

Handläggare
Carina Gillgren
Telefon: 08-508 25 611**Till**
Socialnämnden
2021-01-26Lotta Hedstad
Telefon: 08-508 25 123

Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans – uppföljning av tidigare granskning

Funktionshinderinspektörernas kvalitetsgranskning

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas rapport
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till berörda stadsdelsnämnder
3. Socialnämnden överlämnar rapporten till övriga stadsdelsnämnder för kännedom

Fredrik Jurdell
socialdirektörVeronica Wolgast Carstorp
avdelningschef

Sammanfattning

Aktuell granskning omfattar insatsen personlig assistans enligt LSS för personer över 18 år. Kvalitetsgranskningen omfattar totalt sex stadsdelsförvaltningar, de tre stadsdelsförvaltningarna Skärholmen, Spånga-Tensta och Södermalm som granskades 2016 samt stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm och Rinkeby-Kista. Totalt har 134 ärenden granskats, 62 kvinnor och 72 män, vilket motsvarar 46 respektive 54 procent.

Granskningen visar att aktuella DUR-utredningar finns i majoriteten av ärendena. Det har skett en positiv utveckling av att utredningar i högre utsträckning än tidigare ger en helhetsbild av den enskilde. Granskningen visar att långsam handläggning på över fyra månader från ansökan till beslut förekommer i några stadsdelsförvaltningar. En förbättring har skett avseende löpande journalföring som var ett utvecklingsområde i tidigare granskning.

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). Uppdraget har ett generellt brukarperspektiv. Bevakning av likställighet över staden samt spridning av goda exempel från de granskade verksamheterna är en viktig del i arbetet. Syftet är att stimulera verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete.

Granskningsarbetet genomförs utifrån en granskningsmodell som baseras på kvalitetskriterier framtagna av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR):

- Trygghet och säkerhet
- Självbestämmande och integritet
- Tillgänglighet
- Helhetssyn och samordning
- Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

Granskningen är en delvis uppföljning av tidigare granskning genomförd under 2016 med tillägg av ytterligare frågeställningar. I aktuell granskning omfattas samtliga ärenden som varit aktuella under 2019 och 2020 och där beslut avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS har fattats under perioden. Granskningen omfattar både bifall och avslag för vuxna personer över 18 år med fokus på senaste beslut och utredning. Granskningen omfattar stadsdelsförvaltningarna Spånga-Tensta, Södermalm och Skärholmen där granskning genomfördes under 2016. Utöver dem omfattar granskningen även stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Rinkeby-Kista och Norrmalm.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet 20 januari 2021. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet 21 januari 2021.

Ärendet

Totalt omfattar granskningen 134 ärenden i de aktuella stadsdelsförvaltningarna, 62 kvinnor och 72 män, vilket motsvarar 46 respektive 54 procent. Av dessa tillhör 48 personer personkrets 1, åtta personer personkrets 2 och 62 personer personkrets 3 enligt LSS. Totalt har 16 personer fått avslag på personkretstillhörighet. Ytterligare 17 personer tillhör någon av personkretsarna men har fått avslag på insatsen.

Trygghet och säkerhet

Granskningen visar att aktuella DUR-utredningar finns i majoriteten av ärendena. 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. Många av de granskade utredningarna är välskrivna, uppdaterade och innehåller relevant information om den enskilde. Särskilt kan Enskede-Årsta-Vantör, Spånga-Tensta och Södermalm lyftas fram. För att en utredning ska betraktas som fullständig behöver det finnas information inom samtliga livsområden. Om den enskilde inte kan eller vill svara på vissa frågor ska även det framgå av utredningen.

I granskningen framkommer att både uppgifter om den enskildes intressen och den enskildes resurser framgår av utredningarna i hög utsträckning. Det har skett en positiv utveckling av att utredningar i högre utsträckning än tidigare ger en helhetsbild av den enskilde. I DUR-utredningarna i Spånga-Tensta finns ett särskilt avsnitt med rubriken personliga resurser vilket synliggör att enheten arbetat särskilt med att få en helhetsbild av den enskilde.

Justitieombudsmannen (JO) betonar skillnaden mellan begreppen lång handläggningstid och långsam handläggning av insatsen personlig assistans enligt LSS.¹ Lång handläggningstid innebär att tiden från inkommen ansökan till att beslut fattas i ärendet överstiger fyra månader vilket kan förekomma vid komplexa ärenden. En lång handläggningstid behöver inte innebära att handläggningen varit långsam eller att det finns något annat att anmärka på i hanteringen av ärendet. Långsam handläggning innebär att handläggningen inte fortskridit i den takt den borde gjort och att det inte går att utläsa av journalföringen att ett aktivt utredningsarbete pågår.

Det finns ärenden i granskningen där handläggningstiden överstiger angivna fyra månader och det förekommer både lång handläggningstid och långsam handläggning. Löpande journalföring som visar en pågående utredningsaktivitet finns i ärendena i Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm, Spånga-Tensta och Södermalm vilket är positivt. Inspektörernas granskning 2016 visade att långsam handläggning förekom i Skärholmen. Även aktuell granskning visar förekomst av långsam handläggning i Skärholmen och Rinkeby-Kista.

För att skyldigheten att dokumentera ska uppfylla sitt syfte krävs att dokumentationen innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information.² Granskningen 2016 visade att det fanns brister i journalföringen i de då granskade stadsdelsförvaltningarna. Det förekom att journalföring saknades under långa perioder, att den var knapphändig eller att den var efterhandsregistrerad. I aktuell granskning finns det löpande journalföring i 92 procent av de granskade ärendena. Utöver ovan nämnda brister i dokumentationen gällande handläggningstider saknas löpande journalföring endast i ett fåtal ytterligare ärenden. Det har med andra ord skett en tydlig förbättring mellan granskningarna. Där det finns brister finns det dock anledning att fortsätta arbetet med vad tillräcklig, väsentlig och korrekt innebär i journalföringen.

Självbestämmande och integritet

Fullmakter och sekretessmedgivanden ska vara tydligt och lättillgängligt dokumenterat i Paraplyet. Granskningen har visat på flertalet goda exempel på dokumentation om fullmakt och samtycke till kontakt med anhöriga och företrädare. Det finns även exempel på att kontakter med andra har tagits trots att uppdaterade uppgifter om fullmakt och samtycke saknats i akten. Det ska inte råda någon som helst tveksamhet om vilka kontakter som får tas med det privata och professionella nätverket kring den enskilde. Vidare måste den enskilde kunna vara trygg med att uppgifter om personliga förhållanden som lyder under sekretesslagstiftning hanteras korrekt och inte lämnas ut om fullmakt saknas.

Handläggare kan behöva ställa frågor som de själva anser är obekväma för att få underlag till utredningen. Det kan omfatta att ställa frågor om våld och våldsutsatthet. Granskningen kan inte belägga att det är svårare att utreda och ställa frågor när enskildas anhöriga är god man eller förvaltare. Det är dock viktigt att betona att det behöver säkerställas att frågor i utredningen ställs och inte väljs bort. Forskning visar att fler personer med funktionsnedsättning är utsatta för våld eller hot om våld jämfört med befolkningen i övrigt. Kvinnor med funktionsnedsättning har en högre våldsutsatthet än andra kvinnor. Oavsett hur frågor om våld hanteras är det viktigt att rutiner för att uppmärksamma och hantera förekomst av våld i nära relation är kända och tillämpas av handläggare inom verksamhetsområdet.

Tillgänglighet

Granskningen 2016 visade att det förekom omfattande och svårlästa biståndsbeslut. Aktuell granskning visar att det förekommer att

² *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, Socialstyrelsen, 2015.

utredningar är röriga och svårlästa och ibland onödigt långa beroende på hur information som tillförs dem hanteras. Samtidigt finns det många goda exempel på att handläggare kan disponera och hantera all information som ska ingå i utredningen på ett överskådligt och läsbart sätt. Kontakter i ärendet sker ofta via juridiska ombud och ett beslut om insats ska hålla för en rättslig prövning då de inte sällan överklagas till högre instans. Utredning och beslut ska på samma gång vara tillgängliga och möjliga att läsa och förstå för den enskilde.

Granskningen visar att många av personerna är beviljade daglig verksamhet. Några personer saknade helt sysselsättning och var hemma dagtid och i flera ärenden bedrivs ett motivationsarbete för att den enskilde ska vilja prova eller återgå till daglig verksamhet. Långsiktiga planeringar för den enskilde lyfts fram som ett utvecklingsområde för samtliga verksamheter både avseende deltagande i daglig verksamhet eller sysselsättning och planering för boende och att flytta hemifrån. Mål 10 i Agenda 2030 betonar betydelsen av att arbeta för ett jämlikt samhälle. Det bygger på principen om allas lika rättigheter och möjligheter att få bli inkluderade i samhället oberoende av kön, etnicitet, religion, funktionsnedsättning, ålder och annan ställning. I ett jämlikt samhälle ges alla människor möjlighet att delta i en daglig sysselsättning.

Helhetssyn och samordning

Helhetsbilden omfattar att den enskilde kan vara förälder till ett eller flera minderåriga barn. Tjugo personer i granskningen är föräldrar till minderåriga barn. Samtliga granskade enheter redogör för ett pågående arbete med barnrättsperspektivet vilket är positivt. Det finns mallar, rutiner och både stickprov och kollegiegranskningar görs i syfte att se förekomst av och innehåll i barnkonsekvensanalyser.

I ett antal ärenden där det finns minderåriga barn saknas det dock information om barnets situation, hur barnet påverkas av den vuxnes situation och behov av stöd samt om stöd och information getts till barnet för egen del. Det visar att fortsatt implementering av stadens stödmaterial för barnrättsperspektiv inom socialtjänsten behövs inom verksamhetsområdet. Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser är därför ett fortsatt utvecklingsområde i samtliga granskade förvaltningar.

I flera ärenden saknas uppgifter om den enskildes anhöriga. Att ge information om vilket stöd som finns att tillgå för anhöriga är

viktigt, inte minst då granskningen visar att många anhöriga även företräder den enskilde och/eller är anställda som utförare av insatsen.

Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

Inspektörerna anser att ärendedragning i olika gruppkonstellationer är att föredra då det blir en kompetenssäkring för hela arbetsgruppen och en garant för att kompetens finns bland alla medarbetare. Det är positivt att samtliga verksamheter redogör för särskilda rutiner och arbetssätt för att handlägga personlig assistansärenden som inte sällan är komplexa och omfattande.

Det kan konstateras att den personalomsättning som uppmärksammades i 2016 års granskning har avtagit. Samtliga stadsdelsförvaltningar vittnar i årets granskning om en minskad omsättning av personal och att det är lättare att rekrytera med många kvalificerade sökande till lediga tjänster.

Jämställdhetsanalys

Granskningen har ett jämställdhetsperspektiv genom att statistik som presenteras är könsuppdelad så långt det är möjligt för att på så sätt kunna hitta eventuella omotiverade skillnader mellan kvinnor och män. Granskningen visar att antalet män som är aktuella för insatsen personlig assistans är något fler än antalet kvinnor. Procentuellt sett är fördelningen mellan könen samma som för det totala antalet verkställda beslut avseende personlig assistans i staden 2019. Fler män än kvinnor i granskningen tillhör den yngre åldersgruppen. Förklaringen till övervikten av män i den yngre åldersgruppen brukar anges som att fler män än kvinnor får diagnoser som omfattas av personkrets 1 och pojkar och män får diagnos tidigare i livet än flickor och kvinnor. Dubbelt så många män som kvinnor omfattas av personkrets 2. En utjämning av skillnaderna i de yngre åldersgrupperna sker i takt med stigande ålder.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas kvalitetsgranskning rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans – uppföljning av tidigare granskning. Vidare föreslås att rapporten överlämnas till berörda samt övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

Bilaga

Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans – uppföljning av tidigare granskning. Enskede-Årsta-

Vantör, Norrmalm, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Spånga-Tensta
och Södermalm stadsdelsförvaltningar