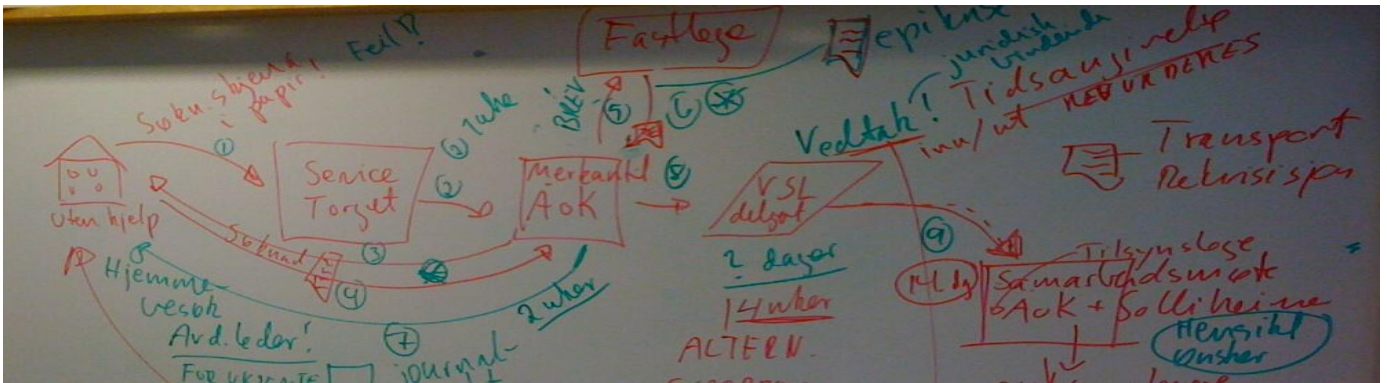


Rapport

SUSTAINABLE INNOVATION

Forfatter(e): Frode Ramstad Johansen, Østfoldforskning og Gunnar Andersson, Høgskolen i Østfold**Rapportnr.:** OR.33.11**ISBN:** 978-82-7520-660-0**ISBN:** 82-7520-660-x

PABIO

Partsamarbeid og bred medvirkning for innovasjon i omsorgsektoren i Fredrikstad kommune

Forprosjekt desember 2010 – juni 2011

Sluttrapport 10.08.2011

PABIO

Partssamarbeid og bred medvirkning for innovasjon i omsorgsektoren i Fredrikstad kommune

PABIO

Partssamarbeid og bred medvirkning for innovasjon i omsorgssektoren i Fredrikstad kommune

Rapportnr.: OR.33.11

ISBN nr.: 978-82-7520-660-0

Rapporttype:

ISBN nr.: 82-7520-660-x

Oppdragsrapport

ISSN nr.: 0803-6659

Rapporttittel:

PABIO

Partssamarbeid og bred medvirkning for innovasjon i omsorgssektoren i Fredrikstad kommune

Forfattere: Frode Ramstad Johansen, Østfoldforskning og Gunnar Andersson, Høgskolen i Østfold

Prosjektnummer: 1443

Prosjekttittel: PABIO - Partssamarbeid og bred medvirkning for innovasjon i omsorgssektoren i Fredrikstad kommune

Oppdragsgivere:

Oppdragsgivers referanse:

Fredrikstad kommune

Emneord:

Tilgjengelighet:

Antall sider inkl. bilag:

- Innovasjon i offentlig sektor
- Kompetanseoverføring
- Bred medvirkning
- Partssamarbeid

Åpen

19

Godkjent:

Dato: 25.05.2012

Frode Ramstad Johansen
Prosjektleder
(Sign)

Synnøve Rubach
Forskningsleder
(Sign)

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
1 Innledning	2
1.1 Fra mandatet	3
1.1.1 Forprosjektets mål og delmål	3
1.1.2 Organisering	3
1.1.3 Tidsramme, kostnader og finansiering	3
1.2 Aktiviteter	3
1.2.1 Gjennomførte arbeidsmøter, samlinger mv	4
2 Kunnskap og erfaringer fra det innovasjonsfaglige forskningsarbeidet i VRI Østfold	5
3 Resultater fase 1 kartlegging	6
4 Resultater fase 2 diskusjon	8
4.1 Diskusjon av de prioriterte fallgruvene	8
4.2 Andre problemstillinger som har vært diskutert	9
5 Konklusjon	11

Sammendrag

Fredrikstad kommune erfarer flere forhold som stiller økte krav til omsorgstjenesten i kommunen og som i sum innebærer at kommunens omsorgsetat må levere mer innenfor tilnærmet samme ressurs. Dersom omsorgstjenesten ikke lykkes med dette vil de kommunale kostnadene øke uforholdsmessig mye, kunne påvirke tjenestetilbudet og gi opphav til nye krav om økte statlige overføringer.

Gjennom forprosjektet ønsket omsorgstjenesten å innlede et samarbeid med de to aktørene som drev det innovasjonsfaglige forskningsarbeidet i VRI Østfold. Hensikten med samarbeidet var å se om kunnskapen som var utviklet og erfaringene kunne overføres til offentlig sektor. Spørsmålet som ble reist var: Kan kommunen organisere samspillet i virksomhetene gjennom reelt partsamarbeid og bred medvirkning fra de ansatte slik at ressursene utnyttes bedre, basert på erfaringer fra industrien som forskerne bringer med seg?

Den konkrete arbeidsformen i forprosjektet fulgte erfaringene fra arbeidet i VRI Østfold, med nødvendige lokale tilpassinger. Resultatene fra arbeidet er tredelt:

- Begynnelsen på en felles forståelse av arbeidsprosessene i virksomhetene
- Skisserte løsninger som utgangspunkt for å utvikle tiltak
- Kunnskap om resultatene av overføring av erfaringer fra industrien til omsorgstjenesten

Konklusjonen er at en organisering av samspillet mellom virksomhetene basert på erfaringene fra industrien har gitt positive resultater.

1 Innledning

Fredrikstad kommune erfarer flere forhold som stiller økte krav til omsorgstjenesten i kommunen og som i sum innebærer at kommunens omsorgsetat må levere mer innenfor tilnærmet samme ressurs. Dersom omsorgstjenesten ikke lykkes med dette vil de kommunale kostnadene øke uforholdsmessig mye, kunne påvirke tjenestetilbudet og gi opphav til nye krav om økte statlige overføringer.

Gjennom forprosjektet ønsket omsorgstjenesten å innlede et samarbeid med de to aktørene som drev det innovasjonsfaglige forskningsarbeidet i VRI Østfold. Hensikten med samarbeidet var å se om kunnskapen som var utviklet og erfaringene kunne overføres til offentlig sektor. Spørsmålet som ble reist var: Kan kommunen organisere samspillet i virksomhetene gjennom reelt partsamarbeid og bred medvirkning fra de ansatte slik at ressursene utnyttes bedre, basert på erfaringer fra industrien som forskerne bringer med seg?

I forskningsprosjektet i VRI Østfold¹ ble det arbeidet med å utvikle og ta i bruk ny kunnskap om organisering av innovasjonsprosesser på bedrifts- og nettverksnivå, basert på en aksjonsforskningstilnærming og med basis i den norske samarbeidsmodellen på virksomhetsnivå. Resultatene fra forskningsprosjektet i VRI Østfold var positive (jmfør rapportering fra prosjektet).

Forprosjektet omfattet to virksomheter, en Åpen omsorg og et Sykehjem, og fokuserte på dialog og bred medvirkning som metodisk tilnærming i arbeidet. Forprosjektet ble organisert med en parts sammensatt lokal styringsgruppe, tilsvarende var prosjektgruppen organisert med partene men også med ansatte fra flere nivåer. I dialogmøtene ble gruppen utvidet med ytterligere ansatte. Gjennom dette fikk deltakerne erfaring i denne måten å arbeide på.

I forprosjektet følges tre anonymiserte pasientcase for å kartlegge flyt av informasjon og pasienter, og videre identifisere fallgruver/flaskehals. Casene omfatter begge virksomheter da disse er så sammenvevd at dette er naturlig, samt at det gjør det mulig å gjennomføre kartleggingen på en mer tidseffektiv måte.

Den nært forestående samhandlingsreformen² aktualiserte temaet for prosjektet; behov for bedre flyt av pasienter og informasjon og ikke minst et økt fokus på det verdiskapende (IPLOS) i tjenestene, samt ønsket om å fjerne/minimere alt som ikke bidrar til behandling/omsorg. Mulige fallgruver/flaskehals (erfaringer fra industrien) er eksempelvis å vente på utstyr, feil informasjon, tungvinte rutiner, tungvint avvikssystem med mere.

Den konkrete arbeidsformen i forprosjektet fulgte erfaringene fra arbeidet i VRI Østfold, med nødvendige lokale tilpassinger. Resultatene fra arbeidet er tredelt:

- Begynnelsen på en felles forståelse av arbeidsprosessene i virksomhetene
- Skisserte løsninger som utgangspunkt for å utvikle tiltak
- Kunnskap om resultatene av overføring av erfaringer fra industrien til omsorgstjenesten

¹ www.vri-ostfold.no

² Bl a St.meld. nr. 47 (2008-2009)

1.1 Fra mandatet

Mål og organisering som beskrevet i mandatet.

1.1.1 Forprosjektets mål og delmål

Etablere ny forståelse og praksis gjennom dialog og bred medvirkning initiert av endringer i krav til virksomheten

- To problemområder i virksomhetene skal være kartlagt
- Erfaringsrapport om denne måten å organisere prosessen på
- Forberedelse til hovedprosjekt gjennomført

1.1.2 Organisering

Prosjekteier var Fredrikstad kommune ved kommunalråd helse og sosial ved fagsjef omsorg.

Forprosjektet var organisert med en parts sammensatt styringsgruppe bestående av virksomhetslederne ved Åpen omsorg Kråkerøy og Solliheimen og fire lokale tillitsvalgte fra NSF og Fagforbundet.

Det ble etablert en prosjektgruppe bestående av deltakerne i styringsgruppen og utvidet med syv ansatte i virksomhetene, samt to forskere fra Østfoldforskning og Høgskolen i Østfold.

Prosjektleder var Østfoldforskning ved Frode Ramstad Johansen.

1.1.3 Tidsramme, kostnader og finansiering

Forprosjektet hadde en varighet fra og med desember 2010 og ut juni 2011.

Forprosjektets ramme er NOK 400.000 hvorav NOK 200.000 finansieres gjennom egeninnsats og NOK 200.000 gjennom RFF Oslojordfondet.

1.2 Aktiviteter

Forprosjektet har kartlagt tre case i henhold til planen, diskutert avvikspromatikk og startet forberedelsene til et hovedprosjekt.

1.2.1 Gjennomførte arbeidsmøter, samlinger mv

Forberedelser til hovedprosjekt

24.06.2011 Forberedelser til hovedprosjekt, kobling til eRom-prosjektet

17.06.2011 Forberedelser til hovedprosjekt, kobling til eRom-prosjektet

Dialogmøter

14.06.2011 Dialogmøte med Virksomhetsledergruppa

06.06.2011 Dialogmøte med ansatte og ledelse Åpen omsorg Kråkerøy og Solliheimen

Gjennomgang av case i prosjektgruppa

07.04.2011 Case 3

30.03.2011 Case 2

01.03.2011 Case 1

Møter i styringsgruppa

27.04.2011

28.01.2011

14.01.2011

05.01.2011

14.12.2010

Møter med prosjektansvarlig/-eier

18.2.2011 Status, personvern (personvernombudet til stede)

13.1.2011 Økonomi, timeføring

Andre hendelser

09.03.2011 Presentasjon for HIØ HF/IR ledergruppe

02.03.2011 "Otterstadsamling"

Forberedende møter

19.08.2010 Avklaringer med utvalgsledere, partene m fl

11.08.2010 Idemøte med Bengt Morten Wenstøb

2 Kunnskap og erfaringer fra det innovasjonsfaglige forskningsarbeidet i VRI Østfold

I forskningsprosjektet i VRI Østfold ble det som tidligere beskrevet arbeidet med å utvikle og ta i bruk ny kunnskap om organisering av innovasjonsprosesser - basert på en aksjonsforskningstilnærming og med basis i den norske samarbeidsmodellen på virksomhetsnivå.

Gjennom VRI Østfold ble det gjort en dyptgående analyse av etableringen av et 0-feilprosjekt i emballasjeindustrien i Østfold som bl a resulterte i PhD-avhandlingen "The Assembly of Lean Production – An Analysis of Doing Production Improvements"³.

I 0-feilprosjektet ble arbeidet organisert med en partsammensatt styringsgruppe og en prosjektgruppe bestående av ansatte fra alle berørte avdelinger og nivåer i disse avdelingene. Formålet med denne heterogene organiseringen var å sikre kunnskap fra alle deler og nivåer av produksjonskjeden samtidig som dette ga direkte spredning av ny lærdom og nye erfaringer til de samme delene. Prosjektgjennomføringen ble da ikke styrt av ledelsen alene, men gjennom en (mer) demokratisk prosess basert på faktisk kunnskap om/fra produksjonen.

0-feilprosjektet var et lokalt produksjonsforbedringsprosjekt basert på tilnærminger, verktøy og metoder kjent som Lean. Prosjektet betraktes som et aktør-nettverk, som betyr at eksistensen, forståelsen og praksis sees som en effekt av nettverket av mennesker, strukturer, teknologi og andre som relaterer seg til det.

Analysen utfordrer forståelsen av Lean som en enhetlig størrelse og et produkt vi kan implementere, den bidrar til ny forståelse av et Lean-prosjekt i praksis, og ny kunnskap om hvordan et Lean-prosjekt etablerer seg. Funnene beskriver Lean-prosjektet som alt annet enn et produkt fra utsiden som nøytralt implementeres. Lean-prosjektet er satt sammen av likt og ulikt, ikke som et resultat av en entydig Lean-filosofi, kultur eller metode, men snarere en heterogen og sammensatt gruppe av aktører, som sammen konstruerer en mangefasettert skapning.

Funnene bringer menneskene, teknologien og materialiteten tilbake inn som deler av Lean, og beskriver en mer materiell og mindre mytisk forståelse av produksjon i praksis. Funnene fra arbeidet introduserer en rekke praktiske implikasjoner som kan være relevante for PABIO.

1. Lean praksis er en lokal og konkret konstruksjon og ikke en generell abstrakt filosofi eller tilnærming.
2. Teknologi og artefakter som kvalitetssystemet, teknologi og strukturer er partiske og ikke nøytrale aktører. De kan både bidra til og utfordre ny praksis, og er en del av nettverket på linje med mennesker og strukturer.

Artefakter som partiske aktører bidrar også til en ny forståelse av motstand mot utviklingen av ny praksis. Motstand er ikke lengre knyttet til mennesker alene, men knyttes til eksisterende strukturer og teknologier. Motstand blir derfor også å betrakte som en passiv prosess, eller mangel på bidrag fra nettverket av mennesker, teknologi og strukturer.

³ Andersson G, The Assembly of Lean Production – An Analysis of Doing Production Improvements, NTNU, 2011

3 Resultater fase 1 kartlegging

Prosjektgruppa har kartlagt flyt av informasjon og pasienter gjennom tre case knyttet til Åpen omsorg Kråkerøy og Solliheimen. Metodisk har dette foregått ved å følge tre anonymiserte pasientcase for å kartlegge flyt av informasjon og pasienter, og videre identifisere fallgruver/flaskehals. Praktisk er dette gjennomført ved at saksbehandler har gjennomgått dokumentasjonen om de enkelte sakene og skrevet ut en kort saksflyt som deretter ble gjenstand for diskusjon i prosjektgruppa. Forskerne tegnet dette ut i et flyskjema som ble diskutert og revidert underveis.

Casene har omfattet pasienter som berører begge virksomheter i forprosjektet, med utgangspunkt i et ønske om case som økte forståelsen av arbeidsprosessene mellom virksomhetene og samtidig reduserte antall case.

På bakgrunn av analysen prioriterte styringsgruppa (27.04.2011) følgende områder/fallgruver for det videre arbeidet:

Område	Fallgruve	Ansvar/tiltak
Forbedre flyt og fleksibilitet knyttet til anskaffelse av hjelpemiddel (inkluderer NAV, FASVO)	Det tar for lang tid å få på plass grunnleggende hjelpemiddel som senger til åpen omsorg.	Virksomhetsleder-gruppa
Utvide ordningen med Ambulerende team (inkluderer Sykehuset Østfold)	Ambulerende team ikke tilgjengelig etter 1900	Virksomhetsleder-gruppa
Utvide tilgjengeligheten til apotek-tjenester	Medisiner ikke tilgjengelig natt/helg	Virksomhetsleder-gruppa
Forbedre kommunikasjon med fastleger, spesielt knyttet til medisiner	Manglende epikriser og fare for feilmedisinering	Virksomhetsleder-gruppa
Forbedre avviksregistrering	For lite kunnskap om avvik og feil	Åpen omsorg/ Solliheimen
Bedre flyt og fleksibilitet (internt)	For lite systematisk arbeid med forbedringer	Åpen omsorg/ Solliheimen
Forbedre bruken av korttidsplasser	Bruken av korttidsplassene er en utfordring på mange måter, inkludert organisering og prosedyrer for tildeling	Åpen omsorg/ Solliheimen
Kompetanseprofil	Feil kompetanseprofil for å løse enkelte oppgaver effektivt, for eksempel ved at sykepleier må komme ekstra for å gi medisiner	Åpen omsorg/ Solliheimen

Videre har forprosjektet diskutert avviksproblematikken, og særlig problemet med at de ansatte opplever skjemaene som vanskelige å forholde seg til; de opplevde større fokus på å krysse av for riktig prosedyrebok enn selve avviket. Avviksskjemaene lokalt ble forenklet for å oppnå høyere bruksfrekvens. Planen om å iverksette forenklete avviksskjemaer på bred front lokalt ble noe redusert

grunnet kommunens eget prosjekt på dette området, og i forprosjektet ble det besluttet å avvente dette prosjektet.

4 Resultater fase 2 diskusjon

4.1 Diskusjon av de prioriterte fallgruvene

Fallgruvene skulle i utgangspunktet vært tatt tak i gjennom bred medvirkning i dialogmøter, dels gjennom virksomhetsledergruppa og dels direkte i Åpen omsorg Kråkerøy og Solliheimen. I forprosjektet ble det gjennomført en redusert form for dette for å prøve ut metoden.

Dialogmøte med ansatte og ledelse Åpen omsorg Kråkerøy og Solliheimen

Agenda

1. Innledning om forprosjektet og lean på norsk
2. Visning av deler av Helsefabrikken⁴
3. Diskusjon om lean på norsk og Helsefabrikken
4. Visning av fallgruver utviklet av prosjektgruppa
5. Gruppearbeid: justerer/konkretiserer fallgruver og kommer med forslag til tiltak
6. Presentasjon av forslagene som innspill til styringsgruppa

Gjennomføring

Basert på antallet deltakere ble det organisert tre heterogene arbeidsgrupper, og gruppearbeidet ble fokusert om tre fallgruber:

- For lite kunnskap om avvik og feil
- Organisering av korttidsplasser
- Feil kompetanseprofil

Resultater

- Deltakerne fikk innblikk i arbeidsform og resultater fra det konkrete arbeidet
- Deltakerne diskuterte de fire tiltakene og kom med innspill til tiltak

Innspillene til tiltak

For lite kunnskap om avvik og feil	Organisering av korttidsplasser	Feil kompetanseprofil
Enklere avviksregistrering – lavere terskel for å melde avvik	Oftere inntaksmøter	Kompetanseheving
Bedre og internopplæring og oppfølging. Gjennomgang av avvik 1 gang i uka eller oftere!	Fellesmål med fokus på pasientressurser	Ergo og fysioterapeuter i virksomheten

⁴ TV-dokumentar, NRK 2011

Bygge god kultur for å melde avvik. Bruke LØFT og bygge at avvik handler om å gjøre hverandre bedre.	Avtale møte med pårørende før hjemreise	Systematisere/integrere støttefunksjoner (INSOURCE)
--	---	---

Dialogmøte i Virksomhetsledergruppa

Dialogmøtet i Virksomhetsledergruppa ble gjennomført som en del av det formelle virksomhetsledermøtet (samling av alle virksomhetsledere i omsorgstjenesten).

Agenda

1. Innledning om forprosjektet og lean på norsk
2. Visning av deler av Helsefabrikken (TV-dokumentar, NRK 2011)
3. Diskusjon om lean på norsk og Helsefabrikken
4. Visning av flytskjema og fallgruver utviklet av prosjektgruppa
5. Felles refleksjon

Resultater

- Virksomhetslederne fikk innblikk i arbeidsform og resultater fra det konkrete arbeidet
- Virksomhetslederne diskuterte de fire tiltakene og kom med innspill
- Virksomhetslederne diskuterte om PABIO bør kobles mot prosjektet "Sammen om"
- Virksomhetslederne var positive til at PABIO videreføres inn i et hovedprosjekt, men da gjerne koblet til allerede planlagte aktiviteter i sektoren

4.2 Andre problemstillinger som har vært diskutert

Det kom opp flere problemstillinger underveis i prosessen som prosjektgruppa diskuterte. Enkelte av disse er referert under.

I forbindelse med en spesielt krevende pasient ble det etablert en arbeidsgruppe på tvers av Åpen omsorg og Solliheimen som arbeidet med pasienten. Det ble her en diskusjon om hvordan virksomhetene skal/kan forholde seg til denne type utfordringer fremover.

Det ble i forprosjektet også diskutert drift vs utviklingsoppgaver i forhold til å beholde kompetente ansatte og nyrekruttering. Dette sett sammen med det nye helsehuset på Kråkerøy og eventuell ny fordeling av oppgaver. Ansatte ønsker utfordringer og varierte oppgaver og det anses derfor som viktig å beholde varierte og faglig utfordrende oppgaver i virksomhetene. Prosjektgruppa diskuterte også om det er behov for mer spesialisert opplæring for grupper av ansatte i fremtiden.

En annen konkret problemstilling var en bruker som hadde fått innvilget et tre uker langt korttidsopphold. Etter ca en uke var bruker kommet seg bra og ville kunne få tilstrekkelig med hjelp i hjemmet. Virksomheten hadde stort trykk på plasser og ville være tjent med at en annen bruker fikk komme inn, men bruker som hadde fått vedtaket om tre ukers korttidsopphold ønsket ikke å reise hjem. Det ble diskutert om standardtekst i vedtaksbrev burde endres eller om kommunen burde/kunne endre praksis i forhold til varighet av tildeling. Det ble sendt en henvendelse til Saksbehandlerforum åpen omsorg so drøftet spørsmålet og repliserte at de anså at det ville bli

vanskelig å følge opp, og lite forutsigbart i forhold til ut og inn av korttidsopphold. Videre anså de at at virksomheten heller burde fatte vedtak om korttidsopphold for 14 dager med mulighet for forlengelse. En til – fra dato anså de skulle følge alle vedtak.

Nedkorting av køen for sykehjemsplasser, og særlig spørsmålet om hvordan sikre flyt og effektiv bruk av korttids plasser, ble diskutert i forbindelse med et seminar for virksomhetslederne på våren. Prosjektgruppa ønsker at denne diskusjonen videreføres inn i et hovedprosjekt.

Standardisering eller lik utførelse av arbeid ble diskutert i prosjektgruppen, og her ble resultatene fra en nylig avlagt PhD dratt inn i diskusjonen. I denne dokumenteres det at "det utføres skjulte tjenester, i tillegg til formelt arbeid, av alle ansatte i de hjemmebaserte tjenestene. Tjenestene er skjult siden de ikke fremkommer i det administrative systemet og derfor ikke anerkjennes og registreres i organisasjonen. Dette er tjenester som kan kategoriseres som uønsket atferd, i og med at arbeidet verken var ventet eller ønsket av organisasjonen. [Jörg] Kirchhoff avdekket at alle ansatte i de fire organisasjonene han studerte utførte arbeid som verken var dokumentert eller ønsket fra organisasjonens side, i tillegg til det formelle arbeid."

5 Konklusjon

Utgangspunktet for forprosjektet var følgende spørsmål: *Kan kommunen organisere samspillet i virksomhetene gjennom reelt partsamarbeid og bred medvirkning fra de ansatte slik at ressursene utnyttes bedre, basert på erfaringer fra industrien som forskerne bringer med seg?*

Gjennom forprosjektet er følgende påvist

- Organiseringen av forprosjektet har bidratt til å gi de ansatte ny kunnskap om og forståelse av prosesser og utfordringer i den gjennomgående flyten av pasienter og informasjon (på tvers av virksomhetene og eksternt)
- Arbeidsformen har bidratt til å identifisere konkrete problemstillinger og til å fremme konkrete innspill til forbedringer
- Denne arbeidsformen som aktivt tar i bruk de ansattes kunnskap har gitt en bredere beskrivelse og forståelse av problemstillingene og tilsvarende et større løsningsrom enn tidligere
- De som har deltatt i forprosjektet er positive til denne arbeidsformen

Konklusjonen er at en organisering av samspillet mellom virksomhetene basert på erfaringene fra industrien har gitt positive resultater.



Rapporter kan bestilles ved henvendelse,
samt lastes ned fra vår hjemmeside: www.ostfoldforskning.no