

Kvalitetsutveckling

inom socialtjänsten

1998

LÄNSSTYRELSEN



ÖSTERGÖTLAND

FÖRORD

I denna rapport presenteras en kartläggning över kommunernas arbete med kvalitetsutveckling inom socialtjänsten.

Länsstyrelsen har enligt 68 § socialtjänstlagen tillsyn över socialtjänsten i länet. Målet med tillsynen är att utveckla socialtjänsten i enlighet med statsmakternas intentioner. I Regleringsbrevet för 1998 har länsstyrelsen fått i uppgift att verka för att kvalitetsutveckling bedrivs inom socialtjänsten. Dessutom skall länsstyrelsen till Regeringen återrapportera hur många kommuner som har genomfört system för kvalitetsutveckling.

Länsstyrelsens förhoppning är att rapporten skall ge inspiration till en fortsatt utveckling av kvalitetsarbetet och ge impulser till ett vidgat erfarenhetsutbyte mellan länets kommuner.

Bo Silén
Socialdirektör

Åke Wännman
Socialkonsulent

Innehåll	Sida
Sammanfattning	1
1 Inledning	2
2 Syfte	2
3 Metod	3
4 Kvalitet	3
4.1 Kvalitetssäkring/kvalitetsutveckling	3
4.2 Kvalitet i socialtjänsten	4
4.3 Vad ska man mäta/bedöma?	5
4.4 Kvalitetsutveckling	5
4.5 Kompetens	6
5 Frågeställningar	7
6 Resultat	7
6.1 Finns utarbetade och dokumenterade riktlinjer för ärendehandläggningen?	8
6.2 Finns plan för personalens fortbildning?	9
6.3 Finns definierade kvalitetskriterier?	10
6.4 Om ja på fråga 3, Har metoder för egenkontroll av hur kvalitetskriterierna uppfyllts utarbetats?	11
6.4b Har metoder för annan egenkontroll av verksamheten utarbetats?	12
6.5 Pågår något kvalitetsprojekt?	13
7 Diskussion	15
7.1 Riktlinjer för ärendehandläggning	15
7.2 Personalens kompetens	16
7.3 Kvalitetskriterier	17
7.4 Egenkontroll av kvalitetskriterier	17
7.5 Kvalitetsprojekt	18
7.6 Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter	19

Litteraturlista

Bilaga

SAMMANFATTNING

I föreliggande rapport redovisas en kartläggning av kommunernas kvalitetsutvecklingsarbete. Syftet med rapporten är att beskriva i vilken utsträckning kommunerna bedriver kvalitetsutveckling inom socialtjänsten. Förhoppningsvis kan rapporten ge ett underlag för kommunerna i deras fortsatta kvalitetsarbete och ge impulser till ett vidgat erfarenhetsutbyte mellan länets kommuner.

Av 7a § socialtjänstlagen (SoL) framgår att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. Kvalitet är emellertid ett svårångat begrepp som inte enkelt låter sig definieras. Kvalitetsutveckling uppstår inte av sig själv. Det krävs en viss systematik och ett målmedvetet arbete för att förbättra kvaliteten.

En jämförelse mellan kommunerna och de olika verksamhetsområdena visar att majoriteten av kommunerna har riktlinjer för individ- och familjeomsorgen (IFO). Hälften av äldreomsorgsenheterna (ÄO) har riktlinjer medan bristen på riktlinjer tycks vara störst inom handikappomsorgen (HO). *Länsstyrelsen anser att det för varje verksamhetsområde inom socialtjänsten bör finnas skriftliga riktlinjer för ärendehandläggningen.*

Ungefär hälften av nämnderna har planer för personalens fortbildning. Arbetet med framtagande av planer har kommit längst inom ÄO och HO. *Länsstyrelsen anser att det för varje verksamhetsområde inom socialtjänsten bör finnas en plan för personalens fortbildning och kompetensutveckling.*

Sex kommuner har definierat kvalitetskriterier för verksamheten. Av dessa har hälften utarbetat metoder för egenkontroll av hur kvalitetskriterierna uppfyllts. Ansvariga nämnder i fyra kommuner har metoder för annan egenkontroll av verksamheten. *Länsstyrelsen anser att de ansvariga nämnderna bör definiera kriterier för vad man anser vara god kvalitet samt metoder för utveckling av egenkontroll.*

Det är positivt att samtliga länets kommuner bedriver minst ett kvalitetsprojekt. Det verksamhetsområde där projektverksamhet är mest frekvent är inom ÄO. *Länsstyrelsen bedömer att projekt kan vara en god början att ta sig an arbetet med kvalitetsutveckling.*

Länsstyrelsen konstaterar att arbetet med kvalitetsutveckling inom socialtjänsten kommit igång i alla länets kommuner. Projekt Gothia bedöms ha stor del i detta.

Rapporten kommer att vara utgångspunkt vid Länsstyrelsens framtida tillsyn av kvalitetsarbetet inom socialtjänstens verksamhetsområden.

1 INLEDNING

Inom många kommuner har en utveckling av kvalitetssäkringssystem och metoder för egenkontroll inom socialtjänsten inletts. Drivkraften bakom detta är förutom lagstiftningens krav, dels ett ökat allmänt intresse för kvalitetsfrågor, dels ett konstaterat behov av förbättringar och de möjligheter till utveckling som ligger i en mer professionell hantering av kvalitetsfrågor inom offentlig verksamhet. Kvalitetsutveckling kommer att få en central roll vad avser kommunernas möjligheter att skapa goda levnadsvillkor för sina medborgare.

Kvalitet och kompetens inom socialtjänstens olika verksamheter har fått ökad aktualitet genom att nya bestämmelser införts i socialtjänstlagen (SoL). Av 7a § SoL framgår att: Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet.

För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.¹

”Kommunen skall beakta kvalitets- och kompetensfrågor i alla sina verksamheter och i alla dess delar. Det gäller såväl organisationsstrukturen, arbetsprocessen och det resultat som uppnås.”(Socialtjänstlagen En vägledning s 41)

Lagstiftningens bestämmelser om lämplig utbildning och erfarenhet hos personalen gör att arbetsgivaren fortlöpande bör följa upp personalens kompetens och medverka till en kompetensutveckling som motsvarar de krav som verksamheten ställer.

För att kunna bedöma insatsernas kvalitet och vad man uppnår med sitt arbete krävs en noggrann dokumentation av verksamheten. Bestämmelser om dokumentationsskyldigheten finns i 51 och 52 §§ SoL.

”Dokumentationen skall användas av socialtjänstens personal och utgöra ett arbetsinstrument för handläggningen, genomförandet av beslutet och den individuella planeringen. Den är nödvändig för uppföljning och utvärdering av insatserna och verksamheterna.”

(Socialtjänstlagen En vägledning s 89-90)

2 SYFTE

Regeringen uppdrog i regleringsbrevet för 1997 åt länsstyrelsen att inom ramen för tillsynen på det sociala området prioritera arbetet med att verka för att kvalitetssäkringsarbete och egenkontroll bedrivs inom kommunernas socialtjänst. I regleringsbrevet för 1998 har länsstyrelsen fått i uppgift att verka för att kvalitetsutveckling bedrivs inom socialtjänsten. Dessutom skall länsstyrelsen till Regeringen återrapportera hur många kommuner som har genomfört system för kvalitetsutveckling.

Syftet med rapporten är att beskriva i vilken utsträckning kommunerna i länet bedriver arbete med kvalitetsutveckling inom socialtjänsten. Förhoppningsvis kan rapporten ge ett underlag för kommunerna i deras fortsatta kvalitetsarbete och även utgöra en utgångspunkt för länsstyrelsens tillsyn.

¹ Då rapporten beskriver situationen i länet under 1998 har länsstyrelsen utgått från 7 a § SoL i dess lydelse 1998

Förhoppningsvis kan rapporten bidra till spridning av erfarenheter och ”goda exempel” och ge impulser till ett vidgat erfarenhetsutbyte mellan länets kommuner.

3 METOD

I maj 1998 skickades en enkät ut till länets kommuner (Bilaga 1). Kommunerna ombads besvara vissa frågor rörande sitt kvalitetsarbete inom de tre verksamhetsområdena handikappomsorg (HO), äldreomsorg (ÄO) och individ- och familjeomsorg (IFO). Majoriteten av enkäterna besvarades under 2:a kvartalet 1998. Fem kommuner inkom med sina svar under 3:e och 4:e kvartalet 1998.

Enkäten sändes till länets 13 kommuner. Då svaren kom in visade det sig att de kommuner som är organiserade enligt s.k ”beställar-utförarmodell” lämnat separata svar från de nämnder som svarar för socialtjänsten. I presentationen av resultatet, kapitel 5, redovisas därför svaren från ”sammanhållen socialtjänst” i tio kommuner och svaren för beställare respektive kommunal produktion i tre kommuner. Vidare redovisas sammanfattande svar från Norrköpings kommunalnämnder separat. I tabellerna redovisas således svar från 18 för socialtjänsten ansvariga nämnder.

4 KVALITET

Kvalitet är ett svårfångat begrepp och låter sig inte enkelt definieras. Kvalitet handlar om upplevelser och förväntningar. Den ska tillfredsställa brukarens behov och legitima förväntningar. Kvalitet är det värde som varje organisation ska skapa för sina brukare. Vad som är kvalitet förändras över tiden p.g.a att brukarnas behov och förväntningar förändras. Kvalitet kan därför bara förverkligas i en organisation som har förmåga att förändra sig i förhållande till nya kvalitetskrav. (prop 1996/97:124)

Av Socialstyrelsens rapport 1995:19 ”Att utveckla kvalitet i socialtjänsten” framgår att begreppet kvalitet är kopplat till värderingar och synsätt. Det kan därför inte fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. Kvalitet kan delas upp i *teknisk kvalitet* och *funktionell kvalitet* där teknisk kvalitet handlar om vad man gör medan funktionell kvalitet handlar om hur man gör någonting. Teknisk kvalitet kan i viss mån mätas medan funktionell kvalitet ofta är lättare att beskriva än mäta.

<i>Teknisk kvalitet</i>	<i>Funktionell kvalitet</i>
Vad	Hur
Insatser	Process
Mäta	Beskriva/mäta

4.1 Kvalitetssäkring/kvalitetsutveckling

Kvalitetssäkring: Alla inom ramen för ett kvalitetssystem planerade och systematiska aktiviteter, presenterade i nödvändig utsträckning, som skapar tillräcklig tilltro till att ett objekt kommer att uppfylla kvalitetskrav (SS-ISO 8402,1994). Med andra ord är kvalitetssäkring den process i vilken personalen fortlöpande och systematiskt beskriver, mäter och värderar kvaliteten i den egna verksamheten i relation till uppställda mål och utifrån detta arbete vid behov vidtar åtgärder för att förbättra kvaliteten. Målsättningen bör vara att genom kvalitets-

säkringsarbete som involverar all personal få till stånd ett kontinuerligt förbättringsarbete av kvaliteten i verksamheten.

Kvalitetsutveckling: Åtgärder som vidtas inom en organisation för att öka verkan och effektiviteten hos aktiviteter eller processer i avsikt att ge en större nytta både åt organisation och dess kunder (SS-ISO 8402,1994). Kvalitetsutveckling uppstår inte av sig själv. Det krävs en viss systematik och ett målmedvetet arbete för att förbättra kvaliteten.

Till skillnad mot kvalitetssäkring är kvalitetsutveckling ett mer positivt ord då det står för en processuell utveckling mot ett mål. Målet med allt kvalitetsarbete är kvalitetsutveckling. Uttrycket kvalitetsförbättring används emellanåt för att beskriva kvalitetsutveckling.

4.2 Kvalitet i socialtjänsten

Sedan lagändringen 1998-01-01 skall, enligt 7 a § SoL, insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. Ett omfattande arbete har därför inletts i kommunerna för att fastställa mål för verksamheten samt utveckla metoder för god kvalitet och uppföljning.

Syftet med uppföljning och utvärdering är att se om de enskilda fått den hjälp och vård som anges i lagen och vilka resultat som uppnåtts. Syftet är även att ge politikerna kunskap om hur lagen tillämpas och vilka resultat som uppnås med de resurser som avsatts inom socialtjänstens olika verksamhetsområden.

Fr.o.m 1999-01-01 har följande tillägg gjorts till 7 a § SoL. ”Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

För insatser inom omsorger om äldre människor eller människor med funktionshinder får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela sådan föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa”, (Lag 1998:855).

Kvalitet inom individ- och familjeomsorg (IFO): Många av de insatser som utförs inom IFO syftar till att stödja en förändring i den enskildes livssituation. Klientarbetet, det som sker i mötet mellan behandlare och den enskilde, kan sägas vara kärnan i det sociala arbetet. En förtroendefull samverkan, respekt för den enskildes personliga integritet och dennes insyn i och inflytande över behandlingsinsatsen är därför av stor betydelse för kvaliteten. Klienten/den enskilde skall uppleva att hans ärende bedöms på ett objektiva och korrekt sätt som överensstämmer med svensk lagstiftning.

Kvalitet inom äldre- och handikappomsorg (ÄO) och (HO): En god kvalitet i vården av äldre och funktionshindrade innebär att man både vid behovsbedömning och i det dagliga arbetet skall uppmärksamma behov av insatser som kan underlätta för den enskilde. Den enskilde skall ges inflytande över insatsernas utformning och även anhöriga skall involveras i vårdplaneringen. Genom tillägget i 7 a § SoL, som nämnts ovan, förtydligas samhällets ansvar för dessa grupper.

4.3 Vad ska man mäta/bedöma?

När man bestämt sig för att mäta/bedöma en verksamhet är nästa steg att hitta sina kvalitetsdimensioner, vad man ska mäta, och relatera dessa till uppställda kvalitetsmål.

Frågor att ställa i sammanhanget kan vara: Vilken kvalitet ska vi mäta och värdera inom socialtjänsten? Hur var klientens situation före insatsen och hur är den efter? Vad uppnår vi med insatserna? Blev det bättre?

Utvärdering av insatser kan ske utifrån gällande lagstiftning, utifrån de av politikerna uppställda målen och utifrån de överenskommelser som gjorts med klienten.

”Kvalitetsmätning bör vara så enkel och så aktuell som möjligt. Samtidigt bör mätningen vara systematisk och ligga till grund för ett faktiskt pågående kvalitetsarbete. *”Målet är inte kvalitetsmätning utan kvalitetsutveckling.”* (SoS-rapport 1995:19, sid 23)

4.4 Kvalitetsutveckling

Kvalitetsutveckling och förändringsarbete är starkt förknippade med varandra.

Socialstyrelsen redovisar i ”Att utveckla kvalitet i socialtjänsten. SoS-rapport 1995:19” vissa krav för utvecklingen av kvalitetsarbete:

- att ledningen aktivt stöder kvalitetsarbete och stimulerar till delaktighet genom att alla medarbetare ges ett stort mått av ansvar och befogenheter
- att arbetsmiljön kännetecknas av tillit och öppenhet, så att en kritisk granskning av det man själv gör och av verksamheten blir möjlig
- en förändringsinriktad inställning - allt är inte perfekt, det är naturligt att förändra och problem är utmaningar som väntar på sin lösning
- att arbetsenheten, arbetslaget eller sektionen har en utvecklingsidé, dvs en idé om vad man ska granska i sin egen verksamhet, hur man ska göra det, hur resultatet ska användas och att man har vilja och kompetens att genomföra förändringar.

En viktig förutsättning för kvalitetsutveckling är att individerna förstår helheten i de system de är verksamma i och kan se konsekvenserna av sitt eget handlande och därmed sin egen betydelse för den slutliga kvaliteten i tjänsterna.

Kvalitet är ett svårfångat begrepp. Därför behövs en referensram på praktisk nivå, att utveckla praktiska färdigheter.

En viktig förutsättning för att få en god kvalitet i en verksamhet är att det finns en hög kompetens hos personalen.

4.5 Kompetens

I enlighet med 7 a § SoL skall det för utförande av socialnämndens uppgifter finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

”Frågan om kompetens och kunskapsutveckling är enligt regeringens uppfattning av central betydelse för socialtjänstens möjligheter att erbjuda insatser av god kvalitet och det ligger i sakens natur att socialtjänsten med sina vitt skilda uppgifter behöver personal med skiftande utbildning och erfarenhet.” (prop. 1996/97:124, sid 48)

Begreppet kompetens kommenteras ingående av Socialtjänstkommittén i SOU 1995:58. Det konstateras att kompetens är ett mångtydigt begrepp vars innebörd förändrats över tiden. Förr användes begreppet kompetens ofta i betydelsen formell behörighet. Detta uttryck svarar närmast mot ”tillräckliga kunskaper för en viss befattning”. I dag hänför sig begreppet mer till förmåga att klara av de olika krav som ställs i en viss situation i en viss verklighet. Kompetensbegreppet är vidare än begreppet kunskap och innefattar även viljan att tillämpa kunskaperna. Kunskap och vilja måste dessutom kompletteras med färdigheter d.v.s den förmåga till tillämpning som bara kan skapas genom träning. För att dessa färdigheter skall uppstå behöver de anställda få tillfällen att utöva och utveckla sina kunskaper. Att dessa tillfällen skapas är en förutsättning för att kompetens skall kunna utvecklas.

”Det är i relation till en viss situation som en viss person är kompetent. Beroende på omständigheterna kan således någon aspekt på kompetens överväga, t.ex yrkesmässig kompetens, både teoretisk och praktisk, administrativ kompetens, t.ex ledarförmåga, personlig kompetens som egenskaper och förhållningssätt och social kompetens.” (SOU 1995:85, sid 26)

5 FRÅGESTÄLLNINGAR

De frågor som ingick i Länsstyrelsens enkät till kommunerna (bilaga 1) har utarbetats av sociala avdelningen vid Länsstyrelsen i Jönköping.²

Frågan om **ärendehandläggning** motiveras av att tillgodoseende av den enskildes rättssäkerhet är en viktig kvalitetsaspekt. Klara riktlinjer/rutiner, för hur ärenden skall handläggas kan i viss mån bidra till att säkerställa rättssäkerheten för den enskilde.

Frågan om **personalens fortbildning** motiveras av lagstiftningens krav på att socialtjänstens personal skall ha lämplig utbildning och erfarenhet (7 a § SoL). Ett hjälpmedel för att tillgodose detta krav kan vara att inventera behovet av fortbildning för personalen samt upprätta en plan för denna.

Frågorna om **kvalitetskriterier och egenkontroll** syftar till att få en uppfattning om förutsättningarna för kommunernas kvalitetssystem. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8 (S)) bör kommunerna i varje verksamhet säkerställa ett ändamålsenligt kvalitetssystem för att fortlöpande styra, följa upp, utveckla och dokumentera kvaliteten. Vidare bör man klargöra vem eller vilka som har ansvaret för kvalitetssäkrings- och kvalitetsutvecklingsarbetet.

6 RESULTAT

Länsstyrelsen avstår från att göra jämförelser mellan kommunerna eller värdera det material som sänts in utan redovisar endast kommunernas svar.

Östergötlands största kommuner, Linköping, Norrköping och Motala, är organiserade enligt olika varianter av beställar - utförarmodell. Norrköping har dessutom 8 kommundelsnämnder (KDN) som svarar för äldreomsorgen inom sin kommundel. I de övriga tio kommunerna har de nämnder som svarar för handikappomsorg (HO), äldreomsorg (ÄO) samt individ- och familjeomsorg (IFO) till uppgift att både besluta och utföra insatserna.

Enkätsvaren redovisas utifrån varje frågeställning. Eventuella förtydliganden i de svar som lämnats återfinns under tabellerna. Kommunernas svar för de tre verksamhetsområdena har fördelats på respektive nämnd och i förekommande fall separerats beroende av kommunal organisation.

Då en fråga varken besvarats med ja eller nej markeras detta med streck (-) i tabellen. För de nämnder som inte bedriver verksamhet inom visst område markeras detta med (0) i tabellen.

² Kvalitetsutveckling inom socialtjänsten - Jönköpings län. Rapport från Länsstyrelsen i Jönköpings län 1998:7

6.1 Finns utarbetade och dokumenterade riktlinjer för ärendehandläggningen ?

Kommuner/nämnd	Handikappomsorg		Äldreomsorg		Individ- och fam.oms.	
	JA	NEJ	JA	NEJ	JA	NEJ
Boxholm		X		X	X	
Finspång	X		X		X	
Kinda	X		X			X
Linköping, Soc.nämnd	X		X		X	
- ” - Produktionsstyrelse		X		X	-	-
- ” - Omsorgsnämnd		X		X	-	-
Motala, Omsorgsnämnd	-	-	-	-	-	-
- ” - Hum.mynd.nämnd		X		X	X	
Mjölby	X		X		-	-
Norrköping, Soc.nämnd	-	-	0	0	X	
- ” - KS prod.utskott	X		X		X	
- ” - kommundelsnämnd	0	0	X		0	0
Söderköping	X		X		X	
Vadstena		X		X	-	-
Valdemarsvik		X		X		X
Ydre		X		X	X	
Åtvidaberg		X		X	X	
Ödeshög		X	X		X	
SUMMA	6	9	8	8	10	2

Linköping: Produktionsstyrelsen svarar: Nej inte generellt d.v.s av produktionen utarbetade. Respektive enhet kan svara tydligare.

Omsorgsnämnden har inte besvarat frågan hänvisar till ”socialförvaltningsfråga”.

Motala: Omsorgsnämnden har svarat ”fråga för Myndighetskansliet”.

Vadstena: IFO har inte svarat med ja eller nej utan ”finns delvis”.

Länsstyrelsens kommentar: Svaren visar att flertalet av kommunerna har riktlinjer för IFO. För ÄO har hälften av de som besvarat frågan uppgivit att man har riktlinjer.

6.2 Finns plan för personalens fortbildning ?

Kommuner/nämnd	Handikappomsorg		Äldreomsorg		Individ- och fam.oms.	
	JA	NEJ	JA	NEJ	JA	NEJ
Boxholm	(X)			X		X
Finspång	X		X		X	
Kinda	X		X			X
Linköping, Soc.nämnd	X		X		X	
- ” - Produktionsstyrelse		X		X	X	
- ” - Omsorgsnämnd	-	-	-	-	-	-
Motala, Omsorgsnämnd	X		X			X
- ” - Hum.mynd.nämnd		X		X	X	
Mjölby		X		X		X
Norrköping, Soc.nämnd		X	0	0	-	-
- ” - KS prod.utskott		X		X	X	
- ” - kommunaldelsnämnd	0	0	X		0	0
Söderköping	X		X			X
Vadstena		X		X		X
Valdemarsvik	X			X	(X)	
Ydre		X	-	-		X
Åtvidaberg	X		X			X
Ödeshög		X	X			X
SUMMA	7+(1)	8	8	7	5+(1)	9

Boxholm: För HO har man svarat ja men angivit att särskild plan för personalens fortbildning ej fastställts. En förteckning över den fortbildning som personalen genomfört eller som planeras under 1998 har upprättats.

Linköping: Produktionen har för HO och ÄO svarat nej, inte centralt, respektive enhet. För IFO har man svarat ja, i vars och ens utvecklingsplan. OMN har inte besvarat frågan med ja eller nej, man anser att det är en fråga för produktionen eller enskilda utförare.

Norrköping: Socialnämnden har för IFO inte besvarat frågan med ja eller nej utan angivit ”kompetenstrappan”. KS produktionsutskott har för IFO svarat ja och menar med det att det finns på varje enhet som man har avtal med, enhetschefens ansvar.

Valdemarsvik: IFO har besvarat frågan med ja men anger i kommentar ”Dokumenterad plan finns ej, dock är ”vi” en mindre kommun och Org. känner väl utbildningsnivån och kompletterar kontinuerligt behoven.”

Ydre: Har för ÄO inte besvarat frågan med ja eller nej, anger ”är påbörjad”

Länsstyrelsens kommentar: I flera svar anges att man saknar central plan men att kartläggningsarbete inletts som senare skall resultera i en plan.

6.3 Finns definierade kvalitetskriterier ?

Kommuner/nämnd	Handikappomsorg		Äldreomsorg		Individ- och fam.oms.	
	JA	NEJ	JA	NEJ	JA	NEJ
Boxholm		X		X		X
Finspång	X		X		X	
Kinda	X		X		X	
Linköping, Soc.nämnd		X		X		X
- " - Produktionsstyrelse		X		X	X	
- " - Omsorgsnämnd	X		X		X	
Motala, Omsorgsnämnd	X		X		X	
- " - Hum.mynd.nämnd		X		X		X
Mjölby	X		X		X	
Norrköping, Soc.nämnd	X		0	0	-	-
- " - KS prod.utskott	X		X		X	
- " - kommunalnämnd	0	0	X		0	0
Söderköping		X		X		X
Vadstena		X		X	-	-
Valdemarsvik		X	X			X
Ydre		X	X		X	
Åtvidaberg		X		X		X
Ödeshög		X	X			X
SUMMA	7	10	10	7	8	7

Linköping: OMN har svarat ja och exemplifierar med mål och kravspecifikationer. Produktionsstyrelsen anger för IFO förfrågningsunderlag och verksamhetsbeskrivningar.

Vadstena: IFO har ej besvarat frågan med ja eller nej, anger "I arbetsmaterial" och "kvalitetspolicy ska skrivas".

Ydre: HO uppger delvis verksamheten för långvarig psykisk ohälsa har angivna kriterier men ej övriga handikappsgrupper. IFO har svarat ja "delvis är pågående för övriga delar".

Ödeshög: ÄO har svarat ja med kommentaren "delvis".

Länsstyrelsens kommentar: Svaren visar att arbetet med utarbetande av kvalitetskriterier har påbörjats i flera kommuner. Till många svar följer kommentaren "finns delvis".

6.4 Om ja på fråga 3, Har metoder för egenkontroll av hur kvalitetskriterierna uppfyllts utarbetats ?

Kommuner/nämnd	Handikappomsorg		Äldreomsorg		Individ- och fam.oms.	
	JA	NEJ	JA	NEJ	JA	NEJ
Boxholm	-	-	-	-	-	-
Finspång		X		X		X
Kinda	X		X			X
Linköping, Soc.nämnd	-	-	-	-	-	-
- ” - Produktionsstyrelse	-	-	-	-	X	
- ” - Omsorgsnämnd	X		X		X	
Motala, Omsorgsnämnd	X		X		X	
- ” - Hum.mynd.nämnd	-	-	-	-	-	-
Mjölby	X		X		X	
Norrköping, Soc.nämnd		X	0	0		X
- ” - KS prod.utskott		X	X		X	
- ” - kommundelsnämnd	0	0	X		0	0
Söderköping		X	X		-	-
Vadstena		X		X		X
Valdemarsvik		X		X		X
Ydre		X	X		X	
Åtvidaberg		X		X		X
Ödeshög		X	X			X
SUMMA	4	9	9	4	6	7

Linköping: Produktionsstyrelsen ”på gång”. OMN uppger att platsbesök genomförs regelbundet med inriktning på olika verksamheter. Inför varje besöksomgång utarbetas specifika kvalitetsfrågor som följs upp vid besöket, även hearings och enkäter till ”kunder/klienter” förekommer.

Söderköping: För ÄO uppges Vadstenamodellen.

Ödeshög: ÄO har svarat delvis.

Länsstyrelsens kommentar: Denna fråga skall egentligen bara besvaras om man besvarat fråga 3 med ja.

Noterbart är även att Söderköpings ÄO har exemplifierat sitt ja-svar med ”Vadstenamodellen”. I Vadstena kommun har ÄO besvarat frågan med nej.

6.4b. Har metoder för annan egenkontroll av verksamheten utarbetats ?

Kommuner/nämnd	Handikappomsorg		Äldreomsorg		Individ- och fam.oms.	
	JA	NEJ	JA	NEJ	JA	NEJ
Boxholm	-	-	-	-		X
Finspång		X		X	X	
Kinda	X		X		X	
Linköping, Soc.nämnd		X		X		X
- " - Produktionsstyrelse	X		X		-	-
- " - Omsorgsnämnd	-	-	-	-	-	-
Motala, Omsorgsnämnd		X		X	X	
- " - Hum.mynd.nämnd		X		X		X
Mjölby	-	-	X		-	-
Norrköping, Soc.nämnd		X	0	0	X	
- " - KS prod.utskott	X		X		X	
- " - kommunaldelsnämnd	0	0		X	0	0
Söderköping		X		X	-	-
Vadstena	X		X			X
Valdemarsvik		X		X		X
Ydre		X	X			X
Åtvidaberg		X	X			X
Ödeshög		X		X		X
SUMMA	4	10	7	8	5	8

Linköping: Produktionsstyrelsen exemplifierar för HO och ÄO med kartläggning, verksamhetsanalys enligt SiQ och TQM. För IFO har frågan inte besvarats men man uppger att alla på enheten utbildas i "Kvalitet till din tjänst", dessutom används enkäter och intervjuer.

Mjölby: Har inte besvarat frågan förutom ÄO som uppger "till viss del" exempelvis vård i livets slutskede och enkät till äldreboende.

Norrköping: KDN har för ÄO inte besvarat frågan men angivit verksamhetsberättelser.

Motala: OMN har för IFO angivit framtagande av särskilda uppföljningsrapporter bl.a för uppföljning av HVB-placerade ungdomar, familjehemsvård m.m.
HMN anger "uppföljningsplan".

Länsstyrelsens kommentar: Socialtjänsten i Kinda och KS produktionsutskott i Norrköping har besvarat frågan med ja för samtliga verksamhetsområden. Linköping (Produktionsstyrelsen) och Vadstena uppger att HO och ÄO har metoder för annan egenkontroll av verksamheten.

6.5 Pågår något kvalitetsprojekt ?

Kommuner/nämnd	Handikappomsorg		Äldreomsorg		Individ- och fam.oms.	
	JA	NEJ	JA	NEJ	JA	NEJ
Boxholm		X	X			X
Finspång	X		X		X	
Kinda	X		X		X	
Linköping, Soc.nämnd	X		X		-	-
- ” - Produktionsstyrelse	X		X		X	
- ” - Omsorgsnämnd	X		X		X	
Motala, Omsorgsnämnd		X	X		-	-
- ” - Hum.mynd.nämnd		X		X	X	
Mjölby	X		-	-	X	
Norrköping, Soc.nämnd	X		-	-	X	
- ” - KS prod.utskott	X		X		X	
- ” - kommunaldelsnämnd	0	0	X		0	0
Söderköping	-	-	-	-		X
Vadstena	X		X		X	
Valdemarsvik	X		X			X
Ydre	X		X		X	
Åtvidaberg		X	X			X
Ödeshög		X	X			X
SUMMA	11	5	14	1	10	5

Om frågan besvarats med ja, följer här ansvarig nämnds svar:

Boxholm: Ett servicehus deltar i ”Verksamhetsutveckling enligt Vadstenamodellen” en jämförande kvalitetsstudie inom ÄO. För ÄO och HO har man erhållit EU-medel, mål 4, till kompetensutveckling och utbildningsinsatser. Studiecirkel bedrivs i bl.a ”lärande granskning”, ”vård i livets slutskede” och ”demensvård”.

Finspång: Arbetsledningen och personalen inom ÄO och HO utbildas i ”Kvalitet till er tjänst”. HO har utarbetat ett observationsmaterial för att observera kvalitetskriterier där vårdtagare inte kan uttrycka sig. ÄO och IFO uppger att man arbetar med att få in OMN respektive SN:s nedbrutna mål i den individuella vårdplaneringen.

Kinda: IFO bedriver en studiecirkel i kvalitetsarbete. Personal från ÄO och HO har efter genomgången utbildning ”Kvalitet till er tjänst” tagit fram förbättringsområden och förslag till åtgärder med utvärderingstidpunkt. Exempel på initiativ: Bemötande. Vårdplanering. Kollegiegranskning av biståndsbeslut inom ÄO. Kvalitetshandbok för arbetsterapeuter. Från beslut till arbetsplaner inom hemtjänsten. ”Grepp om livet” självständighet för personkrets 1-2 LSS. Kvalitetshandbok för sjuksköterskor ”säkra rutiner.”

Linköping: SN svarar angående HO och ÄO: ”I verksamhetsberättelsen beskrivs hur Kommunfullmäktiges och Socialnämndens mål uppfyllts. Något/några mål utvärderas mera noggrant varje år.

Produktionsstyrelsens svarar för HO och ÄO: ”Kartläggning, verksamhetsanalys enligt SiQ/TQM.” För IFO anges ”Kvalitet till din tjänst” som är en utbildning som skall leda till ett integrerat kvalitetsarbete i all verksamhet.

OMN svarar för ÄO: ”Rehab-resurscentrum förebyggande hälsa för äldre. Äldresäkerhetsprojekt: att minska olycksfall bland äldre.” För IFO anger man att projekt bedrivs inom Columbus och på Råd och Stöd samt att några utförare har egna kvalitetssäkringsprogram t.ex ISO 2000.

Motala: OMN har för ÄO uppgivit att man deltar i Gothiaprojektet.

HMN svarar ”inte på myndighetskansliet. Däremot i verksamheten som projekt inom Gothia”.

Mjölby: För HO har man uppgivit Gothiaprojektet. För ÄO ”Arbetar med äldreomsorgsplan där en del av ‘Bemötande’ är skickad till nämnd”. Av IFO:s svar framgår att man kontinuerligt utvärderar arbetsinsatserna med hjälp av antagna mallar. Utvärderingsinstrument/mallar med angivande av mätbara mål, kvalitet och metod finns för förekommande arbetsuppgifter.

Norrköping: Av SN:s svar, avseende IFO, framgår att man tillsammans med skola, barnomsorg och kultur/fritid arrangerat en ”IDE-bytardag” då verksamheter som bygger på kvalitet och samverkan och som riktar sig till barn och ungdomar presenterats. För HO beskrivs att man tillsammans med bl.a FUB (Förbundet för utvecklingstörda barn, ungdomar och vuxna) skall ta fram en mycket omfattande enkät som skall spridas till alla vuxna utvecklingstörda i kommunen. Idén och materialet har hämtats från forskaren Magnus Tideman, Universitetet i Halmstad. Man planerar även en mindre studie, baserad på enkäter och intervjuer med psykiskt handikappade som flyttat in i kommunens särskilda boenden.

Produktionsledningen uppger att HO deltar i ett nätverksprojekt inom socialtjänsten i Östergötland. Inom ÄO deltar några enheter i projekt Gothia och någon arbetar med kvalitetsmätning enligt ISIS. Ett par enheter samverkar med landstingsenheter i kvalitetsprojekt för hemtjänsten. Några enheter samarbetar kring dokumentation i hemtjänsten, fungerar som pilotenheter för senare spridning till övriga enheter. ”Kvalitetsarbete angående fall-skador pågår”. För IFO uppges att man ute på enheterna använder sig av DOK och ISIS.

Av Kommunledningskontorets sammanfattande svar för ÄO i kommundelarna framgår att man bedriver ett Rehab.projekt som omfattar hela kommunen. Vidare nämns vårdplanerings- och aktiveringsprojekt som exempel.

Söderköping: HO och ÄO har inte besvarat frågan och IFO har svarat nej.

Vadstena: Den s.k ”Vadstenamodellen” startade som ett projekt och har nu övergått till att bli en permanent del verksamheten inom HO och ÄO. IFO deltar i projekt Gothia. ”All personal har genomgått ´Kvalitet till er tjänst´. Uppföljningsarbetet pågår. Socialnämnd och personal har utarbetat övergripande mål för verksamheten. Kvalitetsarbete pågår”.

Valdemarsvik: HO bedriver ett personalutbildningsprojekt med EU-stöd. Inom ÄO har man vid någon enhet arbetat med ”Vadstenamodellens” material.

Ydre: HO har Villa Vallmon, en öppen verksamhet för människor med psykisk ohälsa, vilken startade som ett projekt som numera är en permanent verksamhet. ÄO har deltagit i ”Vadstenaprojektet”. ”Pågående kvalitetsutveckling-säkring med hjälp av EU-medel Växtkraft mål 4 där vi klarat av steg 1 och påbörjat steg 2. De olika delarna ska slutligen knytas samman i ett handlingsprogram för ÄO och handikappomsorg.” IFO deltar i Gothia-projektet.

Åtvidaberg: ÄO har deltagit med en enhet i ”Vadstenaprojektet”. Två enheter har deltagit i projekt Gothia.

Ödeshög: För ÄO uppges ”Mål-4 projekt” som innebär en bred satsning på kvalitetssäkring i äldrevården.

Länsstyrelsens kommentar: Svaren visar att alla kommuner bedriver minst ett kvalitetsprojekt och att frekvensen är högst inom ÄO där alla kommuner har besvarat frågan med ja.

För närmare presentation och förklaring till några av projektnamnen m.m se kapitel 7.5, sid 18.

7 DISKUSSION

Arbete med kvalitetsutveckling pågår i alla länets kommuner inom något av socialtjänstens områden. Socialtjänstlagens nya bestämmelser om att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet liksom kravet på personal med lämplig utbildning och erfarenhet, innebär att kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling fortsättningsvis kommer att bli viktiga inslag i kommunernas utvecklingsarbete.

7.1 Riktlinjer för ärendehandläggning

Störst tycks bristen på riktlinjer vara inom HO. Övervikten för IFO, vid jämförelse mellan verksamhetsområdena, speglar troligen skillnaden mellan områdena vad gäller tradition och historia av myndighetsutövning.

Några av enkätsvaren tyder på att frågeställningen kan ha missuppfattats. Med uttrycket riktlinjer syftade länsstyrelsen på om det inom en arbetsplats finns fastställd rutin för hur ett visst ärende skall handläggas.

Handläggning av enskilda ärenden ställer formella krav på rättssäkerhet och dokumentation men också i fråga om metoder för behovsbedömning, utredningsteknik och systematisk utvärdering. Den grundläggande bestämmelsen om dokumentationsskyldighet uttrycks i 51 och 52 §§ SoL. All handläggning av ärenden som rör enskilda och genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggöres till dess att det avslutas genom beslut. Utöver handläggning av ärenden skall dokumentation ske av sådant rent faktiskt handlande som utgör genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling. Uppföljning och utvärdering av en verksamhet kräver att den är väl dokumenterad.

Skriftliga riktlinjer för ärendehandläggningen kan vara ett stöd i arbetet och ett hjälpmedel för att uppnå enhetlighet. Det är inte acceptabelt om en klients ärende handläggs olika beroende av vilken handläggare vederbörande har. Riktlinjer bidrar dessutom till att utveckla struktur och kvalitet i arbetet samt underlättar vid personalbyten.

Det är dock viktigt att riktlinjerna betraktas som ett hjälpmedel för att uppnå rättssäkerhet och likvärdighet i handläggningen. De får inte bidra till att man underlåter att göra individuella bedömningar där inte klientens hela situation beaktas. Biståndsbehov skall alltid prövas utifrån den enskildes aktuella behov.

Länsstyrelsen anser att skriftliga riktlinjer för handläggning av ärenden bidrar till att öka kvaliteten på handläggningen och bör därför finnas inom socialtjänstens samtliga verksamhetsområden.

7.2 Personalens kompetens

Frågan tycks ha varit svår att besvara med ett entydigt ja eller nej. Eventuellt beror detta på att man delvis inventerat/planerat fortbildningsbehovet.

En viktig förutsättning för att uppnå en socialtjänst av god kvalitet, är att personalen besitter den kompetens som behövs för att utföra sina arbetsuppgifter. Det är därför angeläget att det görs detaljerade och fortlöpande uppföljningar av personalens kompetens och hur den motsvarar de krav som verksamheten ställer.

Socialtjänstens förhållningssätt är centrala frågeställningar inom socialtjänstens samtliga verksamheter. Lyhördhet krävs av personal vid bemötande av såväl klienter som anhöriga. Ett förhållningssätt som innebär respekt och öppenhet för andra människors situation och val i livet har en avgörande betydelse för kvaliteten inom allt socialt arbete.

För att uppfylla socialtjänstlagens krav på utbildning och erfarenhet, krävs att personalen har och underhåller den utbildning, erfarenhet och kompetens som behövs för att utföra tilldelade uppgifter. Kompetensutveckling och utbildning kan ses som en del i en underhålls- och förnyelseprocess. I ett sådant perspektiv måste den pågå ständigt och utgöra en integrerad del av verksamheten. En viktig del i processen är en samlad strategi för personalutvecklingen vilken exempelvis kan komma till uttryck i en plan för personalens fortbildning och kompetensutveckling.

Länsstyrelsen anser att varje kommun fortlöpande bör upprätta en plan för personalens fortbildning och kompetensutveckling.

7.3 Kvalitetskriterier

Tillförlitligheten till svaren på denna fråga kan ifrågasättas. Sammanställningen av de lämnade svaren tyder på att det varit svårt att tolka. Frågan skulle egentligen bara besvaras om fråga 3 besvarats med ja, många av nej-svaren på fråga 4a är därför missvisande. Det finns även andra exempel bland svaren som tyder på att man missförstått frågorna eller begreppet kvalitetskriterier. Exempelvis har någon svarat nej på fråga 3 men ja på 4a d.v.s man uppger sig ha metoder för egenkontroll av kvalitetskriterier fast man svarat att man saknar detta.

Av svaren framgår att socialtjänstens utförare i Linköpings och Motala kommuner samt socialtjänsten i Mjölby har definierat kvalitetskriterier och utarbetat metoder för egenkontroll av hur kvalitetskriterierna uppfyllts.

I socialtjänstlagen ställs krav på att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet . Att definiera vad som är god kvalitet är inte så enkelt. Kvalitetsutveckling bör fokuseras på alla delar av verksamheten. Det gäller såväl organisationsstrukturen, arbetsprocessen som det resultat som man uppnår. Exempel på god kvalitet inom socialtjänsten kan vara:

- rättssäkerhet
- medinflytande
- lätt tillgänglig service
- bra bemötande
- ett genomtänkt arbetssätt
- bra arbetsledning
- handledning
- lämpliga arbetslag
- planer för fortbildning

Ett bra sätt att inleda arbetet med kvalitetsutveckling, är att definiera några kvalitetskriterier och vad dessa konkret innefattar. Ett exempel kan vara att man bestämmer sig för vad man lägger i begreppet medinflytande och vilka åtgärder som ska vidtagas för att uppnå ett medinflytande för den enskilde. Eftersom kvalitet är ett komplicerat begrepp krävs att man utgår från en konkret och praktisk nivå. Vissa kriterier är redan definierade i lagstiftningen och i målsättningar för verksamheten och då gäller det att bestämma hur man ska nå upp till dessa. Lagstiftningen kräver exempelvis en rättssäker ärendehandläggning och det gäller att finna sätt att förverkliga denna.

7.4 Egenkontroll av kvalitetskriterier

För att få kunskap om i vilken utsträckning man lever upp till de kvalitetskrav, som formulerats eller som framgår av lagstiftning och fastställda mål, krävs uppföljning och utvärdering av verksamheten. En egenkontroll bör utgöra ett centralt inslag i en strategi för kvalitetsarbete. Det är av stor vikt att metoder för kontrollen av det arbete som utförs på alla nivåer i organisationen utarbetas. Detta kan leda till att initiativ tas till förändringar och förbättringar.

7.5 Kvalitetsprojekt

Flera kommuner driver kvalitetsprojekt inom något av socialtjänstens verksamhetsområden. Att starta ett projekt kan vara en bra inledning till arbetet med kvalitetsutveckling och kan ge goda idéer för det fortsatta arbetet.

Några av namnen på de kvalitetsprojekt/utbildningar som redovisats i avsnitt 6.5, återkommer i redovisningen från flera kommuner. För att få en utförligare bild av kvalitetsarbetet följer här en kortare presentation av ett urval av de nämnda. Presentationen är baserad på de material som bilagts enkätsvaren.

Projekt Gothia: Östergötlands kommunförbund har i samarbete med Östsvenska kommunforskningsrådet beviljats projektmedel av Socialstyrelsen för att bygga upp ett nätverk kring kvalitetsfrågor. Deltagare är socialtjänsten i samtliga östgötakommuner samt Gotlands kommun. Syftet är bl.a att utveckla strukturer som stödjer kvalitets- och kompetensutveckling samt utveckla former för samverkan inom och mellan kommuner.

Vadstenamodellen: Modell för kvalitets- och verksamhetsutveckling, avsedd för äldreomsorg, som utvecklats av socialtjänsten i Vadstena. Syftet med modellen är att med hjälp av enkäter till vårdpersonal, vårdtagare och anhöriga kontrollera om verksamhetens kvalitet håller avsedd standard. Modellen anses även kunna öka kunskapen och förståelsen för processer och händelser. Modellen har tillämpats på vårdenheter i ett antal av länets kommuner och har utvärderats under 1998³.

Växtkraft: Några kommuner har sökt och beviljats medel från EU, mål 4, till kompetenshöjande insatser för personal. Växtkraft är ett exempel.

SIQ/TQM: Strukturerade modeller för kvalitetsarbete. Ser kvalitetsarbete som en ständigt pågående process.

ISO 2000: Avgränsat kvalitetsarbete. Kvalitetssäkring utifrån angiven standard av avgränsat område.

ISIS: Utvärderingsinstrument.

DOK: System för dokumentation och utvärdering inom missbrukarvården.

”Kvalitet till er tjänst”: Utbildningsmaterial som bygger på värderingar baserade på ”Utmärkelsen svensk kvalitet”. Utbildningen syftar till att skapa en kvalitetsattityd i organisationen och få till stånd ett systematiskt förbättringsarbete.

³ ”Vadstenamodellen-utveckling eller tidsfenomen”, Lars-Åke Gustafsson. Rapport 1998:1 från Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.

7.6 Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen anser

- att det för varje verksamhetsområde inom socialtjänsten bör finnas skriftliga riktlinjer för ärendehandläggningen
- att det för varje verksamhetsområde bör finnas en plan för personalens fortbildning och kompetensutveckling
- att kommunerna för varje verksamhetsområde inom socialtjänsten bör definiera kriterier för vad man anser vara god kvalitet
- att metoder bör utvecklas för egenkontroll
- att ett projekt kan vara en bra början att ta sig an arbetet med kvalitetsutveckling

Litteraturlista

Att utveckla kvalitet i socialtjänsten. SoS-rapport 1995:19.

Berglund M m.fl. Dokumentation inom missbrukarvården. Liber 1996

Kvalitetsutveckling inom socialtjänsten - Jönköpings län. Rapport från Länsstyrelsen i Jönköping län 1998:7.

Projekt Gothia - En intervjubok med projektdeltagare, Susanne Hasselqvist. Rapport från Centrum för kommunstrategiska studier och Östergötlands kommunförbund.

Regeringens proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen.

Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre- och funktionshindrade SOSFS 1998:8 (S)

Socialtjänstlagen En vägledning. Svenska Kommunförbundet 1998

Statens offentliga utredningar 1995:58 Kompetens och kunskapsutveckling - Om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten.

Vadstenamodellen - utveckling eller tidsfenomen, Lars-Åke Gustafsson. Rapport 1998:1 från Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.