Härnösands kommun

Mittuniversitetet
MID SWEDEN UNIVERSITY

ÖRNSKÖLDSVIKS KOMMUN

2021-10-06
Författare: Proscovia Svärd och Sheila Zimic

DNR: 2021/2207

Slutrapport: Innovativ och samskapande informationshantering för uppföljning av Hem för Vård eller Boende (HVB)

I samverkan mellan Mittuniversitetet och Örnsköldsviks och Härnösands Kommun

Sammanfattning av projektet

Projektet har varit ett samverkansprojekt mellan Forum för digitalisering/MIUN och kommunerna Örnsköldsvik och Härnösand. Syftet med projektet var att kartlägga informationsbehoven vid uppföljning av *Hem för vård eller boende* (HVB) för barn och ungdomar, samt tillsammans med involverade aktörer arbeta fram ett förslag till en modell som kan leda till en effektivare informationsförsörjning. Med informationsförsörjning avsågs att olika målgrupper skulle ha tillgång till den information som de behöver. Det innefattar också de krav på hantering, organisation, informationssäkerhet, lagring, återvinning och förmedling av information som krävs för att det ska vara möjligt (eSam, 2018). Projektet förhöll sig till ett redan påbörjat, länsgemensamt arbete gällande uppföljning av HVB för barn och ungdomar. Det länsgemensamma arbetet tog avstamp i ett uppdrag åt FoU Västernorrland, som handlade om att skapa förståelse för kommunernas processer för uppföljning av avtal med upphandlade HVB (se Blomberg & Wadell, 2017:3). I uppdraget identifierades bland annat behovet av länsgemensam informationshantering och uppföljning av HVB-placeringar. För att kunna få till en bra uppföljning av HVB behöver man fånga och hantera den information som uppstår, på ett effektivt och innovativt sätt. Utgångspunkten för projektet har varit att identifiera vad som behövs för att kunna skapa processorienterat arbetssätt som möjliggör uppföljning i syfte att lära och förbättra verksamheten. Projektet föreslår en modell för effektivare informationsförsörjning som skapats tillsammans med studiens deltagare.

Innehållsförteckning

1 Bakgrund 2
1.1 Problembeskrivning 2
1.2 Varför är projektet/förstudien viktig(t) för Örnsköldsviks och Härnösands kommun 3
1.3 Varför är projektet/förstudien viktig(t) för Mittuniversitetet 3
2 Syfte, mål och planerade leveranser 4
2.1 Syfte 4
2.2 Mål 4
2.3 Tidigare forskning 4
2.4 Teoretiska utgångspunkter 6
2.5 Studiekontexten: upphandlings- och uppföljningsprocessen 8
2.6 Forskningsmetod 10
2.7 Leveranser 11
3 Resultat vs mål och leverans 11
3.1 Modell för en effektivare informationsförsörjning 11
3.2 Sammanfattning 19
3.3 Vetenskaplig Artikel 1 20
3.4 Vetenskaplig Artikel 2 22
3.5 Avvikelser 23
4 Vetenskapliga publikationer och konferenser 23
4.1 Publikationer 23
4.2 Konferenser 23
4.3 Populärvetenskaplig kommunikation 23
5 Ekonomi 24
6 Erfarenheter 24
7 Plan nästa steg 25
8 Referenser 25

1 Bakgrund

Hem för vård eller boende är efter familjehem den vanligaste placeringsformen för barn och ungdomar i Sverige. Enligt Socialstyrelsens statistik var 8 300 barn och ungdomar placerade på HVB under 2020 (Socialstyrelsen, 2021-8-7516). Kommunernas kostnad för HVB-placeringar för barn och ungdomar var under samma år nära 8,7 miljarder kronor, enligt SCB:s statistik[1]. Majoriteten av HVB-hemmen bedrivs i enskild, privat regi (Wiklund, 2011) vilket också innebär att den största kostnaden utgörs av externa, privata aktörer som kommunerna inte har full insyn i. Upphandling och uppföljning betraktas därför som kommunernas sätt att styra, genom att kontrollera, att HVB-hemmen levererar det som har upphandlats. På individnivå är det vård- och genomförandeplaner, d.v.s. det uppdrag som kommunen ger till HVB-hemmet, som är de styrande dokumenten. Uppföljningen av HVB refererar till två olika typer av uppföljningar: i) en lagstadgad uppföljning av individen i placering (minst 4 gånger per år), samt ii) en uppföljning av kontrakten med HVB-hemmen för att säkerställa att de levererar det som kontrakterats. Dessa två processer relaterar till varandra eftersom HVB-hemmens kvalitet enbart kan utvärderas i relation till vilken skillnad HVB-placeringen har betytt för de placerade individerna. När den typen av information inhämtas systematiskt och sammanställs på gruppnivå i syfte att analysera och utveckla verksamheten, benämns det enligt Socialstyrelsen *individbaserad systematisk uppföljning*[2]. Upphandling- och uppföljning av HVB är ett komplext område som denna förstudie försöker beskriva. Fokus för studien är att tillsammans med studiedeltagarna identifiera utmaningar gällande informationshantering och gemensamt ta fram förslag till förbättringar, i syfte att åstadkomma en effektivare informationsförsörjning. Genom samskapande med professionerna menar vi att det skapas en djupare förståelse för värdet av informationsförsörjning samt digitaliseringens möjligheter i professionspraktiker.

1.1 Problembeskrivning

Kommunerna som gör placeringarna ansvarar för att kvaliteten i verksamheten är god och baseras på bästa tillgängliga kunskap. Samtidigt visar exempelvis en rapport från Vårdanalys (2018:9) att kunskaperna är otillräckliga när det gäller innehåll och kvalitet i den sociala dygnsvården för barn och unga.

De medel som kommunerna har för att ställa krav på utförarna är främst upphandling och uppföljning. Enligt SKL:s rapport (SKL, 2010) ska dessa två processer bygga på en evidensbaserad praktik och med det menas en professionell bedömning som bygger på brukarnas situation och önskemål och tillgänglig kunskap på området.

[1] Räkenskapssammandraget SCB, senast uppdaterad: 2021-09-02

[2] https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/systematisk-uppfoljning/stod-for-systematisk-uppfoljning/presentationsmaterial-om-individbaserad-systematisk-uppfoljning/ (hämtad, 20210930)

Det är dock en stor utmaning att evidensbasera upphandlings- och uppföljningsprocessen. Det går inte att exakt ”bevisa” vad som ger resultat och vad som har effekt. En lösning på problemet, som lyfts fram, är att systematiskt följa upp insatser som ges på HVB (se SKL, 2010 Upphandling och uppföljning av HVB – För barn och unga). Det kräver en bra informationsförsörjning som syftar till att effektivisera upphandlings- och uppföljningsprocessen genom att den bygger på säkerställd kunskap. Med säkerställd kunskap menas i detta fall den kunskap som bygger på tillförlitlig information. Enligt arkiv- och informationsvetenskap handlar detta om evidensbaserad information som ska vara autentisk, tillförlitlig, reliabel och komplett (Meijer, 2003).

En effektiv informationsförsörjning gällande hur vården på HVB fungerar är högst angelägen och nödvändig. Den sträcker sig från lokal nivå (ex. kommunens placeringar av individer) till nationell nivå (riktlinjer, kravspecifikation och granskning från myndigheter). Med informationsförsörjning avses att olika målgrupper ska ha tillgång till den information som de behöver. Det innefattar också de krav på hantering, organisation, informationssäkerhet, lagring, återvinning och förmedling av information som krävs för att det ska vara möjligt (eSam, 2018). Regeringen beslutade år 2019 om ett antal åtgärder för att stärka den sociala barn- och ungdomsvården (Regeringen, 2019). Kommunerna i Västernorrland har också arbetat med att försöka lösa problematiken med informationsförsörjningen genom att ge uppdrag åt FoU Västernorrland som handlade om att skapa förståelse för kommunernas processer för uppföljning av avtal med upphandlade HVB (se Blomberg & Wadell, 2017:3). Rapporten pekade ut följande två svårigheter: i) att definiera, följa upp och mäta vården för placerade ungdomar på HVB och ii) gemensam informationshantering och uppföljning av HVB-placeringar.

Utgångspunkten för projektet är den sistnämnda utmaningen.

1.2 Varför är projektet/förstudien viktig(t) för Örnsköldsviks och Härnösands kommun

Målet med studien var att hjälpa länets kommuner att få till en fungerande informationsförsörjning som kan förbättra upphandlings- och uppföljningsprocesser kring avtal och individplaceringar. För att kartlägga informationshanteringsbehoven vad gäller uppföljningsprocesserna kring HVB, i Västernorrlands län, studerades hur informationen skapas, fångas och organiseras för att sedan återanvändas i verksamheterna för att kunna få till en väl fungerande upphandlings- och uppföljningsprocess. Meningen är att de beslut som fattas gällande placeringar och avtalsskrivande är baserade på tillförlitlig information.

1.3 Varför är projektet/förstudien viktig(t) för Mittuniversitetet

Förstudien har varit viktig för att öka och utveckla Mittuniversitets samverkan internt och med kommunerna. Forskningen ska komma samhället till nytta och genom att samarbeta med länets kommuner bidrar Mittuniversitetet med kunskaper om vad

det innebär att ha en fungerande informationsförsörjning i uppföljningsarbetet. Genom forskning och praktik synliggörs och används den forskning som bedrivs vid Mittuniversitetet. Förstudien har utvecklat våra interdisciplinära arbetssätt för att främja kunskapsutveckling och spridning av forskning. Forum för digitalisering (FODI) och dess breda ämneskompetensen möjliggör en förståelse för de utmaningar som finns när det gäller uppföljning av HVB. Det mervärde som skapas av att Svärd och Zimic arbetar tillsammans utifrån deras respektive forskningsområden bidrar till en bra informationsförsörjning och meningsfull digitalisering som inte enbart bygger på antaganden om hur värden såsom effektivisering vanligtvis presenteras. Svärds forskning har fokuserat på hur en proaktiv och holistisk hantering av information kan uppnås, informationskultur och e-Förvaltningsutveckling i kommuner (Svärd 2011, 2014). Zimics forskning har berört synen på kunskap i förhållande till uppföljningar och uppföljningssystem inom socialtjänstens verksamhetsområden (Zimic, 2019:1). Båda forskarna har erfarenhet av att bedriva praktiknära forskning inom den offentliga sektorn. På så sätt bidrar projektet till att ytterligare stärka FODI:s position inom digital informationsförsörjning och värdeskapande i offentlig sektor samt bidra till en meningsfull digitalisering inom socialtjänstens område, i enlighet med regeringens ambition (Regeringskansliet 2020-02-06).

2 Syfte, mål och planerade leveranser

2.1 Syfte

Syftet med förstudien var att kartlägga informationsbehoven vid upphandling och uppföljning av Hem för vård eller boende (HVB) för barn och ungdomar, samt tillsammans med involverade aktörer arbeta fram förslag till en modell som kan leda till en effektivare informationsförsörjning.

2.2 Mål

Målet med studien var att hjälpa länets kommuner att få till en fungerande informationsförsörjning som kan förbättra upphandlings- och uppföljningsprocesser kring avtal och individplaceringar.

2.3 Tidigare forskning

Trots samhällets omfattande insatser (och kostnader) gällande HVB-placeringar så är kunskapen begränsad när det gäller barns upplevelser av samhällsvården (se ex. Skoog, 2013). Skoog (2013) diskuterar, med tidigare forskning, att samhällsvården ibland brister i att tillgodose barnens rättigheter, såsom att verkligen lyssna på barnen och ta deras utsagor och önskemål på allvar. Forskning visar också att ungdomar som befinner sig i vård har sämre psykiskt välbefinnande och sämre socialt stöd än ungdomar som inte är placerade. Detta gäller särskilt de ungdomar som är placerade på HVB som också har sämre tillgång till materiella resurser än ungdomar som inte är

placerade (Sallnäs, Wiklund & Lagerlöf, 2010). Dessa ojämlika villkor för barn och ungdomar som varit placerade, tycks följa med upp i vuxen ålder. Individer som varit placerade i samhällsvård löper större risk att i vuxen ålder ha psykiatriska eller missbruksrelaterade problem, brottslighet och försörjningsproblem, jämfört med individer som inte har varit placerade (Vinnerljung och Sallnäs 2008). Tidigare forskning visar således att individer som placeras i samhällsvård är särskilt sårbara. Detta innebär inte att sårbarheten ökar på grund av placering i samhällsvård, men insatsen placering i samhällsvård (i detta fall HVB) lyckas inte kompensera för sårbarheten.

Med bakgrund av detta finns starka argumenten att socialtjänsten bör följa upp och jobba för att tillgodose god och säker vård för individer som är i behov av placering. Samtidigt visar en rapport publicerad av Vårdanalys (2018:9) att kunskaperna är otillräckliga när det gäller innehåll och kvalitet i den sociala dygnsvården för barn och unga. Det saknas bland annat grundläggande uppgifter för en ändamålsenlig uppföljning och dagens uppföljning ger inte en samlad bild av vården och omsorgen ur barns och ungas perspektiv (Vårdanalys, 2018:9). Dessutom har flertal olika myndigheter rapporterat om brister på svenska HVB-hem, under flera års tid (IVO 2018–7; IVO 2020-2) och Sveriges televisions granskning av HVB-hem konstaterar att ett femtiotal av de mest kritiserade hemmen har fortsatt att anlitas av kommuner[3], oftast för att kommunerna inte haft kännedom om dessa uppgifter vid placering.

Sallnäs (2005) menar att vårdmarknader utmärks av en asymmetrisk tillgång på information, där utförarna (HVB-hemmen) ofta har mer kunskap än köparna (socialtjänsten) om hur vården bedrivs och hur den påverkar brukarna (de placerade barnen). En fungerande marknad förutsätter att köparen har all väsentlig information om alternativen på marknaden, vilket knappast är fallet när det gäller HVB-vår av barn och unga, skriver Sallnäs. Informationsasymmetrin och avsaknaden av en gemensam uppfattning om vad som faktiskt konstituerar god kvalitet när det gäller HVB-hemsvård gör att de privata HVB-hemmen kan skapa sig ett spelutrymme när det gäller prissättningen samt utformningen av vård- och behandlingsarbetet. Marknadslogiken har således stärkt HVB-hemmens position medan socialtjänsten ofta saknar grundläggande information om den tjänst de köper (och betalar varierande priser för). Sallnäs menar också att socialtjänsten behöver bli bättre på att efterfråga kunskap utifrån systematiska utvärderingar och uppföljningar av kvalitet i vården när placering skall genomföras. Kommunerna behöver också ett fungerande system för att utbyta information med varandra om HVB-hemmen och deras vård (Sallnäs, 2005).

Inrättande av ett heltäckande nationellt register med information om vård av ungdomar på HVB har föreslagits i bland annat en ESO-rapport (Lindqvist, 2014:8). Informationen finns idag utspridd mellan olika aktörer i olika register. HVB-registret som innehåller information om verksamma HVB som administreras av IVO och Registret över insatser för barn och unga som administreras av Socialstyrelsen med

[3] https://www.svt.se/nyheter/inrikes/200-miljoner-om-aret-till-50-varsta-hemmen, publicerad 2021-06-07

hjälp av SCB. Lindqvist (2014:8) menar att dessa register behöver föras samman men också kompletteras med information ur ärendehanteringssystem (även kallat verksamhetssystem). Kommunernas IT-stöd och verksamhetssystem har dock sedan länge utpekats som ett hinder som försvårar återanvändning av information (SKL, 2010).

2.4 Teoretiska utgångspunkter

I linje med att socialtjänstens insatser ska utgå från bästa tillgängliga kunskap är det av stor vikt att informationsförsörjningen fungerar ändamålsenligt. En evidensbaserad praktik ska enligt definitionen bygga på evidensbaserad information men det är inte enbart den evidensbaserade informationen som är relevant i detta sammanhang. Det finns ostrukturerad information som är viktig att ta hänsyn till, såsom praktisk, erfarenhetsbaserad kunskap (i linje med Bornemark & Svenaeus (red.), 2009). Därför kan en helhetlig informationshantering åtminstone skapa en förutsättning för en bättre hantering av problematiken, det vill säga en systematisk upphandling och uppföljning av HVB. Det kan skapa en kunskapsbas, som inte enbart bygger på evidensbaserad information utan inkluderar all slags information som är relevant för upphandlings- och uppföljningsprocessen. Det är dock inte alldeles självklart för kommunerna exakt vad som ska följas upp. Vilken information är väsentlig och hur ska den användas? Det finns så att säga ingen vedertagen kunskap om exakt vad som ska följas upp. Det finns regelverk, riktlinjer och standarder att luta sig mot, men dessa räcker inte för att få ett helhetsperspektiv på informationsförsörjningen kring upphandling och uppföljning av HVB.

Forskning inom informationshantering visar på behovet att skapa en informationsinfrastruktur som består av: informationssystem, rutiner, lagkrav och klart uttalade informationsansvariga. Detta skapar ett helhetsperspektiv på informationshantering som i sin tur kräver: samarbete mellan aktörerna; integrerade informationssystem; att personalen utbildas när det sker förändringar i och/eller vid implementering av nya system; processorientering och återanvändande av information (Svärd, 2011).

För att undersöka hur informationsmiljön upplevdes i båda kommunerna använde vi oss av Enterprise Content Management (ECM)-modellen (Svärd, 2014; 2017 - se figur 1) som handlar om att ta hand om både strukturerad och ostrukturerad information inom organisationen. Med strukturerad information menas i detta fall den information som är lagstadgad eller på annat sätt reglerad eller standardiserad och som hamnar i arkivet. Ostrukturerad information relateras i den här kontexten till den information som ligger utanför arkivet. Det innefattar den erfarenhetsbaserade kunskapen som är av värde att fångas, användas och förmedlas mellan olika aktörer.

Begreppet ECM kan vara ett system, en strategi eller tillvägagångssätt som fokuserar på att hantera alla informationsresurser i en organisation, vare sig de är strukturerade eller ostrukturerade. ECM-modellens nyckelkomponenter är: *verksamhetsarkitektur* (hjälper organisationer att förstå effekterna av teknikinvesteringar på den övergripande

verksamheten och att följa lagstiftningen), *analys av verksamhetsprocesser* (analys av processer som möjliggör identifiering av verksamhetskritisk information), *samarbete* (inkluderar medvetenhet om informationen som bör delas mellan de olika aktörerna), *förändringsledning* (orsakerna till förändringar måste kommuniceras tydligt till de som berörs), *återanvändning av information* (informationen måste bevaras på ett sådant sätt som underlättar återvinning av den), *kunskapshantering* (den kunskap som byggs upp inom organisationen behöver tas tillvara och integreras i förbättringsarbetet som skapar och upprätthåller en lärande organisation), *systemintegration* (gör att systemen ”pratar” med varandra och undviker skapande av isolerade informationsöar), och slutligen *livscykelhantering av information* (innebär en proaktiv och holistisk hantering av information från skapande till bevarande och återanvändning. Återanvändning inom socialtjänstens kontext skulle innebära att viss information kan aggregeras och användas i andra processer i verksamhetsförbättrande syfte, utan att bryta mot sekretesslagen).

Figur 1. ECM Model, Svärd, P. (2014; 2017)

2.4.1 Digitaliseringens betydelse i professionella praktiker

Informationshanteringen i organisationer har kommit att påverkas av digitaliseringen och de informationssystem som används av professioner som arbetar i

dessa. Medan informationens betydelse ofta beskrivs som en bärande komponent för en kunskapsbaserad organisation är det förvånansvärt ofta som information (och informationshantering) tas för givet (Webster, 2014). Många gånger reduceras hantering av information till rent administrativa arbetsuppgifter som direkt kan översättas och matas in i befintliga informationssystem som genererar mängder av data (även kallat *dataism* av van Dijck, 2014). Detta synsätt förbiser dock flera viktiga aspekter bland annat: i) att ett professionsutövande inte enbart handlar om formaliserade, administrativa uppgifter; ii) att information inte bara finns ”därute” - den *skapas* av mänskliga aktörer genom ett professionsutövande; iii) att mängden information som genereras inte betyder någonting om det inte omsätts i ett meningsskapande av aktörer som tolkar informationen.

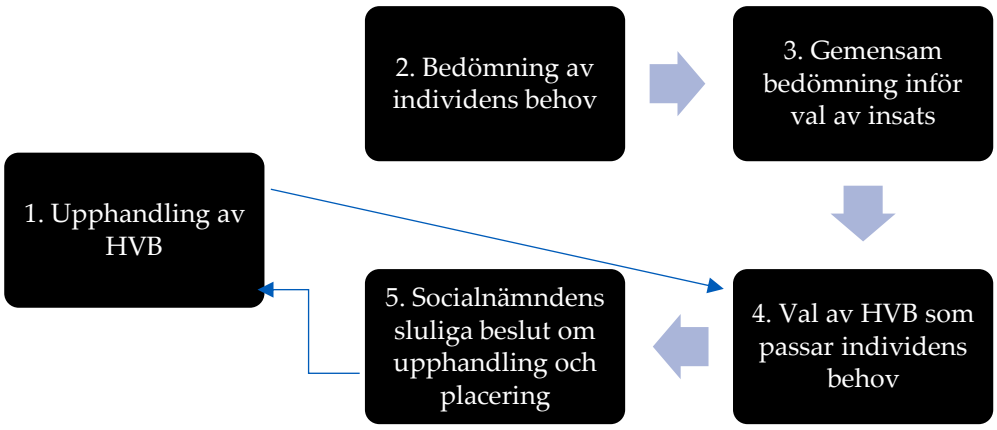
Tidigare forskning har diskuterat en del spänningar som kan uppstå mellan å ena sidan formaliserade, standardiserade, administrativa arbetsuppgifter, å andra sidan det mer svårbeskrivliga professionella omdömet, i termer av hur välfärdsprofessioner såsom i socialt arbete har påverkats av utvärdering (Munro, 2004), kontroll och styrning (White m.fl. 2009; Lauri, 2018), mätning (Hjärpe, 2020), evidensbaserad praktik (Denvall & Johansson, 2012), New Public Management (Johansson m.fl. 2015) och på senare år digitalisering (Svensson & Larsson 2018; Bouvens, & Zouridis, 2002; Busch & Henriksen, 2018). Busch och Henriksen (2018) har observerat att vissa arbetsuppgifter bland en del professioner nästan helt övergått till digitala arbetsprocesser med lägre grad av professionell värdering och omdöme (exempelvis handläggning av skattedeklarationer), medan en del andra professioner med komplexa processer och hög grad av professionellt omdöme (exempelvis socialsekreterares utredning av barns behov) svårligen ersätts med digitala lösningar. Vi menar att användvärd digitalisering (Sundberg, m.fl., 2020) för professioner börjar med att förstå behoven och de konkreta utmaningarna som de professionella upplever i sin professionella praktik. I linje med Choo (2002) menar vi också att informationshantering inte ska reduceras till hantering av informationsteknologin. Snarare ska informationshanteringen förstås som hantering av nätverk av processer som lyfter betydelsen av informationens värde och tar hänsyn till rådande informationskultur inom organisationen.

2.5 Studiekontexten: upphandlings- och uppföljningsprocessen

Utredningarna av barn och ungas behov av placering i samhällets omsorg är socialtjänstens ansvarar, inom individ och familjeomsorgen ofta med specifika avdelningar för barn, unga och familj. Härnösands kommun har en enhet för barn och unga med resurser i form av socialsekreterare som arbetar med placeringar på HVB. Örnsköldsviks kommun har delat upp arbetet med barn och unga i två enheter; en för utredning av behoven och den andra för placeringar. Vid utredningsenheten identifierade socialsekreterarna behoven hos de individer som skulle placeras och gjorde bedömningar av HVB-hemmen utifrån de krav som skulle uppfyllas utifrån individens behov. På placeringsenheten arbetade socialsekreterarna med placeringsärenden, utifrån de beslut som fattades av utredningsenheten.

Placeringsenhetens socialsekreterare var också ansvariga för uppföljningen av de placerade individerna.

I korthet kan hela processen från upphandling till uppföljning beskrivas på följande sätt: 1) upphandling av HVB-hem utförs vart fjärde år, enligt lagar och förordningarna för offentliga upphandlingar. Upphandlingsansvariga utför upphandlingen enligt kvalitetskrav som kommunerna specificerar. Upphandlingsprocessen resulterar i en lista med ramavtalade HVB-hem som kommunerna i första hand ska välja ifrån. 2) Placeringsprocessen börjar med socialsekreterarnas bedömning av individernas behov, som dokumenteras och fångas i enlighet med Socialstyrelsens strukturerade arbetssätt ”BBIC” (Barns behov i centrum). All information om en individ fångas enligt BBIC i ett system som heter Procapita (verksamhetssystem) och utgör individens digitala journal. 3) När behovet av placering på ett HVB-hem identifierats inleds en kollegial process för att ta reda på om andra typer av insatser hade prövats tidigare. Enhetscheferna är delaktiga i processen och ibland är ärandehandledare stöd i processen. 4) Om ett beslut fattas att fortsätta med en placering, bör socialsekreterarna välja ett hem från listan över ramavtalade HVB-hem som uppfyller individens behov. När det gäller val av HVB-hem hade kommunerna olika arbetssätt. I Härnösands kommun var det varje enskild socialsekreterares ansvar att välja lämpligt HVB-hem. Örnsköldsviks kommun hade en rekryterare som hjälpte till att identifiera de HVB-hem som matchade individens behov samt en avtalsadministratör som systematiskt följde upp kontrakten med HVB. 5) Politikerna i den lokala socialnämnden var de som fattade de slutliga besluten om placeringar och kunde begära ytterligare information för att kunna motivera extra kostnader för dyra placeringar eller behandlingar, som skedde utanför ramavtal. Politikerna fattade också slutliga beslut angående upphandlingsprocess, det vill säga vilken upphandlingslag som skulle följas (Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) eller Lagen om fria val (LOV)). Socialnämndens ordförande bär det officiella ansvaret för att garantera trygghet och kvalitén i HVB-vården.



Figur 2. Beskrivning upphandling & placering, HVB barn och unga

2.6 Forskningsmetod

Vi använde oss av deltagande aktionsforskning, ”Participatory Action Research” (PAR) vilken utmärks av ett medskapande och aktivt deltagandet av de människor som påverkas av de problem som studeras (Minkler, 2000, MacDonald, 2012). För att involvera studiens deltagare och fånga in deras synpunkter gällande identifierade utmaningar i informationshanteringen, utformade vi en intervjuguide som baserades på ECM-modellens komponenter med följande teman: organisation, arbetsprocesser, informationshantering, informationssystem, informationssäkerhet, utveckling av e-förvaltning, samarbete, kunskapshantering och långsiktigt bevarande och återanvändning av information.

Innan vi genomförde intervjuerna skrev vi ett informations- och samtyckebrev som vi skickade till verksamhetscheferna och tillika studiens medlemmar. De hjälpte oss att identifiera personer för att delta i studien. Totalt genomfördes 23 intervjuer med nyckelpersoner i upphandlings- och uppföljningsprocesser såsom: chefer, politiker, socialsekreterare, ärendehandledare, verksamhetsutvecklare, systemadministratörer, upphandlingsansvariga, HVB-samordnare, avtalsadministratörer och HVB-föreståndare.

Varje tema i intervjuguiden hade ett antal semi-strukturerade frågor och varje intervju tog maximalt en och en halv timme. Intervjuerna genomfördes via Teams på grund av COVID19-omständigheter. Intervjuerna transkriberades och analyserades med fokus på utmaningar i kommunernas informationsmiljö. Som ett andra steg genomfördes två workshops via Zoom där syftet var att diskutera de preliminära resultaten ifrån intervjuerna samt tillsammans med studiedeltagarna reflektera och hitta möjliga lösningar på de identifierade utmaningarna. Den deltagande aktionsforskningen innebär i detta sammanhang att: i) studiedeltagarna påbörjade en meningsskapande process där de tillsammans kunde diskutera utmaningarna och skapa gemensam förståelse (någonting som de inte har gjort före studien i samma

gruppkonstellation); ii) studien syftade explicit till att åstadkomma förändring i form av förbättringar i informationshanteringen. Detta riktade både forskarnas och studiedeltagarnas fokus vid diskussionen om möjliga lösningar, som byggde på studiedeltagarnas expertis i deras arbetsprocesser (inom vilka olika utmaningar har identifierats). Det ledde diskussionen framåt att konkretisera olika förslag och engagerade förstalinjens och verksamhetschefer som deltog att tänka i termer av konkreta åtgärder eller aktiviteter i organisationen.

2.7 Leveranser

Efter förstudien levereras:

1. En slutrapport
2. Två vetenskapliga artiklar
3. PowerPoint-bilder med presentationer som har gjorts inom ramen för studien.
4. Förslag till modell för en effektivare informationsförsörjning för uppföljning av HVB barn och unga.

3 Resultat vs mål och leverans

3.1 Modell för en effektivare informationsförsörjning

3.1.1 Mål

Målet med studien var att tillsammans med studiens deltagare hitta förslag till förbättringar och möjliga lösningar till de utmaningar som studien identifierade gällande informationshantering i upphandlings- och uppföljningsprocesserna. Modellen nedan är baserad på intervjuresultat samt de två workshops som genomförts med deltagarna i båda kommunerna. Det var särskilt fyra teman som framträdde i relation till kvalitetssäkring av upphandlings- och uppföljningsprocesserna av HVB för barn och ungdomar. De fyra teman är: *processer och organisering*, *informationssystem*, *informationshantering* och *kunskapshantering och lärande* (se figur 2).

Figur 3. Modell för en effektivare informationsförsörjning

Informationsförsörjning handlar om att greppa helheten och inte enbart att implementera informationssystem. Modellen (figur 3) ska förstås som en konceptuell modell som vägleder i sättet att tänka för att åstadkomma en proaktiv och holistisk informationsförsörjning. Den bygger på tidigare forskning om viktiga komponenter för att åstadkomma effektiv informationsförsörjning (se ECM-modellen, figur 1).

Processer och organisering

För att identifiera viktig information måste man analysera processerna. Genom att kartlägga processer går det att kartlägga vilken viktig information som växer ur dem. Studien har visat att det är viktigt att medarbetarna förstår att den information som de själva skapar i sina arbetsprocesser kan vara användbar och relevant i andra processer, till exempel att information från placeringsprocessen är av stor betydelse för upphandlingsprocessen.

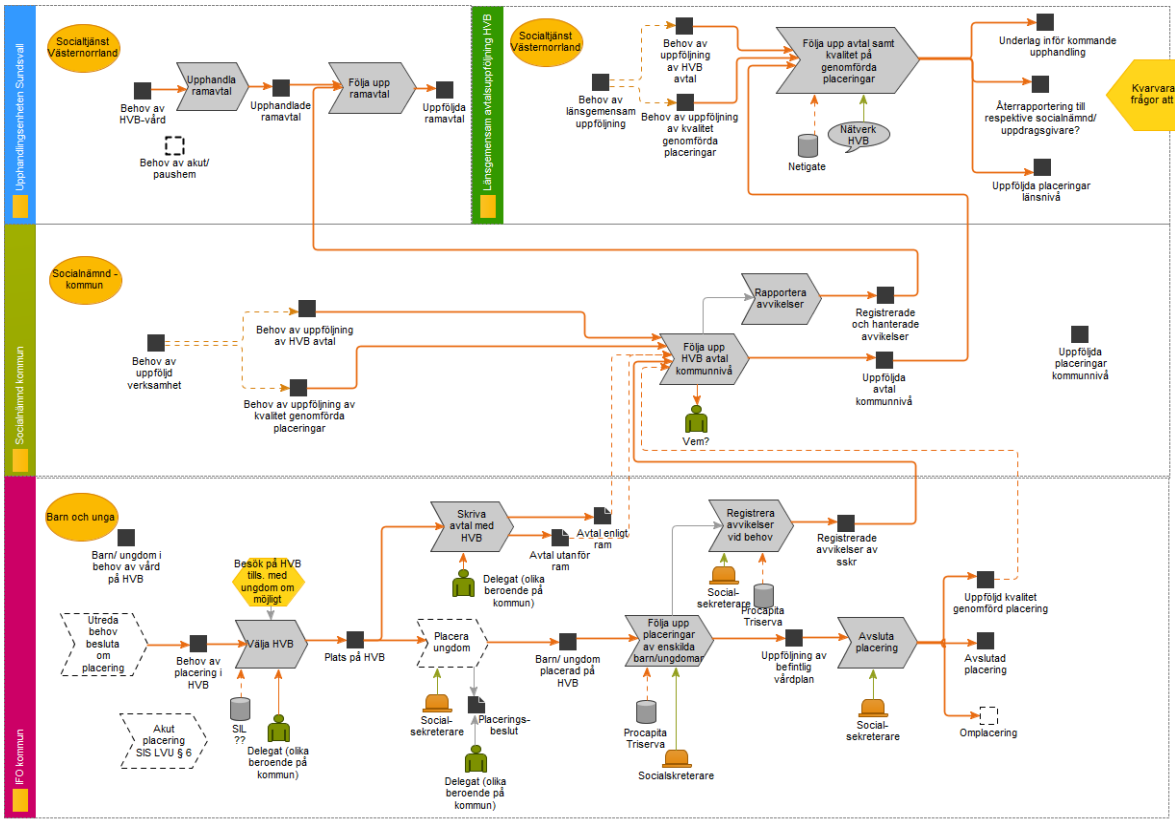
Den viktiga informationen uppstår i verksamheterna i mötet med barnen, det vill säga i individprocessen och i mötet med HVB-hemmen vid varje enskild placering. Information som skapas i individärenden utgör själva grunden för att skapa kunskap om kvaliteten i HVB-vården. Den lagstadgade uppföljningsprocessen som sker på individnivå i uppföljningen av placeringen (enligt Barns Behov i Centrum, BBIC) genererar rik information som är viktig att ta tillvara för att tillgodose olika aktörers intressen och behov av information. Med olika aktörer menas bland andra: det placerade barnet och barnets vårdnadshavare, socialsekreterare, HVB-personal, chefer och verksamhetsledare som behöver motivera verksamhetens kvalitet, upphandlare som behöver ha kvalitetskriterier för upphandling samt förtroendevalda politiker som

står ansvariga för prioriteringar av offentliga resurser. Detta innebär med andra ord att viss typ av information, skapad i uppföljningen av individen, behöver hanteras för att kunna återanvändas i olika sammanhang, till olika syften, på olika nivåer, utan att för den skull bryta mot sekretessen. Ett exempel är avvikelser som enbart kan fångas upp på individnivå (placeringsnivå) och kontakten med HVB i enskilda ärenden.

Andra processer, som också sker på individnivå och samlas vid varje aktuell placering är hur ett HVB-hem levt upp till avtalet, oavsett om placeringen skett inom eller utanför ramavtal. Placering utanför ramavtal kan dock kräva fler parametrar att följa upp, exempelvis anledningen till att placeringen skett utanför ramavtal för att i senare led utgöra bättre grund för att skapa kunskap om vilka typer av HVB-hem som kommunerna har behov av.

De här processerna behöver vara tydliga i kommunerna. Tydligheten och systematiken i informationshanteringen gällande uppföljning av HVB underlättas av särskilt uttalande funktioner eller roller som har i uppdrag att samla viss information. Studien har visat att stödfunktioner som har en samordnande roll för rekrytering och avtalsuppföljning av HVB underlättar dessa processer och avlastar socialsekreterarna, men dessa stödfunktioner fanns enbart i en av de studerade kommunerna. Det innebär att kommunerna har olika förutsättningar att följa upp och tillförsäkra sig en systematik i informationshanteringen.

Studien har också visat att det inte finns en tydlig bild kring hur processerna mellan upphandling och uppföljning hänger ihop. Få kände till den processkartläggning som gjorts inom tidigare aktivt länsgemensamt nätverk för uppföljning av HVB, barn och unga (se figur 4 nedan).



Figur 4 Processbeskrivning, arbetsmaterial från länsgemensamt nätverk för uppföljning av HVB (framtagen 2018, presenterat på IFO-chefsträff 20180223)

Det vanliga var att studiedeltagarna hade fokus på sina egna arbetsprocesser. De kunde inte alltid redogöra för hur den information som de lämnar vidare hanteras i nästa process, exempelvis den information som socialsekreterarna fyller i och lämnar till HVB-rekryterare respektive avtalshandläggare (Örnsköldsviks kommun). Eller hur information som lämnas vidare till upphandlare hanteras, vägs samman och vilken roll informationen spelar vid upphandling. Resultaten visar också att den senaste upphandlingsprocessen inte upplevts tillfredsställande. Flera orsaker lyftes såsom: i) otillräckliga resurser på upphandlingssidan med enbart en upphandlare i en svår och komplex upphandling som HVB; ii) otillräcklig förståelse för upphandlingsprocessen som lett till missförstånd och oklarhet i vem som bär ansvar för vad (exempelvis att kontrollera giltiga tillstånd inför varje placering); iii) sist men inte minst de olika logiker som råder i upphandling av HVB respektive placering av individer på HVB. Upphandling bygger på en marknadslogik som innebär att alla företag ska konkurrensutsättas på samma grunder med tydliga och transparenta krav. Placeringslogiken innebär att utgå från barnets individuella behov och matcha med HVB-hem som bäst kan tillgodose de individuella behoven. De olika logikerna sätter fokus på olika saker och professionerna som arbetar i dessa olika processer

(upphandling respektive placering och uppföljning av placeringen) har expertis inom olika områden. En upphandlare har generalistkunskaper om just upphandling och fäster blicken på tydliga och uppföljningsbara kvalitetskrav. Det kan ofta röra sig om det som brukar benämnas för struktur- och processkvalitet (Socialstyrelsen, 2020-8-6877), exempelvis lokalernas storlek, krav på försäkringar med mera. Upphandlare har sällan de specifika verksamhetskunskaperna om vad som utgör god HVB-vård (det som ibland benämns resultatkvalitet). Flera studiedeltagare har uttryckt att verksamhetskunskaperna inte tagits tillvara i den senaste upphandlingen.

Informationssystem

I dokumentationen av individärenden användes verksamhetssystemet Procapita som flera studiedeltagare beskrev som ”gammalt, stelbent system”. Med det menas bland annat att systemet inte är anpassat till nya kommunikationskanaler som används, såsom e-post, sms och ljudfiler, medan det ställs krav på socialsekreterarna att dokumentera all väsentlig information utifrån den kommunikation som de har med klienterna. Därutöver beskriver deltagarna att det inte alltid är självklart hur och på vilket sätt de ska registrera information i Procapita, särskilt i de processer som de gör sällan samt att det ibland saknas förståelse för de utmaningar som finns när det gäller informationshantering i deras professionella praktik, framför allt hantering av information med hänsyn till sekretess som ibland kräver att de måste ta till andra, manuella lösningar utanför informationssystemen.

Ett annat problem är att viktig information finns i olika system, vilket kräver mycket tid att sammanställa. Systemen är inte heller integrerade så att information kan rapporteras in eller hämtas direkt från ett annat system. Ett exempel är att verksamhetssystemen inte integrerats med HVB-hemmens journalsystem och tillåter därför inte inrapportering av de månatliga rapporterna som lämnas av HVB-personal. Brist på integrering mellan systemen leder till tidskrävande dubbeldokumentation. Det var också svårt att söka reda på information i systemen. Det saknades enkla sökfunktioner. Särskilt uttrycktes detta i relation till avtalsdatabasen inom vilken samtliga ramavtalade HVB-hem finns. Deltagarna saknade möjligheter att kunna filtrera ut sökningar på HVB utifrån åldersgrupp, problematik, orsak till placering med mera. Avtalsdatabasen säger heller ingenting om det finns platser lediga för tillfället, om det finns aktuella ändringar i avtalet, om IVO:s tillsyn eller registrerade avvikelser. All denna information måste sökas i andra system, inför varje placering.

Studiedeltagarna önskade sig informationssystem som kunde tillåta inrapportering av barnens upplevelser av placeringarna som också gav vårdnadshavarna tillgång till dessa rapporter (i de fall där det inte är problematiskt). Från verksamhetsutvecklingsperspektiv fanns önskemål om att jobba med avidentifiering och aggregering av information i systemen. Flera deltagare uttryckte en frustration kring att utvecklingen av verksamhetssystemets möjlighet att underlätta systematisk uppföljning fortfarande inte har kommit på plats trots att diskussionen har funnits sedan införandet av BBIC i början på 2000-talet.

Informationshantering

Informationshantering var inte ett känt begrepp i kommunerna och för olika studiedeltagare kunde begreppet betyda olika saker. Det vill säga, det fanns ingen gemensam förståelse som relaterade till att betrakta informationen som en gemensam, organisatorisk resurs på förvaltnings- eller kommunövergripande nivå, i enlighet med ett holistiskt och proaktivt perspektiv på informationshantering. Det holistiska perspektivet innebär ett helhetsperspektiv på organisationens samtliga informationsresurser. I en organisation är alla anställda involverade i informationsskapande aktiviteter. Ett holistiskt perspektiv innebär då att organisationen bör ta ett helhetsgrepp och ha en strategi för hur alla dessa informationsresurser ska hanteras.

Studiedeltagarna kände till kommunövergripande riktlinjer och rutiner gällande dokumenthantering, kanske särskilt relaterat till informationssäkerhet, men förstod inte vad som menas med ett helhetsperspektiv på informationshantering. De bekräftade snarare att informationshantering är svårt. Att informationen ges och tas emot på många olika sätt, sparas på många olika ställen, att information kan vara svårt att söka, hitta och sålla. Studiens resultat visade också att de olika informationsaktiviteterna, kopplade till studiedeltagarnas processer, genererar verksamhetskritisk information men att denna kritiska information ofta stannade i de enskilda processerna i stället för att återanvändas i andra processer där den kan behövas. Ett exempel är behovet av att skapa en gemensam ”informationsbank” på länsövergripande nivå. I en sådan informationsbank kan bland annat avvikelser på HVB-hem synliggöras för att skapa en gemensam kunskapsgrund i syfte att förbättra kvalitet i vården på HVB samt använda underlaget vid upphandlingsprocessen, dels för att justera kvalitetskraven, dels för att sålla bort de aktörer som inte lever upp till kvalitetskraven. En studiedeltagare menade:

Vi har rätt att plocka ut information ur uppföljningssyfte. Och jag menar, så länge det inte är personuppgifter med, eller liknande, så kan inte jag se att vi inte skulle få göra det heller. Och hur ska vi annars lära känna vår verksamhet, dra slutsatser och kunna agera där utefter?

Återanvändning av information genom att avidentifiera och aggregera information som kan förbättra verksamhetsprocesser är således viktigt. Men det behöver göras genomtänkt med avsatta resurser, tid för analys och strategi för hur analysen ska rapporteras till ledning samt ledningens återkoppling om åtgärder (eller vidare uppdrag) tillbaka till verksamheterna.

För att åstadkomma detta finns behov av att identifiera information som är av värde att avidentifiera och aggregera för att möjliggöra olika typer av analyser på gruppnivå för placerade barn i syfte att skapa kollektiv kunskap om hur det har gått för de placerade individerna samt skapa djupare förståelse för insatsen HVB-placering. Olika professioner hade också olika perspektiv och olika förståelse för hur information kunde återanvändas. Flera av socialsekreterarna uttryckte att informationen som de skapar i

varje enskilt ärende är unik och på så sätt svår att återanvända. De uttryckte också utmaningen med att återanvända information som är sekretessbelagd. I deras ärendehantering föreföll återanvändning av information inte till så stor hjälp, i de primära processerna i kontakten med individer. Verksamhetsutvecklare och systemförvaltare hade däremot mer av ett ”helikopterperspektiv” och menade att verksamhetskritisk information behöver identifieras samt att struktur för att fånga in den informationen behöver byggas in i verksamhetssystemen (exempelvis via ”klartexter” – fördefinierade svarsalternativ som går att sammanställa i form av statistik). På det sättet kan viss typ av information återanvändas i verksamhetsförbättrande syfte.

Svårigheten är med andra ord att skapa förståelse för att de olika processerna relaterar till varandra. Det som vid första anblick kan förefalla perifert för socialsekreterarna utifrån deras arbetsprocesser, kan i själva verket ha bäring för hela verksamheten, kommunen eller länet. Det innebär dock inte att socialsekreterarna ska hantera information utifrån en externt definierad mall utan de behöver själva vara med om att identifiera verksamhetskritisk information som i förlängningen hjälper dem i deras arbete. Hjälpen i arbetet kan exempelvis handla om att få djupare förståelse för hur HVB-placering används som insats, hur den har fungerat, vilka målgrupper av barn och unga som placeras och på vilka grunder. Det kan också vara en hjälp i upphandlingsprocessen för att ställa relevanta och verksamhetsspecifika kvalitetskrav vid upphandling.

En annan försvårande faktor är att e-arkiv inte implementerats fullt ut i kommunerna vilket försvårar en innovativ återanvändning av information. Detta gör att det också är svårt att utveckla nya elektroniska tjänster på området. Det fanns inga elektroniska tjänster inom processerna upphandling och uppföljning av HVB men flera möjliga e-tjänster identifierades, såsom orosanmälningar, ansökan om HVB-placering, systematiskt samla in information vid avslut av placering, digitala månadsrapporter från HVB direkt in i verksamhetssystemet som vårdnadshavare kan ta del av, strategi för business intelligence i kommunen, IT-lösning i form av AI i upphandlingsprocessen enligt LOV.

Kunskapshantering och lärande (erfarenhetsbaserad kunskap)

När det gäller analysen av kunskapshantering har vi använt ett analytiskt ramverk som förklarar skapandet av kunskap i en organisation på olika nivåer – individ, kollektiv, organisatorisk och kulturell nivå (Cecez-Kecmanovic, 2004). För en organisation är det viktigt att beakta samtliga fyra nivåer då de är i en ständigt pågående, interaktiv och växelverkande process.

Studiedeltagarna berättade om flera olika sätt som de använder för att dela erfarenheter och skapa kunskap tillsammans, kollegor emellan. Flera deltagare menade att de hittar sätt att hjälpa varandra i vardagen samt att denna kollegiala hjälp är nödvändig då de ofta arbetar med svåra och komplexa ärenden. Många gånger är det erfarna kollegor som delar med sig av sina kunskaper, exempelvis hur de har hanterat

liknande situationer förut. Utmaningen som flera uttryckte är sårbarheten i den individuella kunskapen och vad som händer när kollegor med erfarenheter lämnar organisationen. Särskilda funktioner såsom ärendehandledare är viktiga för samlandet, användandet och utvecklingen av den kollektiva kunskapen. Det är bland annat via grupphandledning, beredningsmöten, prognosmöten och processutvecklingsteam som mycket av den kollektiva kunskapen skapas, upprätthålls och utvecklas. Det finns således olika fora att diskutera och reflektera och som i viss mån också innebär en organisatorisk kunskap i form av samlingsrutiner och förbättrade arbetsprocesser. Deltagarna är dock överens om att det saknas forum att diskutera upphandling och uppföljning på länsgemensam nivå. Att utbyta erfarenheter och bygga gemensam kunskap över kommungränserna. Kommunerna är redan idag referenter till varandra men det finns ingen överenskommen systematik för att fånga in viktig information som kan delas i lärande syfte. Utmaningarna omfattar också tillgång till användbara informationssystem och tillgång till funktioner som har en samordnande roll för informationshanteringen kring HVB. Det system som kommunerna tidigare beslutade att använda för uppföljning av kvalitet i vården krävde dokumentation utanför verksamhetssystemet och få kommuner genomförde uppföljningarna med konsekvensen att länsgemensamma analyser uteblev. En del studiedeltagare uttryckte behovet att på ett lättillgängligt sätt göra analyser utifrån information som kan hämtas från verksamhetssystemet. En studiedeltagare uttryckte detta behov på följande sätt:

Men vi hittar olika sätt att bli hjälpt av varandra i vardagen, till exempel genom goda exempel. Men just det här med att gå in i ett klientsystem och hitta … göra en analys av målgruppen flickor 10 år, som har varit aktuella 2020, av de barnen så har insatsen kontaktperson oftast beviljats, och varför och hur gick det? Det har vi inte. Där är vi mil ifrån.

Systematiseringen är ett återkommande tema - att det är viktigt att hitta en systematik för att samla den erfarenhetsbaserade kunskapen, synliggöra den och på så vis skapa en organisatorisk kunskap underifrån. Systematiserad kunskap är dock inte enbart siffror och verksamhetsstatistik. Det kan också vara berättelser, exempelvis barns berättelser om deras upplevelser om mötet med socialtjänsten. Följande citat illustrerar detta:

Det barnen har sagt till oss har vi tagit tillvara – exempelvis att de har sagt "ju mer information jag får desto mer delaktig känner jag mig" Och då måste vi helt enkelt bli bättre på det och skaffa oss verktyg för att bli bättre på att informera barnen, så att de känner sig delaktiga. Det är en systematiserad kunskap.

Tillvaratagande av barnens egna upplevelser, barns röst, i HVB-vården uttalades som önskemål om att utveckla en systematik kring. Ett förslag var att ha en systematisk insamling vid avslut av placeringen, inte enbart med utgångspunkt i den ordinarie individuella uppföljningen i enlighet med BBIC, utan också att de placerade barnen skulle få värdera själva, helst utan inblandning av personal. Studien uppmärksammade

oss också på att formaliserad, teoretisk och generaliserbar kunskap betonades starkare bland socialtjänstens personal jämfört med HVB-föreståndarna. På intervjufrågan om vilka kunskapskällor som används refererade studiedeltagarna inom socialtjänsternas organisation främst till de formella kunskapskällorna (exempelvis riktlinjer och lagar) och centrala aktörer såsom Socialstyrelsen. HVB-föreståndarna refererade främst till ungdomarna som bor på HVB:

kunskapskällor förändras, vad som är viktigt också utifrån metoder förändras ju också. Så det gäller att vara uppdaterad, men samtidigt tro på det man gör. Och faktiskt se att det ger ett resultat. […] allt resultat ligger på ungdomen. Alltså, det är de som är våra stjärnor, det är dem som vi ska mäta att det blir bra för dem.

HVB-personalen lyfte också att deras informationshantering blivit mer reglerad och att de idag förväntas dokumentera mycket. De uttryckte att denna utveckling har lett till att de har bra struktur och att de använder kvalitetsledningssystem. Däremot upplevde de att administrationen ibland tar mycket tid i anspråk. De beskriver sin främsta uppgift att finnas närvarande för de placerade individerna och menade vidare att den erfarenhetsbaserade kunskapen är viktig. Att de märker vilka metoder som fungerar i praktiken och som citatet ovan beskriver – att det är viktigt att tro på det man gör.

3.2 Sammanfattning

En effektiv informationsförsörjning kräver att kommunerna går samman dels för att få större kunskapsunderlag, dels för att sprida kunskap mellan varandra. När brister upptäcks blir dessa sällan kända i kommunen eller i länet i stort. Behovet av sammanställd information är därför påtagligt men också mycket komplext. När det kommer till individplaceringar används idag inget system som kan underlätta utbyte av information och erfarenheter. Detta betyder att informationshanteringen ofta är personbunden och stannar vid det kollegiala samarbetet som uppstår i enskilda fall.

Sammanfattningsvis visar studien att informations- och kunskapshanteringen behöver stärkas genom att:

- Betrakta informationen som gemensam, organisatorisk resurs. Det kräver proaktiv och holistisk hantering av information.

- Utbilda personalen i proaktiv och holistisk informationshantering för att förstå att deras enskilda informationsgenererande aktiviteter kan vara viktiga i olika verksamhetsprocesser (ex. information på placeringsnivå kan vara viktig för kvalitetskriterier i upphandlingen).

- Analysera verksamhetsprocesser och identifiera vilken information som är kritisk samt se till att den samlas in systematiskt.

- Allokera resurser exempelvis i form av särskild funktion/roll som har ansvar för informationsinsamlingen (likt familjehemssekreterare för familjehemsplaceringar).

- Ha ett forum för erfarenhetsutbyte på länsnivå.

- Se till att informationssystemen stödjer arbetsprocesserna och underlättar informationshanteringen. Här behövs kompetens som kan hjälpa till att översätta verksamhetens behov till IT-lösningar.

- Viktigt att ta tillvara olika kunskapskällor såsom de placerade individernas upplevelser, personalens erfarenheter, tillsynsrapporter, tidigare forskning, officiell statistik och verksamhetsspecifik statistik och sist men inte minst individbaserad systematisk uppföljning (utifrån den kritiska informationen som skapas i uppföljningen av individen som kan aggregeras för att göra analyser på gruppnivå utifrån målgrupp, insatser och resultat).

- Systemen ska underlätta avidentifiering och aggregering av information (och därmed underlätta individbaserad systematisk uppföljning).

- Implementering av ett e-arkiv för att underlätta återanvändning av information.

- Skapa en länsgemensam ”informationsbank” för att samla och dela kritisk information i upphandling- och uppföljningsprocesserna, såsom information om avvikelser.

Leverans

Har presenterats på IFO-chefsträff samt slutrapport.

3.3 Vetenskaplig Artikel 1

3.3.1 Mål

Artikeln med titeln, “Information Management and E-services: The Follow-up Process of Residential Care Homes for children and young people in Two Swedish Municipalities” presenterade preliminära resultat av en studie som undersökte hanteringen av information som är avgörande för uppföljningsprocess för placering av barn och unga i vårdhem i Härnösand och Örnsköldsviks kommuner. Placering av barn och unga regleras av en strikt lagstiftning för att skydda individernas integritet. Det finns dock ett behov av att effektivt fånga in, hantera, använda och återanvända kritisk information för uppföljningsändamål. En effektiv uppföljning är av ytterst vikt för de

placerade individernas välbefinnande och för att förbättra service leveransen som kan innovativt uppnås genom utveckling av elektroniska tjänster. Vi använde oss av Participatory Action Research (PAR) som metod och Enterprise Content Management (ECM) modellen med fokus på Livscykel hantering av information för att kunna engagera de anställda på social förvaltningarna och för att kunna förstå informationshanteringsutmaningarna.

Forskningsresultaten bekräftade bristen på ett effektivt sätt att hantera kritisk information för uppföljningsprocessen vilket också förvårar utveckling av elektroniska tjänster. I undersökningen utgick vi från ett proaktivt och holistiskt förhållningsätt till information. Studien visade att kommunerna fortfarande saknar en helhetssyn på informationshantering och är därför långt ifrån att uppnå en effektiv användning och återanvändning av information som en gemensam resurs. Den strikta lagstiftningen hämmar en kreativ användning av information samt att kommunerna fortfarande jobbar en hybridmiljö och behandlar både analog och digital information. Härnösands kommun hade implementerat ett e-arkiv men hade inte börjat leverera information till det menad Örnsköldsviks kommun var på gång med att implementera det. Saknad av ett elektroniskt arkiv försvårar användning av information och utveckling av elektroniska tjänster. Informationssystemen var inte designade för att hantera okonventionella format såsom sms-meddelanden och ljudfiler. Det skapade en tidskrävande process som tvingande social sekreterarna att skriva ut meddelanden först eller skanna de för att kunna fånga in de i de placerade individernas dossier. För att innovativt använda information och utveckla elektroniska tjänster måste alla berörda intressenter ha en gemensam förståelse för de olika användningsområdena för den information de skapar, utöver sina egna processer. Informationshantering sker inte i ett vakuum. Det kräver resurser, utbildad personal, optimala system och förståelse för dess värde.

3.3.2 Leverans

Konferensartikel med titeln, “Information Management and E-services: The Follow-up Process of Residential Care Homes for children and young people in Two Swedish Municipalities” presenterades av Proscovia Svärd och Sheila Zimic vid konferensen: IFIP E-Gov 2021 organiserad av IFIP WG 8.5/Academic Conference Organization i Granada, Spain, (Hybrid) 7-9 September.

Open accesspublikation: Svärd, P., & Zimic, S. (2021). Information Management and E-services Development : The Follow-up Process of Residential Care Homes for Children and Young People in Two Swedish Municipalities. EGOV-CeDEM-ePart 2021 : Proceedings of Ongoing Research, Practitioners, Posters, Workshops, and Projects of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2021, 3049, 91–102. Hämtad från http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-43992

3.4 Vetenskaplig Artikel 2

3.4.1 Mål

Vetenskaplig artikel med titeln, "Exploring Information and Knowledge Management Challenges in the Procurement and Follow-up Processes of Residential Care for Children and Young People in Sweden"

Artikeln fokuserar på utmaningarna i informations- och kunskapshanteringen i upphandlings- och uppföljningsprocessen för HVB, barn och unga. En ändamålsenlig informations- och kunskapshantering är nödvändig för att säkerställa kvaliteten i vården och den är också beroende av hur upphandlings- och uppföljningsprocessen ser ut. Många gånger tas dock informations- och kunskapshanteringen för given och beskrivs i termer av att vara "råvaran" som med hjälp av IT kan hanteras på ett effektivt sätt och skapa konkurrensfördelar för organisationen. Artikeln undersöker dessa antaganden genom att anta ett holistiskt perspektiv på informationshantering och genom att tillämpa ett socialkonstruktivistiskt angreppssätt för att förstå hur informations- och kunskapshantering görs inom organisationen i de specifika processerna som studeras. Deltagande aktionsforskning har använts som metod där studiens deltagare har involverats för att reflektera över de identifierade utmaningarna och tillsammans försöka hitta förbättringar och möjliga lösningar på dessa utmaningar. Artikelns slutsats är att det idag är svårt att fånga och återanvända den rika informationen som skapas på individnivå, i mötet mellan det placerade barnet och socialsekreteraren. Samtidigt är det just där den viktiga informationen uppstår som också skulle behöva komma till kännedom och användning i fler processer och för fler aktörer i ett lärande och verksamhetsförbättrande syfte. Här krävs en förståelse för informationen som en gemensam organisatorisk resurs och därmed en strategi för hur den individuella, och kollektiva kunskapen som skapas bland professionella kan tas tillvara och bli ett organisatoriskt lärande, där informationssystemen stödjer deras arbetsprocesser och underlättar återanvändandet av information. De befintliga informationssystemen är inte anpassade efter att fånga och återanvända denna viktiga information och det finns ett behov av fortsatta studier kring hur informationssystem ska kunna inkludera olika kunskapstyper och stödja professionerna.

3.4.2 Leverans

Artikeln inskickad till vetenskaplig journal, granskad (dubble blind peer review), reviderad efter granskarnas kommentarer, inskickad och för närvarande under slutlig granskning av redaktör.

3.5 Avvikelser

- Forsknings- och utvecklingsrapport (FoU) i FoU Västernorrlands rapportserie. (FoU-rapporten rymdes inte inom projektets tidsram, men ambitionen är att skriva rapport inom ramen för Zimic tjänstgöring på FoU Västernorrland, förhoppningsvis med avstamp i fortsatt utvecklingsarbete i frågan.)

4 Vetenskapliga publikationer och konferenser

4.1 Publikationer

Artikel 1 med titeln, ”Information Management and E-services: The Follow-up Process of Residential Care Homes for children and young people in Two Swedish Municipalities” accepterades, presenterades och publicerades som konferensbidrag.

Artikel 2, “Exploring Information and Knowledge Management Challenges in the Procurement and Follow-up Processes of Residential Care for Children and Young People in Sweden” har lämnats in för slutlig granskning.

4.2 Konferenser

Deltagande i E-Gov-CeDem-ePart 2021 organized by the IFIP 8.5 WG in ICT & Public administration” University of Granada, Spain, 7-9 September.

4.3 Populärvetenskaplig kommunikation, t ex genomförda workshops, evenemang och aktiviteter

- Inom förstudiens ram höll vi två workshops via Zoom med kommunernas personal som deltog i förstudien. Den första workshopen hölls den 25 januari 2021 med Örnsköldsviks kommun och hade tretton deltagare (socialsekreterare, verksamhetsutvecklare, avtalshandläggare, HVB-rekryterare, politiker, upphandlare, enhetschef, avdelningschef, ärendehandledare) för att diskutera de utmaningar som studien hade synliggjort och för att komma fram till lösningar. Andra workshoppen ägde rum den 11 februari 2021, med deltagare från Härnösands kommun där 5 deltagare deltog (enhetschef, verksamhetschef,

socialsekreterare, verksamhetsledare och verksamhetsutvecklare)

- En länsgemensam workshop den 25 februari 2021 med ca. 20 deltagare (samordnat inom Kommunförbundet Västernorrlands regi)
- Presentation på Kvalitetsnätverket 8 februari 2021 (samordnat inom Kommunförbundet Västernorrlands regi)
- Presentation på länsgemensam nätverksträff för verksamhetschefer inom Individ och familjeomsorg, socialtjänst, den 7 maj 2021
- Presentation på länsgemensam nätverksträff för kommunchefer, den 27 maj 2021
- Presentation på länsgemensam nätverksträff för socialchefer, den 11 juni 2021
- Presentation Kommunförbundets styrelse, den 17 september 2021

5 Ekonomi

Totalt: 756 000 SEK (378 000 SEK/kommunavtal)

6 Erfarenheter

Samhällets utmaningar kräver ett tvärvetenskapligt angreppssätt. Erfarenheterna från den här studien har visat att tvärvetenskaplig forskning, i detta fall mellan arkiv- och informationsvetenskap och informatik (det som nu går under benämningen informationssystem) har berikat varandra. Forskarnas olika perspektiv har bidragit till en djupare förståelse för kommunernas utmaningar gällande informationshantering i upphandlings- och uppföljningsprocesserna. Lärandet har skett på flera nivåer, d.v.s. mellan oss forskare och mellan studiedeltagare och forskare. En viktig slutsats är att komplexa problem kräver samverkan, d.v.s. forskningen och praktiken behöver varandra. Forskningen kan hjälpa till att belysa viktiga frågor medan praktiken ger en rik kontext i vilken svaren genereras genom ett samskapande mellan forskningen och praktiken. För att bedriva forskning som kan bidra till samhällsutveckling behöver vi komma nära de som arbetar med dessa samhällsutmaningar.

Vi vill tacka finansiärer och studiedeltagarna som möjliggjort genomförandet av denna förstudie. Under förstudiens gång har det skett ett kontinuerligt lärande och erfarenhetsutbyte. Nu återstår det att se hur förstudiens resultat kommer att användas i verksamheterna.

7 Plan nästa steg

En fortsättning på förstudien kan vara en forskningsansökan som adresserar frågan på nationell nivå.

8 Referenser:

Blomberg, Å. & Wadell, S. (2017:3) Att köpa en framtid - en fallstudie av tre kommuners processer för uppföljning av avtal med upphandlade HVB. Rapport 2017:3, Kommunförbundet, FoU Västernorrland.

Bornemark, J. & Svenaeus, F. (2009). Vad är praktisk kunskap. Södertörn Studies In Practical Knowledge 1.

Bouvens, M., & Zouridis, S. (2002). From street level to system level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. Public Administration Review, 62(2), 174–184.

Busch, P. A., & Henriksen, H. Z. (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. Information Polity, 23(1), 3-28.

Cecez-Kecmanovic, D. (2004). A sensemaking model of knowledge in organisations: a way of understanding knowledge management and the role of information technologies. Knowledge Management Research & Practice, 2(3), 155-168.

Choo, C. W. (2002). Information Management for the Intelligent Organization. The Art of Scanning the Environment, Third Edition. American Society for Information Science and Technology, New Jersey.

Denvall, V., & Johansson, K. (2012). Kejsarens nya kläder. Implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete. Socialvetenskaplig tidskrift, 19(1): 26–45.

eSam, 2018, En effektiv informationsförsörjning, tillgänglig: https://www.esamverka.se/download/18.1d126bc174ad1e6c39ca27/1528808442900/201706_eSam%20-%20Rapport%20-%20En%20effektiv%20informationsf%C3%B6rs%C3%B6rjning.pdf (1 oktober 2021).

Hjärpe, T. (2020). Mätning och motstånd: Sifferstyrning i socialtjänstens vardag. (1st ed.). Lund University.

Inspektionen för vård och omsorg, IVO 2020-2. Sociala barn- och ungdomsvården. Slutredovisning av uppdrag att genomföra analyser av tillsynens resultat inom den sociala barn- och ungdomsvården S2019/01922/FST.

Inspektionen för vård och omsorg, IVO 2018–7. Får barn som bor på HVB tillräckligt stöd av socialtjänsten? Nationell tillsyn av socialtjänstens uppföljningar gällande vården av barn som bor i HVB.

Johansson, K., Denvall, V., & Vedung, E. (2015). After the NPM Wave. Evidence-Based Practice and the Vanishing Client. Scandinavian Journal of Public Administration, 19(2), 69-88.

Lauri, M. (2018). Mind your own business: technologies for governing social worker subjects, European Journal of Social Work, 22(2), 338-349.

Lindqvist, E. ESO-rapport (2014:8) Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:8. Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Meijer, A. 2003. Trust This Document! ICTs, Authentic Records and Accountability, Archival Science 3(3):275-290.

Minkler, M. (2000). Using Participatory Action Research to Build Healthy Communities. Available at: fhttp://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1308710/pdf/pubhealthrep00022-0089.pdf (accessed 3 January 2020).

Munro, E. (2004). The Impact of Audit on Social Work Practice. British Journal of Social Work, 34(8), 1075-1095.

Regeringen, (2019). Pressmeddelande från Socialdepartementet (20190417): Åtgärder för trygga HVB och särskilda ungdomshem.

Sallnäs, M. (2005) Vårdmarknad med svårigheter – om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar. Socialvetenskaplig tidskrift nr 2-3, pp. 226-245.

Sallnäs, M., Wiklund, S. & Lagerlöf, H. (2010). Social barnavård ur ett välfärdsperspektiv. Ekonomiska och materiella resurser, psykisk hälsa och tillgång till socialt stöd för ungdomar i familjehem och vid institutioner. Socialvetenskaplig tidskrift. 17(1), pp. 5-27.

Skoog, V. (2013). Barn som flyttas i offentlig regi: en studie av förekomst och upplevelser av instabil samhällsvård för barn. Diss. (sammanfattning) Umeå universitet, 2013, Umeå

SKL (2010). Upphandling och uppföljning av HVB - för barn och unga. Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.

Socialstyrelsen, Handbok för utveckling av indikatorer för god vård och omsorg Artikelnummer 2020-8-6877.

Socialstyrelsen, Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2020, Artikelnummer 2021-8-7516.

Sundberg, L., Gidlund, K. L., Larsson, A. & Nyhlén, S. (2020) Digitala tjänster: från policy till slutanvändare. Rapport Mittuniversitetet, 2020.

Svensson, L., & Larsson, S. (2018). Digitalisering av kommunal socialtjänst: En empirisk studie av en organisation och profession i förändring. (1 uppl.) FoU Helsingborg.

Svärd, P. (2011). The Interface Between Enterprise Content Management and Records Management in Changing Organizations. Licentiate Thesis 71, Department of Information Technology and Media, Mid Sweden University, Kopieringen Mid Sweden University, Sundsvall.

Svärd, P. (2014). Information and Records Management Systems and the Impact of Information Culture on the Management of Public Information, Ph D Thesis, University of Amsterdam.

Svärd, P. (2017). Enterprise Content Management, Records Management and Information Culture Amidst e-Government Development. Chandos Publishing Elsevier, Cambridge, USA.

Van Dijck, J. (2014). Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology. Surveillance & Society, 12(2), 197–208.

Vinnerljung,B. & Sallnäs, M. (2008). Into adulthood: a follow-up study of 718 young people who were placed in out-of-home care during their teens. Child & Family Social Work, 13 (2), pp. 144-155.

Vårdanalys, Fatta läget. Om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga, rapport 2018:9.

Wiklund, S. (2011) Individ- och familjeomsorgens välfärdstjänster. sid. 111-145, i Hartman, L. (red), Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? SNS Förlag: Stockholm.

Webster, F. (2014). Theories of the Information Society (Fourth Edition). Routledge Taylor & Francis Group: London, UK.

White, S., Hall, C., & Peckover, S. (2009). The descriptive tyranny of the common assessment framework: Technologies of categorization and professional practice in child welfare. British Journal of Social Work, 39(7), 1197-1217.

Zimic, S. (2019:1) Mätandets logik i fronesis land. Om systematisk uppföljning och idén om en kunskapsbaserad socialtjänst – en studie i Västernorrland. Rapport 2019:1, Kommunförbundet, FoU Västernorrland.