Ledelse og Udvikling
Dato: 11. august 2016
Sagsbehandler: Jeannette Juul Jakobsen
Direkte tlf.: 7376 7092
E-mail: jjj@aabenraa.dk

Aabenraa Kommune

Retrospektiv projektbeskrivelse

Tværgående Effekt- og Resultatmåling i Social- og Sundhedsforvaltningen

Indholdsfortegnelse

Baggrund 2
Projektstruktur 2
Projektplan 3
Udfordringerne 4
Datakvalitet 4
Håndgribelighed 4
Meningsfuldhed 4
Inddragelse af visitationen 5
Konsensus om scoringspraksis 5
Finansiering 5
Metode 6
Effektmåling 6
Resultatmåling 6
Databrud 7
Anbefalinger 7

Baggrund

Idéen om et fælles effekt- og resultatmålingskoncept i forvaltningen blev født ind i en større omstilling til at arbejde med kerneopgaven. Kerneopgaven blev i sin korte form defineret som "At understøtte borgerens sundhed, evne til at mestre eget liv og ønske om at deltage i sociale fællesskaber".
Operationaliseringen skulle ske via den rehabiliterende tilgang med fokus på borgerens ønsker for, deltagelse i og udbytte af samarbejdet med forvaltningens medarbejdere – på tværs af indsatser.
Organisationens succesparameter ændrede sig med andre ord fra sikker drift til effektfulde indsatser for borgeren; dog under stadig forudsætning af sikker drift.

Forvaltningens succes med opgaveløsningen skulle fremover defineres af borgerens mål og udvikling. Der var derfor behov for at udvikle nye metoder til at synliggøre succesgraden. Der var tale om en stor omstilling, som både indebar tekniske og kulturelle aspekter.

I løbet af en toårig periode blev der derfor implementeret et nyt fælles fagsystem med tværfaglig dokumentation som omdrejningspunkt og gennemført kompetenceløftende kurser i rehabilitering og "den rehabiliterende tilgang".

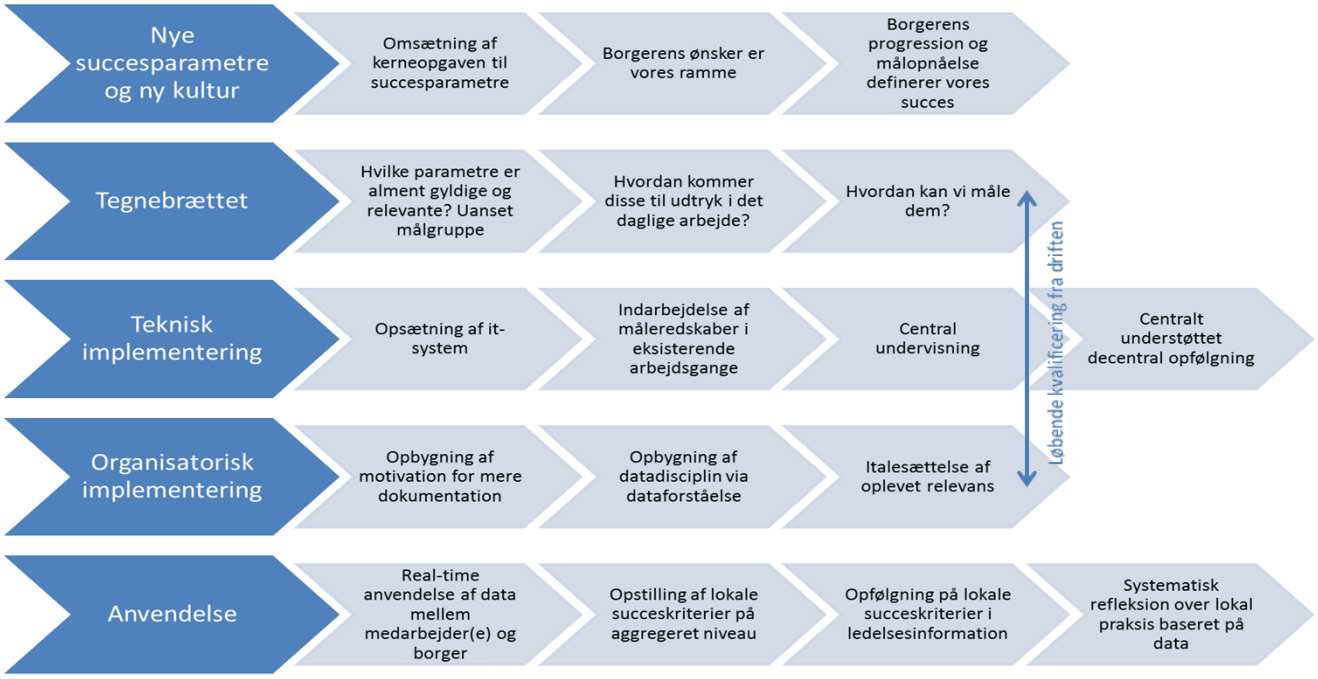
Den borgercentrerede kultur skulle desuden understøttes styringsmæssigt. Derfor blev der indført pakkestyret aktivitetsafregning, så borgerens indsats kunne sammensættes helt individuelt og afgrænses både indholds- og prismæssigt til borgerens konkrete behov.

Konceptet til effekt- og resultatmåling skulle dels muliggøre optimering af forvaltningens indsatsportefølje med fokus på såvel økonomi som kvalitet og dels sikre, at forvaltningen kunne imødekomme eksterne krav om belæg for effektfulde indsatser.

Projektstruktur

I projektperioden blev der igangsat mange øvrige sideløbende aktiviteter, som alle havde til formål at flytte organisationen i retning af kerneopgaven såvel praktisk som kulturelt. Projektet skulle bygges sådan op, at det både kunne udvikles samtidig med de øvrige tiltag i forhold til kerneopgaven og understøtte disses implementering.
Det blev derfor tilrettelagt omkring fem spor, som supplerede hinanden i en iterativ proces. Sporene og deres indhold fremgår af figuren herunder.

Sporene er stadig aktuelle i dag, hvor det borgerrettede arbejde med konceptet er godt forankret i daglig drift. Ikke mindst fordi it-systemet ændres igen i maj 2017.



Projektplan

De overordnede projektspor var fastlagt fra konceptet blev formuleret i sommeren 2013. Disse spor blev løbende suppleret med milepælsplaner på overordnet niveau. Der blev ikke opstillet detaljerede tidsplaner ud over årlige mål.
Fravalget af en tidsplan skyldes den store uforudsigelighed af influerende aktiviteter i organisationen; herunder udvikling af rehabiliteringsorganiseringen og opsætning af et nyt it-fagsystem.

Styregruppen reviderede årligt hvilket fokus projektet skulle have. Styregruppen afgjorde løbende, hvilke organisationsenheder, der skulle inddrages og hvordan konceptet metodisk skulle udformes; begge dele på basis af anbefalinger fra projektledelsen. Denne tilgang anvendes også nu, hvor projektet er overgået til drift.

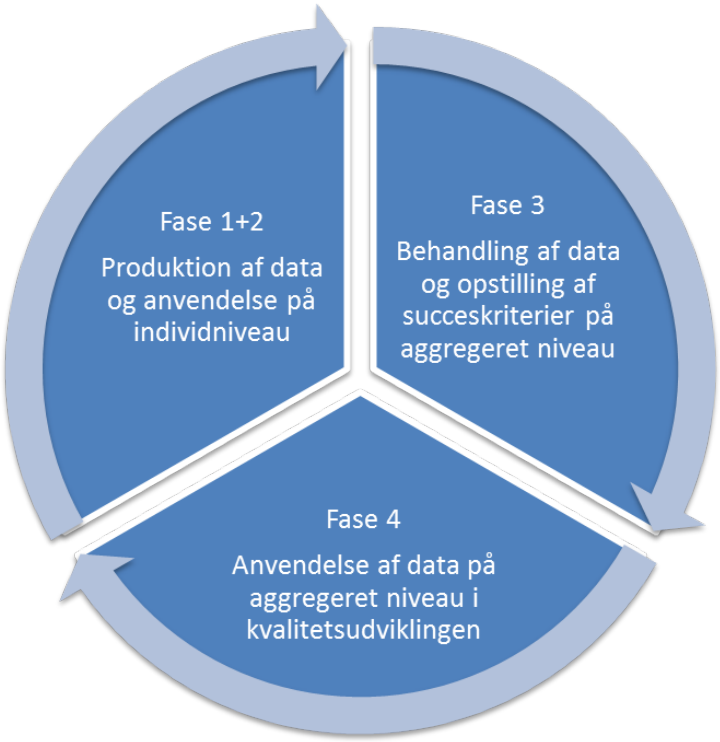
Den iterative proces i fem spor beskriver i grove træk overvejelserne i projektperioden. Spor fem, vedrørende anvendelsen af data, er dog stadig ikke gennemført.
Dette skyldes en tredeling af implementeringsplanen, som er illustreret herunder.

Fase 1+2 er i høj grad knyttet til spor teknisk og organisatorisk implementering samt real-time anvendelse af data.

Fase 3 er knyttet til arbejdet med succeskriterier i spor fem.

Først i fase 4 begynder den lokale enhed at reflektere systematisk over data og dermed til fulde at anvende konceptet.

De enkelte enheder følger individuelt tilrettelagte tidsplaner for faserne, så implementeringen sker i overensstemmelse med enhedens øvrige aktiviteter.



Udfordringerne

Datakvalitet

For at opnå størst mulig datakvalitet har det været nødvendigt at fokusere på håndgribeligheden og meningsfuldheden for den enkelte medarbejder.

Håndgribelighed

Effekt- og resultatmåling ligger umiddelbart langt fra den omsorgsorienterede personalegruppes primære interesse i dagligdagen. En stor del af samme personalegruppe er yderligere ikke interesseret i computerbaseret arbejde og betragter dokumentationsdelen af arbejdet som en accepteret nødvendighed. Denne kombination skaber en naturlig barriere i forhold til it-baseret målingsarbejde.
Det har derfor været en forudsætning for succes med projektet at udvikle et meget enkelt koncept, som ikke forudsætter analytiske færdigheder hos medarbejdere og borgere, og som ikke udvider dokumentationsopgaven med en række ekstraopgaver.

Meningsfuldhed

Det blev meget tidligt i processen tydeligt, at datakvaliteten var direkte afhængig af den enkelte medarbejders motivation for at gennemføre de nødvendige registreringer. Konceptets elementer skulle opleves som relevante for den enkelte medarbejders samarbejde med borgeren. Arbejdet med registreringerne skulle med andre ord være

direkte værdiskabende for medarbejderen og borgeren for at tilliden til formålet med den aggregerede anvendelse af data kunne opbygges. Det viste sig meget vigtigt for medarbejderne, at konceptet understøttede kvaliteten af deres arbejde frem for overvejende at fokusere på økonomiske aspekter.

Inddragelse af visitationen

Social- og Sundhedsforvaltningen opererer med BUM-modellen. Bestillende myndighed er en fælles visitationsenhed, som i praksis fungerer som første led i enhver borgersag og dermed også er første led i effekt- og resultatmålingskonceptet.
Ovennævnte umiddelbare værdi skabes ikke i samme grad for visiterende medarbejdere, som for udførende personale i driften. Det har derfor været en større udfordring at skabe meningsfuldhed og deraf motivation for opgaven i dette afgørende led.

Konsensus om scoringspraksis

Social- og Sundhedsforvaltningen har én fælles visitation, som består af både visitatorer og sagsbehandlere. De har tidligere arbejdet med hhv. FS2 og VUM, men arbejder nu i en fælles hybridudredning, der hovedsageligt er baseret på VUM.
Til trods for at scoringskategorierne er de samme i VUM og FS2 er der forskellig praksis for anvendelsen af scorerne. Det er derfor nødvendigt med løbende fokus på at skabe enighed blandt medarbejderne i visitationen. Rent praktisk løses dette ved fremlæggelse af sager og scoringer på teammøder, hvor begrundelsen for de valgte scorer drøftes i plenum for at skabe enighed.

Finansiering

Projektet finansieres med Kr. 600.000 årligt af Social- og Sundhedsudvalget. Dette dækker en projektmedarbejder, eksterne kurser, materialer, forplejning o.l.
Dermed finansieres selve implementeringen og den afledte tid til dokumentation decentralt af de enkelte enheder.
Af denne grund har det været nødvendigt at inddrage decentrale ledere i meget høj grad i tilrettelæggelsen af undervisning og implementering.
Den enkelte leder har, på baggrund af rådgivning om en række mulige modeller, afgjort:

- tidshorisont for implementeringen inden for projektets ramme
- antallet af medarbejdere til central undervisning
- varighed og antal af centrale undervisningsdage
- model for decentral opfølgning (centralt understøttet)

Denne tilgang er nøje valgt som et vigtigt signal fra projektledelsens side om, at konceptet ikke forceres ind i driften, men er et fælles koncept fra udvikling over implementering og til drift.

Metode

Metoden omfatter to grundlæggende måleinstrumenter; effektmåling og resultatmåling.

Alle målinger foretages i forvaltningens fagsystem, som deles af alle medarbejdergrupper – med undtagelse af skærmede enheder såsom Rusmiddel.

Effektmåling

Effekten af en indsats er den udvikling borgeren opnår. Formålet med indsatsen for mange borgere er at opleve fremskridt. Selv helt små fremskridt har en berettigelse. For andre borgere er formålet vedligeholdelse, fx fordi de har en faldende funktions- og mestringsevne eller fordi tidshorisonten for udvikling er meget lang.
Der findes ikke en fælles målestok for forandring, som gælder alle borgere med forskellige behov. Derfor er vi nødt til at bruge et mere håndgribeligt udtryk, som vi kan måle og som er helt grundlæggende for alle borgere; Funktions- og mestringsevne.

Valget er faldet på dette udtryk, fordi det kan bruges på tværs af faggrupper. Vi bruger en skala fra 0-4 til at måle funktions- og mestringsevnen, hvor 0 er udtryk for, at borgeren slet ikke har brug for støtte og 4 betyder fuldt behov for støtte.

Scoringerne foretages i forbindelse med en udredning eller en opdatering af en eksisterende udredning. Udredningen giver et samlet billede af borgeren, som kan bruges på tværs af fagligheder og indsatser. Fordelen er, at alle får et fælles sprog for borgeren og har adgang til de samme informationer. Myndighed (visitatorer og sagsbehandlere) bruger den samme udredningsmodel til alle borgere.
Udredningen følger strukturen i Voksenudredningsmetoden (VUM). Den strukturerer oplysningerne om borgerens livssituation rundt om 11 temaer, hvoraf vi scorer på de 7; praktiske opgaver i hjemmet, egenomsorg, mobilitet, kommunikation, samfundsliv, socialt liv og sundhed. De 7 scoringer suppleres med en "samlet vurdering", som samler alle informationer på tværs af temaerne. Der er ikke tale om et gennemsnitstal, men om en vurdering.

Resultatmåling

Resultatmåling går ud på at sætte klare mål sammen med borgeren og følge op på, om de mål bliver nået. Vi arbejder med resultatmåling for at stille skarpt på borgerens unikke behov.
Ved at sætte meget specifikke mål, kan vi følge selv små fremskridt for borgeren og vi kan få et tydeligt billede af, hvilke områder den enkelte borger kan udfordres på. Fordi selv små fremskridt bliver synlige via resultatmåling, er det samtidig vores mulighed for at dokumentere værdien af den arbejdsindsats, der er tilknyttet borgeren.

I alt er der tre overordnede typer af indsatser:

- Udviklende
- Vedligeholdende
- Kompenserende

Vi opstiller kun mål for udviklende og vedligeholdende indsatser. Dermed måler vi også kun på de udviklende og vedligeholdende indsatsers mål.

De andre typer af indsatser, er også vigtige i det daglige arbejde, selvom vi ikke sætter mål for dem. Ofte kan det endda være helt afgørende at kompensere på nogle områder, for at skabe rum og energi til at arbejde udviklende eller vedligeholdende med andre områder.

Målene samles i en måloversigt, som danner grundlag for, at der kan udarbejdes planer for indsatserne og viser sammenhængen mellem indsatserne for den enkelte borger.
I måloversigten skal der være tæt sammenhæng mellem målsætninger på forskellige niveauer. Det vil sige, at vi hele tiden skal tage udgangspunkt i målet på niveauet ovenover, når vi formulerer et nyt. På den måde bidrager det nye mål til, at borgeren opnår det andet.
Fx bidrager et måltid 3 gange om dagen til, at borgeren er velernæret, som igen bidrager til at borgeren kan deltage i sociale og fysiske aktiviteter.

Vi bruger GAS-skalaen bruger vi til at angive, i hvilken grad borgeren når de mål, som vi opstiller sammen. GAS-skalaen er veldokumenteret til opfølgning på sammenhængende (og potentielt gensidigt afhængige mål) og anbefales i dag af socialstyrelsen til måling af sociale indsatsers virkning. Skalaen tager højde for, at borgeren både kan opnå mindre og mere end forventet.

Databrud

Medio maj 2017 overgår forvaltningen til nyt fagsystem. Overgangen medfører en ny udredningsmodel, som fortsat anvender scoringskategorierne, men scorerne anvendes på temaer med en højere detaljeringsgrad. Antallet af potentielle scorer for en borger udvides således fra 8 til ca. 75.

Anbefalinger

Pointerne er, at

- effektmålingskonceptet skal understøtte kerneopgaven
- konceptet skal formes i samspil med slutbrugeren i en inddragende, iterativ proces for at opnå den rette meningsfuldhed
- det skal bygges op om eksisterende arbejdsgange
- kompleksitet og forskellighed kan reduceres til et minimum i valg af datatype
- kompleksitet og forskellighed kan dyrkes i valg af dataformidling og -anvendelse