså då är den överflödigt, den blir för omständlig. Men sen när vi hamnar i de här kniporna då är det bra att kunna plocka fram den, men sen är frågan, gör de det eller de drar sig lite för att titta i hela den och det är därför vi gjorde en lite kortare version.

Av citatet ovan framgår även att man upplever det existerande samarbetet mellan verksamheterna som välfungerande. Modellens syfte blir i detta sammanhang överflödigt eftersom utgångspunkten för dess existens är ett bristande samarbete. Detta innebär vidare att modellen saknar mening i det vardagliga arbetet när detta fungerar bra, men att den har en funktion att fylla i situationer då det uppstår problem.

Även i fall modellen upplevs som omständlig har den haft en betydelse för det goda samarbete som numera finns:

Jag tror den behövs, för den behövdes en gång i tiden. Jag som har varit här i X år tycker att det har skett ändringar efter den här kom med andra ärenden. Jag kan se skillnad. Så jag tror att det gjorde att vi på något sätt, /.../ det var just det där, vem ska hålla i det, vems ärende är det. Ursäkta, men lite tjabbel var det, den här fick oss till att börja öppna, det kom upp problemet, man började prata om det där, /.../ nu samarbetar vi.

En del av den problematik som modellen sågs vara en lösning på hängde samman med en okunskap och bristande kännedom om den andra verksamheten som samverkan genomförs med. Olika språkbruk och missvisande föreställningar om arbets- och ansvarsområden innebar att gemensamma åtgärder försvårades:

Det blev ju en konkret handlingsplan men sen tyckte vi att det var lite svårare att sjösätta det. För vi hade då, just det här med att man har olika begrepp om saker och ting, olika termer. /.../ Ja, alltså det handlar om att man har haft olika syn på vissa saker, man har haft olika syn på vems ansvar är det om man inte har någon bostad och man behöver vård och omsorg till exempel. Man har haft olika syn på vem som ska betala, det är ju en viktig bit, och den har dryftats jätte mycket, och finns många olika saker, olika syn på vad det betyder, de orden. Jag tror det är det som är problemets kärna faktiskt. Vi tror oss veta om varandras verksamhet, det är ofta det som är bekymret, att i tror oss veta att såhär ska man göra om man jobbar på IoF och de säger att såhär ska man göra om man jobbar på vård och omsorg, och vi vet ju tyvärr inte rätt alla gånger.

Av citatet ovan framgår även att gränsdragningsproblematiker uppmärksammades. Framför allt gällde ansvaret för vissa insatser, men inte i strikt juridisk mening. Snarare grundade sig oklarheterna i bristande kännedom om den verksamhet man samverkar med. Med utgångspunkt från föreställningar, som inte alla gånger är korrekta, diskuteras ansvarsfrågor i enskilda gränsdragningsärenden, vilket resulterade i tidskrävande handläggning. IFMS-modellen förde med sig att problemen uppmärksammades, samtidigt som alternativa lösningar togs fram.

Gemensamma utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser är exempel på aktiviteter vid sidan om modellen. Några gånger per år genomförs gemensamma träffar, vilket har fört med sig både personkännedom och kunskap om varandras verksamheter och förutsättningar.

Alltså vi har även möten där handläggarna träffas och diskuterar besvärliga ärenden. /.../ Vi träffas två gånger per termin, om man säger så, så vi har ett diskussionsforum hela tiden, vi är kända ansikten för varandra, vilket gör att det är lättare att samarbeta många gånger, för kommunikationen finns där.

En ökad kännedom om varandra och goda erfarenheter av tidigare samverkan leder till en förstärkt tillit verksamheterna emellan. För handläggningen innebär detta ett mer pragmatiskt förhållningssätt där klientens bästa sätts i fokus istället för en strikt formell byråkratisk ärendehantering. Vilken verksamhet som kostnader ska debiteras på hanteras i efterhand:

För vi har, vi har bra kontakter med varandra och vi, alltså bara individen får sin hjälp så får vi ju klara ut sådana saker i efterhand i värsta fall, det är ju inte det som är viktigt, vem ska betala, utan det är att man får hjälp.

Som nämndes inledningsvis fyller modellen olika funktioner i de stadsdelar som studerats. Olikheterna bör inte ses som problem eller som något negativt eftersom förutsättningarna för verksamheterna skiljer sig åt. Vård- och omsorgsförvaltningen skiljer sig åt i jämförelse med Individ- och familjeomsorgen, men även upptagningsområdena ser olika ut. Detta innebär vidare att personal ute i de olika stadsdelarna möter delvis olika klientkategorier med skilda behov. Exempelvis kan boendemöjligheterna skilja sig åt mellan stadsdelarna, samarbetet med psykiatri varierar i omfattning och i kvalitet, vilket innebär att en gemensam IFMS-modell inom staden, i termer av ett gemensamt sätt att genomföra processerna på, blir svåruppnådd. Lokala lösningar baserade på en gemensam samsyn verksamheterna emellan förefaller vara att föredra framför en formell byråkratisk ordning. Av citaten ovan framgår att personkännedom underlättar ärendeprocessen, samtidigt som modellen i sig är ett sätt att göra processen obunden av just personkännedom. Oavsett stadsdel och verksamhet samt personal ska ärenden behandlas på ett likvärdigt sätt. Resultaten visar emellertid på att så inte är fallet, utan att det snarare har skett en frikoppling från modellen där lokala anpassningar har utvecklats som i hög utsträckning bygger på personkännedom och ömsesidig förståelse.

Utvärderingen visar vidare att uppföljningar av IFMS-modellen är begränsat. En av de initiala anledningarna till att utvecklingsarbetet av en gemensam modell drogs igång, var de relativt långa handläggningstiderna. Någon uppföljning av detta har inte skett i

någon större utsträckning, däremot upplever man ute i stadsdelarna att det har skett en förändring. Detta framför allt beroende på det närmare samarbetet verksamheterna emellan. Ännu en viktig effekt av modellen har varit det tolkningsföreträdare som utgjort grund för samverkan:

Alltså själva modellen tyckte vi sen, alltså när man hade arbetat fram de här dokumenten, att det var tungarbetat. Alltså förr gick det mycket snabbare, alltså än att man skulle hålla på och fylla i de här papperna och ha möte såhär, så mycket var på telefon och så ju. vi gjorde ju sådana här mappar, så att om det var en sådan då så skulle man liksom rycka upp en sådan här mapp och här fanns liksom alla dokument och så, med uppföljningsplan och utredningsplan och så. Men alltså vi har inte använt detta utan alltså det har fungerat bra och det som var bra som togs fram med projektet, det var ju att den som ägde ärendet hade vetorätt och säger jag att ni ska följa med mig på vårdplanering, så ska ni det, ni kan inte säga nej. Det bestämdes ju, och det har vi hållit så därför så har vi ju haft gemensamma vårdplaneringar på ett helt annat sätt än innan.

Av citatet ovan framgår att vetorätten/tolkningsföreträdet underlättar samverkansinitiativ. Detta därför att klientens/brukarens behov står i fokus och inte det formella verksamhetsansvaret. I organisationer med tydlig professionskultur upplevs frågor om klienternas/brukarnas behov många gånger mer meningsfulla jämfört med administrativa överväganden. Istället för att initialt fokusera på ansvars- och kostnadsfrågor innebär tolkningsföreträdet att insatser och problemlösning prioriteras.

Slutsatser och rekommendationer

Slutsatserna vi kan dra är att IFMS-modellen har både en begränsad och en stor betydelse i samverkansarbetet. Den arbetskrävande strukturen i modellen gör att berörd personal undviker att följa dess riktlinjer. Därtill upplevs samarbetet med motparten som välfungerande, vilket minskar upplevelsen av att modellen är meningsfull. De nya riktlinjerna för hur samverkansprocesserna ska gå till fordrar i första hand lärande av nya rutiner. Utvärderingen visar emellertid att positiv samverkan byggs utifrån personkännedom och inte på formaliserade processbeskrivningar. IFMS-modellen kan förstås i termer av en uppsättning organiseringsstrukturer som inte ligger i linje med vad professionen upplever som meningsfullt. Samtidigt visar utvärderingen att utvecklingsarbetet av modellen och delar av densamma har stor betydelse för samverkansarbetet. Tolkningsföreträdet är ett sådant exempel liksom den förbättrade kännedom som man har fått genom att arbeta med modellen. Slutsatserna vi drar är att lokala anpassningar av modellen, en förbättrad kännedom om samverkanskollegorna och deras verksamhet samt rutiner som ligger i linje med professionens intresse, är avgörande vid gränsöverskridande samverkan. Därtill visar utvärderingen att området är komplext, vilket inte minst blir tydligt då även andra aktörer har en omfattande påverkan på samverkan; det gäller i första hand psykiatrin. Samverkan mellan två verksamheter omfattar således också välfungerande samarbete med andra organisationer.

Vi rekommenderar följande:

- Acceptera och underlätta lokala anpassningar av modellen
- Stärk det gränsöverskridande samarbetet genom utvecklandet av personliga kontakter (exempelvis genom återkommande möten, studiebesök, gemensam ärendehantering med mera)
- Bygg upp forum/arenor för lärande och erfarenhetsutbyte med fokus på samverkan där medborgarens behov står i fokus
- Utveckla tolkningsföreträdet även gentemot andra aktörer som ingår i nätverket av samverkansaktörer