

Ramberättelse om integrerad samverkan: Norra Västmanlands Samordningsförbund

Detta är Norra Västmanlands Samordningsförbunds ramberättelse om integrerad samverkan. En ramberättelse är ett sätt att "förmedla en tydligare bild av vad integrerad samverkan står för". Detta var en av rekommendationerna från Danermark & Englund¹, externa medbedömare till Samordningsteamerna under 2012. Även det internationella materialet är övertydligt; att definiera ambitionerna med integrerad samverkan och diskutera vad det kan vara i det lokala sammanhanget är av ytterst vikt². Detta bör vara högst prioriterad eftersom integrerad samverkan kan vara många olika saker vilket kan göra människor osäkra om visionen och det kan i sin tur äventyra det långsiktiga stödet för samordningsstrategin.

Vår berättelse: Vägen mot integrerad samverkan

"Allting här är för mig. Och jag gör bara saker för mig och sånt som hjälper mig"
Deltagare i Samordningsteam Sala under 2012

Myndigheternas integreringsarbete började egentligen redan innan samordningsförbundet bildades. I Norra Västmanland fanns redan en tradition av samverkan. Från kommunalt håll, Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg, samarbetade man sedan en tid med bl.a. gemensam gymnasieskola, teknikförvaltning och gemensamt brandförsvar. Samarbetet mellan AF och FK hade sedan 2002 vuxit med stöd av FAROS-projektet. Dessutom hade Dagmar medel använts under många år under 90-talet till gemensamma projekt mellan de ingående sektorerna som sedermera bildade samordningsförbundet. Det fanns också en något haltande gemensam ledningsgrupp, den s.k. brustna ringen, där lokala ledare träffades på hög tjänstemannanivå. Ett intressant spår som samordningsförbundet senare vidareutvecklade var de uppskattade gemensamma utbildningar mellan myndigheter och arbetsgivare i regionen. 2003 arrangerades t.ex. en årslång grundutbildning i lösningsfokuserat arbetssätt för 16 olika organisationer. Utbildningen upprepades året efter och därefter har samordningsförbundet bidragit till att totalt 11 grundutbildningsomgångar och flera vidareutbildningar har genomförts. Totalt har cirka 1 600 professionella deltagit på samordningsförbunds finansierade utbildningar, anmärkningsvärt och utmärkande i sig. Alla med den uppskattade bieffekten - förbättrade relationer och nya nätverk.

Vid start av förbundet var avståndet mellan myndigheterna ändå relativt långt. Många kände inte varandra och uppdraget till samordningsförbundet var relativt okänt ute i verksamheterna. Däremot på politisk nivå och från höga tjänstemän fanns en stark förhoppning att de gemensamma medlen skulle förbättra tjänsterna för medborgare med behov av stöd från flera myndigheter. Från början var inriktningen att kanalisera medlen i samordningsförbundet genom ett antal projekt och redan inom ett år hade åtta projekt startats. Det var imponerande i sig, tyckte myndigheterna då, men denna berättelse är egentligen en berättelse om hur myndigheterna rörde sig ifrån denna inriktning till något helt annat, det som myndigheterna idag börja kalla "integrerad samverkan".

Ett initiativ som visade sig viktigt att höja engagemanget hos den lokala ledningen i alla ingående myndigheter var en två-årig extern utvärdering av själva samordningsförbundets betydelse för lokal välfärdsutveckling. Redan när slutrapporten presenterades på det gemensamma seminariet 2009, var uppbackningen energisk och bred. Kommunal- och

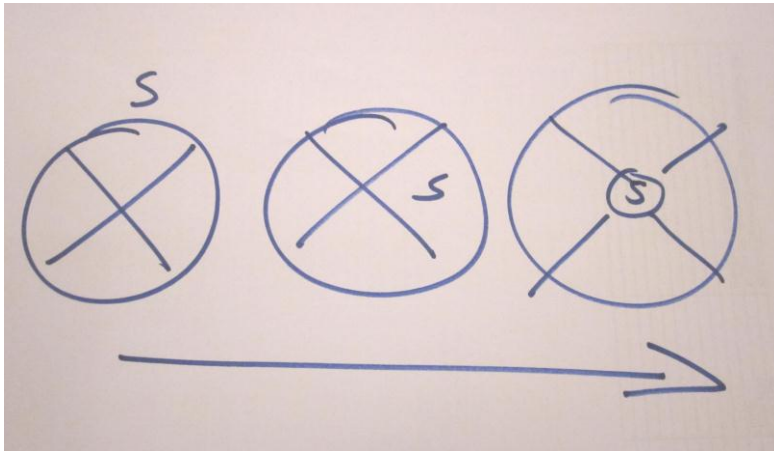
¹ Danermark, Berth & Englund, Ulrika (2013). *Extern medbedömning av integrerad rehabiliteringssamverkan inom tre samordningsteam: Slutrapport till Norra Västmanlands Samordningsförbund*. Örebro universitet. Publicerad jan 2013 - http://www.samordningnv.se/statistik/statistik_medbedomningsamordningsteamerna.shtml

² Ham, Chris & Walsh, Nicola (2013). *Making Integrated Care Happen At Scale And Pace: Lessons From Experience*. The King's Fund: London. Publicerad mars 2013 - <http://www.kingsfund.org.uk/publications/making-integrated-care-happen-scale-and-pace>

landstingsråd tillsammans med höga statliga chefer överträffade varandra i sina uttryck för stöd för förbundets utveckling. Parallellt hade samordningsförbundet implementerat en utvärderingsmodell byggd på självvärdering i projekten. Den breda och lokala utvärderingsinsatsen fångade och gav rum för deltagarperspektiv, personalperspektiv och en aktiv diskussion om organisationsutvecklingen på samhällsnivå för de medborgare i behov av förbättrade välfärdstjänster. En dramatisk vändpunkt kom när beredningsgruppen under hösten 2009 uttryckte en skepsis till mängden av projekt, men även till själva projektmodellen. Frågan "kan **VI** inte organisera **VÅR** samverkan på ett bättre sätt" fick stort gehör och är idag vägledande i det gemensamma arbetet. En särskild innovationsgrupp har utvecklats ur den tidigare mer formellt tillsatta beredningsgruppen, som nu kallar sig utvecklingsgruppen. Under denna tid var implementering en huvudfråga och trots att implementeringsarbetet ändå var relativt framgångsrikt, speciellt när det fanns en given huvudman som ville fortsätta arbetet, så var det extra svårt att organisera det som gav bäst effekt, d.v.s. teamarbete, tid för individen och snabba vägar till myndigheternas samlade resurser.

Av en lycklig slump slutade två särskilt framgångsrika projekt den sista december 2010. Ledningen för dessa två projekt förenade sig och valde att bygga på respektive projekts styrkor för att fortsätta verksamheten med nya villkor. Det var ett kreativt arbete som mynnade ut i dagens tre samordningsteam. De bygger på en helt annan logik än det som präglade projektmodellen. Samordningsteamerna, som startade 2011, är en helt ny sorts verksamhet; en organisering som drivs och utvecklas gemensamt av myndigheterna. Tjänsterna i teamen anpassas kontinuerligt efter behoven från de enskilda individerna som deltar. Det är ett kvalitativt helt annat sätt att arbeta än det som gjordes i projektform och det som görs hos de enskilda myndigheterna var för sig. Tjänsterna i teamet är tills vidare tjänster, styrgruppen hanterar helt andra frågor och det finns en långsiktighet i åtagandet som sprider lugn. Teamen har, med förbundets stöd och finansiering, skapat en förmåga till flexibilitet i det lokala samverkansarbetet på alla nivåer. Det går att ställa om fortare både sett till individens behov, men också sett till förändringar i omvärlden, utan att själva grunden i verksamheten behöver starta om.

Samordningsteamerna är ett uttryck för ett framväxande begrepp som har döpts till **integrerad samverkan**. Integrerad samverkan avser ett signifikant djupare tillstånd av samverkan mellan myndigheterna. Det präglas av ett aktivt gemensamt ledarskap på flera nivåer och av deltagande medborgare som aktivt är med och formar det gemensamma tjänsteutbudet. Samordningen hamnar i centrum istället för i periferin och det kan illustreras med följande bild. Bilden visar att integrerad samverkan är en rikttningsfråga, något som är önskvärt att röra sig mot.



I Norra Västmanland är integrerad samverkan också ett resultat av alla gemensamma utbildningar/seminarier som förbundet arrangerar varje år sedan 2006, princip alla med lösningsfokuserad ansats. Detta arbetssätt har blivit ett signum för den gemensamma myndighetskulturen i regionen. Genom lösningsfokuserat arbetssätt har blicken kollektivt vänts mot att se varandras resurser (och inte minst individens), att förvalta och bygga upp nätverk mellan professionella och ledare, och att hålla i riktningen för mer integrerade lösningar för enskilda serviceanvändare. Resultaten på individ-, personal- och organisationsnivå överträffar också förväntningarna. Teamens arbetssätt och organisering tillsammans med det långsiktiga utbildningsarbetet, har på kort tid väckt stor nyfikenhet från lokal press och politik, från flera andra samordningsförbund och även från riksdagen.

Denna resa mot integrerad samverkan har också parallellt lett till ett ökat fokus på informationsarbete. Förbundet för aktivt en ansats för ständigt lärande med ett eget, stödjande, perspektiv på den lokala välfärdsutvecklingen. Förbundet bygger vidare på det som fungerar och förstärker det, vare sig det handlar om relationer, arbetssätt eller idéer. Samordningsförbundet jobbar mycket mera med kommunikation än vad det gjorde förut. Exempelvis publiceras Samordningsbloggen, landets enda om samverkan och samordning, i syfte att sprida berättelser och ge inspiration.

Samordningsförbundet kan uppvisa en begynnande och lovande strukturlösa påverkan. Kulturförändringen märks genom den breda debatt och idéutveckling som sker parallellt med och efter deltagande i de personalriktade utbildningsinsatserna och i utvecklingen av forum, både fysiskt återkommande sådana och virtuella. Dessutom förmedlar förbundet alltför berättelser både från individuell och från samhällsnivå. Exempelvis hur det kom sig att Norberg gick från att ha länets högsta kostnader för utanförskap per capita (försörjningsmättet) för sju år sedan till att stabilt ha det lägsta sedan ett år tillbaka.

Jag ser främst två anledningar till detta: dels har myndigheterna i regionen ett mycket bra samarbete som gör att många människor får bra hjälp att komma tillbaka till arbetsmarknaden, dels finns det en kultur i Norberg av att söka sig olika vägar till arbete och försörjning.

Åsa Eriksson, kommunstyrelsens ordförande Norbergs kommun

Under resans gång har samordningsförbundet har utvidgats med tre nya kommuner (Sala, Hallstahammar och Surahammar) och hela länet har sedan 2010 samordningsförbund. Myndigheternas relationer har förändrats, nya strukturer har fått plats och det finns en kvalitativ fördjupning av samverkansarbetet, framförallt som en följd av ett utvecklat sätt att tänka som utmärker sig hos alla nio huvudmän. Det är i sig en berättelse mot integrerad samverkan, en berättelse som växer med berättandet.

Hur integrerad samverkan kan göra skillnad

"Mitt stöd är planerat med människor som arbetar tillsammans för att förstå mig och min(a) närmaste, sätter mig i kontroll, samordnar och levererar tjänster som når mina bästa utfall."

Utifrån ett brukarperspektiv och inspiration från National Voices, en paraplyorganisation för brukarorganisationer i Storbritannien³, som har arbetat med frågan hur "integrated care" kan en skillnad för brukare vara ett uttryck som denna. Andra observationer kan vara "bättre brukarresponser" än tidigare uttryckt i form av bättre upplevelser av bemötande, arbetsallians och samarbete. Att myndigheterna anpassar sig efter behov borde leda till individer i högre grad än förut upplever sig hörda och sedda samt att samtalen är mer relevanta. Att arbeta mer sammansatt, mer samordnat och mer kontinuitet torde ge bättre utfall över tid än kortvariga insatser med myndighetsbestämda metoder och ramar. Med fokus på individens behov som grund för organisering kan mängden dropouts från berikande processer vara lägre.

Utifrån ett personalperspektiv kan integrerad samverkan leda till,

- **en högre lojalitet från professionella i det integrerade arbetet.** Kortvariga insatser i plural är svåra att hålla reda på och riskerar minska engagemang från professionella. Integrerade insatser borde ge möjlighet för professionella att engagera sig och därmed öka lojaliteten för insatserna och det integrerade arbetet.
- **fastare utrymme för mellanliggande tjänster.** I projektsamhället kan aldrig mellanliggande tjänster som projektmedarbetare, samordnare, lotsar och koordinatörer få vettiga arbetsvillkor eller en bra förankring. I en integrerad strategi bör antalet mellanliggande roller som är tillsvidare tjänster öka och därmed skapa bättre kapacitet och kompetens för att förankra och utveckla tjänster för individer med samordnade behov.
- **ett klarare fokus och tydligare ansvar för det gemensamma arbetet.** Med en uttalad strategi följer att fokus blir klarare och att ansvar kan utkrävas både från befolkning, professionella och ansvariga politiker/chefer.
- **myndigheterna jobbar med sådant de inte kunde förut.** Exempelvis gemensam IT system, dokumentsystem, sekretesspolicy och andra policyn har svårt för att slå rot när vi arbetar kortsiktigt ihop. Även arbete med gemensam strategisk kompetensförsörjning hör till
- **en ökad och enklare tillgång till varandras resurser.** I en mer integrerad organisering av välfärden bör relationerna mellan myndigheter leda till bättre strukturer för samverkan som enklare gör det möjligt att utbyta tjänster hos varandra.

Utifrån ett organisationsperspektiv kan integrerad samverkan

- **förändra identiteten av välfärdstjänsterna.** En plattform, ett integrerat team eller en gemensam

³ <http://www.nationalvoices.org.uk/defining-integrated-care>. Egen översättning.

kärnverksamhet i samverkan borde ge bättre kännedom, bättre slagkraft och högre engagemang från det omkringliggande samhället.

- **leda till en effektivare ledning av samverkansinsatser.** Istället för många projekt med haltande styrgruppsarbete och oklara mandat kan vi få en tydligare ledning med högre insatser, proffsig styrning och bättre använd tid.
- **leda till bättre innovationsprocesser.** Integrerad samverkan bygger på något sätt på ett allt stabilare och effektivare innovationsarbete. Grupper för nytänkande, återkommande analyser, utvärdering (internt och externt) borde finnas på plats som producerar material för förnyelse av det gemensamma arbetet.
- **leda till ökad motståndskraft för förändringar i omvärlden och för faktorer utanför den lokala kontrollen.** Samverkansarbete kan vara otroligt känsligt för förändringar i omvärlden. Nya regelverk, nya chefer/ledning, nya ekonomiska konjunkturen, ny kunskap - allt påverkar hur samverkan runt lösningar av komplexa problem organiseras. Istället för ad hoc lösningar, korta projekt, borde integrerade ansatser öka kapaciteten att ställa om snabbare och anpassa sig till förändringar samtidigt som den bärande filosofin är intakt.
- **ge tillgång till nya eller säkrare finansieringskällor.** I det engelska materialet tror man att finansieringen kommer att underlättas. Integreringen kan leda till att ordinarie resurser tillsätts i större omfattning till stöd för samverkansarbetet. Likaså kan andra typer av samhällsmedel användas mer effektivt i en integrerad ansats som grund.
- **ge ökade möjligheter för brukare att forma och utvärdera tjänsterna.** Att hitta stabila former för brukarpåverkan och förmedlingen av den till beslutsfattare är en avgörande ny kapacitet som tar tid att bygga upp. Integrerad samverkan med dess fokus på organisering som utgår från individens behov torde leda till större utbyte med brukare, både som underlag för beslut men också löpande i uppföljning och i utvärdering, kanske även i kommunikationen mellan de olika ingående organisationerna.

Dokumentet grundar sig på ett liknande dokument behandlat i styrelsen 2012-09-13 samt inlägg på förbundets blogg, Samordningsbloggen, 2013-02-01⁴.

Jonas Wells

Norra Västmanlands Samordningsförbund

⁴ <http://samordningnv.blogspot.se/2013/02/tecken-pa-battre-utvardering-av.html>. Punkterna inspirerad av "A Practical Guide To Integrated Working", utgivet av Brittiska Department of Health 2008, sid 31, http://www.personalhealthbudgets.dh.gov.uk/library/Resources/ICN/ICN_advice/A_Practical_Guide_to_Integrated_Working_ICN_2008.pdf