



Stockholms
stad

Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans

Södermalm, Spånga-Tensta och
Skärholmen stadsdelsnämnder

Funktionshinderinspektörer

stockholm.se

**Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig
assistans**

Funktionshinderinspektörer

December 2016

Dnr: 3.4.2-305/2016

Utgivare: Socialförvaltningen Avdelningen för stadsövergripande
sociala frågor

Kontaktperson: Lotta Hedstad och Carina Gillgren

Sammanfattning

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).

Granskningar genomförs utifrån en granskningsmodell baserad på kvalitetsområden framtagna av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting.

Aktuell granskning avser rättsäkerhet och likställighet vid handläggning av personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Sammanlagt har 43 akter granskats i stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Spånga-Tensta och Skärholmen. Av dessa var 24 kvinnor och 19 män.

I de granskade ärendena var kvinnor beviljade mer tid i genomsnitt per vecka. 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 ärenden syntes en skillnad i beviljad genomsnittstid sett till stadsdelsförvaltning. Södermalm och Skärholmen har ungefär samma beviljade genomsnittstid per vecka medan genomsnittstiden var lägre i Spånga-Tensta.

Det finns 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 är 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. Granskningen visade att löpande journalföring behöver säkerställas i handläggningen. Den enskildes ärende ska gå att följa över tid.

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.

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 måste stärkas och barns rättigheter måste tillgodoses i handläggningen av ärenden som rör vuxna. Överlag efterfrågar handläggargrupperna mer kompetens kring att lyfta barnperspektivet i utredningarna.

Det behöver 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. Vidare 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.

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	6
Utgångspunkter för granskning	6
Kvalitet i socialtjänsten	6
Granskningsmodell.....	7
Målgrupp och urval vid aktgranskning.....	7
Personlig assistans enligt LSS	8
Begrepp och definitioner.....	9
Myndighetsutövning och rättssäkerhet.....	9
Delaktighet	10
Genomförandeplan	10
Individuell plan enligt LSS och samordnad individuell plan (SIP)	11
Jämställdhet	11
Barnperspektiv	12
DUR utredningsmaterial	13
Södermalm.....	14
Fakta, organisation och verksamhet	14
Granskningsresultat	16
Spånga-Tensta.....	19
Fakta, organisation och verksamhet	19
Granskningsresultat	21
Skärholmen.....	25
Fakta, organisation och verksamhet	25
Granskningsresultat	27
Sammanfattande analys	31
Trygghet och säkerhet	31
Självbestämmande och integritet	33
Tillgänglighet	34
Helhetssyn och samordning.....	34
Kunskapsbaserad verksamhet.....	35

Inledning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift att utifrån kommunstyrelsens instruktioner granska kvalitet i biståndsbedömda insatser som ges till personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen (SoL) och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).¹ Arbetet utgår från lagstiftning, förordningar och föreskrifter liksom stadens riktlinjer inom området. Granskningar genomförs utifrån en framtagen granskningsmodell som bygger på de kvalitetskriterier Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (SKL) tagit fram.² Uppdraget har ett generellt brukarperspektiv. Kontakter med brukargrupper sker kontinuerligt för att ta del av olika målgruppers angelägna frågor. I samband med granskningarna görs en genomgång av hur de interna processerna fungerar genom att ta del av rutiner och policydokument utöver granskning av akter. Bevakning av likställigheten över staden samt spridning av goda exempel hämtade från de granskade verksamheterna är en viktig del av granskningarna i syfte att stimulera verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete.

Resultat av genomförd granskning återförs till berörda handläggare och chefer i dialogform innan granskningsrapport lämnas till socialnämnden samt berörda stadsdelsnämnder. Granskningsresultat delges även funktionshinderråd i berörda stadsdelsförvaltningar. En årsrapport avges till socialnämnden och kommunstyrelsen och dess råd för funktionshinderfrågor.

Utgångspunkter för granskning

Kvalitet i socialtjänsten

Socialstyrelsen definierar i SOSFS 2011:9 att kvalitet innebär att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.³

I både LSS och SoL finns kvalitetsparagrafer. Av 6 § LSS framgår:

”Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den

¹ Instruktion funktionshinderinspektörer, KF/KS 2007:8

² Handbok för utveckling av indikatorer, För god vård och omsorg, Socialstyrelsen 2014

³ SOSFS 2011:9 Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, Socialstyrelsen 2011

enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För verksamheten enligt denna lag skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.”

I 3 kap 3 § SoL framgår:

”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.”

Granskningsmodell

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 utförda⁴

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

Målgrupp och urval vid aktgranskning

Granskningen omfattar stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Spånga-Tensta och Skärholmen. Urvalet till granskningen har bestått av alla pågående ärenden med insats personlig assistans

⁴ <http://www.socialstyrelsen.se/indikatorer/godvardochomsorgsocialtjansten>

enligt 9 § 2 LSS rörande personer från 18 år som är aktuella för handläggning på enhet för funktionsnedsättning. I urvalet ingår även pågående ärenden där 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.

Personlig assistans enligt LSS

I 1 § LSS återfinns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer som ingår i någon av de tre personkretsarna:

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Biträde av personlig assistent enligt 9 § 2 LSS ges till den som har ett grundläggande behov av hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade och som inte får sina behov tillgodosedda på annat sätt. Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till assistans för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Kommunen har ett basansvar för den personliga assistansen men stat och kommun har ett delat finansiellt ansvar. Statens ansvar för assistansersättning regleras i 51 kapitlet i socialförsäkringsbalken (2010:110). Om de grundläggande behoven överstiger 20 timmar i veckan har den enskilde rätt till assistansersättning. Det betyder att staten finansierar den del av assistansen som överstiger de första 20 timmarna per vecka.

Syftet med personlig assistans är att ge människor med omfattande funktionshinder möjlighet att skapa sig ett värdigt liv, så likt andra människors som möjligt och i gemenskap med andra. Personlig assistans syftar till att stärka de praktiska möjligheterna för människor med omfattande funktionshinder att leva ett självständigt liv och att delta i samhället på lika villkor som andra och att ta sitt ansvar som familjemedlem och samhällsmedborgare. Det kan

handla om att kunna delta i eller få tillgång till utbildning, förvärvsarbete, hushållsarbete, föreningsverksamhet, politisk verksamhet, kulturliv och fritidsverksamhet.

Rätten till personlig assistans är inte begränsad till en viss verksamhet. Den enskilde ska själv kunna bestämma i vilka verksamheter hen ska delta och därmed utveckla och förverkliga sina egna intressen på olika områden. Det är också viktigt att den enskilde kan bestämma när assistansen ska ges.⁵

Begrepp och definitioner

Myndighetsutövning och rättssäkerhet

Begreppet myndighetsutövning omfattar beslut och andra åtgärder utförda av samhället gentemot medborgarna. Att säkerställa den enskildes rätt handlar om att beslut ska vara sakliga och vila på rättslig grund. Handläggare inom socialtjänsten behöver vara lyhörda för den enskildes behov. Insikten om det egna behovet av stöd från samhällets sida kan i vissa fall vara begränsad liksom möjligheten att göra sin röst hörd. Även om den enskilde befinner sig i en beroendeställning måste det finnas en medvetenhet om att den enskilde är expert på sin egen situation.⁶

Det finns ingen entydig definition av rättssäkerhet. Rättssäkerhet handlar om att det ska finnas en förutsebarhet av utfallet av rättsliga angelägenheter och beslut vilket ska utesluta en slumpmässig behandling av individer. Ytterst handlar rättssäkerhet om individens rätt gentemot det allmänna och individens skydd mot godtyckliga ingrepp från samhällets sida. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) redogör i granskningsrapport för faktorer som riskerar att påverka rättssäkerheten negativt. Bland dessa kan nämnas brist på möjlighet till delaktighet för den enskilde, brist på handläggningsstöd och hög arbetsbelastning för handläggarna och långa handläggningstider.⁷

IVO utförde under 2015 tillsyn i 30 kommuner rörande handläggning av insatserna kontaktperson, avlösarservice, ledsagarservice och korttidsvistelse för både barn och vuxna enligt LSS. Tillsynen visade att det fanns brister gällande rättssäkerhet, barns rättigheter samt dokumentation i handläggningen. Ytterligare brister som IVO noterade var att:

- Utredningar om enskildas aktuella behov saknades i många ärenden

⁵ Prop. 1992/93:159 sid. 174

⁶ Med makt följer ansvar, Socialtjänstens myndighetsutövning inom hemtjänst och LSS, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) 2016

⁷ Ibid

- Uppgifter om den enskildes uppfattning av behov saknades i utredningar
- Tidsbegränsade beslut fattas retroaktivt - ibland flera månader efter att tidigare beslut upphört att gälla (trots att verkställighet fortsatt)
- Många insatser tidsbestäms vilket kan vara negativt för den enskilde och gör även att handläggarna har svårt att hinna följa upp insatserna innan nytt beslut ska tas
- Journaler är knapphändiga och ibland saknas de helt vilket innebär att det inte går att följa händelseförloppen
- Det saknas uppgifter om enskildas synpunkter, delaktighet eller uppgifter om deras uppfattningar om sina behov
- Enskilda som har sökt en insats får ibland vänta oacceptabelt länge på beslut⁸

Delaktighet

IVO har konstaterat att den enskildes delaktighet riskerar att bli åsidosatt i flera moment i handlägningsprocessen. Det kan handla om att den enskilde inte får tydlig, saklig och korrekt information. I utredningar saknas ibland den enskildes beskrivning och uppfattning om sina egna behov. De individuella målen för insatsen är återkommande för allmänt hållna och inte anpassade efter individen. Uppföljningar som uteblir eller sker utan dialog med den enskilde gör att den enskilde inte får möjlighet att föra fram sina synpunkter på hur genomförandet fungerar och hur den enskilde upplever sin situation.⁹

IVO anger ett antal punkter för att öka den enskildes delaktighet. Socialtjänsten behöver säkerställa att den enskilde får möjlighet till:

- Tydlig och korrekt information
- Beskriva behov och hur man ser på dem
- Ta del av utredning och beslut
- Kunna påverka genomförandet, exempelvis genomförandeplanen
- Delta vid uppföljning¹⁰

Genomförandeplan

En genomförandeplan ska beskriva hur en beslutad insats ska genomföras för den enskilde. Genomförandeplanen ska utformas tillsammans med den enskilde och vid behov anhörig och det ska finnas mål för planerade insatser utifrån den enskildes behov. Genomförandeplanen ska användas i samband med pågående

⁸ Vad gör min LSS-handläggare? Tillsyn av myndighetsutövning inom LSS och hur de som söker en insats uppfattar handlägningsprocessen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) 2016

⁹ Med makt följer ansvar, Socialtjänstens myndighetsutövning inom hemtjänst och LSS, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) 2016

¹⁰ Ibid

insatser samt vid uppföljning och utvärdering. Syftet med genomförandeplanen är att skapa en tydlig struktur för genomförandet och uppföljningen av en beslutad insats. Genom planen tydliggörs både för den enskilde, utföraren samt beställaren vad som ska göras, vem som ska göra vad, när det ska genomföras samt hur.¹¹

Individuell plan enligt LSS och samordnad individuell plan (SIP)

I 10 § LSS föreskrivs att när en insats enligt LSS beviljats ska den enskilde erbjudas att en individuell plan upprättas där beslutade och planerade insatser framgår. Den som har beviljats en insats ska när som helst kunna begära att en plan upprättas. I planen ska även åtgärder redovisas som vidtas av andra än kommunen eller landstinget. Planen ska omprövas fortlöpande och minst en gång om året.¹²

I 2 kap. 7 § SoL och 3 f § hälso- och sjukvårdslagen (HSL) finns bestämmelser om samordnad individuell plan. När den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med landstinget upprätta en samordnad individuell plan (SIP). Planen ska upprättas om kommunen eller landstinget bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål. Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde. Av planen ska det framgå vilka insatser som behövs, vilka insatser respektive huvudman ska svara för, vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller landstinget, och vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.¹³

Om innehållet i en individuell plan enligt LSS sammanfaller med en SIP behöver inte dubbla planer upprättas.¹⁴

Jämställdhet

Fler män än kvinnor har insatser enligt LSS och 2014 var den totala fördelningen 58 respektive 42 procent i hela landet. Könsskillnaden var som störst i åldersgruppen 0 till 22 år, där flickors och kvinnors andel varierar mellan 20 och 37 procent beroende på insats. I de

¹¹ Delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplaner
Kunskapsstöd till verksamheter för personer med funktionsnedsättning,
Socialstyrelsen 2014

¹² 10 § Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)

¹³ 2 kap. 7 § Socialtjänstlagen (2001:453)

¹⁴ Prop. 2008/09:193

högre åldersgrupperna minskar skillnaderna. Bland personer 65 år eller äldre var andelen kvinnor med LSS-insatser 49 procent. En bidragande orsak till skillnaderna är att vissa diagnoser är vanligare hos män än hos kvinnor, såsom autism och autismliknande tillstånd, ryggmärgsskador, cerebral pares, ryggmärgsbräck och Downs syndrom.¹⁵

Det finns forskning som tyder på att flickor underdiagnostiseras när det gäller autism och autismliknande tillstånd. En möjlig orsak till det är att studier om autism i huvudsak har gjorts på pojkar och diagnoskriterierna som används har utformats utifrån hur problemen yttrar sig hos pojkar. Eftersom personkretsen för LSS delvis utgår från diagnoser är det ett problem om flickor underdiagnostiseras.¹⁶ Det kan även innebära att flickor och kvinnor med annan funktionsnedsättning inte får samma tillgång till stöd och hjälp som pojkar och män.¹⁷

Försäkringskassans statistik för assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken visar att under perioden 2005 till 2015 har män beviljats ett högre genomsnittligt antal timmar än kvinnor. Anledningar till detta tros vara flera såsom åldersfördelning och skillnader i förväntningar på kvinnor och män avseende behov och stöd.¹⁸

Även bland hjälpmedelsanvändare finns könsskillnader. Upp till 18 år är pojkarna i majoritet men i åldersgrupperna därutöver är kvinnorna i majoritet. Undersökningar indikerar även att det finns vissa könsskillnader i kostnader för hjälpmedel.¹⁹

Barnperspektiv

Socialtjänsten har ett ansvar när det gäller att möjliggöra för personer med funktionsnedsättning att vara föräldrar. När en person med funktionsnedsättning som har vårdnadsansvar för barn ansöker om insatser enligt SoL eller LSS är det viktigt att beakta behovet och utformningen av insatser även ur ett barnperspektiv. Utifrån barnperspektivet är det exempelvis angeläget att begränsa antalet personer som ger omvårdnad, stöd och service i den enskildes hem. Om den enskilde utöver behovet av insatser som avser funktionsnedsättningen även har behov av stöd i sin föräldraroll ansvarar individ- och familjeomsorgen för att utreda hur behovet

¹⁵ Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, lägesrapport 2016, Socialstyrelsen 2016

¹⁶ Insatser till män och kvinnor med funktionsnedsättning, kartläggning och analys av könsskillnader inom LSS och SoL, Socialstyrelsen 2011

¹⁷ Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, lägesrapport 2016, Socialstyrelsen 2016

¹⁸ Assistansersättningens utveckling, Förändringsprocesser 2005-2015, Socialförsäkringsrapport 2016:5, Försäkringskassan 2016

¹⁹ Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, lägesrapport 2016, Socialstyrelsen 2016

lämpligast kan tillgodoses. I en sådan situation är en nära samverkan mellan ansvariga verksamheter i stadsdelsnämnden nödvändig.²⁰

DUR utredningsmaterial

DUR står för dokumentation, utvärdering och resultat. DUR togs ursprungligen fram av handläggare i Göteborgs stad i början av 2000-talet och användes vid handläggning av vuxna som sökte bistånd vid individ- och familjeomsorgen. Idag består Stockholms DUR för verksamhetsområdet funktionsnedsättning av delarna *introduktion, utredningsanvisningar och fördjupningsfrågor, utredning och uppföljning*.²¹

DUR utredningsmaterial vänder sig till den enskilde och tanken med detta är att skapa bättre förutsättningar för den enskilde att göras delaktig i utredning av ansökan och vid uppföljning av beslutad insats. Utredningsformuläret innehåller ett bildstöd i form av pictogram, skattningsskala och cirklar med olika livsområden. Dessa är tänkta att vid behov användas i samtal med den enskilde för att säkerställa att den enskilde förstår den information som ges samt de frågor som ställs vid utredning- och uppföljningssamtal. Det är av vikt att såväl svårigheter som resurser hos varje enskild person lyfts vid utrednings- och uppföljningssamtalen.²²

²⁰ Handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning, Riktlinjer antagna av KS april 2002 reviderade av KF februari 2012

²¹ Introduktion DUR FH – barn, unga samt vuxna, version 3, Socialförvaltningen november 2015

²² Ibid

Södermalm

Fakta, organisation och verksamhet

Södermalms stadsdelsområde består av stadsdelarna Södermalm, Långholmen, Reimersholme, Södra Hammarbyhamnen (Hammarby Sjöstad), Gamla stan och Riddarholmen. Befolkningsmängden i stadsdelsområdet var 127 323 personer 2015.²³

Enheten för vuxna tillhör sociala avdelningen och omfattar tre målgrupper, funktionsnedsättning och socialpsykiatri som är integrerade i varandra samt vuxen/missbruk. Målgruppen för enheten är personer 26 till 64 år. Enheterna för funktionsnedsättning och socialpsykiatri består av två grupper, en som handlägger insatser för personer i eget boende (där personlig assistans ingår) och en grupp som handlägger insatser för personer med boendeplacering inklusive övriga insatser för dessa personer.

Sociala avdelningen har en gemensam mottagningsenhet dit alla nya ärenden hänvisas. I mottagningsenheten ingår även barnhandläggning enligt LSS samt unga vuxna-enheten där samtliga insatser till personer mellan 18 och 25 år handläggs. Mottagningen ansvarar för att genomföra en första utredning för nya ärenden.

Enheten för vuxna leds av en enhetschef och tre biträdande chefer, en för respektive grupp. Enheten har även en gruppledare som även arbetar för unga vuxna-enheten. Totalt arbetar 21 handläggare på enheten för vuxna med handläggning inom verksamhetsområdena socialpsykiatri och funktionsnedsättning. Snittiden för antal år i yrket är mellan fem och sex år och den som arbetat längst på enheten har arbetat i cirka femton år.

Ärendefördelning på enheten för vuxna sker utifrån en rullande lista där nya ärenden fördelas i turordning. De personer som arbetar deltid dyker inte upp lika ofta i listan. Systemet skapades för att undvika flaskhalsar och arbetstoppar och fungerar enligt ledningen väl.

Någon särskild hantering finns inte på enheten för ärenden som rör personlig assistans. Ärendedragning med chef och handläggare sker löpande och alla ärenden tas upp för avstämning. Tidigare har enskilda ärendedragningar med chef och ansvarig handläggare använts vid personlig assistans utifrån tidsaspekten. Det arbetssättet har frångåtts och ärenden rörande personlig assistans tas på ordinarie ärendedragningar för att skapa ett lärande för hela arbetsgruppen. Frågan om specialisering av några handläggare i att

²³ www.statistikomstockholm.se

handlägga personlig assistans har lyfts av ledningen men har inte efterfrågats i arbetsgruppen. Under våren 2016 har enheten haft extern juridisk handledning.

Handläggare har delegation för att bevilja insatsen personlig assistans. På enheten har man tidigare arbetat med kollegiegranskningar och planer finns på att återinföra arbetssättet. En granskningsnyckel har tagits fram och testats i enkätverktyg för att underlätta bearbetning och sammanställning.

Ledning och handläggare är positiva till kontaktcenter och den avlastning det innebär för enheten för vuxna och mottagningsenheten samt att de ger service till medborgarna. Under augusti månad 2016 kom 215 ärenden in till kontaktcenter varav 210 via telefon och fem via e-post. 90 procent av ärendena denna månad löstes av kontaktcenter och 10 procent hänvisades vidare till stadsdelsförvaltningen för vidare hantering.

Enheten genomförde egna brukarundersökningar under 2014 och 2015 utöver den stadsövergripande brukarundersökningen. Under 2016 genomförs ingen egen brukarundersökning.

I verksamhetsplanen för 2016 framgår att enheten för vuxna har ett särskilt uppdrag att underlätta för personer som har tillhörighet i fler än en av de tre målgrupper som enheten omfattar genom helhetssyn och samarbete kring personen. DUR utredningsmaterial ska kompletteras med VINR-kortfrågor för att kunna identifiera våldsutsatthet och initiera kontakt med VINR-gruppen.²⁴

I verksamhetsplanen för 2016 framgår ytterligare att barnperspektivet ska uppmärksammas i vuxenärenden. Barnkonsekvensanalyser ska finnas med i beslut som får påtagliga konsekvenser för barn. Under 2015 genomfördes inom ramen för PRIO-medel²⁵ ett uppdrag att utveckla rutiner och samarbeten för att uppmärksamma barnrättsperspektiv i handläggningen och arbetet fortsätter under 2016.

Enligt verksamhetsplanen fortsätter enheten för vuxnas arbete med *klarspråk* för att göra språket mer tillgängligt och begripligt för mottagaren.²⁶ Under året ska implementering påbörjas med att använda klarspråk i bedömningsavsnitt i utredningar rörande bistånd för enskilda.

²⁴ VINR står för våld i nära relation och VINR-kortfrågor är baserade på FREDA som är ett standardiserat bedömningsinstrument

²⁵ Statliga medel utifrån plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012-2016

²⁶ Klarspråk är myndighetstexter skrivna på ett vårdat, enkelt och begripligt språk, se vidare <http://www.sprakochfolkminnen.se/sprak/klarsprak.html>

Granskningsresultat

Granskning genomfördes under september månad 2016. Totalt var tio akter vid enheten för vuxna aktuella för granskning. Vid granskningens genomförande fanns inga aktuella ärenden rörande personlig assistans på unga vuxna-enheten eller på mottagningsenheten.

Nio ärenden tillhörde personkrets 3 enligt LSS och ett ärende tillhörde personkrets 1.

Personkretstillhörighet granskade akter Södermalm

Personkretstillhörighet	Antal
Personkrets 1	1
Personkrets 2	0
Personkrets 3	9

Av de granskade ärendena var fem kvinnor och fem män. Personerna var födda mellan 1950-talet och 1980-talet. Medelåldern var 52,2 år.

Antal födda per årtionde granskade akter Södermalm

Årtionde	Antal
1940-49	0
1950-59	4
1960-69	4
1970-79	0
1980-89	2
1990-98	0

I de granskade ärendena var beviljad tid mellan 22 timmar och drygt 60 timmar per vecka. Den beviljade genomsnittstiden för samtliga ärenden var 40,7 timmar per vecka där kvinnor var beviljade 34,7 timmar per vecka i genomsnitt och män 46,8 timmar i genomsnitt.

Beviljad genomsnittstid Södermalm redovisat i antal timmar per vecka

Män	Kvinnor	Alla
46,8	34,7	40,7

Tre personer hade tidigare haft assistansersättning genom Försäkringskassan och hälften var beviljade andra insatser utöver personlig assistans. Åtta av tio ärenden hade en privat utförare av insatsen, övriga hade kommunal utförare.

De granskade akterna var välordnade och det framgick tydligt på aktomslaget vem akten avsåg. Majoriteten av ärendena hade en inkommande information upprättad. I ett ärende var dokumentet tomt och information saknades.

I sju av de granskade ärendena fanns en ansökan till senaste beslut och fem av dessa ansökningar var skriftliga och två muntliga. En ansökan var gjord via företrädare.

DUR-utredning fanns i samtliga ärenden. I två ärenden saknades aktuell utredning till senaste beslut. I dessa två ärenden har beslut förlängts i avvaktan vidare utredning. Förlängningarna i de två ärendena var ett år respektive ett halvår.

I ett ärende var tiden från att ansökan kom in till att utredning inleddes längre än en månad. I övriga ärenden var tiden mindre än en månad. I alla ärenden där en aktuell utredning fanns var tiden mellan inkommen ansökan och beslut mellan mindre än en månad och tre månader.

I besluten framgick lagrum för beviljad insats men personkretstillhörighet saknades i ett beslut. I ett delavslagsbeslut var det svårt att utläsa vilken del av den enskildes ansökan som fått bifall respektive avslag.

Granskningen visar att utredningen kommunicerats vid samtliga avslag, delavslag och bifall. Av dokumentationen framgår att utredningarna har skickats med rekommenderat brev (mottagningsbevis).

I en akt förekom en sammanblandning av dokument rörande handläggning enligt SoL och LSS liksom journalanteckningar rörande KBH/KBF (kommunalt bostadsbidrag för personer med funktionsnedsättning) i en LSS-akt.

Granskningen visar att det fanns en variation kring vilka underlag och läkarintyg som beslut fattas på. I vissa fall saknades relevanta och aktuella intyg helt och i vissa fall efterfrågades flertalet intyg av den enskilde för att påbörja och slutföra utredning om sökt insats. I fler än hälften av de granskade ärendena saknades aktuella intyg och underlag som omnämns i utredning. I ett av ärendena var informationen i utredningen bristfällig kring den enskildes psykiatriska diagnos samt hur den påverkar funktionsförmåga trots att personen har en psykosdiagnos och kontakt med specialistpsykiatrisk mottagning.

I ett annat ärende gick det att utläsa att den professionella bedömningen i beslutet baserats endast på uppgifter från den enskilde. Intyg och underlag från andra saknades helt.

Informationen i flera utredningar var bristfällig kring den enskildes förmågor, resurser och intressen. I ett ärende framträdde den enskilde endast genom förälders beskrivning.

I de ärenden där den enskildes förmågor, resurser eller intressen framkom i utredningen saknades det i alla utom ett i beställning till utföraren. Beställning till utförare bestod i flera ärenden av ett fåtal rader text. Aktuella genomförandeplaner saknades i samtliga ärenden.

I flera akter hade journalanteckningar registrerats i efterhand eller saknades helt från senaste uppföljning.

I två av de granskade ärendena var den enskilde förälder till minderåriga barn. Barnperspektivet fanns som särskild rubrik i en av de två utredningarna. I bedömningen saknades uppgift om hänsyn tagits till barnets situation. I det andra ärendet saknades uppgift om barnets situation helt i utredningen.

Styrkor

- Aktuell utredning i majoriteten av ärendena
- DUR-utredning i samtliga ärenden
- Utredning inleds snabbt vid inkommen ansökan
- Snabbt handläggningsförfarande från ansökan till beslut
- Relevanta och informativa journalanteckningar
- Samtliga avslag som granskades hade kommunicerats
- Välskrivna utredningar
- Kompetensutveckling i form av juridisk handledning

Utvecklingsområden

- Barnperspektivet
- Relevanta och i vissa fall aktuella läkarintyg och utlåtanden till utredning
- Information om den enskildes intressen, önskemål och resurser
- Uppgifter om psykisk ohälsa
- Löpande journalföring
- Relevant information i utredning överförs till beställning
- Genomförandeplan
- Individuell plan

Spånga-Tensta

Fakta, organisation och verksamhet

Spånga-Tensta stadsdelsområde består av stadsdelarna Bromsten, Flysta, Sundby, Tensta och Solhem-Lunda. Befolkningsmängden i stadsdelsområdet var 37 868 personer 2015.²⁷

Stadsdelsförvaltningen har en gemensam vision och värdegrund som ska vara känd bland medarbetarna. Vision och värdegrund finns uppsatta på tavlor i förvaltningens lokaler.

Stadsdelsförvaltningens vision är *Vi gör skillnad för människan i vardagen*.

Stadsdelsförvaltningens värdegrund är:

- Bemötande
- Engagemang
- Resultat
- Kompetens

I beställarenheten som tillhör avdelningen äldre och funktionshinder ingår äldreomsorg, funktionshinder och psykisk ohälsa (socialpsykiatri). Med handläggning av insatser för personer med funktionsnedsättning arbetar tio handläggare och en samordnare under biträdande enhetschef. Handläggarna har varit anställda inom förvaltningen mellan mindre än ett år och tretton år. Snitttiden för antal år inom yrket och förvaltningen är mellan fyra och fem år för handläggargruppen.

Enhetens målgrupp är barn och vuxna mellan 0 och 64 år. Enheten arbetar utifrån dagindelning och varje handläggare tar själva emot nya ärenden. Enheten har telefontid varje dag mellan 9 och 10 och öppen telefon övrig mötesfri tid. Enheten har en mottagningstelefon för samverkanspartners och utförare. Nya ärenden kommer även in via kontaktcenter och funktionsbrevlåda. Två handläggare har särskilt ansvar för att bevaka funktionsbrevlådan ett halvår i taget.

På enheten har man ärendedragning två gånger i veckan. Det ena tillfället är ärendedragning av ärenden av enklare karaktär med samordnare och det andra tillfället sker med biträdande enhetschef. En mall används vid ärendedragning i syfte att skapa struktur för handläggarna. Arbetsgruppen har extern handledning en gång per månad.

Handläggning av personlig assistans är tidskrävande och tar mer tid i anspråk för samordnare och biträdande enhetschef än andra

²⁷ www.statistikomstockholm.se

insatser. I arbetsgruppen ser man det som positivt att alla handläggare har kompetens att handlägga insatsen. Enigheten är stor kring att det kan vara både svårt och tidskrävande att handlägga insatsen. Ett arbete pågår för att arbeta fram en gemensam mall för hur bedömningar i utredningar ska skrivas för att skapa större enhetlighet. Ärenden rörande personlig assistans lyfts ut från ordinarie ärendedragningar och hanteras separat då dessa ärenden tar för mycket tid i anspråk av ärendedragningstiden. Biträdande enhetschef har delegation för beslut avseende personlig assistans.

Stadsdelsförvaltningen har sedan tidigare ett ledarskapsprogram för chefer och har en pågående satsning på medarbetarprogram. Satsningen omfattar alla tillsvidareanställda. Nya medarbetare ingår i ett introduktionsprogram. Som en del i programmet får alla en mentor under första året.

Ledning och medarbetare anser att kontaktcenter innebär en avlastning på enheten. Det märks bland annat på färre telefonsamtal till handläggarna och för medborgarnas del bättre vägledning och information om var de ska vända sig. I augusti 2016 kom 84 ärenden in till kontaktcenter. 82 av dessa kom in via telefon och två via mail. 74 procent av ärendena kunde lösas av kontaktcenter och 26 procent av ärendena hänvisades vidare till stadsdelsförvaltningen för vidare hantering.

Stadsdelsförvaltningen genomför ingen egen brukarundersökning utöver stadsövergripande brukarundersökning som görs årligen.

Enligt verksamhetsplanen för 2016 är ett utvecklingsområde en rättsäker handläggning och utredningsprocess och detta ska kvalitetssäkras genom kollegiegranskningar varje månad. Enheten har även en utarbetad metodhandbok som är ett instrument för att säkra handläggningsprocessen och säkra introduktion av nya medarbetare. Inom enheten pågår ett metodutvecklingsarbete där man bland annat arbetat med att synliggöra barnperspektiv i utredningar och att lyfta den enskildes resurser genom en egen rubrik i DUR utredningsmaterial utöver de standardiserade rubrikerna. Vidare har en heldag genomförts det senaste året med extern föreläsare kring personlig assistans. En årsplanering för enheten där det framgår månad för månad vad som händer ska vara implementerad bland medarbetarna.

Av verksamhetsplanen framgår vidare att det ska finnas ett tydligt barnperspektiv inom socialtjänsten i alla insatser där barn berörs. Barnperspektivet ska beaktas i alla utredningar där barn berörs oavsett om utredningen avser barnet eller den vuxne.

Granskningsresultat

Aktgranskning genomfördes på beställarenheten 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.

Personkretstillhörighet granskade akter Spånga-Tensta*

Personkretstillhörighet	Antal
Personkrets 1	4
Personkrets 2	4
Personkrets 3	10

*Ett ärende rörde ett avslag på personkrets.

Av de granskade ärendena var nio män och tio kvinnor. Personerna var födda mellan 1940-talet och 1990-talet. Medelåldern var 49,8 år.

Antal födda per årtionde granskade akter Spånga-Tensta

Årtionde	Antal
1940-49	1
1950-59	4
1960-69	8
1970-79	3
1980-89	2
1990-98	1

I de granskade ärendena var beviljad tid mellan drygt sju timmar per vecka och 63 timmar per vecka. Genomsnittstiden för samtliga ärenden var 26,1 timmar per vecka där kvinnor i genomsnitt var beviljade 24,9 timmar per vecka och män 27,3 timmar per vecka.

Beviljad genomsnittstid Spånga-Tensta redovisat i antal timmar per vecka

Män	Kvinnor	Alla
27,3	24,9	26,1

Sex personer hade tidigare haft assistansersättning genom Försäkringskassan och elva personer var beviljade andra insatser enligt LSS eller SoL utöver personlig assistans. 16 av 18 personer hade privat utförare av insatsen varav en var arbetsgivare för sina assistenter.

De granskade akterna var välordnade, om än i vissa fall omfattande, och det framgick tydligt på aktomslaget vem akten tillhörde i alla ärenden utom ett. I akterna fanns numrerade innerliggare utifrån aktordning som även fanns som försättsblad i akten.

I majoriteten av de granskade ärendena fanns en inkommande information upprättad. Ansökan fanns till senaste beslut i 16 av de granskade ärendena. I ytterligare ett ärende fanns en skriftlig ansökan i akt men den var inte undertecknad av sökande eller företrädare. 12 av ansökningarna var skriftliga och fyra var muntliga. Sex av ansökningarna var gjorda via företrädare. I några ärenden saknades datum på ansökan och uppgift om när ansökan inkommit saknades i journal. I ett av dessa ärenden framgick det dock i utredning när ansökan inkommit.

I majoriteten av ärendena var det mindre än en månad mellan inkommen ansökan och att utredning inleddes. Det fanns en aktuell utredning i 17 av de granskade ärendena och i majoriteten av dessa var utredningstiden mellan mindre än en månad och tre månader. I ett ärende hade det gått mer än sex månader sedan ansökan inkommit. Vid granskning var utredningen i ärendet ännu inte avslutad med beslut. Insatser var beviljade och förlängda under utredningstid i samma omfattning som tidigare.

DUR-utredning fanns i samtliga ärenden utom ett. I ett av ärendena fanns beräkning av tid för insats i bilaga till utredning. En hänvisning till bilagan saknades i utredningen.

I några utredningar var det svårt att utläsa om informationen kommit från den enskilde, anhörig eller assistansanordnare. I flera utredningar har anhörig alternativt företrädare beskrivit den enskildes situation och uppgift om hur den enskilde beretts möjlighet att komma till tals saknas. I några av dessa ärenden hade uppgifter i intyg från läkare eller arbetsterapeut inhämtats genom intervju med anhörig istället för observation eller samtal med den enskilde. Fullmakter eller samtycke saknades i flera ärenden där kontakter med anhöriga journalförts.

Hänvisning till aktuella intyg och underlag saknades i några utredningar. I ett ärende fanns läkarintyg i den fysiska akten med information om psykisk ohälsa och psykosjukdom som inte förts in i utredning eller dokumenterats på annat sätt. I några utredningar förekom ett värderande språk där handläggarens uppfattning framgår under DUR-utredningens rubriker för olika livsområden.

Aktuella beslut fanns i samtliga granskade ärenden. I några ärenden saknades datum på undertecknade beslut. I ett ärende fanns en teknisk registrering av beslutet men det juridiska beslutet var inte undertecknat. Hänvisning till aktuellt lagrum eller personkretsbedömning saknades i några av besluten. I majoriteten av bifallsbesluten var beslutstiden ett år.

I knappt hälften av ärendena var senaste beslut ett avslag eller delavslag och i två av dessa hade utredning kommunicerats före avslagsbeslut. I fem ärenden saknades uppgift om att information om överklagan och besvärshänvisning lämnats i samband med avslagsbeslut.

Löpande journalföring fanns i majoriteten av ärendena. Flera av de granskade ärendena var dock svåra att följa då information i journalen i vissa fall var knapphändig eller saknades.

I en dryg tredjedel av ärendena framgick uppgifter om den enskildes önskemål, uppfattning eller resurser i utredningen. Där uppgifterna framgick i utredningen hade de överförts i beställning till utförare i två fall. Genomförandeplan fanns i ett av de granskade ärendena. En aktuell individuell plan fanns i ett ärende och i ytterligare ett ärende fanns en SIP.

I flertalet ärenden gick det att utläsa vem som utför assistansen. I några ärenden framgick det inte om det är anhörig eller annan anställd som utför assistansen.

I sex av de granskade ärendena var den enskilde förälder till minderåriga barn. I fem av ärendena bodde barnen tillsammans med den enskilde. Beskrivning av barnens situation saknades genomgående i utredningarna. I ett ärende var det oklart vem som fungerar som barnets legala företrädare då föräldern i sin tur företräds med fullmakt och uppgift om barnets situation saknas.

Styrkor

- Generellt snabbt handlägningsförfarande från ansökan till beslut
- DUR-utredningar i majoriteten av ärendena
- Aktuella beslut i majoriteten av ärendena
- Löpande journalföring i ärendena
- Ordning i akterna med numrerade innerliggare
- Pågående metodarbete med utarbetande av rutiner och utveckling av arbetssätt
- Arbete för att stabilisera arbetsgrupp kring personalförsörjning

Utvecklingsområden

- Barnperspektivet
- Säkerställa att aktuell fullmakt finns för företrädare, ombud och anhöriga
- Information om den enskildes intressen, önskemål och resurser
- Möjliggöra för den enskilde att komma till tals och medverka efter förmåga i utredning
- Värdera information i intyg och underlag

- Säkerställa datum och undertecknande av ansökan från den enskilde eller företrädare
- Beslutsdatum och undertecknande av nämndens beslut
- Relevant information i utredning överförs till beställning
- Genomförandeplaner
- Individuella planer

Skärholmen

Fakta, organisation och verksamhet

Skärholmens stadsdelsområde består av stadsdelarna Bredäng, Sättra, Skärholmen och Vårberg. Befolkningmängden i stadsdelsområdet var 35 863 personer 2015.²⁸

Stadsdelsförvaltningen har en gemensam värdegrund:

- Vi utvecklar verksamheten i samspel med brukare och medarbetare samt i dialog med politisk ledning
- Vi bemöter alla med respekt
- Vi tar tillvara olikhet och mångfald
- Vi använder våra resurser väl
- Vi är öppna och tydliga när vi kommunicerar
- Vi samarbetar och skapar god stämning
- Vi uppskattar ett gott arbete och bekräftar framgång
- Vi ser möjligheter och tar tillvara allas kompetens
- Vi tar ansvar för vår egen och Skärholmens utveckling

Värdegrunden är nedbruten till fyra punkter:

Alla medarbetare i Skärholmen

- Har en gemensam bild av vårt uppdrag och vilka våra målgrupper är
- Kan ur ett jämställdhetsperspektiv, visa vilka resultat vårt arbete leder till för våra målgrupper
- Utvecklar våra verksamheter utifrån kunskapen om vad som ger goda resultat
- Vi uppmärksammas för god kvalitet och bra resultat som vi åstadkommer för våra målgrupper

Stadsdelsförvaltningen använder sig även av ett frågespel, Etikrundan, som kan användas som ett komplement till förvaltningens värdegrund. Syftet med spelet är att skapa fördjupade diskussioner om etik och förhållningssätt människor emellan. Stadsdelsförvaltningens enheter har ett årshjul som beskriver aktuella händelser över året.

Beställarenheten äldre och omsorg om personer med funktionsnedsättning ingår i avdelningen socialtjänst. Enheten leds av en enhetschef och två biträdande enhetschefer, en med ansvar för äldreomsorg och en med ansvar för funktionsnedsättning. Inom funktionsnedsättning arbetar tio handläggare, tre barnhandläggare och sju vuxenhandläggare. Enhetens barnhandläggare handlägger ärenden för personer till och med 21 år. Handläggarna på enheten

²⁸ www.statistikomstockholm.se

handlägger även KBH/KBF och riksfärdtjänst. Samtliga vuxenhandläggare har arbetat mellan mindre än ett år och knappt två år inom verksamhetsområdet.

Enheten har en jourtelefon som är bemannad dagligen. Den handläggare som har jour bevakar även enhetens funktionsbrevlåda. Handläggarna har egna telefontider med träffas säkrast-tid och telefonen är öppen övrig tid. Ledning och handläggare uppger att det råder en viss förvirring kring kontaktcenter och hur samtal ska kopplas till enheten. Kontaktcenter har besökt enheten och enheten har planerat att besöka kontaktcenter före årsskiftet. I augusti 2016 kom 126 ärenden in till kontaktcenter. 122 av dessa kom in via telefon och fyra via mail. 76 procent av ärendena löstes av kontaktcenter och 24 procent hänvisades vidare till stadsdelsförvaltningen för vidare hantering.

Handläggarna tar själva emot nya ärenden och ger dem till biträdande enhetschef. Ärendena fördelas sedan av biträdande enhetschef varje vecka utifrån en processtavla. På tavlan markeras varje ärende och utredningstid kan följas tills att utredning avslutas med beslut. Uppfattningen kring handläggarnas ärendeantal och arbetsbelastning skiljer sig något åt mellan ledning och handläggare. Enligt ledningen är processtavlan inte ett helt optimalt sätt för att få en överblick över handläggarnas arbetsmängd. En diskussion pågår kring att digitalisera tavlan för att underlätta för medarbetarna att hålla den aktuell och uppdaterad. Ledningen planerar en inventering och genomgång av samtliga ärenden för att få en bild över aktuella ärenden och arbetsbelastning.

Ledningen uppger att den har en ytterligare handläggartjänst tillsatt utöver antalet tjänster på enheten och att överrekrytering är nödvändig för att bemanna alla tjänster när personer avslutar sin anställning och vakanser uppstår. En handläggare fungerar därför som en så kallad löpare. Löparen har inte egna ärenden utan är tillgänglig för övriga handläggare där det behövs. Löparen täcker även upp vid sjukdom eller annan frånvaro.

Ärendedragning sker med biträdande enhetschef en gång i veckan där alla ärenden tas upp. Handläggare har delegation att fatta beslut om personlig assistans enligt LSS upp till 20 timmar per vecka och delegation på timantal över 20 timmar per vecka innehas av biträdande enhetschef.

Handläggarna beskriver en svårighet i att handlägga personlig assistans. De uppger att flera handläggare med längre erfarenhet av handläggning har slutat. Flera av handläggarna har påbörjat den nationella LSS-utbildning som Socialstyrelsen anordnar. Två av handläggarna har dock avbrutit utbildningen med hänvisning till

arbetsbelastning. Enheten har regelbunden extern juridisk handledning.

Enheten genomför en egen brukarundersökning varje år utöver den stadsövergripande årliga brukarundersökningen.

Av verksamhetsplanen för 2016 framgår enhetsmålet att brukarna upplever att de kommer till tals i frågor som rör deras ärende. Ett förväntat resultat är att 80 procent av brukarna upplever att de kan påverka insatsens utformning och uppföljning görs genom stadsövergripande brukarundersökning och enhetens egen brukarundersökning. Vidare framgår i verksamhetsplanen att DUR utredningsmaterial ska användas i samtliga utredningar och barnperspektivet beaktas i alla ärenden där det förekommer barn.

Granskningsresultat

Fjorton ärenden var aktuella för granskning i november 2016 vid beställarenheten omsorg om personer med funktionsnedsättning.

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.

Personkretstillhörighet granskade akter Skärholmen*

Personkretstillhörighet	Antal
Personkrets 1	5
Personkrets 2	1
Personkrets 3	5

**Tre ärenden ej personkretsbedömda vid granskningens genomförande.*

Av de granskade ärendena var nio kvinnor och fem män. Personerna var födda mellan 1950-talet och 1990-talet. Medelåldern var 40,4 år.

Antal födda per årtionde granskade akter Skärholmen

Årtionde	Antal
1950-59	2
1960-69	4
1970-79	3
1980-89	2
1990-98	3

Åtta av de granskade ärendena var beviljade personlig assistans. Av dessa var sex kvinnor och två män. Den beviljade tiden per vecka var mellan 15,9 timmar och 127,9 timmar. Den beviljade genomsnittstiden för samtliga ärenden var 41,9 timmar per vecka.

Kvinnorna var i genomsnitt beviljade 56,5 timmar per vecka och männen 27,3 timmar per vecka.

Beviljad genomsnittstid Skärholmen redovisat i antal timmar per vecka

Män	Kvinnor	Alla
27,3	56,5	41,9

Två personer hade tidigare haft assistansersättning genom Försäkringskassan. Tio personer var beviljade andra insatser enligt LSS och SoL utöver personlig assistans. Av de åtta som var beviljade personlig assistans hade sex personer privat utförare och två personer kommunal utförare av insatsen.

I majoriteten av ärendena fanns en inkommande information upprättad, i ett ärende var dokumentet tomt och saknade information.

I tolv ärenden fanns en ansökan, elva ansökningar var skriftliga och en var muntlig. Sju ansökningar var gjorda av den enskilde och fem via företrädare. I ytterligare ett ärende fanns en ansökan som var undertecknad av personens föräldrar. Personen hade fyllt 18 år före ansökans ankomst och uppgift kring fullmakt för företrädarskap för föräldrarna saknades i akten.

Aktuell utredning fanns i åtta av de granskade ärendena och samtliga dessa åtta hade en DUR-utredning. I sex av ärendena var utredningstiden mellan ansökan och beslut mellan mindre än en månad och tre månader och i två ärenden var utredningstiden mer än sex månader.

I fler än hälften av de fjorton granskade ärendena var tiden mellan inkommen ansökan och inledd utredning mer än en månad. I ett ärende var ansökan inkommen i juli 2016 och vid granskningens genomförande var ingen utredning inledd.

I tre ärenden hade ansökan inkommit i januari, april respektive maj 2016 och vid granskningen var dessa utredningar inte avslutade med beslut om insats.

Av totalt åtta ärenden fanns sju aktuella beslut. I ett ärende fanns arbetsdokument men juridiskt beslut och registrering i Paraplyet saknades vid granskningen vilket innebär att det var ett ”glapp” i insatsen. Lagrum eller personkretsbedömning saknades i två beslut. Fem av dessa utredningar och beslut var kommunicerade. Ytterligare två utredningar som ännu inte var avslutade med beslut var kommunicerade.

I ett ärende var det svårt att utläsa vilken del av den enskildes ansökan som innebär ett bifall och vad som avslagits. Det förekom i några ärenden långa beslutsdokument, upp till fyra sidor, med autotexter, citat från förarbeten och referenser och citat från domar.

I fyra ärenden var senaste beslut ett delavslag eller ett avslag. I två av dessa gick det att utläsa från journal att information om överklagan och besvärshänvisning lämnats i samband med beslutet.

I några ärenden förekom att juridiska beslut var undertecknade av biträdande chef men registrerade i handläggares namn i Paraplyet. Beslutsdatum på juridiska beslut skiljde sig i några ärenden från beslutsdatum i registreringen i Paraplyet.

Relevanta intyg och underlag fanns i samtliga åtta slutförda utredningar. Den enskildes önskemål och uppfattning om behov och resurser framgick i hälften av dessa utredningar. I majoriteten av utredningarna framgick den enskildes intressen.

Den enskildes önskemål och resurser hade överförts från utredning till beställning av insats i ett ärende. I tre ärenden hade den enskildes intressen överförts från utredning till beställning. Genomförandeplan för insatsen fanns i ett av åtta beslutade ärenden.

I fyra granskade ärenden var den enskilde förälder till minderåriga barn. Barnen bodde med den enskilde i samtliga ärenden. I samtliga ärenden saknades en beskrivning av barnens situation och hur den vuxnes funktionsnedsättning och stödbehov påverkade barnen. I ett ärende där ansökan inkommit för tio månader sedan och beslut ännu inte var fattat hade personen fyra barn under 18 år. Den enskilde hade inga andra pågående insatser och hade avböjt erbjudna insatser enligt SoL under utredningstiden.

I drygt hälften av de granskade ärendena fanns relevant och löpande journalföring. I ett ärende fanns information i den fysiska akten som saknades i journalen. Exempel på uppgifter som saknats i journal är inkommen ansökan, beslut, kontakter med andra aktörer och utfall av anmälan till IVO. Det förekom även att journalanteckningar rörande LSS fanns i SoL-akt och tvärtom.

Granskningen visade att det var en oordning i akterna vilket gjorde att det var svårt att hitta handlingar som fanns sorterade i olika innerliggare och plastfickor. I ett ärende var personens efternamn olika på fysisk akt och i digital akt. Det förekom även felregistrerade samhörigheter i Paraplyet. Personer som fyllt 18 år och blivit myndiga var fortfarande registrerade i samhörighet med föräldrar.

Styrkor

- DUR-utredningar i majoriteten av beslutade ärenden
- Relevanta och aktuella intyg och underlag
- Psykisk ohälsa framgår i utredning
- Intressen framgår i utredning

- Fullmakter och registerutdrag från överförmyndarnämnden
- Följebrev vid kommunikering
- Överrekrytering av personal
- Kompetensutveckling i form av juridisk handledning
- Pågående och planerat arbete för att se över arbetsbelastning

Utvecklingsområden

- Barnperspektivet
- Utredningstider
- Journalföring
- Förlängningar av beslut i avvaktan utredning/uppföljning
- Beslut: lagrum, läsbarhet
- Möjliggöra för den enskilde att komma till tals och medverka efter förmåga i utredning
- Relevant information överförs från utredning till beställning
- Övergång barn till vuxen: fullmakter och samhörighet i Paraplyet
- Ordning i fysisk och digital akt
- Genomförandeplaner
- Individuell plan

Sammanfattande analys

Totalt granskades 43 akter avseende personlig assistans i stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Spånga-Tensta och Skärholmen. Av dessa var 24 kvinnor och 19 män. Granskningen pågick under månaderna september till november 2016.

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 visar siffrorna att kvinnor är beviljade mer tid i genomsnitt per vecka. Detta skiljer sig från statistiken rörande 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 framträder en skillnad i beviljad genomsnittstid per vecka sett till stadsdelsförvaltning. Södermalm och Skärholmen har ungefär samma beviljade genomsnittstid per vecka medan den 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.

Trygghet och säkerhet

Det finns 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 är mellan mindre än en månad och fyra månader. I Skärholmen är utredningstiderna i majoriteten av ärendena mer än fyra månader och upp till tio månader utan att beslut fattats på inkommen ansökan. I Skärholmen och Södermalm förekom att inlämnade intyg och underlag blivit inaktuella och den enskilde ålagts att inkomma med nya för att styrka aktuell situation. Enligt förvaltningslagen ska

ett ärende handläggas så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.²⁹ För den enskilde kan en lång väntan på ett beslut leda till onödigt lidande och innebära en otrygghet i tillvaron.

Som tidigare nämnts fann IVO i sin granskning att det förekom retroaktivt fattade beslut trots pågående verkställighet. I denna granskning har det endast förekommit i enstaka ärenden. Däremot förekommer förlängningar av beslut på kortare eller längre tid. IVO kunde i sin granskning konstatera att tidsbegränsade beslut utöver att det är negativt för den enskilde även gör att handläggare har svårt att hinna med att följa upp insatser innan nytt beslut ska tas. I denna granskning var förekomsten av tidsbegränsade beslut och förlängda beslut i avvaktan på uppföljning stor. Inspektörerna konstaterar att det inte finns någon nytta för den enskilde med att rutinmässigt tillämpa beslutstider på max ett år då detta kan medföra onödig oro hos den enskilde. Det kan dock vara befogat att tidsbegränsa en insats enligt LSS om det kan förutses att hjälpbehovet varierar över tid. Tidsbegränsade insatser riskerar även att bidra till en ökad arbetsbelastning och en stress för handläggarna att hinna med sitt arbete.

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 med att det saknas aktuella uppgifter och händelser. I Spånga-Tensta och Skärholmen sker journalföringen till största del löpande men är i flera ärenden knäpphändig eller saknas till viss del vilket skapar svårighet att följa ärendet.

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. I Skärholmen förekom röriga akter där gammalt arbetsmaterial förvarades i akterna vilket medför en svårighet att handlägga effektivt om det är svårt att hitta i akter samt att följa ärendegången.

Granskningen visade att 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 insatser. Den tidigare nämnda granskningen av IVO visade att det saknades utredningar om

²⁹ Förvaltningslagen (FL) § 7

enskildas aktuella behov i många ärenden. Denna granskning visade att aktuella utredningar fanns i majoriteten av de granskade ärendena där beslut om insats fattats.

Självbestämmande och integritet

Det är en skillnad mellan stadsdelsförvaltningarna i hur delaktig den enskilde är i handläggningsprocessen. Den enskilde förde sin talan i stor utsträckning på Södermalm, i något lägre utsträckning i Skärholmen och i ännu något lägre utsträckning i Spånga-Tensta. Det finns en risk med att den enskildes talan endast förs av företrädare och anhöriga som i vissa fall även utför insatsen om den enskilde inte ges möjlighet att komma till tals i utredning och i genomförandet av insatsen. Det behöver framgå i utredningen och i journalen 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.

Att fullmakt finns för kontakter med företrädare eller anhörig måste säkerställas innan kontakter tas i den enskildes ärende. Detta måste särskilt uppmärksammas mer i Spånga-Tensta där många personer har företrädare i sina ärenden. Det behöver även framgå i ärendet vem som lämnar information, om det är den enskilde, anhöriga, assistansföretag eller annan person. Den enskilde måste vara trygg med att uppgifter om personliga förhållanden som lyder under sekretesslagstiftning hanteras korrekt och inte lämnas ut om fullmakt saknas.

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. Vidare behöver sådan information i utredningarna föras över i beställning till utförare så att nödvändig information för genomförandet av insatsen inte går förlorad.

Kommunen har ett uppföljningsansvar för beviljade insatser. Uppföljning är viktig för den enskilde för att säkerställa att insatsen motsvarar behoven och utförs som tänkt. Avsaknaden av genomförandeplaner försvårar möjligheten till uppföljning. Ett genomgående utvecklingsområde för de granskade stadsdelsförvaltningarna är att antalet genomförandeplaner behöver öka. Utifrån lagstiftningen ska den enskilde själv kunna bestämma när assistansen ska ges. Genomförandeplanen är ett verktyg för att säkerställa att den enskilde är delaktig i utformning och genomförande av insatsen utifrån egna intressen och önskemål.

Tillgänglighet

Former för kontakt och tillgänglighet skiljer sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna. Den generella bilden av kontaktcenter är positiv och stadsdelsförvaltningarna uppfattar att de bidrar till att öka tillgängligheten för den enskilde och är en avlastning för handläggarna. Granskningen visar att det finns ett behov av att återkommande föra en dialog med kontaktcenter kring vad de erbjuder och hur samarbetet ska fungera, inte minst när nya medarbetare ska introduceras i arbetet.

I samtliga granskade stadsdelsförvaltningar förekommer långa och omfattande biståndsbeslut där det även kan vara svårt att utläsa vad som bifallits respektive avslagits i ansökan. I Södermalm pågår ett arbete med att implementera klarspråk i bedömningar av insatser. I samtliga stadsdelsförvaltningar finns ett behov av att arbeta med att balansera juridiska delar med ett lättillgängligt språk. Ett utvecklingsområde är målgruppsanpassade beslutstexter för att säkerställa att den enskilde kan förstå sitt beslut.

Det finns goda exempel på att den enskilde fått information om rättigheter och andra stödinsatser. I Skärholmen används en brevmall med information om kommunikering som är lättfattlig och underlättar kommunikationen med den enskilde. Dock behöver journalföring i högre utsträckning innehålla uppgifter om att information om den enskildes rättigheter och möjligheter getts under handläggningsprocessen.

Helhetssyn och samordning

För att få en helhetsbild av den enskildes situation behöver den enskilde framträda som en person i utredningen. Det gäller exempelvis livsområdet psykisk ohälsa där granskningen visat att uppgifter om detta inte alltid tillförs utredningen. Helhetsbilden omfattar även att den enskilde kan vara förälder till ett eller flera minderåriga barn. Barnperspektivet måste 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 barnet för egen del. I samtal med handläggarna i de berörda 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 handläggargrupper mer kompetens kring att lyfta barnperspektivet i utredningarna. De utbildningsinsatser som genomförts av socialförvaltningen och Carpe under hösten 2016 kring barnperspektiv i handläggningen har genomgående välkomnats av handläggarna.

Helhetssyn omfattar även att inhämta kunskap från andra professioner som exempelvis intyg och utlåtanden från läkare och arbetsterapeut. Utöver att inhämta underlag från andra behöver underlagen värderas och avgöras om information ska tillföras utredningen eller inte. Återkommande, men inte alltid, behöver uppgifter om den enskildes situation uppdateras för att utredningen ska ge korrekt underlag för beslutsfattande. Ett snabbt handlägningsförfarande behöver inte vara odelat positivt om det sker på bekostnad av inhämtande av underlag till utredning.

I de granskade stadsdelsförvaltningarna var andelen individuella planer enligt LSS och andelen SIP:ar lågt. Av journal har det inte gått att utläsa mer än i enstaka ärende att individuell plan har erbjudits men inte önskats av den enskilde. I flera ärenden torde en helhetsyn såväl som samsyn mellan den enskilde och berörda huvudmän kunna öka genom upprättande av individuell plan.

För att hålla en god kvalitet i handläggningen krävs kontinuitet och en helhetssyn på den enskildes situation. Strategier behövs för att trygga kompetensförsörjning inom verksamhetsområdet. I de granskade stadsdelsförvaltningarna varierar personalomsättningen. Ledning och personal vittnar dock om att personalomsättningen har ökat de senaste åren. I Spånga-Tensta och Skärholmen har detta lett till en strategi med överrekrytering för att på så sätt tillsätta ytterligare tjänst utöver grundbemanning. Det gör att verksamheten blir mindre sårbar vid avslut av tjänst, föräldraledighet eller sjukdom.

Kunskapsbaserad verksamhet

En hög personalomsättning innebär en risk för kompetensförlust. De granskade enheterna har kommit olika långt i sitt arbete med att erbjuda introduktion och mentorskap till nya medarbetare.

Inom de granskade stadsdelsförvaltningarna pågår ett arbete med metodutveckling och framtagande och implementering av rutiner för att säkra handlägningsprocessen. Det finns en vilja och ambition att utveckla arbetet. Intern kollegiegranskning är värt att lyfta extra i sammanhanget då det bidrar till likställighet och skapar ett lärande för handläggarna.

Ärendedragning innebär ett lärande för hela arbetsgruppen och är ett viktigt forum, inte minst för nyanställda. Då dragning av ärenden rörande personlig assistans tenderar att ta mycket tid i anspråk förekommer det att dessa ärenden lyfts ut från ordinarie ärendedragning och istället sker enskilt med ansvarig chef och medarbetare. Nackdelen med sådant förfarande är att det då inte blir ett lärande för hela arbetsgruppen. Södermalms stadsdelsförvaltning redogjorde för att de använt båda arbetssätten och utvärderat dem. Deras slutsats var att tiden det tar på gemensam ärendedragning

vägs upp av fördelarna med att hela arbetsgruppen får ta del av ärendet. Inspektörerna delar uppfattningen om att det blir en kompetenssäkring för hela arbetsgruppen och en garant för att kompetens finns bland alla medarbetare.

I Södermalm och Skärholmen har enheterna extern juridisk handledning. Juridisk handledning kan bidra till ökad kvalitet och rättssäkerhet i handläggningsprocessen.

Slutligen kan vi konstatera att brukarperspektivet i handläggning av personlig assistans behöver stärkas. Det finns risker med att den enskilde inte kommer till tals och företräds av andra, samtidigt som personlig assistans är en individnära insats och riktar sig till de mest utsatta. Utredningar rörande insatsen är till sin form långa och tidskrävande då det många gånger rör sig om omfattande behov som ska utredas. Handläggarna i de granskade stadsdelsförvaltningarna är eniga om att det är svårt och tungt att göra dessa utredningar och vanan och erfarenheten varierar. Det totala antalet ärenden inom varje stadsdelsförvaltning är inte så stort att rutin snabbt kan arbetas upp bland handläggarna. Sammantaget behövs ett fortsatt utvecklingsarbete för att säkerställa och underlätta handläggningen av personlig assistans både utifrån ett handläggarperspektiv och ett brukarperspektiv.