

Projekt Integrerad utvärdering 2001-2006 Uppsala län

Kort sammanfattning av en studie av
implementeringsprocessen

E-O-S
Eva Fjärstedt
Tove Sundgren

Uppsala 2007-07-24

FÖRORD

I Uppsala län har flera kommuner provat att arbeta med Integrerad utvärdering, den modell som dr Göran Sandell utvecklat i nära samarbete med socialarbetare i olika kommuner. Modellen har kompletterats med ett datastöd som Tieto Enator ansvarar för. Arbetet med Integrerad utvärdering har organiserats som ett FoU-projekt och hållits samman av FoU IFO vid Regionförbundet Uppsala län. Det har delvis finansierats via projektmedel från Länsstyrelsen, men kommunerna har också själva bidragit med deltagaravgifter för informationsdagar, utvärderingscirkel etc.

Innan projektet startades undersökte FoU IFO vilka utvärderingsmodeller som fanns för individ- och familjeomsorgen och det visade sig att det inte fanns många att välja på. Framför allt fanns det inte någon modell som var så heltäckande som Integrerad utvärdering och som byggde på långvarigt utvecklingsarbete i nära samarbete mellan forskare och praktiker.

Projektet pågick under fyra år och var en viktig del av FoU-arbetet i länet. Därför ansåg arbetsgruppen kring projektet att det var viktigt att det gjordes en ordentlig uppföljning med fokus på implementeringsprocessen. Studien har genomförts, på uppdrag av FoU IFO, av ett oberoende konsultföretag, som vi fått kontakt med via Uppsala universitet. Syftet var att ge ett underlag för att lära av gjorda erfarenheter.

Många generella erfarenheter kan hämtas från projektet. Det handlar bl a om hur man implementerar ny kunskap och nya metoder i befintlig verksamhet. Redan under projektets gång lärde vi oss av de erfarenheter som gjorts, vilket innebar att vi bytte strategi. Därför har projektet tre faser. I den första fasen gick en generell inbjudan ut till alla verksamheter att delta i utvärderingscirkel. De som hade lust deltog. Det visade sig dock svårt att införa metoden om inte hela arbetsgruppen engagerades. I fas nummer två inbjöds därför hela arbetsgrupper att delta i cirkelna gemensamt, samt att arbetsledarna uppmanades ta ett större ansvar. Då tillkom också projektmedel från Länsstyrelsen och en regional resursperson. I fas tre deltog två kommuner där Individ- och familjeomsorgens ledning bestämt sig för att införa Integrerad utvärdering i samtliga, eller flertalet verksamheter.

Förutsättningarna för projektet har förändrats under resans gång, vilket inneburit komplikationer. T ex var kommande omorganisationer i Uppsala och Enköping inte kända när projektet startade.

Datastödet presenterades också som att det var mera klart än vad det visade sig vara. En utlovad tilläggsmodul för placeringar av barn och ungdom har fortfarande inte kommit till stånd, trots att det utlovades i samband med en särskild utvärderingscirkel som anordnades 2003 för socialarbetare som arbetar med placeringar. Detta har skapat frustration och besvikelse både hos socialarbetare och hos chefer. "Barnsjukdomarna" i datasystemet innebar också att även Enköping och Knivsta, som deltog i fas tre, blev "försökskaniner", vilket de inte hade räknat med.

En lärdom från projektet är att det tar lång tid att utveckla ett fungerande datastöd. Några måste våga prova, vilket kan bli en betungande uppgift. Men om ingen vill ta på sig den uppgiften, kommer utvecklingen att avstanna. Alla kan inte sitta still och vänta på att någon annan ska ta hand om "barnsjukdomarna".

En allmän reflektion är att en utvärderingsmodell innebär att man måste förenkla. Det finns ingen utvärderingsmodell som kan ta hänsyn till all den komplexitet som inryms i socialt arbete. Detta kan innebära en frustration för socialarbetare, som man måste hitta sätt att hantera.

En annan lärdom är att det krävs uthållighet att gå in i ett så här pass omfattande arbete. Att hålla motivationen vid liv kan vara problematiskt eftersom utvärderingsarbete innebär att det tar lång tid innan man ser resultat av sina ansträngningar.

Av olika studier kring implementering framgår att man bör undvika att inleda förändringsprocesser samtidigt som det pågår parallella projekt, omorganisationer etc. Det är dock mycket svårt att tillämpa den kunskapen inom socialtjänsten eftersom det är en organisation där det ständigt sker förändringar. Så blev det i det här projektet. Förmodligen skulle projektet inte ha kommit till stånd om vi hade inväntat det optimala läget för implementering. Utmaningen blir att försöka anpassa förändringsarbetet till de rådande omständigheterna.

Det har snart gått ett år sedan studien gjordes. Det innebär bl a att en hel del av de datatekniska problem som tas upp i rapporten har åtgärdats under tiden.

Målet för projektet var att förse deltagande kommuner/kommundelar med ett fungerande utvärderingsinstrument, såväl på individ, som på grupp- och verksamhetsnivå och att det efter två år skall pågå integrerad utvärdering i flera kommuner/kommundelar som en självklar och naturlig del av det ordinarie arbetet. Som det ser ut nu används Integrerad utvärdering i Enköpings kommun och av en enhet inom Individ- och familjeomsorgen som arbetar med missbrukare i Uppsala kommun.

Uppsala län har varit pionjärer och deltagit i utvecklingen av Integrerad utvärdering. Det har haft sitt pris i form av bl a ”tappade sugar”.

Det vore önskvärt att Socialstyrelsen bistod kommunerna i att ta fram kvalitetssäkrade utvärderingssystem för individ- och familjeomsorgen, i samråd med forskare och representanter för praktiken, eftersom det är svårt för kommunerna att klara den uppgiften själva.

Uppsala i juni 2007

Lena Chirico
FoU-samordnare

SAMMANFATTNING

Med start 2001 introducerade FoU i Uppsala län Göran Sandells arbetsmodell ”Integrerad utvärdering inom välfärdsverksamheter” (IU). Modellen innebär att utvärdering genomförs av handläggande personal som genom dialogintervju inhämtar information om den enskilde klientens personliga förhållanden. Man får med IU en utvärderingsmetod som går att kombinera med det ordinarie arbetet och som ger data både på individ-, grupp- och verksamhetsnivå.

Implementeringen av IU organiserades som ett projekt, med delfinansiering via projektmedel från Länsstyrelsen. Representanter från olika verksamheter i Uppsala, Enköping, Håbo, Östhammar och Knivsta kommun har under perioden 2001 – 2006 deltagit i utvärderingscirkel (Se bilaga 2). Därutöver har ett stort antal personer deltagit i introduktionsföreläsningar. Projektet har pågått i tre faser. I fas ett genomfördes utvärderingscirkel för enstaka verksamheter vilka anmält intresse för modellen. I fas två hölls öppna introduktionsföreläsningar för alla intresserade och arbetsledarna uppmuntrades att delta tillsammans med sina arbetsgrupper i de utvärderingscirkel som då genomfördes. I fas två tillkom en regional resursperson vilken fungerade som stöd för verksamheterna mellan cirkelträffarna. I fas tre ändrades projektets upplägg. Ledningen i två kommuner, Enköping och Knivsta, hade beslutat att införa IU på bred basis inom socialtjänsten. I dessa kommuner erbjöds en introduktionsföreläsning för samtliga anställda kompletterat med utvärderingscirkel för arbetsledare och nyckelpersoner i de berörda arbetsgrupperna. Datastöd hade utvecklats och betraktades av Tieto Enator som klart i detta skede. Cirkelna hölls därför huvudsakligen i datasal med medverkan av Tieto Enator.

På grund av omorganisationer avstannade arbetet med IU i flera grupper eftersom dessa splittrades. I nuläget används IU aktivt i Enköping där man även använder datastödet. I Uppsala arbetar en enhet aktivt med datastödd IU medan det i en enhet är vilande eftersom en utlovad fördjupningsdel i datastödet fortfarande inte färdigställts. Både Knivsta och Håbo har köpt in datastödet men i bägge kommunerna är implementeringsprocessen vilande. Östhammar har funnits med som ”spanare” i projektet, men avvaktar.

Syftet med undersökningen, som genomfördes hösten 2006, var att utröna vilka faktorer som påverkat försöket att införa Integrerad utvärdering som arbetsmetod inom socialtjänsten i Uppsala län. Informationen samlades in genom dels webbaserade enkäter, dels genom kvalitativa fokusintervjuer i grupp med deltagare på olika nivåer i organisationerna. Svarefrekvensen på enkäterna var 50 %.

Resultatet visar att det finns ett stort intresse för att utvärdera det sociala arbetet på alla nivåer i kommunerna. Det råder enighet om att det, vid projektets start, saknades bra utvärderingsmetoder. Dock är man inte ense om IU är en bra modell. Även om själva grundtanken ses som positiv beskrivs viss tveksamhet till om modellen går att använda i praktisk verksamhet på ett bra sätt. En återkommande uppfattning är att det, för att få ut det som är tänkt av IU, krävs mer tid med klienten än vad socialarbetaren har till förfogande. Man påpekar också att det kommer att ta tid innan man ser resultat av utvärderingssamtalen.

De informanter som använder datastödet upplever att programmet inte levt upp till förväntningarna. Detta uttrycks både på ledningsnivå och bland användare. Programmet var inte färdigt, vissa utlovade fördjupningsdelar finns fortfarande inte tillgängliga och deltagarna beskriver programmet som tungarbetat.

Informanter beskriver att IU kan vara till nytta både för klient och för socialtjänst. Klienten får i vissa fall en tydligare bild av sin situation. De breda frågeställningarna har av informanter upplevts som positiva då de fått en ”ursäkt” att ställa känsliga frågor. I några verksamheter upplevs å andra sidan att frågorna är för omfattande.

Många intervjupersoner anser att förankringen av projektet varit bristfällig. Socialarbetarna upplever att de inte fått vara med i den process som föregick valet av utvärderingsmodell. Förankring och stöd från ledningen i det praktiska implementeringsarbetet tas också upp som en mycket viktig faktor för framgång.

Åsikterna om utbildning och handledning varierar. Många anser att de inte har fått tillräckliga kunskaper för att känna att de behärskar metoden. Det förefaller som att de som deltagit i projektets första faser är mer positiva till modellen. En faktor som kan förklara skillnaden är att cirklarna i de första två faserna fokuserade på ideologi och metodanvändning medan cirklarna i fas tre i högre grad fokuserade på datastödet, vilket då fanns tillgängligt. Deltagarna i fas tre beskriver att de känt sig som testpiloter till dataprogrammet och att de fått för lite utbildning i själva metoden. I fas tre har en del deltagare huvudsakligen blivit introducerade i IU via kollegor vilket lett till att de känner att kunskaperna inte räcker samt att deras motivation är låg.

Mycket av det som framkommit i denna undersökning kan vara värt att beakta inför kommande projekt. Det handlar bland annat om tid, resurser och mandat från ledningen. Men vi tror också att man måste vara medveten om vikten av kommunikation vertikalt i organisationerna. Vi upplever att de deltagande informanterna är motiverade att genomföra utvärderingar av arbetet men det finns en utbredd känsla av att det brister i resurser, speciellt under implementeringsprocessen. Detta gäller framför allt tillgången till tid att lära och träna. Antalet klienter minskar inte för att man ska lära sig nya system. Vi har under intervjuerna fått en känsla av att man på ledningsnivå ibland avfärdar bristen på tid som en orsak till att man inte är motiverad att arbeta med IU. Ledningen hjälper inte till i prioriteringsarbetet utan överlämnar till socialarbetaren att lösa problemet. Utöver, eller möjligtvis tillsammans med, tidsaspekten kan det vara värt att fundera över de tekniska system medarbetarna i organisationen ska arbeta med. Datorer är en källa till stress i arbetslivet och det finns bland socialarbetare en känsla av att datorerna ”stjäl” tid från klienterna, vilket sänker motivationen för projektet.

Upplägget i fas ett och två gav mer tid till att förankra tankesätt och ideologi och deltagarna i dessa faser ser i högre grad fördelar. De som deltog i fas tre förefaller inte ha samma förankring i tanken, har upplevt trassel med datastödet och har lägre motivation. De verkar ha fastnat i ”hur” och inte riktigt fått grepp om ”varför”. En reflektion är att när projekt som IU, som bygger på en förståelse av tankesätt, ska implementeras i organisationen bör samtliga i arbetsgruppen utbildas för att därigenom förankra den ideologiska grunden. Om bara några går, för att de i sin tur ska förmedla kunskaperna till kollegor, finns en risk att tankesätt, motivation och nödvändiga kunskaper går förlorade. Implementeringsprocessen bör inkludera samtliga inblandade på ett tidigt stadium. En analys, vilken inkluderar tänkta modellens styrkor, svagheter, möjligheter och begränsningar, behöver göras.

Eva Fjärstedt
Tove Sundgren
E-O-S

Optimala förutsättningar

Utifrån intervjuerna framkommer informanternas åsikter om hur förutsättningarna för lyckad implementering optimeras. De faktorer som tas upp av socialarbetare och arbetsledare i länet är:

- Noggranna, genomtänkta förberedelser
- Delaktighet i beslutsprocessen
- Tydlig beskrivning av nyttan
- Uttalat från IFO att det här är viktigt och det är vi intresserade av
- Maximal uppbackning, men på en enhet i taget. Låta det växa över tid. Låtit några gå före så att de kan visa upp positiva resultat
- Avdela resurser för arbetet och öka stödet initialt
- Att inte behöva jobba mer än 100 %
- Tid att lära sig från grunden
- En stabil personalgrupp
- En drivande projektansvarig som håller frågan levande
- Enhetlig utbildning för alla användare
- Tydligt fokus i utbildningen på ideologisk bas och praktiska "case"
- Fortsatta cirklar, träffar, för inspiration och stöd
- Kompetensinventering av datavaran. Alla känner sig inte bekväma med datasystemen
- Lättillgänglig datasupport
- Ett fungerande, färdigt dataprogram. Snabba uppgraderingar vid behov
- Lättbegriplig skriftlig lathund för bättre överblick av programmets möjligheter och exempel på hur man kan "tänka" i olika situationer, t.ex. med barn
- Uthållighet på alla nivå
- Enhetlighet och tydliga direktiv från ledningen
- Börja i mindre omfattning, och utöka vartefter man behärskar det man gör

Ledningsgruppen i Enköping beskriver hur de från ledningshåll ser att förutsättningarna kan optimeras:

- Tydlig förankring i förvaltningsledning och i politisk nämnd. Beslut om förändring ska vara fattat
- Vara tydlig med mål, syfte, tidplan och förväntat resultat
- Vara tydlig mot anställda om att metoden ska införas, förändringen ska genomföras, och varför
- Implementera sättet att tänka och metoden som sådan hos de anställda innan datastödet visas/införs
- Datastödet måste vara färdigutvecklat och utprovat
- Tidplan för införande ska finnas och följas likväl som att tidplan för när metoden ska börja användas ska finnas och följas
- Aktivt bygga upp förväntningar. "När ska vi äntligen komma igång?"
- Välj tidpunkt för start mycket noga. Förberedelsetid cirka sex månader
- Planera eller genomför inga andra större förändringar såsom utbildningar, omorganisationer eller dylikt parallellt
- Ansvarig för genomförandet ska ha en koppling till förvaltningens ledningsgrupp

- Utse interna utbildare i utbildnings- och implementeringsgruppen. Arbetsledare bör ingå
- Välj de interna utbildarna med stor omsorg
- De interna utbildarna bör tränas genom pedagogiska övningar som förberedelse inför egen undervisning
- Ansvarig för genomförandet samt de interna utbildarna ska ansvara för implementeringsprocessen
- Den interna arbetsgruppen bör träffas regelbundet, cirka två gånger per månad under hela processen
- De interna utbildarna ska fungera som expertstöd åt de anställda
- Informera och utbilda *alla* anställda. Anpassa omfattningen efter behoven
- Försäkra er om att alla har använt metoden i 10-15 fall inom de första tre månaderna

För ytterligare information kontakta

Lena Chirico

FoU-samordnare

Regionförbundet Uppsala län

e-post: lena.chirico@region uppsala.se