

Årsrapport 2016

Funktionshinderinspektörer

Årsrapport 2016

Funktionshinderinspektörer

Dnr: 3.4.2-556/2016

Utgivningsdatum: Januari 2017

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 kvalitetsområdena framtagna av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting.

Funktionshinderinspektörerna har under våren 2016 genomfört granskning av helhetssyn och tillgänglighet rörande personer med komplex problematik i Kungsholmen, Skarpnäck, Älvsjö och Östermalms stadsdelsförvaltningar. Granskningen omfattade totalt 35 akter. Under hösten 2016 har rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans granskats i Södermalm, Spånga-Tensta och Skärholmens stadsdelsförvaltningar. Granskningen omfattade totalt 43 akter. Under året har två uppföljningar av tidigare granskningar genomförts.

Båda granskningarna visade att DUR utredningsmaterial är väl implementerat i de granskade stadsdelsförvaltningarna samtidigt som uppgifter om den enskildes intressen, resurser och önskemål återkommande saknades i utredningar och beställningar. Det behöver i ökad utsträckning framgå i ärendet hur den enskilde har beretts möjlighet att komma till tals och om kommunikationsstöd har behövts. Den enskildes delaktighet i handlägningsprocessen behöver öka. Flera stadsdelsförvaltningar har som rutin att efterfråga intyg och underlag till utredningen vilket bidrar till en helhetsbild av den enskildes situation. Granskningarna visade att det förekom en sammanblandning av den enskildes handlingar rörande SoL och LSS samt att journalföring skedde i efterhand och i vissa fall var knapphändig.

Förekomsten av samordnade individuella planer (SIP) och individuella planer enligt LSS var låg i båda granskningarna. För att säkerställa den enskildes inflytande och delaktighet liksom för att skapa en helhetssyn kring den enskildes situation behöver när behov finns en ökad samordning ske genom dessa planer. Barnperspektivet behöver stärkas och barns rättigheter måste tillgodoses i handläggningen av ärenden som rör vuxna.

Årets granskningar och uppföljningar av tidigare granskningar visade att det pågår ett omfattande utvecklingsarbete i stadsdelsförvaltningarna med att utarbeta och uppdatera rutiner för såväl handläggning som intern samverkan.

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	5
Granskningar 2016	6
Helhetssyn och tillgänglighet	7
Granskningsresultat	7
Analys av granskningsresultat	10
Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans	12
Granskningsresultat	12
Analys av granskningsresultat	14
Uppföljning av tidigare granskningar	17
Sammanfattande analys	19
Planering 2017	21

Inledning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift att utifrån instruktioner från kommunstyrelsen granska kvaliteten i biståndsbedömda insatser som ges till personer med funktionsnedsättning enligt Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).¹ Arbetet utgår från lagstiftning, förordningar och föreskrifter liksom stadens riktlinjer inom berörda verksamhetsområden. Uppdraget har ett generellt brukarperspektiv och kontakter med brukargrupper sker kontinuerligt för att ta del av olika målgruppers angelägna frågor. Bevakning av likställigheten över staden samt spridning av goda exempel från de granskade verksamheterna är en viktig del av granskningarna i syfte att stimulera verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete.

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.²

I både SoL och LSS finns kvalitetsparagrafer. 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.”

I 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 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.”

Funktionshinderinspektörernas granskningsarbete planeras utifrån en granskningsmodell som dels bygger på lagstiftningens

¹ Instruktion för funktionshinderinspektörer, KF/KS 2007:8

² SOSFS 2011:9 Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, Socialstyrelsen 2011

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 utförda³

Granskningarna följer i huvudsak arbetsmodellen nedan:

- Inledande informationsbrev till berörd stadsdelsförvaltning eller verksamhet
- Informationsmöte med ledning
- Dialogmöte med medarbetare
- Genomgång av verksamhetsplan, rutiner, metoder och policydokument
- Aktgranskning
- Återkoppling till medarbetare
- Återkoppling till ledning
- Återkoppling till berört lokalt råd för funktionshinderfrågor
- Rapport till socialnämnden
- Rapport till berörda stadsdelsnämnder
- Uppföljning cirka sex månader efter avslutad granskning

Funktionshinderinspektörerna avger därutöver en årsrapport till socialnämnden och kommunstyrelsen och dess råd för funktionshinderfrågor.

Granskningar 2016

Under 2016 har funktionshinderinspektörerna överlämnat en årsrapport och två rapporter till socialnämnden.⁴ Inspektörerna har sedanvanligt under året haft kontakt med representanter för intresseorganisationer i de lokala råden för funktionshinderfrågor.

³ <http://www.socialstyrelsen.se/indikatorer/godvardochomsorgisocialtjansten>

⁴ Årsrapport 2015 Funktionshinderinspektörerna, dnr 3.4.2-821/2015, Granskningsrapport 14 Helhetssyn och tillgänglighet, dnr 3.4.2-1035/2015, Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans, dnr 3.4.2-305/2016

Helhetssyn och tillgänglighet

Granskningen genomfördes under våren 2016 och var den sista av två delar på temat helhetssyn och tillgänglighet i myndighetsutövningen rörande personer med komplex problematik, psykisk ohälsa och funktionsnedsättning. Totalt granskades 35 akter i stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen, Skarpnäck, Älvsjö och Östermalm.

Granskningsresultat

Inför granskningen efterfrågades samtliga ärenden med parallell aktualitet och samtidig kontakt vid enhet för funktionsnedsättning och socialpsykiatrisk enhet vid de aktuella stadsdelsförvaltningarna.

Stadsdelsförvaltningarna har valt olika former för sin organisation för att kunna möta behovet hos medborgarna på bästa sätt. I tre av de granskade stadsdelsförvaltningarna pågick en organisationsöversyn vid tiden för granskning.

I Kungsholmens stadsdelsförvaltning ingår enheterna för funktionsnedsättning och socialpsykiatri i avdelningen social omsorg. Enheten för funktionsnedsättning består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och sju handläggare. Socialpsykiatrin består av en enhetschef och tre handläggare. Enhetschefens uppdrag omfattar även vuxenenheten (missbruk). I Kungsholmen arbetar chefer och handläggare i kontorslandskap.

I Skarpnäcks stadsdelsförvaltning ingår beställarenheten för personer med funktionsnedsättning i avdelningen äldre- och funktionsnedsättning. Enheten består av en enhetschef och elva handläggare. Socialpsykiatrin ingår i utredningsenheten för vuxna i avdelningen individ- och familjeomsorg och består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och sex handläggare. Handläggarna i Skarpnäck har sina arbetsplatser på olika våningsplan.

I Älvsjö stadsdelsförvaltning ingår socialpsykiatrin i beställarenheten för personer med funktionsnedsättning som leds av en enhetschef. Inom funktionsnedsättning arbetar fyra handläggare och inom socialpsykiatrin arbetar två handläggare. Handläggarna i Älvsjö har sina arbetsplatser i samma korridor.

I Östermalms stadsdelsförvaltning består stöd och serviceenheten av en enhetschef, en biträdande chef och sju handläggare. Socialpsykiatrin leds av en enhetschef och fyra handläggare. Handläggarna i Östermalm har sina arbetsplatser i samma korridor.

Ärendeantalen i granskningen skilde sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna, från tre ärenden i Östermalm till 18 ärenden i Skarpnäck. Fördelningen mellan män och kvinnor var i stort sett jämn förutom i Kungsholmen där fyra av fem ärenden var kvinnor.

Könsfördelning granskade ärenden redovisat per stadsdelsförvaltning

Stadsdelsförvaltning	Kvinnor	Män	Totalt
Kungsholmen	4	1	5
Skarpnäck	8	10	18
Älvsjö	4	5	9
Östermalm	1	2	3
Samtliga	17	18	35

Granskningen visade att det pågick ett metodarbete i samtliga granskade stadsdelsförvaltningar för att säkerställa fungerande rutiner för såväl handläggning som ärendefördelning och intern samverkan. Kungsholmen, Älvsjö och Östermalm hade rutiner för intern samverkan, dock varierade det hur uppdaterade och aktuella de var. Bland handläggare efterfrågades en ökad tydlighet och delaktighet vid fördelning av ärenden mellan enheter.

I alla fyra stadsdelsförvaltningar förekom ärenden där den enskilde tillhörde personkrets enligt LSS men där handläggning och insatser enligt SoL beviljades genom socialpsykiatri. I dessa ärenden kunde det inte utläsas i den enskildes journal om information givits kring LSS-insatser. I flera stadsdelsförvaltningar förekom en sammanblandning av dokument och handlingar rörande SoL och LSS, både i fysisk och i digital akt. I flera akter förekom dokumentation av interna diskussioner mellan enheterna kring var ärendet skulle handläggas i samband med att den enskilde tagit en första kontakt med socialtjänsten.

Former för kontakt och tillgänglighet såg olika ut i stadsdelsförvaltningarna för respektive målgrupp. För personer vars ärende tillhörde enhet för funktionsnedsättning rådde större tydlighet än för personer tillhörande socialpsykiatri att de omfattas av stadens kontaktcenters service. Ett utvecklingsarbete pågår mellan kontaktcenter och flera stadsdelsförvaltningar i syfte att tydliggöra att kontaktcenters uppdrag även omfattar socialpsykiatriens målgrupp. I Skarpnäck tar mottagningsenheten emot alla ärenden och länkar vidare till rätt enhet.

Barnperspektivet ska beaktas i vuxenutredningar där det finns minderåriga barn. Förekomsten av beaktat barnperspektiv i utredningarna var generellt sett låg i ärendena där minderåriga barn förekom. Handläggare efterfrågar mer kompetens kring att lyfta barnperspektivet i utredningar som rör vuxna personer.

Utifrån dialogmöten med handläggare framstår introduktion och struktur vad gäller det dagliga stödet för nya handläggare på arbetsplatsen som ett utvecklingsområde.

Vid granskningen framkom att stadsdelsförvaltningarna har olika syn på nyttan av samordnad individuell plan (SIP) som ett nödvändigt verktyg för den enskilde och myndigheter i samverkan. Såväl ledning som handläggare menar att samverkan många gånger är personbundet. Kungsholmen och Östermalm beskriver kontinuerliga samverkans- och informationsmöten med externa aktörer vilket kan ses som ett brobygge mellan myndigheter till förmån för den enskilde. Ledningen i Skarpnäck talar om att handläggning och samverkan ska gynna enskildas behov och strävar efter en sammanhållen socialtjänst.

Granskningen visade att styrkor för Kungsholmen är att stadsdelsförvaltningen har en värdegrund som även är nedbruten på enhetsnivå. Det finns en fungerande handlägningsprocess i de granskade ärendena och internt finns en samverkan och helhetssyn i ärendena. Tydlig information ges till den enskilde vilket även förs in i journalanteckningar och arbetsterapeutiska bedömningar som finns i utredningar bidrar till en helhetssyn. Utvecklingsområden för Kungsholmen är att se över arbetssätt och introduktion vid nyanställning samt rutiner vid fördelning av ärenden mellan enheter.

Granskningen visade att styrkor för Skarpnäck är att det finns en rutin och daglig tid avsatt för att vid behov träffas för korta samverkansmöten där alla enheter kan delta. Mottagningsgruppen i stadsdelsförvaltningen arbetar vräkningsförebyggande riktat mot samtliga målgrupper. Vidare uppmärksammar de frågor kring våld i nära relationer och arbetar med kvalitetsutveckling enligt metoden ”Leda för resultat”. Utvecklingsområden för Skarpnäck är att se över tid mellan att ansökan inkommer och att utredning inleds samt förekomsten av efterdaterade journalanteckningar. Ytterligare utvecklingsområden är kompetensutveckling för handläggare gällande olika funktionsnedsättningar och samverkan mellan enheterna vid gemensamma ärenden.

För Älvsjös del visade granskningen styrkor i form av att flertalet utredningar inleds skyndsamt och förekomsten av arbetsterapeutiska bedömningar i utredningar som bidrar till en helhetssyn. Vidare framgår barnperspektivet i berörda ärenden och den enskildes resurser och intressen framträder i hög grad i utredningar. Enheten arbetar med resultatet från genomförd brukarundersökning. Utvecklingsområden som lyftes fram är att vissa utredningar behöver kortas ner med betoning på tillräckligt och väsentligt och att den enskildes resurser och intressen i större utsträckning behöver föras över från utredning till beställning till utförare. Metod för uppföljning av insats behöver bli mer samstämmig i arbetsgruppen och även om den interna samverkan fungerar bra behövs tydliga rutiner kring ärendefördelning.

Granskningen visade att styrkor för Östermalm är att det framgår i journal hur den enskilde har länkats till rätt enhet. Enheterna har många rutiner för handläggning, rutiner för olika former av intern granskning samt ett årshjul för planering. Vidare är arbetsgrupperna stabila. Utvecklingsområden är kompetensutveckling kring barnperspektivet, samverkansforum mellan enheterna samt skriftliga rutiner och ökad delaktighet för handläggare vid ärendefördelning mellan enheterna.

Analys av granskningsresultat

Trygghet och säkerhet

Målgruppen för granskningen har många gånger fått en ny eller förändrad diagnos senare i livet vilket ställer särskilda krav på socialtjänsten. För att kunna möta en målgrupp med komplexa behov behövs specifik kompetens hos handläggare och en individuellt anpassad kommunikation. Vidare behövs tydliga rutiner för medhandläggning, intern samverkan och ärendeöverföring mellan enheter. Handläggningen ska inte fördröjas på grund av att interna diskussioner pågår kring vilken enhet som ska handlägga ett ärende.

Rutiner för kollegiegranskning och annan intern genomgång av ärenden som återfinns på stöd och serviceenheten i Östermalm kan fylla flera viktiga funktioner som att bidra till en ökad rättssäkerhet och likställighet för enskilda.

Tillgänglighet

Granskningen visade att det finns skillnader i vilken service som ges genom stadens kontaktcenter beroende på vilken enhet och målgrupp den enskilde tillhör. Kontaktcenter bidrar till en ökad

tillgänglighet i staden och det är positivt att ett arbete pågår med att säkerställa att socialpsykiatrins målgrupp omfattas av deras service. Mottagningsenheten i Skarpnäck tar emot alla inkommande ärenden och länkar vidare till rätt enhet och detta förefaller ge en ökad grad av tillgänglighet för den enskilde.

Helhetssyn och samordning

Kontinuitet och helhetssyn i enskildas ärenden är avgörande för att säkerställa en god kvalitet i handläggningen. Personalomsättning kan påverka kontinuiteten i den enskildes ärende. I vissa fall behöver dock handlägggarbyten göras i ärenden med personer med omfattande och specifika behov.

Granskningen visade att stadsdelsförvaltningarna överlag kommit en bit på väg vad gäller att inhämta uppgifter om och beskriva den enskildes resurser, intressen och önskemål i utredningar vilket ger en helhetssyn i ärendet. Ett fortsatt utvecklingsområde är att säkerställa att sådan relevant information även överförs i beställning till utförare.

Organisatoriskt utgör Skarpnäck och Älvsjö två ytterligheter till varandra där Skarpnäcks enhet för socialpsykiatri och enhet för personer med funktionsnedsättning tillhör olika avdelningar. I Älvsjö tillhör verksamhetsområdena samma enhetschef. Vid granskningen pågick översyner och diskussion om eventuella förändringar av organisationen i tre av de fyra granskade stadsdelsförvaltningarna. Enheternas lokalmässiga placering kan påverka hur väl den interna samverkan fungerar. Granskningen visade att samverkan föreföll att fungera bättre när handläggare hade sina arbetsplatser fysiskt närmare varandra.

Kunskapsbaserad verksamhet

För att handlägga ärenden inom målgruppen ställs krav på handläggares kompetens både om funktionsnedsättningar och konsekvenser av dessa och om aktuell lagstiftning. För kunna göra korrekta bedömningar av den enskildes behov behövs läkarintyg. Flera stadsdelsförvaltningar har som rutin att även efterfråga underlag från arbetsterapeut till utredningen vilket bidrar till att ge en helhetsbild av den enskildes situation, förmåga och stödbehov.

I samtal med chefer och handläggare under granskningen återkom frågan om vikten av introduktion för nyanställda och utmaningen i att upprätthålla och arbeta efter rutiner trots vakanser och avsaknad av ledning. En genomtänkt start på en anställning bidrar sannolikt till att behålla personal vilket i förlängningen påverkar kvaliteten i

handläggningen. Nyttan och effekten av struktur och avlastning i vardagsarbetet kan inte nog understrykas. I stadens handlingsplan för att förbättra arbetsituationen för handläggare inom socialtjänsten ingår förslag på introduktionsprogram för nyanställda och förslag på mentorskap.

Ökad kompetens kring barnperspektiv i utredningar rörande vuxna efterfrågas av handläggare. Utvecklingsbehov finns inom området och det verkar råda en osäkerhet kring gränsdragningar, ansvar och befogenheter då vuxna som söker bistånd för egen del är föräldrar till minderåriga barn.

Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans

Granskningen avseende rättsäkerhet och likställighet vid handläggning av personlig assistans enligt 9 § 2 LSS genomfördes under hösten 2016. Sammanlagt granskades 43 akter i stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Spånga-Tensta och Skärholmen.

Granskningsresultat

Av sammanlagt 43 akter som granskades 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.

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 hade ungefär samma beviljade genomsnittstid per vecka medan genomsnittstiden var 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 finns skillnader i granskningsresultatet mellan stadsdelsförvaltningarna avseende utredningstider. Södermalm och till stor del Spånga-Tensta hade 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.

DUR utredningsmaterial⁵ är väl implementerat då det används i nära samtliga ärenden i de granskade stadsdelsförvaltningarna.

Det behöver framgå i utredningen 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 stadsdelsförvaltningarna att arbeta med att den enskildes resurser, intressen och önskemål behöver framgå i större utsträckning i utredningarna. Vidare är det ett utvecklingsområde för stadsdelsförvaltningarna att säkerställa att relevant information från utredning överförs i beställning till utförare.

Genomförandeplaner saknades i nära samtliga ärenden. Vidare visade granskningen att andelen individuella planer enligt LSS och andelen samordnade individuella planer var låg. Uppgift om huruvida den enskilde erbjudits en individuell plan återfanns i enstaka ärenden. Det gick således inte att utläsa i journal om den enskilde fått information om möjligheten att få en individuell plan upprättad.

Förekomsten av tidsbegränsade beslut och förlängda beslut var stor i de granskade ärendena. Granskningen visade att det förekom i Södermalm att journalföring skedde i efterhand. I Skärholmen och Spånga-Tensta skedde journalföringen i stor utsträckning löpande men den var i vissa fall knapphändig.

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. Handläggare efterfrågar överlag mer kompetens kring att lyfta barnperspektivet i utredningar som rör vuxna.

I samtliga stadsdelsförvaltningar förekom en sammanblandning av handlingar tillhörande SoL-akter och LSS-akter där personer hade insatser enligt båda lagstiftningarna.

⁵ DUR står för dokumentation, utvärdering och resultat och används vid utredning, bedömning och uppföljning i Stockholms stad inom verksamhetsområdena funktionsnedsättning och socialpsykiatri

Granskningen visade att styrkor för Södermalm är att det fanns aktuella och välskrivna DUR-utredningar i majoriteten av ärendena. Samtliga avslag hade kommunicerats. Utvecklingsområden som lyftes fram är att i högre utsträckning inhämta relevanta och aktuella läkarintyg och utlåtanden till utredning. Vidare behöver uppgifter om psykisk ohälsa tillföras utredning i de fall det är aktuellt.

För Spånga-Tenstas del visade granskningen styrkor i att det fanns aktuella beslut och att 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. Utvecklingsområden för Spånga-Tensta är att säkerställa att det finns aktuell fullmakt för kontakt med företrädare, ombud och anhöriga liksom att värdera information i intyg och underlag till utredning. Datum för undertecknade och inkomna ansökningar behöver säkerställas såväl som beslutsdatum och undertecknande av nämndens beslut.

Granskningen visade att styrkor för Skärholmen är att det framkom uppgifter om psykisk ohälsa och den enskildes intressen i de utredningar som var slutförda. Relevanta och aktuella intyg fanns i ärendena. Fullmakter för kontakter och registrerutdrag från överförmyndarnämnden fanns i ärendena och ett följebrev för kommunikering fanns framtaget och användes. Utvecklingsområden för Skärholmen är att korta ner utredningstiderna, se över förlängningar av beslut i avvaktan på utredning eller uppföljning samt beslutens läsbarhet. Ordningen i fysiska och digitala personakter behövde bli bättre.

Analys av granskningsresultat

En sammanräkning av samtliga granskade akter visade att kvinnor i genomsnitt var beviljade mer tid per vecka än män. Det skiljer sig från statistik om assistansersättning där män i genomsnitt beviljas mer tid än kvinnor. Urvalet i granskningen var dock relativt litet och några få personer med omfattande insatser kan påverka resultatet i olika riktning.

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. Det går inte att dra några säkra slutsatser kring dessa skillnader och vad de beror på. Det torde dock kunna vara så att mindre beviljad tid innebär att insatsen är beviljad till personer med mindre omfattande behov. Det skulle även kunna innebära att anhöriga vårdar och

stödjer närstående utöver vad som bedömts omfattas och tillgodoses genom personlig assistans.

Trygghet och säkerhet

Det genomgående användandet av DUR utredningsmaterial bidrar till en likställighet i staden. Det innebär en trygghet för den enskilde att utredning sker med samma verktyg oavsett var hen bor och ansöker om insatser.

Långa utredningstider från inkommen ansökan till beslut förekom framförallt i Skärholmen men även i de andra stadsdelsförvaltningarna. Den enskildes ärende ska enligt 7 § Förvaltningslagen handläggas så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. För den enskilde kan en lång väntan på beslut innebära onödigt lidande och leda till en otrygghet i tillvaron.

Det finns ingen nytta för den enskilde att rutinemässigt tillämpa beslutstider på max ett år då detta kan innebära onödig oro hos den enskilde. Det kan dock vara befogat att tidsbegränsa en insats om det kan förutses att hjälpbehovet varierar över tid. Tidsbegränsade insatser som behöver följas upp 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 när det saknas aktuella uppgifter och händelser. I Spånga-Tensta och Skärholmen skedde journalföringen till största del löpande men den var i flera ärenden knapphändig eller saknades delvis vilket skapar svårighet att följa ärendet.

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

Självbestämmande och integritet

Granskningen visade en skillnad mellan stadsdelsförvaltningarna i hur delaktig den enskilde varit i handläggningsprocessen. 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. Vidare måste fullmakt säkerställas innan kontakter tas med företrädare eller anhöriga i den enskildes ärende. Den enskilde måste vara trygg med att uppgifter om personliga förhållanden som lyder under sekretesslagstiftning hanteras korrekt och inte lämnas ut om fullmakt saknas.

Kommunen har ett uppföljningsansvar för beviljade insatser. Uppföljning är viktigt även för den enskildes del för att säkerställa att insatsen motsvarar behoven och utförs som planerat. Avsaknaden av genomförandeplaner försvårar uppföljning. Genomförandeplanen är ett verktyg för att säkerställa att den enskilde bereds möjlighet att vara delaktig i utformning och genomförande av insats utifrån egna intressen och önskemål.

Tillgänglighet

I samtliga stadsdelsförvaltningar förekom långa och omfattande biståndsbeslut. Det kan vara svårt att utläsa vad som bifallits respektive avslagits i ansökan. I Södermalm pågick ett arbete med att implementera klarspråk i bedömning av insatser. I samtliga stadsdelsförvaltningar finns ett behov av att arbeta med att balansera juridiska delar med ett lättillgängligt språk. Målgruppsanpassade beslutstexter är ett utvecklingsområde för att säkerställa att den enskilde kan förstå sitt beslut.

Former för kontakt och tillgänglighet skiljer sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna. Den generella bilden av kontaktcenter är positiv och uppfattningen är att kontaktcenter bidrar till att öka tillgängligheten för den enskilde och är en avlastning för handläggarna.

Helhetssyn och samordning

För att få en helhetsbild av den enskildes situation behöver den enskilde framträda som person i utredningen. Helhetsbilden omfattar att den enskilde kan vara förälder till minderåriga barn. Genomgående i de granskade ärendena saknades information om barnets situation, hur barnet påverkas av den vuxnes situation och behov av stöd och om stöd och information givits till barnet för egen del.

Uppgift om individuell plan enligt LSS och samordnad individuell plan återfanns i enstaka ärende. Syftet med en samordnad individuell plan är att den enskilde ska ha inflytande och vara delaktig i planering och genomförande av insatser. Genom planen ska samordningen av den enskildes insatser och stöd säkerställas.

För att hålla en god kvalitet i handläggningen krävs kontinuitet och en helhetssyn på den enskildes situation. I Spånga-Tensta och Skärholmen har de senaste årens ökade personalomsättning lett till en strategi med överrekrytering för att verksamheten ska bli mindre sårbar vid avslut av tjänst, föräldraledighet eller sjukdom.

Kunskapsbaserad verksamhet

I de granskade stadsdelsförvaltningarna pågår ett arbete med metodutveckling och framtagande och implementering av rutiner för att säkra handlägningsprocessen. Det finns en vilja och en ambition att utveckla arbetet. Värt att lyfta extra i sammanhanget är användandet av intern kollegiegranskning som bidrar till likställighet och skapar ett lärande för handläggarna.

I samtal med handläggarna i de berörda stadsdelsförvaltningarna har det framkommit att det råder en osäkerhet kring hur barnperspektivet ska beaktas utan att barnets situation ska utredas i ärenden rörande vuxna personer. De utbildningsinsatser som genomförts av socialförvaltningen och Carpe under hösten 2016 kring barnperspektiv i handläggningen har genomgående välkomnats av handläggarna.

Uppföljning av tidigare granskningar

Inspektörerna har utvecklat granskningsmodellen till att även omfatta en uppföljning som sker cirka sex månader efter genomförd granskning. Uppföljningen ger tillfälle till utvärdering och reflektion för såväl berörd verksamhet som för inspektörer.

I årsrapporten redovisas uppföljningarna som genomfördes under 2016. Uppföljning har gjorts av de granskningar som genomfördes hösten 2015 och våren 2016. Hägersten-Liljeholmen och Bromma stadsdelsförvaltningar granskades hösten 2015 och Kungsholmen, Skarpnäck, Älvsjö och Östermalm stadsdelsförvaltningar granskades våren 2016.

I Hägersten-Liljeholmen finns ett önskemål om att vara med och utveckla utbildning kring samordnad individuell plan. En målsättning är att alla handläggare ska lära sig att hålla nätverksmöten som är en viktig del i arbetet med att upprätta planer. En genomgång av samtliga ärenden planerades genom intern kollegiegranskning samt att rutinerna för hur akter ska granskas har reviderats. Vidare har en checklista tagits fram för att kunna organisera och strukturera i akterna och även underlätta rensning vid avslut av ärenden.

I Bromma har en checklista tagits fram för att kunna följa upp om det finns brister i handläggningen vilket fungerar som en internkontroll. De har även börjat arbeta med tjänstekartor som beskriver ärendeprocessen på varje enhet. Intern kollegiegranskning planeras inom socialpsykiatri. Inom funktionsnedsättning saknas tid att göra genomgångar av samtliga ärenden. Inom socialpsykiatri ska en planeringsdag på temat barnperspektiv genomföras. Mentorskap har införts och mentorerna ska arbeta nära och vara ett stöd för handläggarna. Vidare har fungerande nycklar beställts till aktskåp för att kunna låsa in akter. Inom funktionsnedsättning har man genomfört aktrensningss dagar och gått igenom en stor del av enhetens akter.

I Älvsjö har enheten arbetat med att ta fram rutiner för att lättare kunna avgöra på vilken enhet ärenden som rör personer med komplex problematik ska handläggas. En överföring av personer med personkretstillhörighet enligt LSS pågår från socialpsykiatri till funktionsnedsättning. Aktgranskning av enhetschef tillsammans med handläggare genomförs under hösten 2016 och en heldag är avsatt för rensning av akter. En rutin kommer att utarbetas för att få en samstämmighet i hur uppföljningar ska genomföras. Alla handläggare i socialtjänsten i stadsdelsförvaltningen kommer att kompetensutvecklas genom en föreläsning kring barnperspektiv. Ett arbete pågår med kompetensutveckling kring frågor som rör våld i nära relation.

I Kungsholmen har en rutin utvecklats kring överföring av ärenden till annan enhet. Inom funktionsnedsättning har en inventering genomförts tillsammans med handläggarna för att identifiera vilka rutiner som saknas. Inom socialpsykiatri pågår ett löpande arbete med att uppdatera enhetens rutinpärm. Vidare pågår ett arbete kring introduktion av nya medarbetare utifrån stadens handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för handläggare inom socialtjänsten.

I Östermalm har en organisationsförändring genomförts. Socialpsykiatri ingår efter denna under ledning av enhetschef som även leder vuxenenhet (missbruk). En biträdande enhetschef har tillsatts som arbetar med båda verksamhetsområdena. En genomgång av ärenden inom socialpsykiatri och funktionsnedsättning planeras för att identifiera om de ska handläggas på annan enhet. Vid kommande planeringsdag ska rutiner för samverkan och samarbete över enhetsgränser diskuteras och rutiner tas fram tillsammans med handläggarna. Arbetet med att belysa barnperspektivet inom socialpsykiatri pågår och man

kommer att använda de framtagna förstärkningsfrågor som vuxenenheten arbetat med sedan tidigare. Inom socialpsykiatri kommer en metodutvecklare som är anställd på ett år att ta fram en metod för intern granskning.

I Skarpnäck har en omorganisation genomförts under hösten 2016. Socialpsykiatri och funktionsnedsättning ingår nu i samma avdelning. Den ändrade organisationen innebär att kompetens används på bättre sätt och att samarbetet mellan enheter fungerar bättre. En översyn av ärenden med neuropsykiatriska diagnoser är planerad. Därefter kommer ett fortsatt arbete ske med att utveckla rutiner för handläggning. Planeringen för 2017 innefattar fokus på ett familjeorienterat perspektiv. De tidigare interna samverkansmötena har tagits bort då de inte uppfattades som effektiva när de drog ut på tiden och många som deltog på mötena inte hade koppling till aktuellt ärende. Biträdande chefer inom funktionsnedsättning och socialpsykiatri har istället avsatt en fast tid varje vecka för samverkan kring ärenden.

Sammanfattande analys

Trygghet och säkerhet

Båda granskningarna under 2016 visade att DUR utredningsmaterial är väl implementerat då det använts i nära samtliga granskade ärenden. Samtidigt har granskningarna visat att uppgifter om den enskildes intressen, resurser och önskemål återkommande saknas i utredningar. Det kan tyda på att frågor i DUR utredningsmaterial inte alltid ställs till den enskilde eller att uteblivna svar inte redovisas i utredning vilket innebär ett avsteg från stadens anvisningar för användandet av utredningsmaterialet.

Granskningarna visade vidare att det förekommer både långa utredningstider och lång tid mellan inkommen ansökan till att utredning inleds. Komplexa ärenden och omfattande behov kan vara tidskrävande att utreda och utredningen kan ta tid i väntan på läkarintyg och andra utlåtanden. Däremot är det inte tillfredsställande med långa väntetider och utredningstider då ingen utredningsaktivitet kan utläsas ur journal. Inte heller ska det förekomma att handläggningstiden blir fördröjd som följd av att man internt inte kan komma överens om vilken enhet som ska handlägga ett ärende.

Ytterligare utvecklingsområden som granskningarna visat är att se över ordningen i fysiska och digitala personakter och sammanblandningen av handlingar rörande SoL och LSS i de fall

där den enskilde haft insatser enligt båda lagstiftningarna. Journalföring behöver ske löpande med fokus på tillräckligt och väsentligt för att den enskildes ärende ska gå att följa över tid.

Självbestämmande och integritet

Granskningarna har visat att det är ett genomgående utvecklingsområde att delaktigheten för den enskilde behöver öka. Att framträda som en person och möjligheten att komma till tals i utredning, beställning och genomförandeplan behöver öka.

Granskningen avseende komplexa behov visade att information till enskilda i stort sett fungerar bra vilket är en förutsättning för att kunna ta ställning till eventuella val av insatser. Samtidigt visade granskningen att det inte gick att utläsa i journaler om personer som var beviljade SoL-insatser men som kunde vara berättigade till LSS-insatser fått information om stöd och service. Att handläggare fullgör sin informationsskyldighet är viktigt för att den enskilde ska kunna vara delaktig och själv bestämma vilka insatser hen vill ansöka om.

Tillgänglighet

Former för kontakt och tillgänglighet ser olika ut i stadsdelsförvaltningarna vad gäller respektive målgrupp. För likställighet och lika tillgång till information och service ska det inte råda skillnader beroende på om den enskildes ärende handläggs inom socialpsykiatrisk enhet eller enhet för personer med funktionsnedsättning. Det är positivt att det pågår ett utvecklingsarbete kring målgrupper som omfattas av kontaktcenter.

Helhetssyn och samordning

Att inhämta kunskap från andra professioner som exempelvis intyg och utlåtanden från läkare och arbetsterapeut är en viktig del av utredningen. Läkarintyg som beskriver konsekvenser av en funktionsnedsättning behövs för att kunna göra en korrekt bedömning av den enskildes behov. Årets granskningar visar att flera stadsdelsförvaltningar har som rutin att efterfråga intyg och underlag till utredningen vilket bidrar till en helhetsbild av den enskildes situation.

Barnperspektivet måste stärkas och barns rättigheter måste tillgodoseas i handläggningen av ärenden som rör vuxna. Ett fortsatt arbete behövs för att implementera arbetssätt och det behöver säkerställas att barnperspektivet finns med i utredningar rörande vuxna med minderåriga barn som söker stöd för egen del.

Personer med omfattande och komplexa behov har ofta många kontakter, stöd och insatser från olika huvudmän. Det innebär att behovet av samordning kan vara stort. En del i samordningen handlar om nätverksmöten och upprättande av samordnad individuell plan och individuell plan enligt LSS. Granskningarna har visat att det är ett fortsatt utvecklingsområde att både öka förekomsten och kunskapen kring dessa planer, dess användningsområden och lagstiftningen som omgärdar dem.

Kunskapsbaserad verksamhet

För att hålla en god kvalitet i handläggningen krävs kontinuitet och en helhetssyn på den enskildes situation. I de granskade stadsdelsförvaltningarna varierar personalomsättningen. För en säker myndighetsutövning och kompetensförsörjning krävs strategier. Ledning och personal vittnar dock om att personalomsättningen har ökat de senaste åren. En hög personalomsättning innebär en risk för kompetensförlust. Granskningen av personlig assistans visade att några stadsdelsförvaltningar valt att överrekrytera och tillsatt ytterligare tjänst utöver grundbemanning. Det gör att verksamheten blir mindre sårbar vid avslut av tjänst, föräldradighet eller sjukdom. De granskade verksamheterna har kommit olika långt i sitt arbete med att erbjuda introduktion och mentorskap till nya medarbetare.

Årets granskningar och uppföljningar av tidigare granskningar visade att det pågår ett omfattande arbete i stadsdelsförvaltningarna med att utarbeta och uppdatera rutiner för såväl handläggning som intern samverkan. Rutiner för intern kollegiegranskning har funnits i flera av de granskade stadsdelsförvaltningarna och uppföljningarna har visat att fler har infört arbetssättet eller planerar att införa det vilket är positivt.

Slutligen konstateras att brukarperspektivet i handläggningen enligt SoL och LSS behöver stärkas. Den enskilde behöver i större utsträckning beredas möjlighet att komma till tals och ha inflytande över utformningen av de insatser som beviljas. Sammantaget behövs ett fortsatt utvecklingsarbete för att säkerställa och underlätta handlägningsförfarandet både utifrån ett handläggarperspektiv och utifrån ett brukarperspektiv.

Planering 2017

Under 2017 kommer funktionshinderinspektörerna att genomföra en granskning av handläggning av samtliga insatser för barn 0 till 17 år enligt LSS. Huvudsakligt tema kommer att vara barns delaktighet

och rätt att komma till tals. Syftet är att kunna belysa eventuella avvikelser och skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna i handlägningsfrågorna rörande barn med funktionsnedsättning. Granskningen kommer att omfatta omkring hälften av stadsdelsförvaltningarna och beräknas pågå under hela året.



KOMMUNAL FÖRFATTNINGSSAMLING FÖR STOCKHOLM

Utgiven av KF/KS kansli

2007:8



Instruktion för funktionshinderinspektörer

Kommunstyrelsens beslut den 2 maj 2007
(PM 2007:73)

§ 1. Verksamhetens mål och inriktning

Verksamheten syftar till att säkra kvaliteten i stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Inspektörernas granskning ska ha ett generellt brukarperspektiv och vara ett komplement till annan uppföljning.

§ 2. Huvudsakliga arbetsuppgifter

Inspektören/erna ska granska beställarfunktionen och utförare inom staden, oberoende av nämnd, samt sådana privata utförare som staden har avtal med. Granskningen omfattar den verksamhet som bedrivs för personer med funktionsnedsättning som får insatser enligt socialtjänstlagen och/eller enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Missförhållanden ska omedelbart anmälas till den ansvariga nämnden.

§ 3. Organisatorisk ställning

Inspektörsfunktionen är placerad inom socialtjänstnämnden.

§ 4. Kompetenskrav

Utövare av inspektörsfunktionen ska ha adekvat högskoleutbildning och goda kunskaper om behoven hos personer med funktionsnedsättningar samt ledarerfarenhet. En av inspektörerna ska ha långvarig erfarenhet från verksamhet för personer med psykiska funktionsnedsättningar.

§ 5. Kontakter/samarbete

Inspektörerna fördelar själva arbetet inom sig. Inspektörerna ska samråda med funktionshinderombudsmannen, myndigheter med tillsynsansvar och med stadens revisorer. Inspektörerna ska samråda med äldreomsorgsinspektörerna och skolinspektörerna i gemensamma metodfrågor. Inför planeringen av kommande års inspektioner ska inspektörerna samråda med kommunstyrelsens handikappråd.

§ 6. Rapportering

När inspektionen är avslutad ska resultatet återföras till berörda enheter. Inspektionsrapport ska lämnas till berörda nämnder och deras handikappråd. Socialtjänstnämnden godkänner rapporterna och tar initiativ till spridning av goda exempel. På grundval av en sammanfattande analys av genomförda inspektioner avger inspektörerna årlig rapport till socialtjänstnämnden. Rapporten ska inlämnas till kommunstyrelsen och delges kommunstyrelsens handikappråd. Årsrapporten ska lämnas till kommunstyrelsen under februari månad påföljande år för att kunna beaktas i kommunfullmäktiges strategiska ärende i juni.

§ 7. Avgränsning

Inspektionen ska avse kvaliteten ur ett brukarperspektiv i de insatser som ges. Inspektionen avser således inte generella aspekter på handikappolitiken enligt FN:s standardregler och stadens handikappolitiska program. Generella frågor bevakas av funktionshinderombudsmannen. Den fysiska tillgängligheten i stadsmiljön tillhör inte inspektionsområdet. Däremot ska inspektörerna kunna granska tillgängligheten i den verksamhet som inspekteras.

Funktionshinderinspektörerna granskar stöd och serviceinsatser som avser alla åldersgrupper. De granskar dock inte de insatser som görs för barn med behov av särskilt stöd inom de pedagogiska verksamheterna. Dessa granskas av förskoleinspektörer, skolinspektörer, skolbarnomsorgsinspektörer och gymnasieinspektörer. De granskar inte heller den kommunala sjukvård som granskas av de medicinskt ansvariga sjuksköterskorna eller sådan äldreomsorg som granskas av äldreomsorgsinspektörerna. Gränsfall avgörs i samarbete mellan inspektörerna.

§ 8. Metoder och arbetsformer

Granskningen ska ge svar på om det stöd och den service som ges, tillgodoser det behov den enskilde har samt att insatsen ger den enskilde goda levnadsvillkor. Syftet är att säkra en god kvalitetsutveckling, förstärka likställigheten och att främja den enskildes rätt till självbestämmande och delaktighet.

Vid konstaterade brister ska inspektörerna söka klarlägga var i processen orsaken finns och föreslå åtgärder för att förhindra en upprepning.

Inspektionerna ska främst inriktas på en specifik verksamhetsform i taget inom hela staden.

De områden som, med utgångspunkt från kommunfullmäktiges inriktningsmål och stadens handikappolitiska program omfattas av inspektionen är

- Den enskildes kännedom om sina rättigheter
- Kvalitet i myndighetsutövning
- Förekomsten av individuell plan

- Den enskildes inflytande
- Den enskildes självbestämmande och integritet
- Den enskildes delaktighet
 - Socialt samspel/kommunikation

- Tillgänglighet till stödinsatser
- Kontinuitet i stödinsatser
- Helhetssyn i stödinsatsernas utformning
 - Boende
 - Arbete/sysselsättning
 - Familjeliv
 - Fritiden

- Bemötande – om de funktionshindrade blir bemötta med lyhördhet och respekt
- Personalens kompetens - om det finns personal med erforderlig kompetens

Granskningen sker genom studium av verksamhetsplaner, bemanning, arbetsmetoder, kompetensutveckling, förekomsten av individuella planer samt genom intervjuer/enkäter med brukare, gode män och anhöriga.

Vid intervjuer med brukare används de metoder som utvecklats för olika målgrupper och/eller tolkar. Inspektörerna kan ta initiativ till utveckling av uppföljningsmetoder där så behövs.

