

GENOMLYSNING BISTÅNDSHANDLÄGGNING ÄO

RAPPORT

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund.....	3
2.2	Avgränsning	3
3	Metodval vid genomlysning	4
3.1	Intervjuer	4
3.2	Aktgranskning.....	4
3.3	Workshops	5
3.4	Genomgång av dokument.....	5
3.5	Jämförelse med andra kommuner	5
4	Identifierade förbättringsområden.....	5
4.1	Enhetligt arbetssätt.....	5
4.2	Digitala system som stöder arbetet.....	6
4.3	Samverkan inom och över funktionsgränser	6
4.4	Kompetenshöjning och introduktion	6
4.5	Processororienterat arbetssätt	7

1 SAMMANFATTNING

Propia AB har på uppdrag av vård- och omsorgsförvaltningen genomfört en genomlysning av interna rutiner och processer relaterade till biståndshandläggning i Alingsås kommun.

Genomlysningen har bestått av intervjuer, workshops, granskning av akter och kundvalstid, genomgång av mallar och rutiner samt jämförelser med andra kommuner.

Resultat av genomlysningen

Alingsås kommuns biståndshandläggare utgår i sitt arbete från de riktlinjer som nämnden beslutat om. Riktlinjerna ska utgöra en vägledning i den individuella behovsbedömningen för att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling och möjliggöra avsteg. Riktlinjen så som den är utformad i dag är otydlig och innebär att handläggarna gör egna tolkningar, vilket kan resultera i olika utfall.

Det saknas ett enhetligt arbetssätt vad gäller biståndshandläggningen idag. För att få till enhetliga arbetssätt utifrån riktlinjer krävs förutom nedskrivna mallar och rutiner också ett nära samarbete mellan alla berörda funktioner; biståndshandläggare, enhetschefer, samordnare, utförare. Alla funktioner i kedjan måste se och förstå helheten för att värdet som skapas för och tillsammans med brukarna blir av hög kvalitet till rimlig kostnad.

Det finns ytterst få gemensamt framarbetade rutiner, mallar och checklistor och de som finns är svåra att hitta i de digitala systemen. De IT-system som finns idag skapar frustration hos handläggarna då systemen inte fullt ut stödjer den valda arbetsmodellen och innebär en hel del manuell hantering. IT-systemen upplevs som röriga och svårhanterbara och de underlättar inte ett enhetligt arbetssätt.

Biståndshandläggarna upplever idag en hög arbetsbelastning, vilket kan vara en av orsakerna till avsaknaden av enhetligt arbetssätt. Var och en jobbar på egen hand i högt tempo och utan upplevd möjlighet att hinna reflektera med kollegorna eller med representanter från utförarna. Någon samverkan mellan biståndshandläggare och utförare finns inte etablerad idag.

Under arbetets gång har behovet av ett processororienterat arbetssätt med en samverkan över funktionsgränser blivit allt tydligare. Det behövs en samsyn kring hela processen, dess mottagare, krav på angränsande delprocesser och stöd i form av mallar, rutiner och IT-system. En återkommande, strukturerad kollegial samverkan påverkar ett enhetligt arbetssätt positivt och stärker förståelsen för att arbeta på ett likvärdigt vis. Ett processororienterat arbetssätt ökar förutsättningarna att leda och utveckla arbetssätten framgångsrikt. Det i sin tur möjliggör både minskade kostnader och en ökad kvalitet.

Förbättringsarbete pågår

För att minska variationen i arbetssätt har en inventering och komplettering av stöddokument påbörjats. Arbetet leds av en biståndshandläggare och metodhandledaren i vilket hela arbetsgruppen kommer att involveras. I arbetet ingår att strukturera upp och förenkla åtkomsten av de stöddokument som behövs för processen kring myndighetsbeslut enligt socialtjänstlagen (SoL). I arbetet ingår också att beskriva arbetssätt som finns i varje delprocess.

Tillsammans med avdelningschef och metodhandledare har ett förslag till nya Riktlinjer biståndshandläggning ÄO arbetats fram. Dessa har justerats utifrån en jämförelse med andra

kommuners riktlinjer och med hänsyn tagen till prejudicerande domar. Förslaget har stämts av en med berörda handläggare.

Aktuella schablontider har jämförts med flera andra kommuners schablontider för hemtjänst. Tillsammans med handläggarna har ett arbete påbörjats med att justera och förtydliga aktuella schablontider.

I dagsläget finns inte några samlade anvisningar för tillämning avseende biståndshandläggning enligt SoL. Framtagandet av sådana har påbörjats och ett grundupplägg att arbeta vidare med finns framtaget. Tillämpningsanvisningarna kommer att öka möjligheterna till ett enhetligt arbetssätt och utgör ett komplement till riktlinjerna.

2 INLEDNING

2.1 Bakgrund

Vård- och omsorgsförvaltningen har fått i uppdrag av nämnden att genomföra en genomlysning av interna rutiner och processer relaterade till biståndshandläggning.

Genom förnyad konkurrensutsättning har Propia AB tilldelats uppdraget som omfattar punkterna nedan:

Genomgång och kartläggning av

- Riktlinjer och tillämpningsanvisningar inom ÄO inkluderat en nationell jämförelse med andra kommuner
- Schablontider inom ÄO inkluderat en nationell jämförelse med andra kommuner
- Akter (aktgranskning) för att se om befintliga riktlinjer följs och om biståndsbedömningarna är likvärdiga

Revidering/komplettering av

- Riktlinjer och tillämpningsanvisningar – väl förankrade och mer restriktiva biståndsbedömningar som ska möjliggöra minskade kostnader
- Schablonbilder – väl underbyggda schablontider som ska möjliggöra minskade kostnader

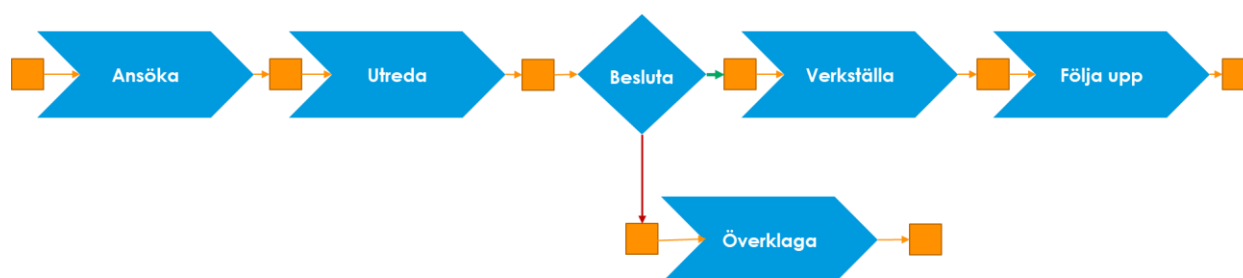
Förankring/information

- Beslutsunderlag – för politiken såväl som för verksamhetsledning
- Materialframtagning för information och förankring

2.2 Avgränsning

Uppdraget har sitt fokus på riktlinjer för biståndsbedömning, tillämpningsanvisningar inom ÄO och schablontider. Utgångspunkten för uppdraget är att möjliggöra minskade kostnader för bistånd enligt SoL och säkerställa likvärdiga biståndsbedömningar oavsett handläggare.

I Riktlinjer för biståndsbedömning (sidan 8) finns en kedja av aktiviteter för myndighetsutövning beskrivna på en övergripande nivå. Illustrationen nedan är skapad utifrån den, men med tillägget för delprocessen att överklaga.



Någon genomlysning av följsamheten hos utförarna kring fattade beslut har inte genomförts. Inte heller har fokus legat på uppföljning av beviljade insatser, även om det steget i processen har berörts vid intervjuerna för att få en helhetsbild av biståndshandläggarnas arbetssätt. Biståndshandläggarna säger sig ha svårt att hinna med att följa upp biståndsärenden med anledning av en hög arbetsbelastning.

3 METODVAL VID GENOMLYSNING

Genomlysningen av biståndsbedömning ÄO har genomförts genom intervjuer med berörda medarbetare och chefer, granskning av akter, workshops samt genomgång av styrande och vägledande dokument. Det har också gjorts en jämförelse med andra kommuner.

3.1 Intervjuer

Allt sammantaget har 17 intervjuer genomförts med biståndshandläggare, socialt ansvarig samordnare (SAS), avdelningschef för myndighetsavdelning respektive kvarboendeavdelning, enhetschefer inom kvarboendeavdelningen, ekonomer och utvecklingsledare. Dessutom har enhetschefer ansvariga för biståndshandläggning från tre andra kommuner intervjuats och referensunderlag har inhämtats från fler kommuner.

3.2 Aktgranskning

Urvalet av vilka biståndsbeslut som ska inrymmas i granskningen gjordes av Propia i samråd med avdelningschef för myndighetsavdelningen och socialt ansvarig samordnare. Samtliga beslut som fattats under 2020 gällande följande insatser valdes ut:

- Särskilt boende
- Städning
- Promenader
- Övrigt

Övrigt posten innebär en möjlighet för handläggarna att fatta beslut kring bistånd som inte finns fördefinierade i systemet.

Ett slumpmässigt urval av beslut för respektive handläggare har granskats. Arbetet med att granska akter, beslut och kundvalstider har genomförts på plats av sekretesskäl och tillsammans med socialt ansvarig samordnare.

- Genom slumpmässigt urval har 22 akter har granskats vad gäller grund för beslut om särskilt boende samt utformning av beslut.

- 480 beslut avseende beslut kring städ och promenad har granskats på övergripande nivå och sammanställts för att se genomslagskraft av de schablontider som finns.
- Utöver dessa beslut genomfördes några slumpmässigt utvalda granskningar av beslut kring bistånd registrerat som "övrigt".
- En kort genomgång av s.k. kundvaltider har genomförts för att se på vilket sätt utförarna rapporterar plus och minus tid.

3.3 Workshops

Totalt har 3 workshops genomförts med biståndshandläggare avseende schablontider och gemensam syn på biståndsinsatserna.

En workshop har genomförts med biståndshandläggarna med fokus på förslag på förändringar i riktlinjerna för biståndshandläggning.

3.4 Genomgång av dokument

Genomgång av de styrande och vägledande dokument som handläggarna använder sig av i sitt arbete har skett; Riktlinjer för biståndshandläggning, schablontider samt mall för beslutsformulering.

3.5 Jämförelse med andra kommuner

Ett antal kommuner har valts ut och kontaktats; Lidköpings kommun, Trelleborgs kommun och Kävlings kommun. Enhetschefer ansvariga för biståndshandläggning från dessa kommuner har ingått i intervjugruppen. Samtalen har handlat om deras arbetssätt, riktlinjer och schabloner.

Statistikunderlag, bland annat från den öppna databasen för kommuner och regioner, Kolada, har använts för att jämföra mellan kommuner med vad gäller äldreomsorgens verksamhetsområde.

Referensunderlag från flera kommuner har inhämtats och genomgång av tidigare genomförda genomlysningar inom området har gjorts, bland annat den kartläggning av schabloner för tidsåtgång i hemtjänst och hemsjukvård som genomfördes av och i tio kommuner i Göteborgs regionen (GR) 2018.

4 IDENTIFIERADE FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN

Utifrån genomlysningens resultat har några förbättringsområden identifierats, där insatser för att förstärka dessa områden kommer ge möjligheter till en mer effektiv biståndshandläggning med bibehållen kvalitet, till lägre kostnad för Alingsås kommun.

4.1 Enhetligt arbetssätt

Genomlysningen visar på ett behov av att forma ett enhetligt arbetssätt för att skapa förutsättningar för likvärdiga underlag som innebär en tydlighet för utförarna. Ett enhetligt arbetssätt ökar möjligheterna att arbeta med förbättringar, det underlättar att få och ge stöd till kollegor vid arbetstoppar och eventuell frånvaro. Dessutom skapar enhetligt arbetssätt goda förutsättningar för en snabb och bra introduktion av vikarier och nya kollegor.

Det upplevs av handläggarna som svårt att göra lika då det inte finns nedskrivna mallar, rutiner eller annat underlag. Det finns idag ytterst få gemensamma rutiner, mallar och checklistor och de som finns är svåra att hitta i de digitala systemen. Det förbättringsarbete som har påbörjats har till syfte att stödja ett enhetligt arbetssätt:

- Inventering och komplettering av stöddokument
- Nya riktlinjer som är tydliga att förstå och enkla att följa
- Förtydligande av schablontider
- Tillämpningsanvisningar

4.2 Digitala system som stöder arbetet

IT-systemen Magna Cura och Alfresco upplevs inte stödja handläggarnas arbete fullt ut. Systemen upplevs svåra att använda, de underlättar inte ett enhetligt arbetssätt vid biståndshandläggning då många manuella moment krävs och handläggarna är osäkra på om dokument som finns tillgängliga via systemen är uppdaterade.

4.3 Samverkan inom och över funktionsgränser

Gemensamma samtal kring hur man arbetar är få inom arbetsgruppen och dessa sker inte systematiskt. Det finns inte någon inarbetad struktur för kollegial samverkan, men handläggarna stämmer av med varandra vid behov.

Varje tisdag samlas handläggarna för funktionsmöte. Under dessa två timmar lyfts särskilda ärenden upp för att kunna säkerställa likriktning. Mötena är välkomna och uppskattas men efterfrågan är stor på lite längre och mer strukturerade möten med specifika ämnesområden. Handläggarna efterfrågar fler och mer strukturerade samtal kring tolkningar och arbetssätt.

Någon samverkan mellan biståndshandläggare och utförare finns inte etablerad. Samtal kring gemensamma processer, vilket värde som skapas, för vem och på vilket sätt underlättar arbetet och ger förutsättningar till goda resultat som kommer både brukare, medarbetare och samhället till gagn. Under genomlysningens gång har behovet av samsyn kring hela processen framkommit allt mer tydligt.

4.4 Kompetenshöjning och introduktion

Kompetenshöjning med fokus på förbättringskompetens behövs för alla medarbetare. Förbättringskompetens handlar om att kunna lösa problem och utveckla processer, ha förståelse för systemtänkande, hantera människor i förändring, att förstå variationer och kunna använda olika metoder kring förbättringsarbete. Det är en kompetens som alla kan lära sig att utveckla genom utbildning och övning.

Arbetssättet som biståndshandläggningen sker på, lärs övervägande ut genom muntlig introduktion av nya medarbetare. För att säkerställa att de beslut som fattas av nya medarbetare följer riktlinjer och rutiner erhålls egen delegation för att fatta beslut först efter 6 månader. Under denna period fattas besluten formellt av metodstödjaren. Då det inte finns enhetligt arbetssätt kring biståndshandläggning och ytterst få gemensamma rutiner, mallar och checklistor föreligger en risk att olikheterna förstärks då introduktionen sker muntligt och då nyanställda kollegor får olika svar från olika handläggare.

4.5 Processororienterat arbetssätt

Av budgetdokumentet för 2021 – 2023 framgår att Alingsås kommun har fokus under året på att etablera ett processororienterat arbetssätt.

"... Fokus under året är bland annat att etablera en metod och modell för ett processororienterat arbetssätt samt att säkerställa och följa upp förvaltningens rutiner för hantering av avvikelser."¹

Under genomlysningens gång har det framkommit allt mer tydligt behovet av att etablera en modell för processororienterat arbetssätt inom kommunen.

Genom processororientering skapas en helhetssyn på arbetsflöden som leder till att skapa värde, där samtliga vet hur de ska agera för att tillgodose de behov som finns utifrån de ekonomiska förutsättningar som gäller. Det skapar dessutom en bra grund för leda, följa upp och utveckla verksamheten och dess levererade värde.

Att styra en verksamhet utifrån ett processororienterat arbetssätt innebär att sätta brukarens behov i fokus utifrån den lagstiftning som gäller. Härigenom skapas en helhetssyn på arbetsflöden som leder till att skapa värde, där samtliga vet hur de ska agera för att tillgodose de behov som finns utifrån de ekonomiska förutsättningar som gäller.

Detta kan jämföras med en traditionell funktionsledning som många gånger innebär en suboptimering, då fokus läggs på enskilda avdelningars egna intressen och mål. Det finns därmed stor risk att brukarens intressen och behov glöms bort då fokus istället riktas internt.

Processledning ger verksamheten förbättrade möjligheter att möta förändringar, både externt och internt initierade. Det kan handla om nya behov, förändrade krav och regler, systemförändringar och digitalisering.

En bra början för processororientering i en verksamhet är att öka samverkan och samtalen över funktionsgränser kring den gemensamma processen, vilket värde som skapas, för vem och på vilket sätt.

¹ Vård och omsorgsnämndens budget 2021-2023