

Utdrag ur ”Utvärdering av DUR – ett instrument för utredning, bedömning och uppföljning av klienter med psykiska funktionshinder.

Gjord av Kirsi Kirpislidis, Ersta Sköndal högskola, hösten 2006

Beskrivning av projektet

4.5 Sammanfattande slutsatser

Kraven på organisationer förändras. Det handlar både om omvärldens krav och krav inom den egna organisationen. För ansvariga inom organisationerna handlar det därför om att hitta sätt att utveckla den egna organisationen i olika avseenden till en rimlig kostnad. Ett sätt är att genom ett tidsbegränsat projekt identifiera och pröva olika instrument, arbetssätt och metoder som kan utveckla verksamhet och organisation mot angivna mål.

Syftet med detta projekt är att utveckla ett instrument för handläggning och dokumentation inom socialpsykiatrin. Önskemålet är att utveckla ett arbetsinstrument för den verksamhet som är grunden för socialtjänsten, myndighetsutövningen. En annan tanke med projektet är att lösa de speciella svårigheter som staden har avseende principen om likställighet.

Det är i en så stor stad som Stockholm oundvikligt att handläggningen varierar mellan stadsdelarna. Lagen ställer dock krav på att alla behandlas lika även om behoven varierar och insatserna som beviljas är individuellt prövade och utformade. Detta innebär att det är rimligt att utifrån gällande lagstiftning kunna ställa krav på ett gemensamt instrument som medför att handläggning och dokumentation sker på ett likartat sätt i samtliga stadsdelar. Projektets syfte och mål har av denna anledning haft en hög legitimitet generellt inom socialtjänsten. Ur ett verksamhetsperspektiv ger ett gemensamt instrument fördelar på individnivå för den enskilde handläggaren, på verksamhetsnivå för myndighetsutövningen samt på övergripande ledningsnivå för staden som helhet.

Ett projekt kan definieras som en verksamhet som utförs med ett bestämt, avgränsat mål, under en bestämd tidsrymd, med en förutbestämd resursinsats och i särskilda arbetsformer. Förutsättningarna för att lyckas med ett projekt är att det finns skriftliga uppdrag och mål, att projektet planeras före genomförandet, att det är bestämt hur det ska utvärderas samt att skeendet i projektet dokumenteras¹.

Målet för projektet har varit en ökad rättssäkerhet. Rättssäkerhet är ett mål som utgår från för verksamheten gällande lagstiftning. De personer som deltar i projektet accepterar och delar i hög grad denna målsättning. Projektets förankring har sannolikt underlättats av detta. Det har medfört att syftet med de förändringar som varit aktuella har varit tydligt och skapat en acceptans för det arbete och de förändringar som har krävts för att kunna genomföra projektet i dess olika delar.

¹ Gotlandsakademin, material om projektledning

Projektet har tydliga uppdrag och mål, en planering och inventering av intressenter i form av ledning, handläggare, intresseföreningar och andra berörda såsom handikappråd har gjorts. Det har funnits en tydlig inriktning mot samarbete och delaktighet i de olika aktiviteter som ingått i projektet. Det har funnits en planering för aktiviteter och genomförande av projektet med en tillhörande planering i tid vilket har underlättat genomförandet med avseende på kommunikation och information. När det finns en tidsplan medför det att deltagare i projekt ges en större frihet och möjligheter att improvisera och hitta lösningar på de olika svårigheter som kan och ofta även uppstår under genomförandet av ett projekt.

Sammanfattningsvis kan sägas att projektets mål och syfte har hög aktualitet och legitimitet inom socialtjänsten. Projektet är ur detta perspektiv väl avvägt och ligger rätt i tiden. Förutsättningarna för projektet avseende organisering, planering och genomförande har varit relativt goda. En av vinsterna med detta projekt är att delaktighet och därmed ett visst mått av medbestämmande har möjliggjorts genom projektets utformning. Detta är en allt viktigare del av arbetslivet, den upplevda tillfredsställelsen av det egna arbetet, att få förutsättningar för att utföra ett kvalitativt bra och meningsfullt arbetet. Genom projektet har detta arbete kunnat lyftas upp på ett tydligare sätt i de befintliga verksamheterna vilket, med rätt stöd, bör medföra en fortsatt utveckling av den egna professionen och verksamheten.

Erfarenheter av projektarbete

5.7 Sammanfattande slutsatser

Förväntningarna på vad projektet ska medföra varierar. Det finns dock några teman som är återkommande. Det finns hos deltagarna en önskan om att utveckla verksamhetsområdet socialpsykiatri samt att få en rättssäker och likartad handläggning. De personer som är bosatta i olika stadsdelar ska få likartade insatser oberoende av var de är bosatta. En förväntan om en ökad rättssäkerhet finns hos såväl handläggare som ledning men skiljer sig åt något med avseende på perspektiv. På ledningsnivå handlar det i högre grad om verksamhetsutveckling, att få en effektiv och rättssäker myndighetsutövning. På handläggarnivå handlar det mer om rättssäkerheten för den enskilde personen och vikten av att få ett fungerande instrument för så många som möjligt i målgruppen personer med psykiska funktionshinder.

Målet med projektet delas av såväl ledning som arbetsgrupper men det har funnits en oro för att det ska finnas skillnader med avseende på syftet med att införa instrumentet. Det som har uttryckts i vissa arbetsgrupper är en oro för att det kan finnas dolda syften. Det som då avsetts är att behoven hos olika intressenter avseende instrumentets utformning kan väga olika tungt och att detta kan tänkas påverka hur instrumentet utformas. Detta i sin tur kan eventuellt medföra att instrumentets användningsområde minskar. Den oro som framkommit avser främst att ledningsnivån kan tänkas avstå från att få ett så funktionellt instrument som möjligt för att kunna få fram viss statistik på verksamhetsnivå. Denna oro fanns framförallt under våren 2006 och hade vid projektets slut minskat betydligt. Minskningen kan relateras till det av arbetsgrupperna tydligt uttryckta förtroendet för projektledaren samt det faktum att många upplever att instrumentet fungerar bra. I slutet av projektet kan det av data ses en ökning av antalet personer som anser att DUR är ett funktionellt och användbart instrument.

Med tanke på projektets mål och hur projektorganisationen sett ut är det troligt att de svårigheter som uppstått kan hänföras till såväl processen i den befintliga organisationen såväl som processen i projektet. Det är lätt hänt att dessa går in i varandra. Ett projekt är tidsbegränsat och avgränsat från övrig verksamhet genom styrning av tilldelade resurser för att nå ett uppställt mål. En process ses som en återkommande handling som genomförs med

befintlig organisation och befintliga medel. Ett projekt kan, när det implementeras i verksamheten, övergå till att bli en process². En av de saker som inte har ingått i projektet men som lyfts av några arbetsgrupper är behovet av att diskutera metodik och arbetssätt. Det är ett resultat av ett helhetstänkande och måste ses som en naturlig och logisk fortsättning på processen i arbetsgrupperna. Det är positivt för verksamheten utifrån ett längre perspektiv på utveckling. Det är också en nödvändig förutsättning för att fortsätta den utveckling av verksamheten som såväl ledning som handläggare uttrycker önskemål om.

De synpunkter som finns på DUR är att det är användbart instrument. Det är flexibelt och medför att informationen i utredningen blir mer allsidig. Det medför att det är lättare att bedöma stödbehovets art och omfattning. Beslutsunderlaget blir mer tillförlitligt och det är lättare att följa upp de beviljade insatserna. Användandet av DUR medför att det tar mer tid att handlägga ett personärende även efter det att handläggarna är vana vid att använda instrumentet. Det är fler moment som ska hinnas med och det går därmed inte att hinna med lika många personären den som tidigare. Med tanke på att det handlar om införandet av ett nytt instrument som styr upp arbetsprocessen i myndighetsutövningen bör denna synpunkt beaktas. I föreskrifterna för kvalitet inom socialtjänsten anges att ledningssystem fortlöpande ska säkerställa en kontroll av att det i verksamheten finns den bemanning som krävs, att personal har kompetens för uppgifterna samt ges förutsättningar för fortlöpande kompetensutveckling³.

Ledningen av projektet har fungerat bra, roller och ansvarsområden har varit tydliga för deltagarna i projektet. Förutsättningarna för att leda projektet kräver en förmåga att skapa goda relationer och en förståelse för att människor är beroende av både struktur och relationer. Projektet har haft en tydlig struktur, en god dokumentation och en återföring av information. Till detta tillkommer kontinuerliga och kända vägar för möten och kommunikation vilket medfört att arbetet i projektet har fungerat. En bidragande orsak till projektets goda resultat har varit valet av projektledare. Hon har av samtliga projektdeltagare uppfattas som kunnig med förmåga att kommunicera och hantera olika frågeställningar. Arbetsgrupperna har bestått av personer från olika stadsdelar som sammantaget har en mycket god kunskap och kompetens inom området socialpsykiatri. Projektledaren har haft förmågan att på ett bra sätt framföra vad som ska göras och hur det ska göras till de olika grupperna. De har sedan tillsammans använt sig av sin samlade kapacitet och kunskap för att nå målet.

Sammanfattningsvis kan sägas att projektet har lyckats slutföra sitt uppdrag att ta fram ett system för handläggning och dokumentation inom socialpsykiatri. Arbetet i projektet har fungerat bra trots att det funnits perioder av oklarheter och svårigheter. Resultatet beror sannolikt till stor del på att projektets syfte och mål har en hög relevans och acceptans i den befintliga verksamheten. Hos samtliga projektdeltagare finns en tydlig ambition att arbeta för en mer enhetlig och rättssäker myndighetsutövning samt en önskan om att utveckla den egna professionen och den befintliga verksamheten.

² Gotlandsakademin, material om projektledning

³ SOSFS 2006:11

Handläggning och dokumentation

6.4 Kommentarer och slutsatser

Det går inte att säga att handläggningen mellan stadsdelarna är enhetlig där vanlig metod har använts. Det finns vissa skillnader som i två stadsdelar tydligt kan sägas bero på verksamhetens arbetssituation. För övriga stadsdelar är det troligare att det beror på skillnader som beror på tillfälliga arbetstoppar eller arbetssätt. Det som däremot är tydligt är att användandet av DUR medför att enhetligheten i dokumentationen inom och mellan stadsdelarna ökar. Det finns i princip inga större skillnader mellan stadsdelarna vid användningen av DUR. Från att tidigare ha varierat betydligt finns det med DUR endast en skillnad som handlar om huruvida informationen har sammanställts i en utredning. Det förhållandet är i sig inte beroende av instrumentet utan av arbetssituationen i en stadsdels med hög personalomsättning.

Skillnaderna i planering beror på att det som avses med planering i denna del inte är en genomförandeplan. Av bedömningsgrunderna framgår att ett planeringsdokument av vilken framgår vilka insatser som avses samt målet för dem är tillräckligt. De stadsdelar som har en uppdelning i beställare och utförare har därmed fått större genomslag genom de beställningar som de skriver.

6.5 Sammanfattande slutsatser

Det framgår inte av data några större skillnader avseende själva handläggningen. Vissa slutsatser kan däremot dras av data med avseende på dokumentationen som är bättre vid användandet av DUR.

Instrumentet medför positiva effekter på så sätt att handläggningen blir säkrare. Detta är beroende av att handläggarna i högre grad använder sig av de skriftliga ansökningar och samtycken som finns i DUR. Det finns skillnader i information, även i de fall där utredning saknas. Det beror delvis på att ansökan inte alltid finns dokumenterad med vanlig metod jämfört med DUR. Det medför att personens synpunkter kommer fram tydligare i ansökan men det gäller även i utredningen som helhet. Från att tidigare i princip endast ha förekommit i ansökan finns nu mer information om personens synpunkter och åsikter inom olika områden och i olika avseenden. I en utredning med DUR finns i mycket högre grad en sammanvägd information. Det ger en allsidig utredning och en helhetsbild av personens önskemål, situation, resurser och behov.

Sammanfattningsvis kan sägas att användandet av skriftlig ansökan och samtycke i DUR ger en högre grad av säkerhet. Användandet av DUR medför även att utredningen blir mer allsidig då dokumentationen håller en högre kvalitet med avseende på information. DUR medför att rättssäkerheten i utredningsförfarandet ökar och att handläggning och dokumentation blir mer enhetlig inom och mellan stadsdelarna

Stödprocessen i handläggningen

7.4 Sammanfattande kommentarer och slutsatser

Den skillnad som kan ses i bedömningen av stödbehovet är att bedömningen vid användandet av DUR i samtliga personärenden där det finns en utredning är en helhetsbedömning. Det är inte fallet vid handläggning med vanlig metod för mer än en fjärdedel. Det förekommer i två stadsdelar och beror sannolikt på att handläggarna har en mycket god kompetens och kännedom om personerna. Det medför att utredningen håller en högre kvalitet och det blir en helhetsbedömning. Tillräckliga insatser erbjuds alla, en person undantagen. Det beror inte på verksamheten som sådan utan på att stadsdelen inte kan tillhandahålla de stödinsatser som handläggaren bedömt att det finns behov av. Med tanke på gällande lagstiftning är detta ett allvarligt problem. Personer som har behov av insatser ska även tillförsäkras dessa. Det kan noteras att detta förhållande inte framkommer alls av granskningen i den del som avser rättssäkerhet, då det inte finns dokumenterat.

Samtliga stadsdelar har ett samarbete eller en tydlig strävan mot samarbete med psykiatri och andra centrala kontakter för personer där detta är aktuellt. Det finns inga stora skillnader med avseende på verksamhetens kännedom om personens nätverk. De skillnader som kan ses är att handläggning med DUR medför att kända kontakter i högre grad finns dokumenterade. Detta medför en bättre dokumentation och därmed en bättre säkerhet i form av relevant information. En skillnad är också att det i högre grad finns en samordnad plan vid användandet av DUR. Det kan möjligen förklaras med att informationen som inhämtas blir mer allsidig. Det medför att de beställningar och genomförandeplaner som skrivs blir bättre sett ur ett informations- och ett helhetsperspektiv.

Den skillnad som kan ses är att personer vid handläggning med DUR får en högre grad av inflytande och delaktighet och över utredningsprocessen. I tre stadsdelar har personers inflytande och delaktighet ökat i utredningsprocessen i vilken inräknas planering och uppföljning av stöd. Det beror sannolikt på att personens synpunkter inhämtas på ett annat sätt vid handläggning med DUR jämfört med vanlig metod. I två stadsdelar är graden av självbestämmande sådan att den bedöms som berömlig. Den gemensamma faktor som kan ses är att det i dessa stadsdelar har genomförts intervjuer med enskilda personer. Det är alltså skillnad på bedömning beroende på vilken källa som information inhämtas från. Samtliga personärenden med bedömningen berömlig innehåller data från intervjuer. Det medför att det i den stadsdel där flera intervjuer genomförts inte finns några större skillnader i personernas inflytande och delaktighet i utredningsprocessen beroende på använd metod. Det ligger i denna stadsdel på en bra nivå även med vanlig metod. Organisationen i stadsdelen är integrerad. Personalen träffar de enskilda personerna såväl i handläggningen som i utförandet. Det framkommer tydligt av data från intervjuerna att personal arbetar för att få personerna delaktiga att stor hänsyn tas till deras önskemål vid utförandet. Verksamheten ser i hög utsträckning till att dessa personer får möjlighet att utöva sitt självbestämmande genom att de har inflytande över utformningen av stödet och är delaktiga i det samarbete som förekommer.

Sammanfattningsvis kan sägas att bedömningen av stödbehovet blir bättre vid handläggning med DUR samt att kända kontakter i högre grad är dokumenterade. Det beror sannolikt på att informationen som inhämtas blir mer allsidig ur ett informations- och helhetsperspektiv. Vidare tillgodoses personens självbestämmande i form av delaktighet och inflytande på ett bättre sätt under handläggningen med DUR jämfört med vanlig metod.

8 Slutsatser och förslag

I föregående kapitel har redovisats hur projektet fungerat, hur handläggarna ser på det valda instrumentets användbarhet samt om instrumentet medfört en ökad rättssäkerhet. I detta avslutande kapitel kommer utvärderingen att sammanfattas och de viktigaste slutsatserna summeras och sätts i relation till studiens syfte och frågeställningar.

Utgångspunkten för utvärderingen har varit att verksamheterna behöver ses ur ett helhetsperspektiv med hänsyn tagen till den legala kontexten och den organisatoriska utformningen av de olika stadsdelarnas verksamheter. Syftet har varit att ge svar på tre frågor, hur projektets planering, genomförande och ledning har fungerat, om instrumentet är användarvänligt och om användandet av instrumentet medfört en ökad rättssäkerhet. Målet om ökad rättssäkerhet har utvärderats genom granskning av om verksamheterna uppfyller formella krav på rättssäkerhet i handläggning och dokumentation. Utvärderingen har även granskat om personer fått behov uppmärksammas och bedömda, om de erbjudits samordnade insatser utifrån bedömda behov samt om självbestämmande och delaktighet tillgodosetts i utredningsprocessen.

Projektet har genomförts på ett föredömligt sätt avseende planering, utformning, genomförande och dokumentation. Projektets syfte och mål har en hög aktualitet och legitimitet inom socialtjänsten. Det finns en tydlig förhoppning om att kunna utveckla den egna professionen och den egna verksamheten genom utarbetandet och införandet av ett instrument i det egna arbetet med myndighetsutövning. Tanken är att få en systematik i utredningsförfarandet som medför att stadsdelarna får en likvärdig och enhetlig handläggning och dokumentation. Det som har saknats och efterfrågats inom projektet är att mer ingående hinna diskutera metoder och arbetsätt.

De handläggare som arbetat med själva instrumentet, DUR, anser att det är ett flexibelt och funktionellt instrument. Det finns fortfarande saker som kan förbättras men i huvudsak anser de flesta att DUR medför att kvaliteten på utredningarna ökar. Det som lyfts fram är att informationen i utredningarna blir mer allsidig och tillförlitlig. Det är lättare att bedöma stödbehovets art och omfattning samt att följa upp insatserna. Det som också framgår tydligt är att DUR medför att handläggningen styrs upp och att det tillkommer fler moment vilket påverkar tidsåtgången. Det tar mer tid att handlägga med DUR men utredningen blir bättre. Detta medför att de flesta handläggare anser att instrumentet bör användas, det är en hjälp i arbetet och en fördel för den enskilde personen som får en bättre rättssäkerhet.

De slutsatser som kan dras av granskningen som genomförts styrker handläggarnas slutsatser. En jämförelse av handläggning och dokumentation utan och med DUR har genomförts i verksamheterna. Data visar att rättssäkerheten i handläggning och dokumentation ökar vid handläggning med DUR. Handläggningen blir säkrare i och med att handläggarna använder sig av de skriftliga dokument för ansökan och samtycke som finns i DUR. Dokumentationen blir kvalitativt bättre. Det finns en skillnad med avseende på information som medför en mer allsidig utredning och en bättre helhetsbild av personens situation. DUR medför vidare att enhetligheten i dokumentation inom och mellan stadsdelarna ökar. I stödprocessen så visar data att användandet av DUR medför att stödbehovet bedöms på ett bättre sätt, det blir en ökning av personärenden med en helhetsbedömning och kända kontakter är i större utsträckning dokumenterade. Eftersom informationen i utredningarna blir mer allsidig får det även konsekvenser för utförandet genom att beställningar och planer för utförandet blir mer

informativa. Ifråga om de enskilda personernas självbestämmande så ökar personernas inflytande och delaktighet under utredningsprocessen.

Slutsatsen är att projektets mål att ta fram ett gemensamt instrument som medför enhetligare bedömningar inom och mellan stadsdelarna och en ökad rättssäkerhet har nåtts. Detta kan även sägas gälla för de mål som finns om att instrumentet ska underlätta uppföljningar, kunna användas tillsammans med landstinget och att enskilda personer ska få ökad insyn i själva utredningsprocessen. Det instrument som valdes, DUR, medför att arbetet med handläggning och dokumentation systematiseras och säkras.

En annan slutsats är att likriktning och enhetlighet i handläggning och dokumentation ökar vilket är önskvärt men instrumentet medför även att handläggningstiden ökar. Det tillkommer fler moment bland annat arbetet med skattningsskalorna. Det medför att arbetet med myndighetsutövning behöver ses över med avseende på metod och arbetssätt. Det finns olikheter i de olika stadsdelarna beroende på hur arbete och ansvar är fördelat och organiserat. En översyn av respektive verksamhet bör därför göras i vilken verksamhetens bemanning och ärendebelastning bör ingå som en del.

Det område som granskats är en tjänstesektor eller en verksamhet med humanservice. En viktig gemensam nämnare för arbetet i sådan verksamhet är att en stor del av arbetet utförs i direkt social interaktion med enskilda personer⁴. Arbetskraven i verksamheten fokuserar i hög grad på andra människor. Arbetsbelastningen är den aspekt som skapar den största mentala påfrestningen. De områden som forskning påvisat som mest stressande för socialt arbete är att inte ha tillräckligt med tid för att på ett tillfredsställande sätt slutföra arbetsuppgifter samt bristande resurser. Enligt Karasek och Theorell är psykologisk belastning inte ett resultat från en specifik aspekt i arbetsmiljön utan från kombinationen av krav i arbetssituationen och den möjlighet som finns att möta dessa krav. Att ha en positiv attityd är viktigt i alla organisationer men framförallt i en organisation där man dagligen träffar och arbetar med andra människor⁵. Arbetssituationen medför med andra ord konsekvenser för verksamheten i form av personalens bemötande. Det är därmed ur både ett arbetsrättsligt perspektiv men även ur ett rättssäkerhetsperspektiv nödvändigt att se över bemanningen i verksamheterna vid införandet av ett instrument som medför att arbetssituationen förändras.

Det har inte ingått i projektet att definiera och tydliggöra arbetsprocessen, själva metodiken, vilket kan ses som en brist. En förutsättning för det sociala arbetets utveckling är att också arbeta med att synliggöra teoretiska utgångspunkter och metodologi som en utgångspunkt och referensram för arbetet. Arbetet med myndighetsutövning styrs i hög grad av den legala kontexten vilken bör finnas med i grunden men den bör kompletteras med kunskap om olika metoder och arbetssätt som också dokumenteras. Ett första steg är att utarbeta och få en systematik i arbetet ifråga om metoder utifrån den kunskap som finns inom området. Ett andra steg är att dokumentera metoden. Kunskapen om det sociala arbetet och dess utförande finns hos praktiker dvs. personalen i den egna verksamheten.

DUR kan idag inte ses som ett evidensbaserat instrument däremot uppfyller DUR de krav som kan ställas på ett instrument utifrån den lagstiftning som finns. Det är ett funktionellt instrument för personal med rätt kompetens. De två saker som socialtjänsten behöver ha som utgångspunkt för att utveckla verksamheten är lagstiftning och kunskap. Med kunskap menas här evidensbaserad kunskap. Evidensbaserad kunskap kan enligt Karin Tengvald betyda något annat

⁴ Arbetslivsinstitutet, (2006) Villkor i arbetet med människor s 4-5

⁵ Arbetslivsinstitutet, (2006) Villkor i arbetet med människor s 60-63

än enbart randomiserade studier. Det kan ses som ett vidare begrepp, som en systematiserad och empiriskt baserad kunskapsutveckling inom det sociala området. Hon beskriver två huvudinriktningar. Det handlar om praktikers erfarenhetsbaserade kunskap som i högre grad behöver systematiseras samt att det behöver göras fler jämförelser på basis av empiriskt underlag av hur olika arbetssätt bidrar till förbättringar för enskilda personer⁶. Det finns av denna anledning skäl för socialtjänsten att i större omfattning arbeta med frågor som rör metodik även inom ett så specialiserat område som myndighetsutövning. Det finns även anledning att undersöka om DUR kan utvecklas till ett evidensbaserat instrument. Med tanke på instrumentets utformning i livsområden kan det vara möjligt att inom de olika områdena utforma evidensbaserade instrument. Det finns även anledning att fortsätta arbeta med DUR för att anpassa instrumentet till olika utförare och på så vis få en helhet i det sociala arbetet från handläggning till utförandet av själva insatsen.

En avslutande slutsats som kan dras av den genomförda utvärderingen är att det finns en acceptans för och en önskan om att utveckla det sociala arbetet även om utveckling medför förändringar. Denna utvärdering hade inte varit möjlig att genomföra utan projektdeltagarnas medverkan. De har i hög grad bidragit till resultatet genom att dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter. De har även i varierande grad hjälpt till med att få fram material och få kontakter med enskilda personer, för denna hjälp vill jag rikta ett varmt tack till samtliga. En förhoppning är att utvärderingen ska vara till nytta framför allt för personal på olika nivåer i de olika verksamheterna.

⁶ Tengvald, K. (2001) Socionomen.