

Handläggare
Carina Gillgren
Telefon: 08-508 25 611
Lotta Hedstad
Telefon: 08-508 25 123**Till**
Socialnämnden
2017-01-31

Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas rapport
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till berörda stadsdelsnämnder

Gillis Hammar
FörvaltningschefVeronica Wolgast Karlberg
Avdelningschef

Sammanfattning

Aktuell granskning avser rättsäkerhet och likställighet vid handläggning av personlig assistans enligt 9 § 2 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Spånga-Tensta och Skärholmen. Sammanlagt har 43 akter granskats i de tre stadsdelsförvaltningarna. Av dessa var 24 kvinnor och 19 män.

DUR utredningsmaterial är väl implementerat och används i nära samtliga ärenden och bidrar till en likställighet i staden. Löpande journalföring behöver säkerställas i handläggningen så att den enskildes ärende går att följa över tid. Vidare behöver det framgå i utredningen hur den enskilde beretts möjlighet att komma till tals. I alla ärenden där minderåriga barn berörs ska barnperspektivet beaktas. Barnperspektivet behöver stärkas och barns rättigheter måste tillgodoses i handläggningen av ärenden som rör vuxna. Antalet genomförandeplaner behöver öka. Genomförandeplanen är ett verktyg för att säkerställa den enskildes delaktighet i utformningen av insatsen. Sammantaget behövs ett fortsatt utvecklingsarbete för att säkerställa och underlätta handläggningen av personlig assistans både ur ett handläggarperspektiv och ett brukarperspektiv.

Bakgrund

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift att granska kvalitet i biståndsbedömda insatser som ges till personer med funktionsnedsättning enligt Socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Granskningsarbetet planeras utifrån en granskningsmodell som dels bygger på lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet inom socialtjänsten och dels på de kvalitetsområden som utformats av Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Kvalitetsområdena anger att socialtjänstens service och insatser:

- Är trygga och säkra och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen
- Bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet
- Är tillgängliga och jämlikt fördelade
- Utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglas av kontinuitet
- Är kunskapsbaserade och effektivt utförda¹

Granskningen har genomförts enligt nedanstående arbetsmodell:

- Inledande informationsbrev till berörd stadsdel
- Informationsmöte med ledning
- Dialogmöte med handläggare
- Genomgång av verksamhetsplan, rutiner, metoder och policydokument
- Aktgranskning
- Återkoppling till handläggare
- Återkoppling till ledning
- Återkoppling till berört lokalt råd för funktionshinderfrågor
- Rapport till socialnämnden
- Rapport till berörda stadsdelsnämnder

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 25 januari 2017. Funktionshinderrådet har behandlat ärendet 26 januari 2017.

Ärendet

Aktuell granskning avser rättsäkerhet och likställighet vid handläggning av personlig assistans enligt 9 § 2 LSS i stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Spånga-Tensta och Skärholmen. Urvalet till granskningen har bestått av alla pågående ärenden med insats personlig assistans enligt LSS rörande personer från 18 år som är aktuella för handläggning på enhet för funktionsnedsättning. I urvalet ingår även pågående ärenden där

¹ <http://www.socialstyrelsen.se/indikatorer/godvardochomsorgisocialtjansten>

senaste beslut varit ett avslag och där ärendet avvaktar prövning i domstol efter överklagande. Granskningen har främst fokuserat på ärendeprocessen utifrån inkommen ansökan, utredning, beslut, beställning samt journalanteckningar. Granskning har genomförts både i fysisk och i digital akt.

Sammanlagt har 43 akter granskats i de tre stadsdelsförvaltningarna. Av dessa var 24 kvinnor och 19 män.

Södermalm

Granskning genomfördes i Södermalms stadsdelsförvaltning under september månad 2016. Totalt var tio akter vid enheten för vuxna aktuella för granskning. Nio ärenden tillhörde personkrets 3 enligt LSS och ett ärende tillhörde personkrets 1.

I Södermalm fanns aktuella och välskrivna utredningar i majoriteten av ärendena och DUR-utredning i samtliga ärenden. Vid inkommen ansökan inleds utredning snabbt och det är ett snabbt handlägningsförfarande från ansökan till beslut. Det fanns relevanta och informativa journalanteckningar i de granskade ärendena och samtliga avslag hade kommunicerats.

Spånga-Tensta

Aktgranskning genomfördes på beställarenheten i Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning under oktober 2016. Totalt var 19 akter aktuella för granskning. Fyra ärenden tillhörde personkrets 1 och fyra ärenden tillhörde personkrets 2 enligt LSS. Tio ärenden tillhörde personkrets 3. Ett av ärendena rörde ett avslag på personkrets 3 där insatser enligt LSS tidigare beviljats.

I Spånga-Tensta skedde handlägningsförfarandet från ansökan till beslut till stor del snabbt och det fanns DUR-utredningar i majoriteten av ärendena. Det fanns aktuella beslut och löpande journalföring i ärendena. Akterna var välordnade med numrerade innerliggare. Ett metodarbete pågick med utarbetande av rutiner och utveckling av arbetssätt liksom ett arbete för att stabilisera arbetsgruppen kring personalförsörjning.

Skärholmen

Fjorton ärenden var aktuella för granskning i november 2016 vid beställarenheten omsorg om personer med funktionsnedsättning i Skärholmens stadsdelsförvaltning. Av dessa tillhörde fem personer personkrets 1, en person personkrets 2 och fem personer personkrets tre enligt LSS. Tre ärenden rörde förstagångsansökningar enligt LSS och personkretsbedömning saknades då utredning inte var slutförd. Ytterligare tre ärenden var personkretsbedömda enligt LSS sedan tidigare även om de inte hade pågående insats personlig assistans vid granskningens genomförande.

I Skärholmen fanns DUR-utredningar i samtliga utredningar som var slutförda. I utredningarna framkom uppgifter om psykisk ohälsa och uppgifter om den enskildes intressen. Relevanta och aktuella intyg och underlag fanns i ärendena. Fullmakter för kontakter och registerutdrag från överförmyndarnämnden fanns i ärendena och följebrev vid kommunikering fanns framtaget och användes. Arbete pågick och planerades för att se över handläggarnas arbetsbelastning och för att få en fungerande personalsituation fanns en ytterligare tjänst tillsatt utöver grundbemanning.

Granskningsresultat samtliga stadsdelsförvaltningar

Det fanns skillnader i granskningsresultatet mellan stadsdelsförvaltningarna avseende utredningstider. Södermalm och till stor del Spånga-Tensta har ett generellt snabbt utredningsförfarande där utredningstiden i majoriteten av ärendena var mellan mindre än en månad och fyra månader. I Skärholmen var utredningstiderna i majoriteten av ärendena mer än fyra månader och upp till tio månader utan att beslut fattats på inkommen ansökan.

I Södermalm och Spånga-Tensta var den beviljade genomsnittstiden per vecka högre för män än för kvinnor. I Skärholmen var kvinnor beviljad mer tid i genomsnitt per vecka. Vid en sammanräkning av samtliga granskade akter för kvinnor respektive män framkommer att kvinnor är beviljade mer tid i genomsnitt per vecka. Det skiljer sig från Försäkringskassans statistik om assistansersättning där män i genomsnitt beviljas mer tid än kvinnor. Urvalet i granskningen är dock relativt litet och några få personer med omfattande insatser kan påverka resultatet i olika riktning.

Beviljad genomsnittstid per vecka redovisad per kön

Män	Kvinnor	Samtliga
33,8	38,7	36,2

Vid en sammanräkning av samtliga ärenden syntes en skillnad i beviljad genomsnittstid sett till stadsdelsförvaltning. Södermalm och Skärholmen har ungefär samma beviljade genomsnittstid per vecka medan genomsnittstiden är lägre i Spånga-Tensta.

Beviljad genomsnittstid per vecka redovisad per stadsdelsförvaltning

Södermalm	Spånga-Tensta	Skärholmen	Samtliga
40,7	26,1	41,9	36,2

Det går inte att dra säkra slutsatser kring dessa skillnader och vad de beror på. Det finns ingen undre tidsgräns för beviljande av personlig assistans. Dock torde det kunna vara så att lägre beviljad tid innebär att insatsen är beviljad till personer med mindre omfattande behov. Det skulle också kunna innebära att anhöriga vårdar och stödjer

närstående utöver vad som bedömts omfattas och tillgodoses av personlig assistans.

Granskningen visade att löpande journalföring behöver säkerställas i handläggningen. Den enskildes ärende ska gå att följa över tid. I många av de granskade ärendena har det funnits exempel på relevant, tillräcklig och aktuell journalföring. I Södermalm behöver journalföringen ske i tid i större utsträckning. När journalföring sker i efterhand finns det risker för den enskilde när det saknas aktuella uppgifter och händelser. I Spånga-Tensta och Skärholmen sker journalföringen till största del löpande men den är i flera ärenden knapphändig eller saknas delvis vilket skapar svårighet att följa ärendet.

Förekomsten av tidsbegränsade beslut och förlängda beslut var stor i de granskade ärendena. Korta beslutstider kan medföra onödig oro hos den enskilde och en ökad stress för handläggarna att hinna med sitt arbete. Det kan dock vara befogat att tidsbegränsa en insats enligt LSS om det kan förutses att hjälpbehovet varierar över tid.

I alla ärenden där barn berörs ska barnperspektivet beaktas. I majoriteten av de granskade ärendena där minderåriga barn har funnits i familjerna har barnperspektivet inte beaktats. Barnperspektivet behöver stärkas och barns rättigheter måste tillgodoses i handläggningen av ärenden som rör vuxna. Genomgående i de granskade ärendena saknas information om barnets situation, hur barnet påverkas av den vuxnes situation och behov av stöd och om stöd och information getts till barnet för egen del. Bland handläggarna i stadsdelsförvaltningarna framkommer att det finns en osäkerhet kring hur barnperspektivet ska beaktas utan att barnets situation ska utredas i ärenden rörande vuxna personer. Överlag efterfrågar handläggarna mer kompetens kring att lyfta barnperspektivet i utredningarna. De utbildningsinsatser som genomförts av socialförvaltningen och Carpe under hösten kring barnperspektiv i handläggningen har genomgående välkomnats av handläggarna.

Vidare behöver det framgå i utredning hur den enskilde har beretts möjlighet att komma till tals och om kommunikationsstöd har behövts. Om den enskilde inte har uttryckt en egen uppfattning om sina behov ska även det dokumenteras.

Oavsett om den enskilde för sin egen talan eller om det sker via företrädare är det ett utvecklingsområde i alla tre granskade stadsdelsförvaltningar att arbeta med att den enskildes resurser, intressen och önskemål behöver framgå i utredningarna. Därtill behöver sådan information i utredningen föras över i beställning till utförare så att nödvändig information för genomförandet av insatsen inte går förlorad.

Ett genomgående utvecklingsområde för de granskade stadsdelsförvaltningarna är att antalet genomförandeplaner behöver öka. Genomförandeplanen är ett verktyg för att säkerställa att den enskilde är delaktig i utformning och genomförande av insatsen utifrån egna intressen och önskemål. Avsaknaden av genomförandeplaner försvårar även möjligheten till uppföljning.

I samtliga stadsdelsförvaltningar förekom en sammanblandning av handlingar tillhörande SoL-akter och LSS-akter där personer hade insatser enligt båda lagstiftningarna. Det innebär en risk för den enskilde om det råder oklarhet kring var handlingar är dokumenterade och förvarade.

DUR utredningsmaterial är väl implementerat då det används i nära samtliga granskade ärenden. Det bidrar till en likställighet i staden och en trygghet för den enskilde att utredning sker med samma verktyg oavsett var i staden hen bor och ansöker om insats.

I samtliga granskade stadsdelsförvaltningar pågår ett arbete med metodutveckling och framtagande och implementering av rutiner för att säkra handläggningsprocessen. Det finns en vilja och en ambition att utveckla arbetet.

Sammantaget behövs ett fortsatt utvecklingsarbete för att säkerställa och underlätta handläggningen av personlig assistans både utifrån ett handläggarperspektiv och ett brukarperspektiv.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas granskning av rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans vid tre stadsdelsförvaltningar. Vidare att rapporten överlämnas till berörda stadsdelsnämnder.

Bilagor

1. Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans.