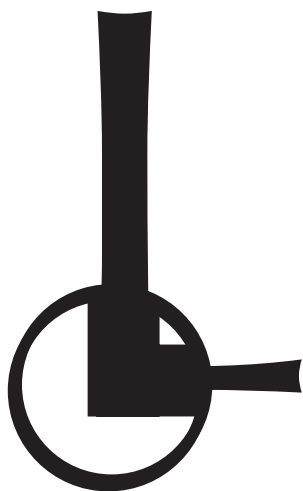




Kollegialt lärande som metod för kvalitetsutveckling

- Ärendegranskning i äldreomsorgen,
Jönköpings län

Karin Renblad



FoU-rapport 2010:1
ÄO Äldreomsorg och äldrevård

Förord

Ärendehandläggning har en nyckelroll i socialtjänsten då resultatet från utredningarna sedan ligger till grund för vilka insatser som ges till människor som av olika skäl behöver stöd, hjälp och omsorg. Luppen kunskapscentrum har genom åren på olika sätt arbetat med dessa frågor inom samtliga profilmråden, t ex genom kollegiegranskning inom äldreomsorgen, LSS-handläggning, implementeringsarbetet för handläggning inom barnavården, BBIC och framtagande av metoder för att utveckla handläggningen av LSS-ärenden när det gäller barn.

I denna rapport redovisas ett tvåårigt projekt (år 2008-2009) om ärendegranskning som genomförts i samverkan med biståndshandläggare i äldreomsorgen med syftet att utveckla kvalitet i handläggningen. En referensgrupp bestående av Åsa Skoglund, Tranås kommun, Anne Karlsson, Värnamo kommun, Kajsa Samuelsson, Jönköpings kommun, Gudrun Thorstensson, Luppen kunskapscentrum, Birgitta Larsson, Hälsohögskolan i Jönköping och Karin Renblad, Luppen kunskapscentrum, har planerat och följt projektet. Det är också denna grupp som tagit fram underlag till denna rapport.

Det operativa ansvaret för genomförandet av projektet har Gudrun Thorstensson, Luppen kunskapscentrum och Birgitta Larsson, Hälsohögskolan i Jönköping, haft. En granskningsgrupp bestående av 13 biståndshandläggare från länets kommuner har arbetat med att ta fram en granskningsmall och genomfört ärendegranskningen. Tanken är att projektet ska följas upp under år 2010 i syfte att stimulera den fortsatta utvecklingen av ärendehandläggning inom äldreomsorgen.

Många har deltagit i detta arbete och varit engagerade på olika sätt. Ett stort tack till er alla.

Februari 2010

Karin Renblad, FD

Innehållsförteckning

Inledning	3
Kvalitet.....	6
Kollegiegranskning - Kollegialt lärande som metod för kvalitetsutveckling	13
Resultat	16
Avslutande reflektioner.....	22
Referenser	25
Bilaga	27

Inledning

Hösten 2004 beslutade dåvarande regering att genomföra en flerårig satsning på kompetensutveckling av personal inom den kommunala äldreomsorgen. Satsningen, som kom att kallas för Kompetensstegen, genomfördes under åren 2005-2007. Huvudsyftet var att höja standarden och öka kvaliteten inom äldreomsorgen. Tanken var att stödja utvecklingen av hållbara system genom verksamhetsnära kompetensutveckling av personalen. Den personal som var i fokus för satsningen var vårdbiträden och undersköterskor. Men det fanns också möjlighet att söka medel för kompetenshöjning i samverkan mellan chefer/ledare och personalgrupper, där syftet var att ge ledarna verktyg för att arbeta med kvalitets- och utvecklingsfrågor.

Ett flertal av kommunerna inom Jönköpings län gick samman och sökte pengar till en utbildning; *Chefen som motor i utveckling av kompetenser*. Utbildningen genomfördes som en uppdragsutbildning av Hälsohögskolan. Två omgångar genomfördes under åren 2006-2009. Den första omgången betraktades som ett pilotprojekt och den regionala FoU-enheten Luppen kunskapscentrum fick i uppdrag att följa upp och stödja de chefer som gick denna utbildning genom olika aktiviteter. Även dessa aktiviteter genomfördes med stöd av medel från kompetensstegen under åren 2007-2009. Den fortsatta satsningen utgick från de behov som deltagarna i utbildningen ansåg att de hade för fortsatt utveckling. De aktiviteter som genomfördes var handledarutbildning, reflektionsledarutbildning, utbildning till förbättringscoacher i samverkan med landstinget, nätverk för ledare samt projekt kollegiegranskning inom äldreomsorgens biståndshandläggning i Jönköpings län.

Utbildningen ”Chefen som motor i utveckling av kompetenser” började med att deltagarna fick göra personliga ledarskapsplaner och utifrån det välja ut ett arbetslag i sin organisation som man ville arbeta vidare med. En av kursdeltagarna fördjupade sig i *Kompetensutveckling inom äldreomsorgen för biståndshandläggare* i en av kommunerna. Arbetet innebar att utforma en kompetens- och utvecklingsplan för biståndshandläggarna. En del av kompetensutvecklingsplanen omfattade kollegiegranskning tillsammans med handläggare i andra kommuner. Tanken var att utifrån detta gemensamma granskningsarbete även skapa nya kontakter och utveckla mer utbyte av erfarenheter och kunskaper handläggare emellan. I nästa steg skapa utveckling av mer bärande strukturer av kompetensutveckling och nätverk i hela länet.

Luppen kunskapscentrum har tidigare genomfört kollegiegranskning vid två tillfällen i Jönköpings län (Luppen kunskapscentrum, ÅO Arbetsrapport 2004:2 och 2005:1). I den första kollegiegranskningen deltog fyra av kommunerna i länet och i den andra deltog tre kommuner. Efter en diskussion hösten 2007 i programgruppen för äldreprofilen på Luppen kunskapscentrum samt styrgruppen för verksamheten beslutades att ett länsövergripande projekt skulle genomföras, där samtliga kommuner bjöds in. Målet var att genomföra ett liknande aktgranskningsprojekt som gjorts i FoU-enheten Fokus regi, Kalmar län (ex Westlund, 1999a; Gough, 2005). Syftet med projektet ”Kollegialt lärande som metod för kvalitetsutveckling” var att utveckla ett gemensamt instrument för att rättssäkra biståndshandläggning inom äldreomsorgen i Jönköpings län samt att skapa en struktur för att lära av varandra.

Projekt "Kollegialt lärande som metod för kvalitetsutveckling"

En referensgrupp bildades bestående av tre representanter från kommunerna, FoU-ledaren på Luppen kunskapscentrum samt de två projektledare som utsetts att leda arbetet. Gruppen planerade och följde upp projektet under arbetets gång. Tanken var att få så stor delaktighet som möjligt även bland de biståndshandläggarna i länet som inte skulle delta i själva ärendegranskningen.

Projektet inleddes med en heldag i Vrigstad, där nästan samtliga av länets biståndshandläggare deltog. Programmet innehöll föreläsningar om rättssäkerhet för biståndshandläggningen och kompetensbehovet för biståndshandläggarna (SOSFS 2007:17). Dessutom avsattes tid för reflektion och gruppdiskussioner. De frågeställningar som diskuterades var:

- Vad behöver jag för att utveckla min profession som handläggare?
- Hur kommer framtidens biståndshandläggning att vara?
- Är vi rustade för framtiden?

I socialtjänstlagens portalparagraf 1§ tydliggörs målen med lagstiftningen, vilket innebär att samhällets stöd ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, ge jämlikhet i livsvillkor och göra det möjligt att aktivt kunna delta i samhällslivet. Syftet med stödet är att frigöra och utveckla den enskildes och grupperns egna resurser utifrån de förutsättningar som finns och verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmande. I den 5§ lyfter lagstiftaren fram den skyldighet som socialnämnden har att verka för att äldre människor ska kunna leva och bo självständigt under trygga förhållanden samt ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Socialtjänstlagen är mål- och behovsstyrd, men Neleryd (2004) menar att under 1990-talet har en standardisering av biståndshandläggningen skett, där en rad riktlinjer tagits fram som preciserar vilka tjänster som kan erbjudas. Syftet med detta är att ge tydlig och realistisk information om vilken service man som medborgare kan förvänta sig. Men Neleryd lyfter fram Szebehelys forskning som visar att standardiseringar förenklar den mänskliga mångfalden av skilda behov. Standardiseringen kan även medföra en risk för att egenmakt och individualitet försvåras för dem som behöver hjälp.

I denna miljö arbetar biståndshandläggarna, som är den yrkesgrupp som ska fördela välfärdens resurser inom äldreomsorgen till de som behöver dem utifrån socialtjänstlagens intentioner. Det är ett krävande arbete och biståndshandläggarna befinner sig i ett korstryck mellan olika aktörer externt och internt, värderingar, lagar, föreskrifter och reglementen. Nordström & Dunér (2003, s 39) uttrycker det på följande sätt:

Biståndsbedömarnas arbete är starkt relationellt. De är beroende av en mängd olika aktörer och informationskällor för att utföra sina arbetsuppgifter. Dilemma i deras yrkesutövning uppstår när hänsynen till den rättsliga regleringen, den egna organisationens regler och det omgivande samhällets moraluppfattning inte går att förena i ett beslut om bistånd.

Många av deltagarna på inledningsdagen upplevde att de har ett stort tryck på sig när det gäller biståndshandläggningen. De ansåg också att det kommer att bli förändrade krav på biståndshandläggarens arbetsuppgifter i framtiden. Samtidigt som utvecklingen går mot att allt fler kommuner har en förenklad biståndsbedömning eller inte biståndsbedömer serviceinsatser alls så ansåg flera i gruppen att det också kommer att bli allt fler mer komplicerade ärenden än idag. Som en konsekvens av det menade många att det kommer att behövas fördjupade kunskaper inom olika områden framöver.

Granskningsgruppen

I samband med inledningsdagen informerades biståndshandläggarna om projektet. Deltagarna ombads att utse en representant för kommunen att delta i en granskningsgrupp. Det var ett stort intresse från kommunerna att delta. Jönköpings kommun hade två deltagare utifrån av verksamhetens omfattning. De övriga kommunerna hade en representant var. En kommun valde dock senare att avstå från att delta i projektet på grund av hög arbetsbelastning i den egna kommunen.

I granskningsgruppen ingick: Frida Abrahamsson, Nässjö kommun, Kerstin Carras, Vaggeryds kommun, Agneta Berg, Aneby kommun, Maria Fransson, Värnamo kommun, Catrin Henrysson, Eksjö kommun, Cecilia Johansson, Vetlanda kommun, Marita Karlsson, Gislaveds kommun, Annelie Larsson, Jönköpings kommun, Ann Skoglund, Jönköpings kommun, Inga-Lill Svensson, Tranås kommun, Eva Telander, Mullsjö kommun, Marika Waldemarsson, Habo kommun och Carina Vang, Sävsjö kommun. Samtliga granskare fick skriva på en sekretessblankett och respektive arbetsledare för verksamheten fick information om projektet.

Manual/granskningsnyckel

När granskarna var utsedda påbörjades arbetet med att ta fram en manual. Gruppen träffades vid totalt åtta tillfällen. Arbetet började med att man studerade hur andra FoU-enheter har arbetat med ärendegranskning, bland annat Fokus Kalmar och FoU Västernorrland. Gruppen tittade också på hur arbetet genomfördes i andra kommuner. Under arbetets gång har gruppen fått handledning och stöd av FoU-ledare från ovan nämnda FoU-enheter. Gruppen beslutade sig för att granska följande områden: ansökan, inledning, kartläggning av aktuell situation/bakgrund, analys och bedömning, beslut samt överlämnande. Manualen kom slutligen att omfatta 42 olika variabler (Bil 1). Parallellt med detta arbete anordnades under projektidens gång två föreläsningstillfällen för samtliga biståndshandläggare i länet.

Urval av ärenden

De 13 deltagarna fick åtta ärenden var att granska, sammanlagt granskades 104 ärenden. Ärendeurvalet gjordes av respektive kommuns biståndshandläggare. Kriterierna var att besluten skulle vara daterade första kvartalet 2008 och ärendena skulle belysa särskilt boende, korttidsplats, hemtjänst eller serviceinsatser.

Bearbetning och analys

När granskningen var genomförd fick varje deltagare återkoppla resultatet till den granskade kommunen. Resultatet från manualerna har sedan registrerats med hjälp av statistikprogrammet Esmaker. I bearbetningen av svaren räknades antal ja- och nej svar. Resultatet i denna rapport redovisar det övergripande resultatet och inte på kommunnivå. I syfte att få en större överblick kring de olika områdena redovisas

resultatet i tabeller som sammanställts utifrån olika frågeområden. Resultatet har analyserats och diskuterats av granskningsgruppen och referensgruppen.

Inspirationsdag

Samtliga biståndshandläggare samt chefer inom äldreomsorgen i länet inbjöds avslutningsvis till en föreläsningdag och redovisning av granskningsgruppens arbete och resultat. Dagen avslutades med att deltagarna på inspirationsdagen fick diskutera vad som ingår i en bra biståndsbedömning. Det fanns också ett stort intresse från handläggarna att medverka i ytterligare en kollegiegranskning år 2010 som uppföljning av detta projekt.

Kvalitet

Kvalitet handlar om värderingar och bedömningar, ordet kvalitet har sitt ursprung i latinets ”qualitas” vilket betyder ”beskaffenhet”. Det finns en mängd olika definitioner på kvalitet, men många är idag överens om följande:

Alla sammantagna egenskaper hos ett objekt eller en företeelse som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade och underförstådda behov (SIS, SS-ISO 8402, 1994).

I grunden handlar det om att ställa begreppet i relation till en organisations uppdrag och mål samt dess förmåga att tillhandahålla de tjänster som uppdraget kräver (Bengtsson, 2007).

Kvalitet är inget nytt begrepp. Tidigare forskning pekar på att det verkar vara ett grundläggande mänskligt drag att vilja förbättra sin livssituation genom att utveckla verktyg, förbättra arbetes organisering och samverka med andra. Denna drivkraft har troligtvis sin grund i vår nyfikenhet att vilja lära, försöka förstå och förändra (Anbäcken & Klöfver, 2003).

Kvalitetsarbete innebär att arbeta med utvecklings- och förbättringsarbete. Utöver våra inneboende drivkrafter menar Anbäcken och Klöfver (2003) att det även finns andra källor som fungerar både som drivkraft och motstånd till förändring. Exempel på det är:

- *Socialt betingade* eller motiverade - individer eller grupper som har starkt inflytande
- *Strukturellt motiverade* - vilket handlar om arbetsuppgifternas karaktär, störnings- och effektivitetsproblem samt samordnings- och kvalitetsproblem
- *Omvärldsbetingade faktorer* - exempelvis krav från beställare, huvudmän, andra aktörer, värdeförskjutningar, normförändringar och konkurrens

Kvalitetskontroll och kvalitetsutvärdering har funnits under överskådlig tid på ett eller annat sätt (Renblad, 2006:3). Initialt inom industrin, men allteftersom, har diskussionen om kvalitet även kommit att handla om utvecklings- och förbättringsarbete inom tjänstesektorn, både den privata och den offentliga. När det gäller kvalitetsdiskussionen som uppstod inom äldreomsorgen menar Westlund (1999b) att drivkraften här har sin grund i det gap som uppstod mellan behov och resurser efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Han beskriver en utveckling från sparkrav till tjänsteutveckling och kvalitet där intresset för tjänsteutveckling och kvalitet i äldreomsorgen har vuxit genom:

- Växande behov och resursanspråk
- Stagnerande resurstillväxt
- Nya och förändrade behovsområden
- Förändrad lagstiftning och policy
- Stimulansåtgärder av olika slag

Den förändring av kommunallagen som gjordes 1992 gav också större frihet till kommunerna att fatta beslut om avgifter, styr- och ledningsformer samt driftsformer inom kommunernas olika verksamhetsområden. Det ledde till skilda organisationsförändringar samt privatiseringar av skilda slag. Konkurrensutsättning av äldreomsorgen uppmuntrades och år 2001 utfördes 8 procent av hemtjänstinsatserna av någon alternativ utförare (Ingvad, 2004). Den 1 januari år 2009 kom en ny lag – LOV, (Lagen om valfrihetssystem) (SOU 2008:15) som kan tillämpas som ett alternativ till lagen om offentlig upphandling inom bland annat omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster. Detta innebär att alla leverantörer som ansöker om att få starta verksamhet och som uppfyller de i förväg fastställda kraven kan få starta verksamhet och teckna kontrakt med kommunen. Myndighetsutövningen, det vill säga biståndshandläggningen, ligger fortfarande kvar på kommunen. Utöver de drivkrafter för förändringsarbete som Westlund (1999b) pekar på, kan också intresset för att se över arbetet med biståndshandläggning enligt mina erfarenheter ha sin grund i det faktum att någon annan utförare än de egna enheterna nu ska få betalt utifrån den biståndshandläggning som genomförs. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att omvärldsbetingande faktorer har haft stor betydelse för förändringstrycket på äldreomsorgen.

Anbäcken och Hugozon (1998) pekar på fem områden inom vård och omsorg som brukarna anser som centrala för kvalitet; information, delaktighet, inflytande, stödjande atmosfär samt kreativ professionalitet, vilket innebär en kombination av formell yrkesskicklighet och kreativ fantasi. Exempel på det är förmågan att kunna sätta sig in i brukarens situation samt att kunna se till hela livssituationen. Skau (2001) menar att bli i behov av hjälp från samhället får en livsavgörande betydelse för den enskilde. Plötsligt hamnar individen mellan dimensionerna makt och hjälp. Makt är i sig varken positivt eller negativt, det beror på hur den används vilket utfall det blir (Foucault, 1982). Makten finns i relationen mellan människor och i vissa lägen är makt nödvändigt för att kunna hjälpa någon annan. Det är dock viktigt att de professionella, i detta fall biståndshandläggarna, är klara över det maktförhållande som finns i myndighetsutövningen och är ödmjuka inför det.

Kvalitet inom äldreomsorgen bedöms inte enbart av brukare. Även anhöriga, personal, förtroendevalda och andra intressenter finns med som bedömare. I socialtjänstlagen, Socialstyrelsens Allmänna Råd samt i enskilda kommuners riktlinjer finns dessutom samhälleliga standarder beskrivna för vilken kvalitet som ska gälla inom äldreomsorgen. Vi kan alltså konstatera att kvalitet inom äldreomsorgen kan betraktas utifrån olika perspektiv; brukarnas, anhörigas, professionens, ledningens m.m. Fokus i denna rapport är professionsperspektivet.

Kvalitet i biståndshandläggning

I Socialstyrelsens Allmänna Råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8) finns sex prioriterade områden. Ett av dessa områden är behovsbedömning och rättssäkerhet i handläggning samt dokumentation. Ett kvalitetssystem bör enligt dessa råd säkerställa att

- behovsbedömningar ska bygga på en helhetssyn av den enskildes situation, möjligheter och behov, där sociala, fysiska, medicinska, psykiska och existentiella behov beaktas
- beslut om insatsernas mål, inriktning och omfattning ska vara tydliga och kunna förstås
- individuella planer ska upprättas
- insatserna ska utformas tillsammans med den enskilde och/eller dennes närstående/ställföreträdare
- systematisk uppföljning av beslut, planer och insatser, som berör den enskilde, genomförs och dokumenteras samt vid behov ska omprövas

Frågan om vad som ska ingå i dokumentation tas också upp i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5).

Föreskrifter

I 5 kap 5 § står det att det ska framgå av dokumentationen vilka uppgifter som, i förekommande fall efter prövning enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), har lämnats till den som ansvarar för det praktiska genomförandet av en insats. Det ska även framgå när (år, månad, dag) och till vem uppgifterna har lämnats.

Allmänna råd

I de allmänna råden framkommer att de uppgifter som behövs för att insatsen skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt och säkert sätt, bör lämnas till den som svarar för det praktiska genomförandet av en insats. Dessa föreskrifter och allmänna råd låg tillsammans med gällande lagstiftning också till grund för den manual som sedan använts i projektet "Kollegialt lärande som metod för kvalitetsutveckling".

Rättssäker handläggning inom äldreomsorgen

Två av medlemmarna i referensgruppen för projektet, Kajsa Samuelsson, Jönköpings kommun och Anne Karlsson, Värnamo kommun, har i detta avsnitt bidragit med att lyfta fram vad kvalitet och rättssäkerhet inom biståndshandläggningen innebär med utgångspunkt från gällande lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd samt gett exempel på hur kommunala riktlinjer kan utformas.

Regler för handläggning och dokumentation syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Avsikten med reglerna är att den enskilde ska få sin sak prövad och avgjord på ett sakligt och opartiskt sätt (Sn/2008:250 730, Jönköpings kommun).

De bestämmelser som reglerar handläggning och dokumentation återfinns framförallt i förvaltningslagen, 1986:223 och socialtjänstlagen (SoL) 2001:453 samt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 1993:387. De bestämmelser som reglerar dokumentation i SoL och LSS kompletteras dessutom med föreskrifter och

allmänna råd från Socialstyrelsen, SOSFS 2006:5 samt Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (2008).

Bestämmelser som syftar till att tillgodose den enskildes rättssäkerhet återfinns inte enbart i dessa lagar. Andra viktiga bestämmelser finns i tryckfrihetsförordningen 1949:105, sekretesslagen, 1980:100 och kommunallagen, 1991:900.

Kommunala riktlinjer för biståndshandläggning

I syfte att rättssäkra biståndshandläggningen finns det utöver lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd också en rad kommuner i landet som har riktlinjer för hur biståndshandläggningen ska gå till. Ett exempel på det är Jönköpings kommun som tagit fram en roll- och ansvarsbeskrivning, (RAB) för enhetschefer och biståndshandläggare (Sn/2008:250 730, Jönköpings kommun). Dessa har tagits fram utifrån gällande lagstiftning i samverkan med berörd personal inom äldreomsorgen i kommunen. I RAB betonas att myndighetsutövning innebär att myndigheten ska fatta beslut på ett sådant sätt att rättssäkerheten för den enskilde garanteras. Riktlinjerna föreskriver också att allt som kommit fram i en utredning om den enskilde och som har avgörande betydelse för en myndighets ställningstagande i ett ärende ska dokumenteras. Dokumentation och den enskildes rätt till insyn i ärenden som rör myndighetsutövning ska stärka den enskildes skydd mot felaktighet eller bristande myndighetsutövning. Dokumentationen är dessutom nödvändig för intern kontroll och statlig tillsyn samt vid överprövning av beslut i förvaltningsdomstol. Rättssäkerheten för den enskilde ska garantera insyn och opartiskhet i handlägningsprocessen och göra myndighetens agerande förutsägbart.

De områden som lyfts fram i riktlinjerna är; information, ansökan, utredning, kommunikering, beslut, överklagande av beslut samt överlämnande/verkställighet. Hur biståndshandläggarnas ansvar förtydligats beskrivs nedan.

Information

Om den enskilde önskar information om äldreomsorgens verksamhet ska biståndshandläggaren ansvara för att information ges. Myndigheternas informationsskyldighet finns reglerad i 4 § förvaltningslagen (FL), samt i 5 § samma lag. Information är inte myndighetsutövning, utan tillhör myndighetens serviceskyldighet.

Biståndshandläggaren ansvarar för att

- noggrant ta ställning till om den enskildes kontakt är en önskan om information eller en ansökan om bistånd
- ej dokumentera eller på annat sätt registrera den enskilde i de fall det gäller en önskan om information

Ansökan

Huvudprincipen är att det endast är den enskilde som kan ansöka om insatser. Om någon annan hör av sig för att påtala att den enskilde är i behov av insatser från äldreomsorgen, ska biståndshandläggaren försäkra sig om att den enskilde har kännedom om, och gett samtycke till detta. Muntlig eller skriftlig ansökan ska dokumenteras. En ansökan om bistånd enligt SoL innebär alltid att det uppkommer ett ärende hos nämnden. Regler rörande ansökan återfinns i 9 § FL och i 11 kap 1 § SoL.

Biståndshandläggaren ansvarar för att

- försäkra sig om att den enskilde har kännedom om och har gett samtycke om någon annan har påtalat behov av insatser
- dokumentera ansökan

Utredning

Med utredning menas all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta ett beslut. Själva utredningen är inte en pågående insats. Socialtjänstlagen anger bara att en utredning ska inledas men inte att den ska avslutas eller genomföras på ett visst sätt eller inom viss tid. Den enskilde ska ha information om utredningsarbetet, vilka regler som styr samt syftet med utredningen. Myndighetens utrednings- och dokumentationsskyldighet finns reglerad i 5 - 6 § FL samt i 11 kap 1 § och 3 kap 5 § SoL.

Biståndshandläggaren ansvarar för att

- inleda utredning utan dröjsmål efter att ansökan har skett
- i utredningen identifiera och beskriva problemställningen
- inhämta och dokumentera den enskildes uppfattning och beskrivning av sin situation
- om behov finns inhämta annans sakkunskap, innan detta sker ska biståndshandläggaren försäkra sig om att den enskilde samtycker till att kontakt tas
- göra ett ställningstagande om den enskildes ansökan överensstämmer med rätten till bistånd

Kommunicering

Ett ärende, som innebär myndighetsutövning mot någon enskild, får inte avgöras utan att den som är sökande har underrättats om uppgifter som har tillförts ärendet av någon annan. Den enskilde ska också ges möjlighet att yttra sig över uppgifterna. Skyldigheten att kommunicera, kommunikationsprincipen, syftar till att stärka den enskildes rättssäkerhet. I vissa fall är kommunicering inte nödvändig, det gäller till exempel då den enskilde får bifall på sin ansökan, om uppgiften saknar betydelse eller då kommunicering är uppenbart obehövlig.

Det är nämnden som bestämmer på vilket sätt kommunicering ska ske. Det kan ske muntligen, genom brev eller på annat sätt. Vilket sätt som är lämpligt beror på det aktuella ärendet. Om kommunicering sker skriftligt ska den enskilde ges tillräckligt med tid för att ta del av materialet och yttra sig över det. Det den enskilde framför i samband med kommuniceringen ska dokumenteras. Om den enskilde inte behärskar svenska är det nämnden som ska ta ställning till om utredningsmaterialet ska översättas eller tolk användas. Myndighetens skyldighet att kommunicera finns reglerad i 17 § FL.

Biståndshandläggare ansvarar för att

- kommunicera utredningsmaterial enligt kommunikationsprincipen
- dokumentera den enskildes yttrande i samband med kommunicering
- tolk används alternativt översättning görs när så är nödvändigt

Beslut

Handläggning av ett ärende ska avslutas genom att nämnden fattar ett slutgiltigt beslut. Ett ärende ska handläggas så snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Om den enskildes situation förändras och gör en ny ansökan om förändrade insatser ska ny utredning och bedömning göras och nytt beslut fattas. Myndighetens skyldighet att avgöra ärende genom beslut regleras i 20 § FL.

Biståndshandläggare ansvarar för att

- fatta beslut efter ansökan från den enskilde
- beslutet är formulerat på ett lättbegripligt sätt

Överklagande av beslut

Beslut inom socialtjänsten kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt). Beslut kan överklagas av den enskilde om beslutet gått honom/henne emot och om beslutet kan överklagas. Domstolen har möjlighet att ändra beslutet och meddela nytt beslut. Innan handlingar översänds till förvaltningsdomstol ska nämnden ta ställning till om överklagandet inkommit inom rätt tid. Nämnden har också möjlighet att ompröva beslutet om det är uppenbart oriktigt. Den enskildes möjlighet att överklaga regleras i 22 § FL. Myndighetens skyldighet vid överklagande av beslut regleras i 21 §, 24 §, 27 § samt 28 § FL.

Biståndshandläggaren ansvarar för att

- informera den enskilde om möjligheten till överklagande av beslut
- vid behov vara den enskilde behjälplig med överklagande av beslut

Överlämnande/verkställighet

Enligt handboken Handläggning och dokumentation inom socialtjänstlagen samt SOFS 2006:5 har biståndshandläggaren ansvar för att överlämna ärendet till den som ska verkställa beslutet. I dokumentationen av ärendet ska framgå vilka uppgifter som har överlämnats, datum för överlämnandet och till vem uppgifterna har lämnats.

Biståndshandläggares syn på kvalitet i ärendehandläggning

I samband med den inspirationsdag som genomfördes som avslutning av projektet ”Kollegialt lärande som metod för kvalitetsutveckling” fick biståndshandläggarna som deltog möjlighet att i olika grupper reflektera över och diskutera vad de själva ansåg skulle ingå i en bra biståndshandläggning. Resultatet från dessa diskussioner sammanställdes. Åsa Skoglund, Tranås kommun, som deltagit i referensgruppen, har lyft fram följande resultat:

Analys/bedömning

- En bra analys/bedömning innehåller en kort skriftlig sammanfattning av inhämtade uppgifter. Det är ett faktaunderlag (inga omdömen eller värderingar) om den enskildes situation. Den enskildes syn på sin situation är också en del av faktaunderlaget. När handläggaren sedan analyserar faktainsamlingen skall analysen ge svar på frågor som: Vad kan den enskilde klara av själv? Vad behöver den enskilde stöd och hjälp med? Kan behoven tillgodoses av någon annan? Är behoven i ansökan att hänföra till begreppet skälig levnadsnivå enligt SoL?

- Det skall klart framgå vad som är bedömning och vad som är beslut
- Den enskildes ansökan skall överensstämma med dokumentationens innehåll
- Beslutet skall vara preciserat så att den enskilde förstår vad som beslutats av nämnden

Samtycke

- Skall inhämtas vid varje nytt ärende när det krävs. Generella samtycken finns inte, fråga alltid den enskilde och dokumentera svaret
- Samverkan mellan olika vårdaktörer kräver samtycke
- All utredning skall bedrivas med respekt för individens integritet, därför blir det naturligt att enbart inhämta de uppgifter som utredningen kräver, samt att under utredningstiden informera den enskilde

Kommunicering

- Kommunikering skall vara utifrån utredningen - inte beslutet
- Det ska ske utifrån inkommande uppgifter som tagits med i utredningen och som är av avgörande betydelse
- Kommunikering skall ske vid avslag och delvis avslag
- Undantag från kommunikering kan ske när beslut inte går emot den enskilde, när uppgifterna saknar betydelse, redan är kända eller inte behövs för beslutsfattandet
- Vid varje enskilt fall får det avgöras om kommunikering skall tillämpas eller om undantagsbestämmelser skall användas. I tveksamma fall är det bättre att kommunicera

Målsättningar

- Det är viktigt att ha dialog med den enskilde så att hon/han blir delaktig i målsättningen
- Viktigt med tydliga målsättningar så den enskilde får de insatser hon/han behöver
- Målet ska vara tydligt och individuellt
- Det är bra att skriva mål som kan följas upp
- Man måste våga skriva detaljerade målsättningar
- Bryt ner de generella och allmängiltiga målen till mindre mål
- Delmålen ska överensstämma med det övergripande målet
- Se på genomförandeplaner och anteckningar i samband med uppföljning
- Koppla tillbaka till målsättningen i samband med uppföljningen

Kollegiegranskning - Kollegialt lärande som metod för kvalitetsutveckling

Socialstyrelsen lyfter i SOSFS 1998:8; 2006:11 fram behovet av att utveckla system som fortlöpande säkerställer och utvecklar kvaliteten. Innebörden av kvalitetsbegreppet har förändrats över tid. Från att enbart ha arbetat med kontroll och produktionsuppföljning innefattar kvalitetsutvecklingsarbetet numera *kvalitetskontroll* - vilket sker före produktionsprocessen, *kvalitetsstyrning* - som görs under processen och *kvalitetskontroll* - som sker efter produktionsprocessen (Westlund, 1999b). Att göra genkontroll, uppföljning och erfarenhetsåterföring har blivit ett sätt att arbeta med kvalitetsuppföljning och förbättringsarbete inom både landsting och kommuner. Det kan ske på olika sätt, kollegiegranskning kan vara en metod i detta sammanhang. I propositionen 2004/05:39 Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (1993:387), m.m. rekommenderas metoden som ett inslag i kvalitetsarbetet. Under de senaste decennierna har behovet av ett utvecklat samarbete mellan de som använder produkter och tjänster, integration mellan olika funktioner, flexibla arbetssätt samt möjligheter för de anställda att medverka i kontinuerligt förbättringsarbete varit det som lyfts fram som utvecklings- och framgångsfaktorer. Det erfarenhetsbaserade lärandet i organisationen får stor betydelse i detta sammanhang.

Erfarenhetsbaserat lärande

Människan är en lärande varelse och under vårt liv lär vi oss i samverkan med vår omgivning genom våra erfarenheter. Dewey (1966) menar att erfarenheter inte bara handlar om olika händelser som vi är med om, utan innebär också att vi drar slutsatser från desamma. Det handlar om tillfällena för lärande vilket har både en aktiv och passiv dimension, där erfarenheter inkluderar situationen, de personer som samspelar och deltar samt tankar, känslor, handlingar och uppfattningar. Mediet för vårt lärande är kommunikationen.

Det kontinuerliga lärande genom våra erfarenheter handlar dock inte enbart om positivt lärande, kompetensutveckling och personlighetsutveckling. Det handlar även om att anpassa sig till ogynnsamma livsbetingelser, s.k. negativt lärande (Ellström, 2010-02-09).

Ellström (2001) talar om två samexisterande och komplementära aspekter av lärandet - *reproduktivt* och *utvecklingsinriktat* lärande. Det förstnämnda handlar om att etablera och befästa rutiner medan det utvecklingsinriktade lärandet handlar om att bryta och byta etablerade rutiner. Utifrån det perspektivet kan vi betrakta lärandet som en pendelrörelse mellan rutin och reflektion, båda formerna behövs och kan betraktas som två sidor av samma mynt.

Krav på att följa givna instruktioner och direktiv på ett arbete är exempel på *reproduktivt* lärande. Vi har behov av att upprätthålla en känsla av trygghet och stabilitet. Det reproduktiva lärandet ger oss möjlighet att behärska elementära regler och principer i syfte att effektivt kunna hantera de problem, händelser och motstridiga krav som vi dagligen möts av. Rutiner och tydliga mål kan frigöra energi för andra

ändamål, för stark rutinisering leder dock till stagnation och försvårar möjligheten att upptäcka och hantera förändringar.

Det *utvecklingsinriktade* lärandet skiljer sig från det reproducerade genom att det är ifrågasättande och har ett kritiskt prövande förhållningssätt till uppgifter, mål och andra förutsättningar som finns i miljön. Existerande rutiner ifrågasätts och omprövas, det finns en beredskap att påverka och förändra arbetsvillkor. Ellström (2010-02-09) hänvisar till den franska arbetslivsforskningen som talar om *innovativ* kompetens till skillnad från *adaptiv* kompetens som är att härröra till det reproduktiva lärandet. Ellström menar att en viktig slutsats är att både det reproduktiva och utvecklingsinriktade lärandet behövs.

Frågan är hur vi kan skapa förutsättningar för det erfarenhetsbaserade lärandet i organisationer. Ellström pekar på att viktiga förutsättningar för erfarenhetsbaserat lärande i organisationen är arbetsuppgifternas karaktär, att vi har tillgång till begrepp och kunskaper som gör det möjligt för oss att lära av våra erfarenheter samt möjlighet till erfarenhetsutbyte och reflektion i det dagliga arbetet. Han pekar på behovet av samverkan mellan erfarenhetslärandet, handledning och planerad utbildning.

Lärande granskning

Metoden kollegiegranskning har släktskap med metoden ”peer review” som bland annat används för granskning av vetenskapliga texter (Westlund, 1999b; Gough, 2005). Syftet med granskningen i det fallet är att fastställa det vetenskapliga arbetets kvalitet och relevans för forskningsområdet. Granskarna bedömer, kontrollerar och övervakar på så sätt forskningen. I den kollegiala granskningen är det primära syftet att lära av varandra och på så sätt bidra till utveckling av verksamheten. Westlund (1999b) och Gough (2005) har genom åren lett en rad kollegiala granskningar. Deras erfarenhet är att när handläggare granskar varandras dokumentation utvecklas det kritiska omdömet, vilket är en viktig del i den egna kompetensutvecklingen samt i all myndighetsutövning. Granskning kan ske mer fritt där gruppen själva bestämmer vad man vill granska eller genom att en manual för granskningen tas fram.

Kvalitetsarbete är en process där styrkor och svagheter i den egna verksamheten successivt identifieras. När detta är gjort handlar det om att identifiera vad dessa svagheter bottnar i, vidta åtgärder och sedan följa upp resultatet. Detta går i linje med den filosofi som den kollegiala granskningen grundar sig på (Bengtsson, 2007). Metoden har inspirerats av aktionsforskningen som utifrån psykologen Kurt Lewins tankar som syftade till att utveckla kunskap om sociala system samt att förändra dem. Syftet med kollegiegranskning är att kvaliteten i verksamheten ska utvecklas och Westlund (1999b) menar att den idealiska arbetsprocessen vid kvalitetsmätning inrymmer fem steg: 1) Val av kvalitetsfaktorer vilket i projekt kollegialt lärande som metod för kvalitetsutveckling. 2) Formulering av riktvärden. 3) Mäta och dokumentera. 4) Analysera. 5) Åtgärder. Samtliga dessa steg har använts i projektet kollegialt lärande.

I steg ett, formulerade granskningsgruppen frågor till manualen. I steg två, formulerades riktvärden genom att gruppen begränsade svarsalternativen. Steg tre, mäta och dokumentera genomfördes via granskningsarbetet. Steg fyra, analysen, skedde genom att gruppen gav uppslag till förbättringsarbete. Steg fem, förbättringsarbetet påbörjades redan under själva kollegiegranskningen genom att

deltagarna i granskningsgruppen började fundera över hur man skulle fortsätta utvecklingsarbetet i den egna kommunen.

Resultat

I detta avsnitt redovisas resultatet av granskningen. Det är första gången som en länsövergripande granskning inom äldreomsorgen görs i Jönköpings län. Det finns därmed inget tidigare resultat i länet att jämföra med. Andelen ja-svar redovisas fråga för fråga i tabellerna. De områden som varit i fokus för granskningen var: ansökan, inledning, kartläggning av aktuell situation/bakgrund, analys och bedömning, beslut samt överlämnande. Sedan resultatet sammanställts och presenterats för länets biståndshandläggare har det också analyserats och diskuterats av referensgruppen. Dessa kommentarer och slutsatser redovisas under nedanstående tabeller samt i avsnittet *avlutande reflektioner*.

Tabell 1. Information om bakgrundsfakta i ansökan (N104)

Framgår det i utredningen	Antal ja-svar
Handläggarens namn	99
Aktualiseringsdatum	45
Ansökningsdatum	87
Vem som gjort ansökan	85
Vad ansökan gäller	100
På vilket sätt ansökan skett	78

Som framkommer av tabell 1 så varierar antalet ja-svar på de olika frågeställningarna. När det gäller svarsfrekvensen på aktualiseringsdatum så är det anmärkningsvärt lågt antal ja-svar. I referensgruppen ansåg man att det kan finnas en rad förklaringar till detta. En orsak kan vara att det ibland är en förfrågning som inkommit och då finns det ingen dokumentation om detta, eftersom man enbart får öppna ett ärende när en ansökan gjorts. Ibland kan det bero på att biståndshandläggaren kan dämpa den enskildes oro och rädsla och den enskilde vill avvakta med att göra en ansökan. Det kan också handla om att en granne eller distriktssköterskan har ringt. Det kan finnas en försiktighet för att dokumentera detta av omsorg om den som har kontaktat handläggaren, men det bör dock framgå inledningsvis en utredning hur ärendet uppkommit.

Alla kontakter med en handläggare leder inte till en ansökan. Ibland gör biståndshandläggarna ett hembesök och ser att behov finns. I många fall har det funnits ett nätverk runt den enskilde som varit orolig under en lång tid. Biståndshandläggaren gör då en aktualisering men gör ingen regelrätt utredning.

I granskningen framkom följande kommentarer som belyste det:

Ansökan av den enskilde själv har inte skett, dock ej heller avböjt insatser.

Troligen hembesök framgår inte tydligt men underförstått vid inhämtandet av uppgifter genom hembesök.

Biståndshandläggaren ska kunna bedöma behov och underliggande behov vilket är viktigt när det gäller människor som har svårt att framföra dem. Det är dock viktigt att det framkommer i en utredning att den bedömningen gjorts.

När det gäller frågan om vem som gjort ansökan framgår det inte heller alltid. Det är ett problem för rättssäkerheten när den enskilde äldre inte kan göra sin egen ansökan.

Tabell 2. Information om samtycke, kontakt med andra instanser och pågående utredning (N104)

Framgår det i utredningen	Antal ja-svar
Om sökande gett sitt samtycke	5
Om uppgifter inhämtats från annan instans	46
Vem uppgifterna inhämtats från	50
Om pågående insatser	78

Som framkommer av tabell 2 så är det enbart fem av 104 ärenden, där det framkommer att den sökande gett sitt samtycke till kontakt med andra personer eller instanser. Det är dock 46 ärenden där uppgifter inhämtats från andra instanser. Det finns en rad olika insatser där det inte behövs samverka med andra instanser, till exempel matdistribution och trygghetslarm. Av de 104 granskade ärendena var det 23 ärenden där det inte var aktuellt. I denna aktgranskning var det dock 46 ärenden där man inhämtat uppgifter från andra instanser. Dessutom framkommer det i 50 ärenden var uppgifter inhämtats från. I samtliga av dessa ärenden skulle samtycke ha medgivits från den enskilde innan detta gjordes. När det gäller information om pågående insatser finns det inte information om det i samtliga ärenden. Det är av stor vikt att det dokumenteras för att det inte ska bli fel när det gäller stödet till den enskilde.

Tabell 3. Information om den sociala situationen (N104)

Framgår det i utredningen	Antal ja-svar
Nuvarande social situation	101
Uppgifter om nära anhörig/ närstående eller god man	82
Nuvarande bostadsförhållande	74
Närmiljö	20
Vardagsinnehåll, intressen och fritidsaktiviteter	38
Levnadsförhållande/ biståndssökandes berättelse	44

Med anledning av resultat i tabell 3 där det är få ja-svar på frågor om närmiljö, vardagsinnehåll och levnadsförhållanden är frågan vad som har identifieras som social situation. Det som tas upp när det gäller den sociala situationen är uppgifter om anhöriga och boendefrågor, men det framkommer inte så mycket uppgifter om närmiljö, fritidsintressen och levnadsvillkor. Information om den enskildes egna tankar och reflektioner kring sin livssituation finns bara med i 44 ärenden.

Tabell 4. Information om funktionsförmåga och hälsotillstånd (N104)

Framgår det i utredningen om den sökandes	Antal ja-svar
Funktionsförmåga	94
Färdigheter och resurser	69
Vilka livsområden som påverkas av den nedsatta funktionsförmågan	68
Hälsotillstånd	97

Det framkommer i tabell 4 att det finns mer information om den sökandes funktionsförmåga och hälsotillstånd, men mindre information om den enskildes färdigheter och resurser samt hur det påverkar den dagliga livsföringen. När det gäller hälsotillståndet framkommer det i granskningen att den psykiska och sociala hälsan inte dokumenteras lika tydligt som det fysiska hälsotillståndet. När det gäller den sökandes egna resurser så brister det också i informationen.

Tabell 5. Information angående bedömning (N104)

Framgår det i utredningen	Antal ja-svar
En sammanfattning av utredningen	40
Mål för insatserna	83
Bedömning/motivering för insatserna	88

Behovet av sammanfattning i en utredning beror på hur lång utredningen är. Men det framkommer i tabell 5 att det inte finns information om målet för insatserna samt motivering för bedömning och beslut i samtliga ärenden som granskats. Det ska finnas mål för insatserna och motivering till beslut i utredningen för att bättre kunna följa upp ärendena.

Tabell 6:1. Information om beslut (N 104)

Framgår det i utredningen	Antal ja-svar
Vilka insatser som beslutats	98
Om beslut svarar mot framställan	88
Om uppföljning av beslut ska göras	44
Hur beslutet verkställs	47

När det gäller information om insatser om beslut och om beslut svarar mot framställan från den sökande så finns det *inte* information om detta i samtliga ärenden. Om uppföljning av beslut ska göras och om besluten verkställs framgår i mindre än 50 procent av utredningarna.

När det gäller information om *insatser* om beslut och om beslut svarar mot framställan, finns *inte* information om detta i samtliga ärenden, vilket det ska göra.

Tabell 6:2. Information om beslut (N104)

Framgår det i utredningen	Antal ja-svar
Vilken tidsperiod beslutet avser	51
Om det är ett tillsvidarebeslut med omprövningsförbehåll	37
Beslutsdatum	85

Resultatet i tabell 6:2 visar på den variation som finns utifrån de olika ärenden som har granskats. Utredningarna följer den rättspraxis som finns. Då det till exempel beslutas om särskilt boende är det alltid ett beslut som inte är tidsbegränsat.

Tabell 6:3. Information om beslut (N104)

Framgår det i utredningen	Antal ja-svar
Hur sökande underrättas om beslut	33
Vem som fattat beslut	96
Motivering till beslut	64
Om det finns en arbetsplan utifrån beslut	40
Tydligt bifall/avslag eller delavslag	95

Om den sökande underrättats om beslut framkommer enbart i 33 ärenden, men det är inte säkert att det skrivs i utredningen utan dokumenterats på annan plats. En orsak till att det inte finns information i alla ärenden om vem som fattat beslutet kan vara att de ärenden som granskats är avidentifierade. I några ärenden kan man då även ha avidentifierat handläggaren.

Arbetsplan/genomförandeplan är verkställighetens uppdrag att göra i samverkan med den sökande. Därför är det än viktigare att det finns mål samt tydlig motivering som underlag för detta arbete. Det framkommer i resultatet att det enbart är 64 ja-svar på om det finns information om motivering till beslut. All verkställighet dokumenteras inte och administrativa rutiner kan vara en felkälla i granskningsresultat. Det bör dock utvecklas bättre administrativa rutiner så att detta kan följas på ett bättre sätt.

Tabell 7. Information om kommunikering (N104)

Framgår det i utredningen	Antal ja-svar
Att kommunikering skett med den sökande	46
Att besvärshänvisning har noterats vid avslag/delavslag	8
Att den sökande har fått information om överlämnandet till utförare	7
Framgår det vilka uppgifter som lämnats till utförare	4

Kommunikering har enbart skett i 46 av de granskade ärendena. Resultatet visar att det är gynnsamt beslut i de flesta ärenden. När det gäller information om överlämnande och vilka uppgifter som överlämnats kan svarsresultatet bero på bristande dokumentering, då detta ofta sker muntligt. Information om beslut till den enskilde ges ibland på plats och har inte dokumenterats. Det kan ha skett på annan plats i systemet. Om man ska kunna följa ett beslutsärende bör det dock framgå i utredningen. Framtiden kommer att kräva mer omfattande utredningsunderlag i samband med överlämnandet till den som ska genomföra beslutet och ge omsorg till den enskilde.

Tabell 8. Bedömning av utredningen (N104)

Utredningens innehåll	Antal ja-svar
Är lätt att läsa och lätt att förstå	94
Har inslag av värderingar	21
Det finns journalanteckningar till ärendet	35

Resultatet visar att de flesta utredningar är lätta att läsa och lätta att förstå. Det förekommer dock en hel del inslag av värderingar i handläggarnas dokumentation.

Exempel på det är:

- Hon har alltid varit en stark kvinna

- Fantastisk hälsa
- Nu kan han känna hur det är att bo på särskilt boende

När det gäller journalanteckningar så är det oklart vad som fanns med i granskningsmaterialet.

Avslutande reflektioner

Lärande granskning

Ellström (2001) talar om två samexisterande och komplementära aspekter av lärandet - *reproduktivt* och *utvecklingsinriktat* lärande. Syftet med detta projekt var att stimulera det utvecklingsinriktade lärandet och ge möjlighet till kritisk granskning av befästa rutiner i syfte att utveckla rättssäkerheten inom biståndshandläggningen.

Genom att göra en noggrann granskning av alla ärenden och därefter diskutera detta med handläggare i den granskade kommunen och inom granskningsgruppen, upplevde deltagarna att de lärt sig mycket som de kan använda framöver i syfte att förbättra sitt arbete. Detta är något som också framkommit i tidigare kollegiegranskningar i landet.

Genom att träffa andra och ta del av deras erfarenhet upplevde gruppen att de lärde sig mycket. Dewey (1966) pekar på att det är i mötet med vår omgivning som vi lär.

På frågan vad som varit bra med projektet radade deltagarna i granskningsgruppen upp en rad olika saker som de ansett att de lärt sig.

Några exempel på det är följande:

Tankar utifrån den sökandes perspektiv

- Har insett att vi behöver ha med den sökandes samtycke mycket mer
- Det är viktigt att den enskildes röst kommer fram mer i utredningarna
- Det är viktigt att skriva så att den enskilde förstår

Ökat kritiskt tänkande

- Tänker till mer och har fått ett mer analyserande tillvägagångssätt, är mer observant och självkritisk, min egen kritiska granskare
- Reflekterat mer över handläggningen
- Tänker till hur man skriver och hur man bör skriva
- Lärrikt se hur andra skriver, har blivit mer uppmärksam på hur man skriver utredningar
- Det har blivit tydligt att struktur är viktigt och att man ska skriva ut vem som säger vad och vilka källor som använts
- Fått en del aha-upplevelser och ett mer kritiskt tänkande
- Det blir tydligt när man granskar andra att det behövs gott om tid när en utredning görs. Tid för reflektion och för att kunna skriva en bra utredning

Positivt med erfarenhetsutbyte

- Intressant att se hur andra kommuner gör
- Tillfälle att träffa andra och ta del av deras erfarenheter och kunskap
- Upplever att många har ett kärvt och belastande arbetsklimat

Professionsutveckling

- Hur kan jag/vi som grupp ändra oss till det bättre?
- Positivt att biståndshandläggarrollen lyfts fram
- Vi har getts möjligheter att fokusera på det arbete vi är anställda för att vara bra på

Fortsatt utveckling

- Funderar på hur vår egen kommun bör tänka och ändra på innehållet utifrån resultatet av granskningen
- Upplevt att vår egen kommuns utredningar känns välfungerande
- Genom att granska andra tänker man till en extra gång på hur man själv gör och hur man gör i sin egen kommun, det leder till utveckling
- Insikt i vad som kan förändras och utvecklas i den egna kommunen

Som framkommer har kollegiegranskningen och det stöd som deltagarna fått från projektledare och inbjudna forskare, lett till ett utvecklingsinriktat lärande. Deltagarna har genom projektet getts möjlighet till att kritiskt granska sitt arbete och diskutera detta med varandra. I dialektiken uppfattar vi och kan beskriva vad det är som vi kan och vet och Bowden och Marton (1997) menar att ett kvalitativt förändrat sätt att uppleva något är den mest avancerade formen av lärande.

Sammanfattning av resultatet när det gäller kvaliteten i utredningarna

När det gäller information kring ansökan så saknas det en hel del bakgrundsinformation i de olika ärendena. Den enskilde ska alltid ge sitt samtycke när man behöver hämta information från andra myndigheter. Av 104 ärenden är det enbart fem ärenden där det framkommer att den sökande gett sitt samtycke till kontakt med andra personer eller instanser. Det är dock 46 ärenden där uppgifter inhämtats från andra instanser.

Kartläggning av aktuell situation/bakgrund är den springande punkten i utredningen i syfte att uppnå intentionerna i socialtjänstlagens portalparagraf 1§, dvs. främja människors ekonomiska och sociala trygghet, ge jämlikhet i livsvillkor och göra det möjligt att aktivt kunna delta i samhällslivet. I Socialstyrelsens Allmänna Råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8) påtalas vikten av att behovsbedömningar ska bygga på en helhetssyn av den enskildes situation, möjligheter och behov, där sociala, fysiska, medicinska, psykiska och existentiella behov beaktas. Beslut om insatsernas mål, inriktning och omfattning ska vara tydliga och kunna förstås.

Resultatet av granskningen visar att det är få ja-svar på frågor om närmiljö, vardagsinnehåll och levnadsförhållanden, så frågan är vad som har identifierats som social situation. Det som tas upp när det gäller den sociala situationen är uppgifter om anhöriga och boendefrågor men det förekommer inte mycket uppgifter om närmiljö, fritidsintressen och levnadsvillkor. Information om den enskildes egna tankar och reflektioner kring livssituationen finns bara med i 44 ärenden.

Individuella planer ska upprättas och insatserna ska utformas tillsammans med den enskilde och/eller dennes närstående/ställföreträdare. Det framkommer i

granskningsresultatet att det är viktigt att den sökande får en bättre delaktighet i utredningen, vilket kan ske genom att biståndshandläggaren intar ett engagerat och undersökande förhållningssätt. Mycket handlar om hur frågorna formuleras i samtalet med den sökande.

Resultatet visar också att det finns mer information om den sökandes funktionsförmåga och hälsotillstånd, men mindre information om den enskildes färdigheter och resurser samt hur det påverkar den dagliga livsföringen. När det gäller hälsotillståndet framkommer det i granskningen att den psykiska och sociala hälsan inte dokumenteras lika tydligt som det fysiska hälsotillståndet. När det gäller den sökandes egna resurser så brister det också i informationen.

I de allmänna råden pekar man också på att det ska göras systematisk uppföljning av hur beslut, planer och insatser, som berör den enskilde, genomförs och dokumenteras samt att de vid behov ska omprövas. När det gäller information om *insatser* om beslut och om beslut svarar mot framställan finns det dock *inte* information om detta i samtliga granskade ärenden, vilket det ska göra.

Framtida förbättringsområden för att öka rättssäkerheten

Den enskilde behöver få ökad insyn och delaktighet för att öka rättssäkerheten. Dessutom behöver följande förbättras i ärendeutredningarna framöver:

- Aktualiseringsdatum
- Anledning till ansökan
- Samtycke
- Den sociala kartläggningen
- Den enskildes berättelse och delaktighet
- Mål, bedömning och motivering
- Löpande dokumentation - mer information och mer sammanhållen information

Inför nästa granskning finns det också behov av att se över granskningsmanualen och se vad som kan förbättras i den utifrån synpunkter som framkom under granskningen.

Referenser

- Anbäcken, O. & Klöfver, H. (2003). *Implementering av ett kvalitetssystem. En studie inom omsorgsverksamheten i Åtvidaberg*. FoU-rapport 10:2003, FoU-centrum för vård och omsorg kommunerna i Linköping, Kinda, Ydre och Åtvidaberg samt Linköpings universitet.
- Anbäcken, O. & Hugozon, JO. (1998). *Brukaren i fokus: utvecklingsmöjligheter inom Habiliteringsverksamheten i Östergötland*. Linköpings universitet.
- Bengtsson, S. (2007). *LSS i praktiken - en studie av LSS-handläggares syn på biståndsbedömning och yrkesroll*. FoU-rapport 2007:1 Funktionshinder, Luppen kunskapscentrum, Hälsohögskolan, Högskolan i Jönköping.
- Bowden, J. & Marton, F. (1997). *Learning and awareness*. Mahwah, NJ. Erlbaum Associates.
- Dewey, J. (1966). *Democracy and Education*. New York: The Free Press.
- Ellström, P-E. (2001). Arbetsplatslärandets janusansikte. *Pedagogisk Forskning i Sverige* 2005 årg. 10 nr 3/4 s 182–194. ISSN 1401-6788.
- Foucault, M. (1982). The subject and the power p 208-226. In H. L. Dreyfus and B.P. Rabinow (Ed). *Beyond Structuralism and Hermeneutics*. New York: The Harvester Press.
- Förvaltningslagen 1986:223.
- Gough, R. (2005). LSS-handläggare granskar varandra – en metod för kvalitetsarbete i praktiken. *Fokusrapport 2005:3*. Fokus Kalmar län.
- Ingvad, B. (2004) Inledning, I B. Ingvad & Ch. Neleryd (red). *Att bedöma äldre människors behov*. Rapport FoU Skåne, Lund 2004.
- Jönköpings kommun, *Sn/2008:250 730*.
- Kommunallagen 1991:900.
- Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 1993:387.
- Luppen kunskapscentrum (2004). *Kollegiegranskning – en metod för att lära av varandra*. ÄO Arbetsrapport 2004:2 Äldreomsorg och äldreomsorg. Jönköping: Luppen kunskapscentrum.
- Luppen kunskapscentrum (2005). *Kollegiegranskning – en metod för att lära av varandra (II)*. ÄO Arbetsrapport 2005:1 Äldreomsorg och äldreomsorg. Jönköping: Luppen kunskapscentrum.
- Neleryd, C. (2004). Några avslutande tankar om biståndshandläggares arbete I B. Ingvad & C. Neleryd (red). *Att bedöma äldre människors behov*. Rapport FoU Skåne, Lund 2004.

Nordström, M. & Dunér, A.(2003). Bevilja och ta emot hjälp. Om biståndsbedömare och äldre i kommunal äldreomsorg. Göteborg: FoU i Väst, Göteborgsregionens kommunalförbund.

Prop. 2004/05:39 Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (1993:387).

Renblad, K. (2006) *Verksamhetsnära ledarskap. En kunskapsöversikt*. Fokusrapport 2006:3. Fokus Kalmar län.

Sekretesslagen 1980:100.

SIS Swedish Standards Institute (1994). SS-ISO 8402.

Skau, G. (2001). *Mellan makt och hjälp*. Stockholm: Liber.

SOSFS 1998:8 *Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade*.

SOSFS 2006:5 *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS*.

SOSFS 2006:11 (S). *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS*.

SOSFS 2007:17 (S). *Personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer*.

SOU 2008:15. *LOV att välja - Lag Om Valfrihetssystem*.

Tryckfrihetsförordningen 1949:105.

Westlund, P. (1999a). *En aktgranskning i 12 kommuner. Biståndshandläggning i äldreomsorg*. Rapport 1999:4. Fokus Kalmar län.

Westlund, P. (1999b). *Lära av varandra. Kollegiegranskning, kvalitetskartor, fokusgrupper*. Rapport 1999:7. Fokus Kalmar län.

Elektroniska referenser

Ellström, P-E (2010-02-09). www.ssf-swenurse.customer.ntech.se/libary/documents/erfarenhetsbaserad%20kunskap/pe_ells_trom.pdf



**Manual för granskning av
SoL-ärenden
Projekt genomfört i Jönköpings län
2008-2009**

Granskad kommun:

Granskningen utförd av:

ANSÖKAN / FRAMSTÄLLAN

Fråga 1:

Finns handläggares namn dokumenterat? Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 3:

Är ansökningsdatum angivet? Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 4:

Framgår det vem som gjort ansökan? Ja Nej

Kommentar:.....

Hjälp text: Här ska det framgå hur ärendet har uppstått, vem som tagit initiativet, om det skett via en anmälan, ansökan eller på annat sätt. Om det skett via en anmälan ska det framgå hur kontakten med enskilde har tagits.

Fråga 5:

Framgår det vad ansökan gäller, hjälp/insats? Ja Nej

Kommentar:.....

Hjälp text: Här ska det tydligt framgå vad den enskilde begär för hjälp.

Fråga 6:

På vilket sätt har ansökan skett? Skriftligt Muntligt VPL
 Telefon Hembesök Annat sätt

Kommentar:.....

Fråga 7:

Finns det angivet om sökande givit samtycke till kontakter

med andra instanser?

Ja Nej Ej aktuellt

Kommentar:.....

Den enskilde skall ge sitt samtycke till att socialtjänsten får inhämta uppgifter från t.ex. andra myndigheter. Här ska det framgå från vem som vi får hämta uppgifter och om vad.

UTREDNING

Fråga 9:

Är nuvarande social situation beskriven?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 10:

Finns uppgifter om anhöriga/närstående eller god man?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Hjälp text: Här ska finnas uppgifter som personen själv lämnat eller som andra lämnat. Exempel på andra är anhöriga, sjukvårdspersonal, andra professioner, grannar m.m.

Fråga 11:

Beskrivs den sökandes bostadsförhållande på ett

tillfredsställande sätt?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Hjälp text: Uppgifter om bostaden – trivsel, standard, bostadsanpassning m.m.

Fråga 12:

Beskrivs den sökandes närmiljö, tillgång till affär,

bank, kommunikationer m.m.?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Hjälp text: City/glesbygd/samhälle. Framkomlighet i närmiljön. Kommunikationer. Tillgänglighet.

Fråga 13:

Framgår den sökandes vardagslivsinnehåll, intressen

och fritidsaktiviteter?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Hjälp text: Det handlar om sysslor/sysselsättning som är viktig för den dagliga livsföringen och för att få en meningsfull dag och engagemang som stimulerar ens fysiska och psykiska hälsa. Dagliga aktiviteter. Återkommande. Intressen, nu och tidigare. Vad den sökande tycker om respektive inte tycker om. I denna del kan ingå religiösa, kulturella, politiska och existentiella behov samt sexuell läggning.

Fråga 14:

Finns det en kortfattad beskrivning av den sökandes

levnadsförhållanden /sökandes berättelse?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 15:

Är den sökandes funktionsförmåga dokumenterad?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 16:

Framgår det vilka färdigheter / resurser den sökande har? Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

HjälpTEXT: Uppgifter om kroppens funktion, förflyttning utomhus, ta sig från plats till plats, planera sin förflyttning. Behov över dag och över årstider. Hjälpmedel, hjälp av annan

Fråga 17:

Framgår det vilka livsområden som påverkas av den sökandes nedsatta funktionsförmåga? Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 18:

Framgår det hur den sökandes hälsotillstånd är? Ja Nej Ej aktuell

Om svar ja, vilken/vilka? Socialt Fysiskt ADL

Psykiskt Kulturellt /Existentiellt

Kommentar:.....

HjälpTEXT: Fysiska området – effekter på den enskildes olika fysiska funktioner

Psykiska området – effekter på den enskildes olika mentala funktioner.

Kognitiva området – diagnos, den kognitiva processen.

För alla områden gäller att dokumentera uppgifter om: hjälpmedel, egenvård, kontakter sjukvård, anhöriga eller andra.

Fråga 20:

Framgår det i utredningen vilket/vilka mål insatsen /insatserna ska leda till? Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 21:

Framgår det vilken bedömning/motivering

handläggaren gjort av ansökan?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Hjälp text: Här ska handläggaren träda fram och göra sin bedömning av behoven och hur de bäst ska tillgodoses.

Fråga 19:

Finns det en sammanfattning av utredningen?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Hjälp text: Här ska en kort sammanfattning göras av det viktigaste som framkommit i kartläggningen/utredningen. Sammanfattningen ska bli en logisk övergång och underlag till beslut.

Fråga 8:

Finns redan pågående insatser redovisade i utredningen?

Ja Nej Ej aktuellt

Kommentar:.....

Hjälp text: Kan vara SoL-insatser, generella insatser, LSS-insatser, färdtjänst, bidrag från försäkringskassan mm.

Fråga 22:

Har uppgifter inhämtats från annan instans?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 23:

Finns det dokumenterat från vem som uppgifter hämtats?

Ja Nej Ej aktuell

Vid svar ja, vilka uppgifter finns med ? Namn Titel

Instans Tel.n:r

Kommentar:.....

BESLUT

Fråga 24:

Framgår det av beslutet vilken/ vilka insatser/ stöd

som har beslutats?

Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 25:

Svarar beslutet an mot framställan?

Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 26:

Framgår det att beslut avser en viss tidsperiod?

Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 27:

Framgår det att det är ett tillsvidare beslut med

omprövningsförbehåll ?

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 28:

Framgår det om uppföljning av beslutet ska göras?

Ja Nej Ej aktuell

Om svar ja, finns datum för detta noterat? Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 29:

Framgår det hur beslutet ska verkställas?

Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 30:

Framgår det hur den sökande har underrättats om beslutet? Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 31:

Finns beslutsdatum angivet?

Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 32:

Framgår det vem som har fattat beslutet? Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 33:

Finns motivering till beslutet dokumenterat? Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 20: Finns redan med!!!!!!Finns mål för insatserna formulerade? Bör utgå???

Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 34:

Finns det en arbetsplan upprättad utifrån beslutet? Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 35:

Framgår det tydligt om det är bifall/ avslag eller delavslag? Ja Nej

Kommentar:.....

Hjälp text: I de fall bedömningen leder till ett helt eller delvis avslag ska det framgå här.

Fråga 36:

Finns besvärshänvisning noterad vid avslag/delavslag? Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Fråga 37:

Framgår det att kommunikering skett med den sökande? Ja Nej Ej aktuell

Kommentar:.....

Hjälp text: Kommunikering kan ske på olika sätt genom tal, skrift, tecken m.m

Fråga 38:

Är innehållet i utredningen skrivet på ett sådant sätt att

den är lätt att läsa och lätt att förstå?

Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 39:

Finns det formuleringar i utredning som har inslag

av värderingar?

Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 40:

Framgår det i utredningen att den sökande har fått

information om överlämnande till utförare?

Ja Nej

Kommentar:.....

Fråga 42:

Finns det journalanteckningar till ärendet?

Ja Nej

Övriga kommentarer:

.....

.....

.....

.....

Den enskildes Fokus: Sådant som den sökande återkommer till i samtalet, oavsett om det ingår i utredningen av specifikt bistånd eller om det är av annan karaktär



Jönköpings län

LUPPEN

Lärande, forskning & Utveckling
ur Praktikens Perspektiv

ISSN: 1650-5948

Luppen kunskapscentrum Jönköpings län, Box 1026, 551 11 Jönköping
www.luppen.nu