

Handläggare
Carina Gillgren
Telefon: 08-508 25 611
Lotta Hedstad
Telefon: 08-508 25 123

Till
Socialnämnden
2017-06-13

Barns delaktighet och rätt att komma till tals i handläggning av LSS-insatser

Förvaltningens förslag till beslut

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

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Veronica Wolgast Karlberg
Avdelningschef

Sammanfattning

Aktuell granskning avser barns delaktighet och rätt att komma till tals i handläggning av LSS-insatser i stadsdelsförvaltningarna Hässelby-Vällingby, Norrmalm och Farsta. Granskningen omfattar 293 personakter, 88 flickor och 205 pojkar, i åldrarna 0 till 17 år med sammanlagt 400 insatser.

Granskningen visar att DUR utredningsmaterial används i nära samtliga granskade ärenden och att användandet är väl implementerat. Handläggare har träffat barnet vid utredning av ansökan om insats i mellan 60 och 67 procent av ärendena. Granskningen visar att löpande, relevant och tillräcklig journalföring behöver säkerställas i handläggningen. Journalföringen i Norrmalm är av hög kvalitet och ärendena är lätta att följa över tid. Norrmalm använder även kommunikationshjälpmiddel i störst utsträckning av de granskade stadsdelsförvaltningarna. Vidare visar granskningen att förekomsten av genomförandeplaner är låg. När genomförandeplan saknas ges varken barn eller vårdnadshavare en möjlighet till delaktighet i utformning av insatsen och uppföljning av insatsen försvåras. Det finns vinster för barnet med strukturerade interna samarbeten där möjligheter ges att ta del av varandras kompetenser för att ha ett familjeperspektiv och en helhetssyn i varje ärende.

Bakgrund

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

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

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

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 ledning och medarbetare
- Återkoppling till berört lokalt råd för funktionshinderfrågor
- Rapport till socialnämnden
- Rapport till berörda stadsdelsnämnder
- Uppföljning cirka sex månader efter avslutad granskning

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet 7 juni 2017. Funktionshinderrådet har behandlat ärendet 8 juni 2017.

Ärendet

Aktuell granskning avser barns delaktighet och rätt att komma till tals i handläggning av LSS-insatser i stadsdelsförvaltningarna Hässelby-Vällingby, Normalm och Farsta. Urvalet till granskningen har bestått av alla pågående ärenden rörande barn och

unga mellan 0 och 17 år med insatser enligt LSS. I urvalet ingår även pågående ärenden där senaste beslut varit ett avslag och där ärendet avvaktar prövning i domstol efter överklagande.

Granskningen har fokuserat på senaste ansökan, utredning, beslut, beställning, genomförandeplan samt journalanteckningar. En utredning kan omfatta en eller flera insatser. Granskningen har genomförts i digital akt.

Totalt omfattar granskningen 293 personakter, 88 flickor och 205 pojkar, vilket motsvarar 30 procent flickor och 70 procent pojkar. Fler pojkar än flickor är aktuella för insatser enligt LSS. Det är troligt att det hänger samman med den nationella analysen av att pojkar i högre grad får diagnos som ger rätt till insatser enligt LSS och att flickor många gånger får diagnos senare än pojkar. En person kan ha flera insatser, granskningen omfattar totalt 400 insatser enligt LSS, 121 av dem till flickor och 279 av dem till pojkar. Granskningen genomfördes under månaderna februari till maj 2017.

Totalt antal personer redovisat per åldersgrupp och kön

Åldersgrupp	Flickor	Pojkar	Totalt
0-3 år	4	2	6
4-6 år	9	17	26
7-10 år	22	54	76
11-14 år	22	72	94
15-17 år	31	60	91
Totalt	88	205	293

Totalt antal personer* med beslut redovisat per kön

Insats	Flickor	Pojkar	Totalt
Personlig assistans	7	17	24
Ledsagarservice	21	41	62
Kontaktperson	5	9	14
Avlösarservice	28	64	92
Korttidsvistelse	41	100	141
Korttidstillsyn	17	40	57
Boende för barn	2	8	10
Totalt	121	279	400

*En person kan ha flera insatser.

Hässelby-Vällingby

I Hässelby-Vällingby granskades 135 personakter, 40 flickor och 95 pojkar, vilket motsvarar 29,6 procent flickor och 70,4 procent pojkar. Granskningen omfattar 186 beslut om insats, majoriteten bifallsbeslut. En person kan ha flera insatser. Flest beslut avser

insatsen korttidsvistelse. I knappt 90 procent av ärendena finns en aktuell DUR-utredning. Andelen är något lägre för flickor än för pojkar. I knappt 60 procent av ärendena med en aktuell DUR-utredning har handläggare träffat barnet vid utredning om sökt insats. Andelen är något högre för flickor än för pojkar. 67 procent av barnen som har träffat sin handläggare har kommit till tals vid utredning om sökt insats, 60 procent av flickorna och drygt 71 procent av pojkarna. Barnets intressen framgår i utredning i stor utsträckning. Utredning och uppföljning görs återkommande i barnets skola med barnet delaktigt och kommunikationshjälpmedel används i samtal när det finns tillgängligt.

Norrmalm

I Norrmalm granskades 51 personakter, 14 flickor och 37 pojkar, med en könsfördelning på 27,5 procent flickor och 72,5 procent pojkar. Granskningen omfattar 76 beslut om insats där majoriteten är bifallsbeslut. En person kan ha flera insatser. Flest biståndsbeslut avser insatsen avlösarservice. En aktuell DUR-utredning finns i samtliga ärenden utom ett. I 62 procent av ärendena har handläggare träffat barnet vid utredning av sökt insats, andelen flickor är något lägre än andelen pojkar. Samtliga barn som träffat sin handläggare har kommit till tals i utredningen. Barnets intressen framgår i samtliga utredningar och barnets resurser framgår i stor utsträckning i utredning. Kommunikationshjälpmedel finns tillgängliga och används i samtal med barn. Inför möte skickas information och folder med bild på handläggare till barnet. Efter mötet får barnet utvärdera mötet med hjälp av anpassade frågor.

Farsta

I Farsta granskades 107 personakter, 34 flickor och 73 pojkar, vilket motsvarar 27,5 procent flickor och 72,5 procent pojkar. Granskningen omfattar 138 beslut om insats, majoriteten bifallsbeslut. En person kan ha flera insatser. Flest beslut avser insatsen korttidsvistelse. En aktuell DUR-utredning finns i drygt 75 procent av ärendena med en relativt jämn fördelning mellan könen. Av de barn som har en aktuell DUR-utredning har handläggare träffat barnet i knappt 89 procent av ärendena. Sett till det totala antalet ärenden har handläggare träffat barnet i drygt 67 procent av ärendena, 62 procent av flickorna och knappt 70 procent av pojkarna. Drygt 75 procent av barnen som har en aktuell DUR-utredning har kommit till tals vid utredning av insats och spridningen är jämn mellan könen. Barnets intressen framgår i majoriteten av aktuella DUR-utredningar och resurser framgår i flertalet utredningar. Det finns dokumenterat i utredningar att barnet får information om varför möte äger rum och om rätten att säga nej.

Barnet får utvärdera mötet med hjälp av bildstöd. I några utredningar framgår att information givits om anhörigstöd.

Granskningsresultat samtliga stadsdelsförvaltningar

En del i granskningen har varit att belysa eventuella skillnader mellan de granskade stadsdelsförvaltningarna om sådana noteras. I Hässelby-Vällingby och Farsta är majoriteten av ärendena med insatsen avlösarservice beviljade 1 till 10 timmar per månad. I Norrmalm är majoriteten av ärendena beviljade 11 till 20 timmar per månad. I Hässelby-Vällingby finns flest beslut i åldersgruppen 11-14 år och i Norrmalm och Farsta finns flest beslut i åldersgruppen 7 till 10 år.

I Hässelby-Vällingby och Norrmalm är insatsen ledsagarservice främst beviljad i åldersgruppen 15 till 17 år. Ett antal barn i åldersgruppen 11 till 14 år är beviljade insatsen i båda stadsdelsförvaltningarna. I Farsta återfinns majoriteten av besluten om ledsagarservice i åldersgruppen 7 till 10 år och spridningen är relativt jämn i åldersgrupperna 11 till 14 år och 15 till 17 år. Två barn i den yngsta åldersgruppen 0 till 6 år är beviljade insatsen. I Hässelby-Vällingby och i Farsta är det är något fler beslut i tidsspannet 11 till 20 timmar per månad än i tidsspannet 1 till 10 timmar per månad. I Norrmalm är det lika många beslut i tidsspannet 11 till 20 timmar per månad som i tidsspannen 21 till 30 och 31 till 40 timmar per månad. Norrmalm har inga biståndsbeslut i tidsspannet 1 till 10 timmar per månad.

Granskningen visar en variation i omfattningen av beviljad tid för insatserna avlösarservice och ledsagarservice i stadsdelsförvaltningarna. Det är även skillnader gällande vilka åldersgrupper som beviljas insatsen där Farsta beviljar ledsagarservice till aktiviteter utanför hemmet till yngre åldersgrupper än övriga granskade stadsdelsförvaltningar. Det kan anses avvika från en gängse uppfattning om föräldraansvaret för yngre barn och lagstiftarens intention med insatsen.

Trygghet och säkerhet

DUR utredningsmaterial används i nära samtliga granskade ärenden och visar att användandet är väl implementerat. I Norrmalm finns aktuella DUR-utredningar i nära samtliga ärenden. Aktuella DUR-utredningar saknas i flera ärenden i Hässelby-Vällingby och i Farsta. Förlängningar av beslut förekommer på kortare eller längre tid. I vissa fall är utredningar både ett och två år gamla eller äldre än så och innehåller inaktuella uppgifter. Att det saknas aktuella utredningar och att beviljade insatser inte har följts upp innebär ett avsteg från anvisningarna för DUR utredningsmaterial och ett

avsteg från en korrekt handlägningsprocess. För barnet innebär detta olika möjligheter i staden att komma till tals och att vara delaktig i sitt ärende.

Löpande journalföring behöver säkerställas i handläggningen och barnets ärende ska gå att följa över tid. Granskningen visar på en stor variation i journalföringen, både att den är knapphändig eller saknas under lång tid (upp till flera år) och att den i vissa fall innehåller för mycket information som saknar relevans. I många av de granskade ärendena har det dock funnits exempel på relevant, tillräcklig och aktuell journalföring. Journalföringen i Norrmalm är av hög kvalitet och ärendena är lätta att följa över tid.

Självbestämmande och integritet

I de granskade stadsdelsförvaltningarna har handläggare träffat vårdnadshavare på möte i majoriteten av ärendena. Handläggare har träffat barnet vid utredning av ansökan om insats i mellan 60 och 67 procent av ärendena. Genomgående i de ärenden där handläggare inte har träffat barnet saknas en uppgift om anledning till det. Det saknas även uppgift om skäl till att barnet inte kommit till tals i många ärenden. Genom att inte inkludera barnet blir det svårt att få en korrekt bild av barnets funktionsförmåga och egna önskemål och inte minst får barnet inte sina rättigheter tillgodosedda. För att tillvarata barns rättigheter konstaterar inspektörerna att det i väsentligt högre utsträckning behöver dokumenteras hur barnet erbjudits möjlighet att vara delaktig och skäl till varför barnet inte kommit till tals.

För att utöva rätten att komma till tals kan stöd behöva erbjudas utifrån ålder och funktionsnedsättning. Granskningen visar att det i mindre omfattning finns uppgifter om att kommunikationshjälpmedel använts i samtal med barn. I Norrmalm finns material framtaget och används i samtal med barn i störst utsträckning av de granskade stadsdelsförvaltningarna. Norrmalm låter barnet utvärdera mötet med anpassade frågor. I Farsta har handläggare i några ärenden använt ett bildstöd med tre ”skattningsgubbar” för att låta barnet utvärdera samtalet och barnets svar har nedtecknats i utredningen. Handläggarna på Norrmalm använder sig av ett spel där både handläggare och barn ställer frågor till varandra. Genom att handläggaren träder in på barnets arena kan det ses som ett sätt för inblandade att bli mer jämbördiga i utrednings- och uppföljningsförfarandet.

Tillgänglighet

Det finns en variation i var handläggare träffar barnet i samband med utredning och uppföljning av insats. Flexibiliteten hos

handläggare är viktig för att kunna möta barnet och det är positivt att kunna ta del av exempelvis skolans kommunikationshjälpmedel om mötet äger rum där. Stockholms stad har låtit föreningen Maskrosbarn inreda ett samtalsrum för barn på varje stadsdelsförvaltning. Beroende på organisation och placering av enheter varierar tillgängligheten på rummet för de handläggare som träffar barn med funktionsnedsättning.

Helhetssyn och samordning

För att få en helhetsbild av barnets situation behöver barnet framträda som en person i utredningen. Sammantaget visar granskningen att pojkars intressen i högre grad än flickors framgår i utredning. Samtidigt förs information om intressen, resurser eller önskemål från utredning över till beställning i låg utsträckning oavsett barnets kön. Att nödvändig information för genomförandet av insatsen går förlorad är en genomgående risk i handläggningsprocessen.

Förekomsten av aktuella genomförandeplaner är låg i de granskade stadsdelsförvaltningarna. Genom avsaknaden av genomförandeplan ges varken barn eller vårdnadshavare en möjlighet till delaktighet i utformning av insatsen och uppföljning av insatsen försvåras.

Kunskapsbaserad verksamhet

Det finns en fungerande intern samverkan i de granskade stadsdelsförvaltningarna där organisation och rutiner ser olika ut. I Farsta finns en barnchecklista för internt samarbete mellan enheter. Inspektörerna ser att det finns vinster för barnet med strukturerade samarbeten där möjligheter ges för att ta del av varandras kompetenser för att ha ett familjeperspektiv och en helhetssyn i varje ärende.

Inom socialförvaltningen pågår ett arbete tillsammans med representanter från några stadsdelsförvaltningar med att ta fram ett digitalt kommunikationsstöd. Det är positivt att arbetet pågår då det finns ett behov och en efterfrågan hos handläggarna att ha tillgång till olika kommunikationshjälpmedel för att delaktiggöra barnen de möter.

Granskningen visar att det finns variationer mellan könen och mellan stadsdelsförvaltningarna gällande förekomst av DUR-utredning, om handläggare träffat barnet och om barnet har kommit till tals. Variationer finns på samma sätt kring om intressen, resurser och önskemål framgår av utredning och överförs till beställning. Utifrån variationerna kan inspektörerna inte uttala sig om huruvida det föreligger strukturella skillnader mellan könen. Det är dock

angeläget att i kommande granskningar fortsatt fokusera och uppmärksamma eventuella skillnader emellan könen för att säkerställa att könsdiskriminering inte förekommer.

Sammantaget behövs ett fortsatt utvecklingsarbete för att öka delaktigheten hos barn med funktionsnedsättning. Alla barn ska ges möjlighet att komma till tals kring insatser som rör dem själva.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas granskning av barns delaktighet och rätt att komma till tals i handläggning av LSS-insatser vid tre stadsdelsförvaltningar. Vidare att rapporten överlämnas till berörda stadsdelsnämnder.

Bilagor

1. Barns delaktighet och rätt att komma till tals i handläggning av LSS-insatser.