



Styrsystem och samverkan

Utveckling av styrsystem för beräkning och uppföljning av samordningsvinster i gränsöverskridande arbeten med barn och ungdomar

Inledning

Utvecklingsarbetets syfte är att finna nya och förändrade uppföljnings- och kalkylmodeller som stödjer arbetet över organisatoriska gränser och skapar samordningsvinster. Dessa vinster kan handla om minskad resursåtgång, fler utförda prestationer och/eller bättre effekter för målgruppen. Utgångspunkten kommer, i första hand, att utgöras av nuvarande och nya samarbeten över organisatoriska gränser med målgruppen barn och ungdomar i årskurserna 6-9. I utvecklingsarbetet ska en fördjupad utveckling av de ekonomiska styrsystemen göras så att det gränsöverskridande arbetet kan utvecklas och bli långsiktigt hållbart. Styrsystemen måste utformas så att de stödjer personalen i arbetet över organisatoriska gränser. En förutsättning för ett framgångsrikt gränsöverskridande arbete är att man kan tydliggöra de samordningsvinster som blir en konsekvens av arbetet. Därför ska utvecklingsarbetet också utforma kalkylmodeller för att beräkna dessa samordningsvinster. Genom samarbete med Stadskontoret tror vi att de kunskaper och lärdomar som görs i utvecklingsarbetet på sikt ska kunna utvecklas till en Malmö modell. Totalkostnaden för utvecklingsarbetet beräknas uppgå till 1.925.000 kr under 1,5 år. Beräknad kostnadsbesparing baserat på enbart primära effekter ger en pay-off tid på väsentligen mindre än tre år.

Bakgrund

Inom kommuner och landsting är man i hög grad beroende av samverkan över interna och externa organisationsgränser för att kunna arbeta resurseffektivt och förebyggande med målgruppen barn och ungdomar i riskzonen. Den idag dominerande vertikala lednings- och styrningsstrukturen eller den så kallade ”stuprörsprincipen” leder emellertid till att chefer tvingas

tänka och agera utifrån sin egen verksamhet, och inte utifrån målgruppens behov av koordinerade och sammanhängande insatser. Detta leder i sin tur till onödiga kostnader och uteblivna positiva effekter för målgruppen.

Projektet Gränsöverskridande arbete i Limhamn Bunkeflo är ett forsknings- och utvecklingsprojekt som handlar om samverkan över organisatoriska och professionella gränser i arbetet med barn och ungdomar i årskurserna 6–9. Projektet har genomförts under perioden januari 2008 till juni 2009. Deltagarna i projektet har olika professioner och representerar olika organisatoriska nivåer inom skola, socialtjänst och fritidsverksamhet i stadsdelen Limhamn Bunkeflo i Malmö stad och barn- och ungdomspsykiatri vid Universitetssjukhuset MAS inom Region Skåne. I det fortsatta forsknings- och utvecklingsprojektet (2009–2012) arbetar vi vidare med frågan om hur gränsöverskridande arbete påverkar chefskapet i form av förändrade krav på ledarskapet och på styrningen. Syftet är att öka kunskaperna om gränsöverskridande chefskap i praktiken och hur ett sådant chefskap kan utvecklas. Utgångspunkten för detta arbete är nuvarande och nya samarbeten över organisatoriska gränser med målgruppen barn och ungdomar i årskurserna 6–9. Vad som redan nu är tydligt i projektet är att det behövs en fördjupad utveckling av de ekonomiska styrsystemen om samverkan över organisatoriska gränser skall kunna utvecklas och bli långsiktigt hållbart.

Chefer och medarbetare måste få stöd av styrsystemen i arbetet med att överbrygga de personliga, professionella och kulturella skillnader som alltid finns mellan den kommunala organisationens olika delverksamheter. I Limhamn Bunkeflo har det emellertid blivit tydligt att styrsystemen snarare hindrar än stödjer personalen i arbetet över organisatoriska gränser. Detta beror på att styrsystemen inte tar hänsyn till verksamhetens behov av samverkan över organisatoriska gränser.

Redan i budgetarbetet uppmanas cheferna att planera och argumentera för det egna ansvarsområdet. Detta leder till att man i första hand försöka driva igenom den egna enhetens intressen och mål och att kämpa för att öka de egna resurserna. När medarbetarna tvingas att visa goda resultat för den

egna enheten avstår man från samverkan över organisatoriska gränser eftersom detta arbete initialt belastar den egna budgeten negativt. Detta beteende förstärks genom att konsekvenserna av brister i det gränsöverskridande arbetet inte finns med som kostnadsposter i budget och redovisning. Dessa kostnader är det vanligtvis ingen som räknar på eller ens tänker på. Inte heller syns de uteblivna positiva effekterna för målgruppen. Vad man gör eller inte gör över de organisatoriska gränserna är således inget som påverkar resursfördelning eller uppföljning.

En förutsättning för framgångsrikt och uthålligt arbete över organisatoriska gränser är att på ett trovärdigt sätt kunna redovisa de samordningsvinster som blir en konsekvens av arbetet. Sådana samordningsvinster kan handla om minskad resursåtgång, fler utförda prestationer och/eller bättre effekter för den enskilde individen. För ett barn som varit aktuell för gemensamma insatser måste effekterna för det enskilda barnet bedömas (exempelvis hur det går i skolan i termer av betyg, närvaro, utvecklingssamtal, särskilda insatser etc) och i vilken grad som barnet och familjen har återgått till ett "normalt" liv. Barnets och familjens upplevelse och personalens professionella uppfattning om effekterna måste kunna kopplas samman med resursåtgången (exempelvis använd arbetstid inom skola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri och andra verksamheter).

Det måste bli möjligt att följa och jämföra vad samordnade insatser för såväl individer som grupper kostar och vad man uppnår för effekter vid jämförelse med traditionella insatser såsom exempelvis strukturerad familjebehandling eller köp av öppenvårdsinsatser. Det måste bli möjligt att beräkna vad insatser och eventuellt dubbelarbete kostar idag vid exempelvis barnavårdsutredningar och hur dessa kostnader kan minskas vid förändringar av arbetssätt och rutiner. Med andra ord måste det inom ramen för styrsystemen utformas kalkylmodeller för att beräkna de samordningsvinster som uppkommer i det gränsöverskridande arbetet.

Under projektets gång har ekonomerna börjat skissa på kalkylmodeller för att beräkna samordningsvinster vid gränsöverskridande arbete. Ett sådant typexempel som har tagits fram är vad insatser och dubbelarbete kostar idag

vid barnavårdsutredningar och hur kostnaderna kan minskas vid förändring av arbetssätt och procedurer, och därmed bidra till ökade samordningsvinster. Ekonomerna har också försökt beräkna samordningsvinsten för det gränsöverskridande teamet. Kalkylen visar att kostnaden för insatserna i relation till resultaten utan tvekan är ekonomiskt försvarbar vid jämförelse med andra traditionella insatser såsom strukturerad familjebehandling och köp av öppenvårdsinsatser i form av skoldaghemsplass.

Inom ramen för projektet Gränsöverskridande arbete i Limhamn Bunkeflo under perioden februari 2008 - juni 2009 erhöll 38 individuella ärenden gränsöverskridande insatser. Det motsvarar 26 insatser årligen (enbart i årskurs 6-9). Baserat på bilagda kalkylexempel skulle ett permanentat nytt arbetssätt medföra stora vinster. Tänkt projektkostnad (1 925 tkr) kan tjänas in på mindre tid än tre år om mer än 11 insatser görs årligen, det vill säga färre än hälften av vad som hanterats under projektet. Troligen kortare om modeller för beräkning av sekundära effekter kan tas fram. Skulle modellen kunna genomföras i hela Malmö stad blir naturligtvis vinsterna än större.

Arbetsmetodik

I utvecklingsarbetet är det tre samarbetsområden som kommer att ingå. Det första är det redan etablerade Gränsöverskridande Teamet. Teamet har ett klart uppdrag att arbeta mot målgruppen barn och unga i skolår 6-9 med skolk, utåtagerande beteende, oro, ångest, depression, självskadebeteende och ätstörningar. Uppdraget är att arbeta med interventioner på individ-, familje- och gruppnivå (kunskapsbaserade utvärderade program) samt handledning och konsultation till skolpersonal. Under ett tvådagars internat hösten 2009, inventerade och identifierade berörd personal nya samarbetsområden för målgruppen. Stadsdelens så kallade Chefsforum (en grupp bestående av alla chefer från skola, individ- och familjeomsorg, fritidsverksamhet, barn- och ungdomspsykiatri och ekonomiavdelning) har beslutat att två av dessa samarbetsområden ska genomföras och dessa

kommer också att ingå i utvecklingsarbetet. Det första området handlar om att utveckla "Utredningsprocessen" vid vanliga anmälningar till socialtjänsten och vid anmälningar som handlar om misstanke om barnmisshandel och/eller sexuella övergrepp. Det andra samverkansområdet handlar om "Elevhälsans roll" i det gränsöverskridande och förebyggande arbetet. Utgångspunkten är att de ingående verksamheterna har kompetens att kunna arbeta gränsöverskridande i fler fall än vad som görs nu. I dessa två nya samarbetsområden ska personal med olika yrkesprofessioner och organisatorisk tillhörighet bilda en organisation som arbetar med målgruppen. Det är cheferna som beslutar vilken personal som ska ingå för att utföra det operativa arbetet och vilken resursåtgång som anses nödvändig.

En förutsättning för att dessa samarbetsområden ska kunna starta är att gemensamma mål formuleras, dvs mål som bara är kollektivt uppnåbara. Ansvar och mandat måste formuleras i gränsöverskridande termer, nya typer av nyckeltal och kalkylmodeller behöver arbetas fram med mera. Det kommer att krävas en noggrann dokumentation och nya typer av kostnadskalkyler för att fånga alla insatser för att belägga samordningsvinster. Det krävs att aktuella personer (den enskilda eleven, klienten och dennes familj, läraren i klassrummet och andra professionella inom individ- och familjeomsorg, fritidsverksamhet, barn- och ungdomspsykiatri med flera) intervjuas och besvarar enkäter med mera för att få en bild av hur de uppfattar effekten av insatta resurser. Även relevanta före- och efter mätningar med Becks ungdomsskalor (självskattning av emotionell och social problematik) och SDQ (screening av beteendestörningar) blir aktuella att genomföra. Huvudpersonerna är givetvis de vi är till för, det vill säga eleven, familjen, klienten, patienten, fritidsgårdsbesökaren, men även andra berörs indirekt exempelvis de klasskamrater som via insatsen exempelvis får en lugnare klassrumssituation om den aktuella eleven erhåller relevant stöd. Att synliggöra och sätta fokus på alla de moment som äger rum i dessa processer och att kunna beskriva det i ekonomiska termer är en utmanande uppgift.

Interaktion med stadskontoret

Det gränsöverskridande arbetssättet har väckt stort intresse både utanför och inom Malmö stad. Ett möte har ägt rum med representanter från avdelningarna för individ och familjeomsorg och barn och ungdom samt ekonomiavdelningen på stadskontoret. Även folkhälsoenheten samt HR-strategiska avdelningen var inbjudna med hade förhinder, men har låtit meddela att man vill delta i utvecklingsarbetet. Representanterna från stadskontoret kommer att ingå i det nätverk som ett par gånger per termin träffar styrgruppen i Limhamn-Bunkeflo samt forskarna och följer arbetet. Syftet är att koppla de lokala erfarenheterna framför allt avseende chefskap, styrmodeller och gränsöverskridande samarbete till ett erfarenhetsutbyte och lärande. Faktorer som påverkar och stödjer synsättet på kommunövergripande nivå kan i dialog lyftas fram med representanterna från stadskontoret. Idéer kan initieras på kommunövergripande nivå för att ett hållbart koncept där resursutnyttjande, nettokostnadsutveckling och hållbar utveckling säkerställs. Modellen skulle då på sikt kunna utvecklas till en Malmö-modell.

Tidsplan och resursbehov

Utvecklingsarbetet beräknas pågå under 1,5 år med start juli 2010. Det behövs 1,0 tjänst som projektkoordinator för att samordna insatserna, ansvara för dokumentation av insatserna och uppföljningar i form av enkäter, intervjuer, mätningar med mera. För att arbeta med utvecklingen av nya kalkylmodeller och beräkna samordningsvinster i det gränsöverskridande arbetet behövs det 0,5 tjänst som ekonom. Extern experthjälp bl.a. i form av de båda forskarna behövs som i kraft av sin kunskap och erfarenhet från andra gränsöverskridande projekt kan ge stöd i utvecklingsarbetet. Total summan uppgår till 1.925.000 kr. Pay-off tiden beräknas till mindre än tre år.

Jamal El-Haj
ordförande

Inger Björkqvist
stadsdelschef