

Det lilla extra – informell organisering inom Individ- och familjeomsorg

Pär Grell

Pär Grell, lektor i socialt arbete, avdelningen för socialt arbete och kriminologi, Akademin för Hälsa och arbetsliv, Högskolan i Gävle. E-post: par.grell@hig.se

Artikeln beskriver och analyserar IFO-personals informella organisering över interna och externa organisationsgränser i komplexa ärenden, och bygger på observationer av vardagsarbetet inom IFO i tre kommuner samt gruppintervjuer med IFO-personal i 11 olika kommuner. Studierna visar att den informella organiseringen bland annat består av informationsutbyten, avstämningar och uppföljningar, samordning, improviserade möten samt ett tänjande på formella uppdrag och arbetsuppgifter. Mot bakgrund av detta dras slutsatsen att informell organisering på ett sällan uppmärksammat sätt bidrar till att hålla samman hjälpen till klienter med komplexa behov, men också till att ”smörja kugghjulen” inom IFO, liksom inom välfärdssystemet i stort.

The article describes and analyzes Swedish social service staff’s informal organization over intra- and interorganizational boundaries in complex cases. Findings from observations of the daily work in three municipal social service organizations, and group interviews conducted in 11 municipalities are presented. The results describe informal organisation in terms of information exchange, reconciliations, follow ups, coordination, improvised meetings as well as a bending of formal assignments and rules. In the light of the results informal organisation is described as an overlooked path to service integration in complex cases, with the potential to “grease the wheels” of social service organizations as well as the welfare system as whole.

Inledning

Professionell samverkan är en av välfärdens mest angelägna frågor (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2016; Socialstyrelsen, 2013; Tillmar et al., 2018) som följer av specialisering inom det svenska välfärdssystemet med en mängd organisatoriska och ansvarsmässiga gränsdragningar på flera olika nivåer. Redan inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) finns ett antal organisatoriskt åtskilda verksamhetsgrenar. Därutöver kan klienter ha samtidiga kontakter med andra delar av socialtjänsten, samt skola och förskola, hälso- och sjukvård, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, och så vidare.

Denna artikel fokuserar på arbetet inom IFO, och främst i barn- och ungdomsärenden. Där kan kombinationer av svårigheter som föräldrars bristande omsorgsförmåga, fattigdom, arbetslöshet, psykisk ohälsa, missbruk, kriminalitet, eller funktionsnedsättning innebära många parallella välfärdskontakter. Forskningslitteraturen är tämligen samstämmig beträffande hur organisatorisk specialisering tenderar att fragmentisera hjälpen till klienter med komplexa behov (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2016) och medföra ett svårbegripligt och svårnavigerat välfärdssystem, med många både kraft- och tidskrävande kontakter, och en risk att hamna ”mellan stolarna” (Grell, 2016).

Även välfärdspensionernas arbetsvillkor påverkas. För att lösa sina arbetsuppgifter behöver personal inom IFO dagligen interagera med aktörer på andra sidan av välfärdens många olika organisatoriska gränsdragningar. Det är emellertid värt att notera att specialisering sällan ifrågasätts som huvudprincip för välfärdens organisering, vare sig av politiska beslutfattare eller organisationer och professioner inom området. Detta trots att specialisering kan ses som grundorsak till systemets fragmentisering. Likaså behandlas samverkansutmaningar ofta något ensidigt som en fråga om formell organisering, med organisationsstrukturer, regelverk, handlägningsrutiner samt arbets- och ansvarsfördelade gränsdragningar i fokus.

Enkelt uttryckt avser formell organisering *hur arbetet är tänkt att utföras* (De Toni & Nonino, 2010) vilket kan åskådliggöras översiktligt i organisations- och flödesscheman eller rutiner och riktlinjer, vilka dock aldrig kan täcka in allt som sker i en organisation. Därigenom riskerar ett allt för stort fokus på formella strukturer i fragmentiserings- och samverkansfrågan att osynliggöra det mer konkreta vardagsarbete som utförs dagligen, till exempel i syfte att hålla samman hjälpen till klienter i komplexa ärenden.

Informell organisering handlar i stället om *hur arbetet faktiskt utförs* i ett flöde av aktiviteter och socialt samspel i arbetsvardagen (De Toni & Nonino, 2010). I denna artikel studeras informellt samspel över organisatoriska gränser i ärenden där klienter har parallella kontakter med flera aktörer. I forskningslitteraturen

beskrivs informell organisering ha potentialen att ”smörja hjulen” och kompensera för formella strukturers svagheter, men betydelsen av informell organisering i det svenska välfärdssystemet är till stor del ett obeforskat område. (Socialstyrelsen, 2018). Då IFO-organisationer utgör centrala nav i välfärdssystemet, med ett lagstadgat yttersta ansvar för medborgarna är artikelns syfte att beskriva och analysera IFO-personals informella organisering över organisatoriska gränser. Detta görs med särskilt fokus på arbetet i barn- och ungdomsärenden.

Frågeställningarna är:

1. Hur och med vilka motiv kommer informell organisering till uttryck i arbetet?
2. Vilka faktorer har betydelse för hur den informella organiseringen gestaltas?

Metod

Resultatet bygger på två delstudier. En observationsstudie i tre kommuner samt en efterföljande gruppintervju-studie i dessa tre, samt ytterligare åtta kommuner. Studierna föregicks av en ansökan till Etikprövningsmyndigheten (Dnr: 2019–00044)

I den första delstudien observerades arbetet i de tre IFO-organisationerna vid ett antal dagar, under en sexmånadersperiod (5–7 dagar). Observationerna dokumenterades genom fältanteckningar som renskrevs i så nära anslutning till observationstillfället som möjligt, oftast senare samma dag eller nästkommande dag. I den efterföljande och fördjupande intervjustudien intervjuades 26 grupper av socialsekreterare respektive öppenvårdspersonal inom barn och ungdomsvård, men även medarbetare från andra enheter (totalt 89 medarbetare i de 11 olika kommunerna) för att fånga ett bredare perspektiv på informell organisering. Intervjuerna spelades in och varade mellan 60 och 90 minuter.

Materialet analyserades med hjälp av programvaran Atlas.ti. Utdrag från text och inspelningar markerades och kodades och ordnades inledningsvis i ett antal kategorier som befanns svara upp mot respektive frågeställning. I nästa steg granskades det kodade materialet i sin helhet. I denna process utkristalliserade sig ett antal återkommande kategorier som kunde länkas samman och bilda resultatredovisningens teman.

Resultat

Resultatredovisningen, som sammanfattas i tabell 1 stödjer sig på intervjuer och fältanteckningar där bakgrundsinformation om kommun, verksamhet och personaltyp utelämnats för att minska identifieringsrisken. Detta då det i

studierna framkom att det bland kollegor och chefer ibland kan uppfattas som problematiskt att göra informella avsteg från formella strukturer.

Uttryck

En mångfacetterad informell organisering framträder i materialet, med ett omfattande samspel över både interna och externa organisatoriska gränser. Den första av två skilda typsituationer rör enbart interaktion mellan professionella i förhållandevis ”små” frågor på detaljnivå. Frekvent används uttrycket att ”bolla” för detta vardagssamspel: ”Jag behövde bolla med BUP.” ”Det är bra att kunna bolla i förväg med öppenvården.”

Tabell 1. Resultatsammanfattning

Den informella organiseringens uttryck	
I professionella kontakter	I situationer där klienten medverkar
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bollande: <ul style="list-style-type: none"> - Informationsutbyte, diskussion - avstämning och uppföljning - ömsesidig konsultation ▪ Samordning, driva ärendet framåt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informell företrädare för klienten ▪ Tänja på uppdrag och formellt ansvar ▪ Improviserade möten och samarbeten
Motiv och drivkrafter	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lösa de egna arbetsuppgifterna ▪ Hålla samman hjälpen till klienten ▪ Hantera osäkerhet/känslor kopplade till arbetet ▪ Etablera och värna om personliga relationer och informella kanaler för arbetet – tillitsskapande 	
Påverkansfaktorer	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Andra aktörer som drar sig tillbaka och definierar sitt uppdrag snävare – både begränsande och pådrivande faktor ▪ Arbetsbelastning och personalomsättning ▪ Storleken på kommuner och IFO-organisationer ▪ Geografiskt och fysiskt avstånd mellan aktörer ▪ Ledningens inställning ▪ Tolkning av sekretessbestämmelser ▪ Arbetsplatskultur ▪ Yrkeserfarenhet ▪ Personer med Nav-funktion ▪ Personliga & privata relationer mellan aktörer ▪ Personligt intresse och engagemang 	

I bollandet är kontakterna oplanerade, ömsesidiga och öppna till sin karaktär. De kan både föregå formella beslut och insatser, samt förekomma under pågående insatser. En socialsekreterare kan vilja ”få igenom” uppdrag hos öppenvården: ”Om man har ett lite konstigt ärende, som man tror att de inte tar. Då kan man ringa innan och fråga, skulle man kunna göra så här?” Bollandet kan också ha karaktären av ömsesidig konsultation, där två eller fler parter rådgör och söker stöd sinsemellan i en uppkommen situation samt diskuterar vägen fram.

En form av informell samordning av parallella insatser förekommer när ären-

den med många aktörer behöver drivas framåt: ”Det är en förälder med jättemånga kontakter många svårigheter. Det är mycket jobb med att ringa alla och kolla: har det här papperet skickats, har ni fått den här informationen? Ibland stannar kugghjulen upp, då får man försöka få i gång allt igen.”

I den andra typsituationen medverkar även klienter och ofta vid tillfällena som uppstår i stunden. I en variant av detta agerar socialsekreterare som informellt ombud för klienten: ”Om de har en handläggare på ekonomiskt bistånd eller LSS, som kan uppfattas som väldigt fyrkantiga. Då kan jag springa en trappa ner: hallå! hur tänker du nu? förklara för mig hur du tänker så jag förstår för där uppe har jag en förälder som är helt förstörd och sitter och gråter.” IFO-personal kan också tänja på formella strukturer för en mer kontinuerlig och sammanhållen hjälp. Till exempel genom att ha en fortsatt informell stödkontakt efter avslutad insats, eller om en formell insats inte hunnit komma igång. I observationsstudien framgick till exempel hur socialsekreterare kunde avsätta tid för att hjälpa till med att fylla i blanketter, eller att se till att någon kommer till ett viktigt möte genom att följa med eller erbjuda skjuts.

Förutom formaliserad samverkan, som exempelvis SIP-möten sker även improviserade flerpartsmöten i vardagsarbetet, vilket följande fältanteckning illustrerar: ”A berättar om ett lyckat men oplanerat möte på skolan där man ”fångade tillfället i flykten”. Man råkade på en ungdom som hållit sig undan en tid, där ett omhändertagande enligt LVU planerades. Ett improviserat möte skedde tillsammans med skolpersonal som ungdomen har förtroende för. Möjligheten att tillsammans kunna resonera om situationen kan nu eventuellt resultera i en SoL-placering istället.”

Motiv

Fyra olika motiv till den beskrivna informella organiseringen kan urskiljas. Ett första motiv är att lösa egna arbetsuppgifter som ofta är avhängiga andra välfärdsaktörers bedömningar och insatser (t.ex. genom informationsutbyte av olika slag). Återkommande beskrivs ett behov att undvika dödlägen där aktörer strikt håller sig inom sina formella ansvarsområden: ”För att saker ska hända behöver ofta någon ta ett initiativ och göra något som egentligen inte är ens ansvar.” Flera benämner detta som att göra ”det lilla extra”. Detta kan sammanfalla med motivet att undvika fragmentisering: ”Det handlar om att vi behöver diskutera vem som gör vad och när, och varför? För att undvika missförstånd eller dubbelarbete, skona klienterna och spara tid för alla.” Ett tredje motiv handlar snarare om att förbättra villkoren för sådant gränsöverskridande arbete framledes, genom att eftersträva tillit i informella professionella relationer: ”Jag försöker få till någon sorts relation med de som jag behöver samarbeta med. Går hellre dit och pratar istället för att mejla eller ringa.”

Ett fjärde och mer underliggande motiv är kopplat till hur barnavårdsarbete kan vara känslomässigt utmanande på många sätt. Det tidigare beskrivna bollandet kan då – ofta outtalat – ha en känslomässig ventil- och avstämningsfunktion: ”Ofta ringer man inte till någon för att det står så i någon rutin, utan för att man har en klump i magen. Men det säger man ju inte. Det formella är jättedåligt på att hantera känslor.”

Påverkansfaktorer

Många beskriver erfarenheter av att välfärdsystemets olika aktörer dragit sig tillbaka allt mer och definierat sitt ansvarsområde allt snävare på senare år, trots att det finns en samhällslig förväntan om fungerande samverkan: ”Polisen har blivit mycket mer tillknäppt.” ”Det är väldigt restriktivt hos BUP.” Samma tendens beskrivs även intern inom större IFO-organisationer: ”Förr hade vi ett nära samarbete, men nu gillar de inte alls om man kommer och knackar på bara.” En ökad arbetsbelastning anges som den främsta förklaringen, och det förekommer att ledningen begränsar eller rent av förbjuder externa kontakter i särskilt ansträngda lägen. När aktörer fjärmars från varandra, kan just informella kontaktvägar bli ännu viktigare. Som för den socialsekreterare som beskriver sin strategi gentemot polisens organisation vilken uppfattas som allt mer tillsluten: ”Om jag pratar med en trevlig polis, då skriver jag ner det: ’bra polis att ringa’. Och så ringer jag den polisen i what ever ärende.”

I små kommuner finns en större överblickbarhet och fler personliga relationer mellan aktörer, vilket framträder i följande fältanteckning: ”Återkommande refererar man till något man hört, eller någon samarbetspartner man mött ’på byn’. Andra aktörer benämns nästan uteslutande med förnamn, istället för utifrån verksamhet eller formell funktion” Sådana informella relationer och kontaktvägar kan även förekomma till viss del i större kommuner, men då oftast med aktörer i den absoluta närheten, exempelvis i samma byggnad, eller korridor.

IFO-organisationernas IT-system kan försvåra det interna samarbetet genom att hantera information striktare än vad lagen egentligen kräver inom en och samma förvaltning. Det finns också skillnader i arbetsplatskultur och informella sekretessregler. Antingen en restriktiv kultur där information helst enbart utbyts i formella möten med klientens samtycke: ”Det finns något ingrott här om att man inte ska ha en massa kontakter vid sidan av.” Värnandet om klientens integritet och personalens arbetsmiljö (undvika merarbete och överflöd information) anges då som huvudargument. En motsatt kultur förekommer på andra arbetsplatser, då med huvudargumentet att det kan underlätta arbetet och hålla samman hjälpen till klienter: ”Det har varit en tradition kan man säga, att man har mycket samarbete med andra.”

Personalomsättning kan försvåra informell organisering genom bristande

kontinuitet i samarbetsrelationer: ”Det är omsättning på folk, men relationer är viktigt. Att man förstår varandra. Men det är mycket energi som går åt. När man väl byggt upp något så slutar alltid någon.” Dock kan viss personalrotation vara gynnsam ibland. Kollegor som slutar kan öppna ”informella dörrar” på sitt nya arbete hos en annan välfärdsaktör. Nyttillkomna IFO-medarbetare kan ha motsvarande funktion: ”Jag är ju psykiatrisköterska från början, så om jag ringer till Vuxenpsyk så har jag språket och koderna för att ta mig fram i systemet.”

Informell organisering underlättas av att nätverket av professionella relationer ökar i takt med yrkeserfarenheten. Erfarna medarbetare kan även ha en viktig ”nav-funktion” och sammanlänka aktörer från olika håll tack vare sitt kontaktnät. Men även privata relationer används där familjemedlemmar, släkt eller vänner som råkar arbeta hos berörda välfärdsaktörer kan kontaktas via privata mailadresser, telefonnummer eller sociala medier när formella kanaler inte fungerar fullt ut: ”Vår chef har en släkting där, så hon ringde dit och sedan löste det sig!”

Avslutningsvis så kan enskilda individers engagemang och intresse för informellt och gränsöverskridande arbete variera. Medan vissa uttrycker ett ointresse samt betonar dess avigsidor, ser andra snarare informell organisering som en central del av yrkesrollen och kärnkompetens i arbetet: ”Man ska känna rätt folk! Och så ska man vara lite fräck, kunna lagstiftningen och hur allt funkar rent förvaltningsmässigt - och vara beredd att göra det lilla extra!”

Diskussion

Resultatet belyser hur informell organisering kan fylla viktiga funktioner för enskilda IFO-medarbetare, men sannolikt även för organisationerna och det välfärdssystem som de verkar i. Det finns ett återkommande behov av både formell och informell interaktion över organisatoriska gränser, och den informella organiseringen är personbunden, ömsesidig och improviserande till sin karaktär. Noterbart är att detta står i kontrast till fasta mötesstrukturer, fördefinierad ansvarsfördelning samt det fokus på funktion istället för person som vanligen framhålls som hörnstenar i välfärdssamverkan (Socialstyrelsen, 2013).

Dock förutsätter formell och informell organisering ofrånkomligen varandra. Metaforiskt kan det formella ses som organisatorisk ”benstomme” medan det informella utgör det ”nervsystem” som får saker att hända. Formella och informella samverkansinitiativ kan således ha samma syfte (t.ex. samordning av insatser), men resultatet visar att informell organisering kan kompensera för sådant som formella strukturer inte förmår hantera. Ett konkret exempel är hur informella kontakter används frekvent vid svårigheter att kommunicera via formella kanaler.

Ett mer genomgripande exempel rör frågan om tillit som löper som en röd tråd genom materialet, och även framstår som en betydelsefull ”nervtråd” i det

väl-färdsorganisatoriska nervsystemet. Tillit brukar definieras som villigheten att visa sig sårbar, baserat på positiva förväntningar på andras intentioner och kompetens (Kroeger, 2012) och den beskrivna informella organiseringen kan ses som tillitsskapande med avsikten att etablera och upprätthålla relationer och kontaktvägar över organisatoriska gränser. Sätillvida kan till exempel det beskrivna ”bollandet” både ses som en aktivitet präglad av tillit, och som ett sammanhang där tillit byggs upp med tiden.

Informell organisering förefaller kunna ha en reell betydelse för IFO-organisationer och dess personal, samt smörja välfärdens organisatoriska kugghjul generellt sett. Men har den någon betydelse för klienter? Organisatoriska och professionella behov att hantera en organisatoriskt specialiserad välfärd verkar åtminstone delvis kunna sammanfalla med klienters behov av sammanhållna hjälp. Om det informella ”lilla extra” bidrar till att länka samman aktörer, snabba upp processer samt att undvika missförstånd och dubbelarbete gynnas sannolikt även klienter. Detta riskerar dock att passera obemärkt förbi som ”business as usual”. Medan det kan vara svårt att få syn på fungerande vardagsarbete inom IFO, är eventuella bristfälligheter och tillkortakommande ofta mer påtagliga och synliga för alla inblandade

Emellertid finns skäl att problematisera hjälp som är avhängig informell organisering. Till exempel kan graden av rättssäkerhet och likabehandling ifrågasättas. En tonvikt på informellt arbete kan också innebära en ökad arbetsbelastning utöver formella ordinarie arbetsuppgifter, samt en risk för snedbelastning i arbetsgrupper där engagemanget för informellt agerande varierar. Vidare är formella strukturernas huvudfunktion trots allt att skapa en grundläggande ordning och reda i arbetet. Detta reser frågor om det finns en bortre gräns för informell organisering innan situationen riskerar att bli allt för tillfällighetsstyrd, kaotisk och kontraproduktiv.

Beträffande den informella organiseringens framtid, kan två närmast motsatta utvecklingslinjer identifieras. Å ena sidan en ambition hos både politiska beslutsfattare och välfärdspensionerna att öka det professionella handlingsutrymmet, samt att minska formalisering och detaljstyrning, vilket bland annat uttrycks i direktiven till såväl *Tillitsdelegationen* (SOU 2019:43) som *Utredningen Framtidens socialtjänst* (SOU 2020:47). Men å andra sidan förefaller utvecklingen inom IFO, och välfärdssystemet i stort, att gå mot mer formalisering, specialisering och administration (Skillmark, 2018; Tham & Strömberg, 2020).

Allt tyder trots allt på att specialiseringen inom välfärden kommer att bestå framledes, med ett fortsatt behov av att hantera dess avigsidor som följd. Därmed borde också informell organisering ägnas mer uppmärksamhet från politiska beslutsfattare, välfärdens organisationer och professioner samt från forskningshåll. Dels för att synliggöra det arbete för sammanhållna hjälp som

faktiskt pågår inom IFO och välfärden i stort. Men framförallt bidrar frågan om informell organisering med nya perspektiv på hur välfärdens fragmentiserings- och samverkansutmaningar kan och bör hanteras i framtiden.

Referenser

- De Toni, A. F., & Nonino, F. (2010). The key roles in the informal organization; a network analysis perspective. *The Learning Organization*, 17(1), 86–103.
- Grell, P. (2016). *Komplexa behov eller komplexa organisationer?: konsekvenser av specialiserad individ- och familjeomsorg ur ett klientperspektiv*. Diss. Umeå: Umeå universitet. URL: <http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:954621/FULLTEXT03.pdf>
- Kroeger, F. (2012). Trusting organizations: The institutionalization of trust in interorganizational relationships. *Organization*, 19(6), 743–763.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2016). *Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem*. PM 2016:1. URL: <https://www.vardanalys.se/wp-content/uploads/2016/03/PM-2016-1-Samordnad-v%C3%A5rd-och-omsorg.pdf>
- Skillmark, M. (2018). *Uppdrag standardisering: införande och användning av manualbaserade utrednings- och bedömningsverktyg i socialtjänsten*. Diss. Växjö: Linnéuniversitetet, Växjö. URL: <http://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1192327/FULLTEXT01.pdf>
- Socialstyrelsen. (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*. Artikelnummer 2013-8-1. URL: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/vagledning/2013-8-1.pdf>
- Socialstyrelsen. (2018). *Betydelsen av socialtjänstens organisering och ärendebelastning för kvaliteten i verksamheten. En kunskapssammanställning*. Artikelnummer 2018-8-9. URL: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2018-8-9.pdf>
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat - tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegationen. URL: <https://www.regeringen.se/4ad5c9/contentassets/792a8511629447d8abf5aa2520161631/med-tillit-foljer-battre-resultat--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-i-staten-sou-201943.pdf>
- SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag*. Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst. URL: https://www.regeringen.se/4a4a67/contentassets/5809049f89744e2891cc2a93cfdb4840/sou-2020_47_del-1_till-webb.pdf https://www.regeringen.se/4a4a81/contentassets/5809049f89744e2891cc2a93cfdb4840/sou-2020_47_del-2_till-webb.pdf
- Tham, P., & Strömberg, A. (2020). The Iron Cage of Leadership: The Role of First-line Managers in Child Welfare. *British Journal of Social Work*, 50(2), 369–388.
- Tillmar, M., Gustavsson, M., Högberg, L., Rosell, E., & Svensson, L. (2018). *Sektorsöverskridande samverkan: En studie av organisering för välfärd mellan olika samhällssektorer*. HELIX Rapport 18:002, Linköpings Universitet. URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1259275/FULLTEXT01.pdf>