

PM 2017:198 RVI (Dnr 151-457/2017)

Funktionshinderinspektörernas årsrapport för 2016

Rapport från socialnämnden

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Funktionshinderinspektörernas årsrapport för 2016 godkänns enligt bilaga till promemorian.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift att utifrån instruktioner från kommunstyrelsen 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 och kontakter med brukargrupper sker kontinuerligt för att ta del av olika målgruppers angelägna frågor. Bevakningen av likställigheten över staden samt spridning av goda exempel från de granskade verksamheterna är en viktig del av arbetet i syfte att stimulera verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete. Lagstiftning, förordningar, föreskrifter, kommunfullmäktiges mål och stadens riktlinjer ska vara styrande för inspektörernas arbete. I funktionshinderinspektörernas arbete ingår att årligen avlämna en rapport över årets verksamhet till socialnämnden och kommunstyrelsen och dess råd för funktionshinderfrågor.

Under år 2016 har granskning genomförts av sju stadsdelsnämnder avseende stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Vid fyra nämnder granskades helhetssyn och tillgänglighet rörande personer med komplex problematik och vid tre stadsdelsnämnder avseende rättssäkerhet och likställighet i handläggningen av personlig assistans. Under året har även två uppföljningar av tidigare granskningar genomförts. Föreliggande rapport sammanfattar dessa granskningar och uppföljningar.

Beredning

Ärendet är initierat av socialnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret instämmer i socialtjänstinspektörernas slutsatser i föreliggande rapport och betonar vikten av att stärka barnperspektivet, inrättande av SIP och tillgängligheten i handläggningen av ärendena inom verksamhetsområdet.

Mina synpunkter

Funktionshinderinspektörernas granskningar är en viktig del i stadens kvalitetsarbete. Genom att identifiera brister och utmaningar i stadens verksamheter, men också styrkor och goda exempel, kan vi ständigt arbeta mot att förbättra arbetet med att ge stöd och service till personer med funktionsnedsättningar. I årsrapporten för 2016 redovisar funktionshinderinspektörerna sammanfattande slutsatser av de granskningar som gjorts under året.

Det är mycket positivt att förra årets granskningar lyfter barnperspektiv, delaktighet och likställighet, tre oerhört viktiga frågor. Precis som inom andra delar av socialtjänsten är det viktigt att uppmärksamma barns situation inom verksamhetsområdet stöd och service till personer med funktionsnedsättning, även när det är vuxna som ansöker om stöd. Barns röster behöver höras, både i det enskilda ärendet och på övergripande strategisk nivå, för att stadens insatser bättre ska kunna motsvara barns behov.

Rapporten visar också på att arbetet för att skapa delaktighet behöver stärkas och vidareutvecklas. En utmaning kring att skapa delaktighet för personer med funktionsnedsättningar är att det i många fall är anhöriga som för personens talan. Anhöriga är viktiga samarbetspartners kring den enskilde, och gör ofta omfattande insatser för att ge stöd och omvårdnad till sin närstående. Men detta innebär också utmaningar i att ge möjlighet för den enskilde individen att uttrycka sina egna viljor och önskemål. Därför är det viktigt att utveckla anpassade kommunikationslösningar och metoder för att säkerställa att individen kommer till tals, får makt och inflytande över de beslut som berör hen.

Personer med funktionsnedsättningar har ofta kontakt med flera myndigheter som ansvarar för olika insatser. En fungerande samverkan förenklar för den enskilde individen och dess närstående, som inte själva ska behöva lägga ner tid och energi på att samordna insatser och kontakter. För att skapa en sammanhållen vårdkedja finns verktyget samordnad individuell plan (SIP), som upprättas tillsammans med brukaren. Av granskningarna framkommer att det idag förekommer SIP i låg utsträckning och att det finns en varierande syn på nyttan med planerna. För att åstadkomma en förändring för brukarna vill jag därför betona vikten av att fortsatt utveckla och stimulera arbetet med SIP i staden.

Funktionshinderinspektörerna framhåller att en hög personalomsättning innebär en risk för kompetensförlust, och att det därför behövs strategier för att säkra kompetensförsörjningen. Jag vill i sammanhanget betona vikten av att nyanställd personal erbjuds intern introduktion och mentorskap, i enlighet med de förslag som finns i stadens handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare.

Stockholmarna ska få det stöd och den hjälp de behöver oavsett var i staden de bor. Av rapporten framgår att vi behöver stärka likställigheten i biståndsbedömningen av insatserna för personer med funktionsnedsättning. Här finns mycket att göra, bland annat genom utbildningsinsatser och stadens riktlinjer. Funktionshinderinspektörernas rapporter utgör därför ett viktigt underlag i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Funktionshinderinspektörernas årsrapport för 2016 godkänns enligt bilaga till promemorian.

Stockholm den 13 september 2017

ÅSA LINDHAGEN

Bilaga

Funktionshinderinspektörernas rapport för 2016

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Sammantaget har funktionshinderinspektörerna funnit utrymme för förbättringar inom ett antal områden. I vissa fall befinner utredningstiderna vara oacceptabelt långa. Även om det är komplexa fall så är det inte acceptabelt att vissa sökande har fått vänta tio månader på att deras ärende ska avgöras, samt att det bedöms som att vissa utredningar periodvis ligger nere på grund av organisatoriska oklarheter.

Att barnperspektivet inte har beaktats i merparten av de fall då barn funnits med i familjen är oroväckande och visar på att detta är en fråga som måste prioriteras. Vi har tidigare lyft frågan om att föräldrars rätt till insatser för att kunna följa med sina barn på aktiviteter måste stärkas. Såväl föräldrarnas möjlighet att vara förälder, som barns möjligheter till en bra uppväxt, måste beaktas.

Grundläggande bakom LSS-reformen är rätten för varje person med funktionsnedsättning att vara en individ som andra och så långt som möjligt själv bestämmer över sitt liv. Brukarperspektivet måste förtydligas både när det gäller brukarnas möjlighet att komma till tals och att deras intressen och önskemål noteras. Med tanke på den omfattande dokumentationen framstår det som märkligt att viktiga frågor om brukarens inställning och berättelse inte fångas upp.

Personalomsättningen är inget nytt problem men det är dock oroväckande att personal och ledning vittnar om att personalomsättningen har ökat de senaste åren. Den socialdemokratiska ledda majoriteten hänvisar till sin handlingsplan, men mer måste göras. Introduktions- och mentorskapsprogram för nya medarbetare är viktigt men karriär och löneutveckling för etablerade medarbetare är minst lika viktigt för att få personalen att stanna kvar. Större möjligheter till specialisering skulle kunna utgöra en form av karriärutveckling som dels skulle öka rättssäkerheten och dels kunna leda till en mer effektiv handläggning av ärenden.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift att utifrån instruktioner från kommunstyrelsen 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 och kontakter med brukargrupper sker kontinuerligt för att ta del av olika målgruppers angelägna frågor. Bevakningen av likställigheten över staden samt spridning av goda exempel från de granskade verksamheterna är en viktig del av arbetet i syfte att stimulera verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete. Lagstiftning, förordningar, föreskrifter, kommunfullmäktiges mål och stadens riktlinjer ska vara styrande för inspektörernas arbete. I funktionshinderinspektörernas arbete ingår att årligen avlämna en rapport över årets verksamhet till kommunstyrelsen.

Under 2016 har granskning genomförts av sju stadsdelsnämnder avseende stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Vid fyra nämnder granskades helhetssyn och tillgänglighet rörande personer med komplex problematik och vid tre stadsdelsnämnder avseende rättssäkerhet och likställighet i handläggningen av personlig assistans. Under året har även två uppföljningar av tidigare granskningar genomförts.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 28 februari 2017 att godkänna rapporten och att överlämna den till kommunstyrelsen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 januari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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.

Granskningsresultat

Årets granskningar visade att DUR utredningsmaterial är väl implementerat i de granskade stadsdelsförvaltningarna. Det innebär en trygghet för den enskilde att utredning sker med samma verktyg oavsett var hen bor och ansöker om insatser. Samtidigt saknas uppgifter återkommande om den enskildes intressen, resurser och önskemål återkommande saknades i utredningar och beställningar. Det kan tyda på att frågor i DUR utredningsmaterial inte alltid ställs till den enskilde eller att uteblivna svar inte redovisas i utredning.

Båda granskningarna visade att den enskildes delaktighet i handlägningsprocessen behöver öka. Det behöver i ökad utsträckning framgå i utredning och journal hur den enskilde har beretts möjlighet att komma till tals och om kommunikationsstöd har behövts.

Granskningarna visade vidare att det förekommer både långa utredningstider och lång tid

mellan inkommen ansökan till att utredning inleds. Att utreda komplexa ärenden och omfattande behov kan vara tidskrävande och utredningen kan ta tid i väntan på läkarintyg och andra utlåtanden som efterfrågats som underlag. Beskrivning av konsekvenser av en funktionsnedsättning behövs för att kunna göra en korrekt bedömning av den enskildes behov och bidrar till en helhetsbild av den enskildes situation. Det är därför positivt att flera stadsdelsförvaltningar har som rutin att efterfråga intyg och underlag till utredningen från exempelvis läkare och arbetsterapeut. Det är däremot inte tillfredsställande med långa väntetider och utredningstider när ingen utredningsaktivitet kan utläsas ur journal. Svårigheter att internt avgöra vilken enhet som ska handlägga ett ärende ska inte bidra till lång utredningstid.

Båda granskningarna visade att det finns ett behov av fortsatt utvecklingsarbete för att stärka barnperspektivet i handläggningen av ärenden som rör vuxna. Bland handläggare verkar det råda en osäkerhet kring gränsdragningar, ansvar och befogenheter när vuxna som söker bistånd för egen del är föräldrar till minderåriga barn. Vidare behöver det säkerställas att det i utredningen ingår 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. De utbildningsinsatser som genomförts av socialförvaltningen och Carpe under hösten 2016 kring barnperspektiv i handläggningen har genomgående välkomnats av handläggarna.

Förekomsten av samordnade individuella planer (SIP) och individuella planer enligt LSS var låg i båda granskningarna. Det fanns en variation i synen på samordnad individuell plan som ett användbart verktyg för att samordna den enskildes insatser. För att säkerställa den enskildes inflytande och delaktighet liksom för att skapa en helhetssyn kring den enskildes situation behöver en ökad samordning genom dessa planer ske. Granskningarna har visat goda exempel på både intern och extern samverkan. Kontinuerliga samverkans- och informationsmöten kan ses som ett brobygge mellan enheter och externa aktörer till förmån för den enskilde.

Det ser olika ut i stadsdelsförvaltningarna kring former för kontakt och tillgänglighet beroende på målgruppsstillhörighet. 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. 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 arbete.

I de granskade stadsdelsförvaltningarna varierar personalomsättningen. En hög personalomsättning innebär en risk för kompetensförlust. För en säker myndighetsutövning och kompetensförsörjning krävs strategier. Granskningen av personlig assistans visade att några stadsdelsförvaltningar valt att överrekrytera och tillsatt ytterligare tjänst utöver grundbemanning. Det gör verksamheten mindre sårbar vid avslut av tjänst, föräldraledighet eller sjukdom. I stadens handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för handläggare inom socialtjänsten ingår aktiviteter som introduktionsprogram för nyanställda och mentorskap. Årets granskningar visade att verksamheterna kommit olika långt i sitt arbete med att erbjuda intern introduktion och mentorskap till nya medarbetare.

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.

Uppföljning

Inspektörerna har utvecklat granskningsmodellen till att även omfatta en uppföljning som sker cirka sex månader efter genomförd granskning. Under 2016 har uppföljningar gjorts i stadsdelsförvaltningarna Hägersten-Liljeholmen och Bromma som granskades hösten 2015 och Skarpnäck, Älvsjö och Östermalm som granskades våren 2016. Uppföljningarna visade att det pågår ett arbete med att ta fram, uppdatera och implementera rutiner och metoder. I

några stadsdelsförvaltningar har planerade organisationsförändringar genomförts. Granskningarna och uppföljning av tidigare granskningar visade att det pågår ett omfattande utvecklingsarbete i stadsdelsförvaltningarna med att utarbeta och uppdatera rutiner för såväl handläggning som intern samverkan. I majoriteten av de granskade stadsdelsförvaltningarna fanns rutiner för intern kollegiegranskning eller så pågick ett arbete med att ta fram sådana rutiner. Intern kollegiegranskning bidrar till likställighet och skapar ett lärande för handläggarna.

Planering 2017

Under 2017 kommer funktionshinderinspektörerna att genomföra en granskning av handläggning av samtliga insatser för barn 0 till 17 år enligt LSS på temat barns delaktighet och rätt att komma till tals

Beredning

Ärendet har initierats av socialnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad arbetar målinriktat med att utveckla och förbättra kvaliteten inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning och inom socialpsykiatri. Inriktningen för funktionshinderinspektörernas arbete syftar till att säkra kvaliteten i stöd och service till personer med funktionsnedsättning i stadens verksamheter vilket ligger i linje med kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet 4.6 *Stockholm är en tillgänglig stad för alla*.

Ett tydligt utvecklingsområde är att det råder skillnader kring former för kontakt och tillgänglighet beroende på om den enskildes ärende handläggs inom socialpsykiatri eller enhet för personer med funktionsnedsättning. Stadsledningskontoret menar att för likställighet och lika tillgång till information ska den organisatoriska tillhörigheten för den enskilde inte spela någon roll. 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 arbete.

Genomgående i granskningarna saknades ett barnperspektiv i de ärenden där minderåriga barn förekom. Det finns ett tydligt utvecklingsområde att tydliggöra gränsdragningar, ansvar och befogenheter då vuxna som söker bistånd för egen del är föräldrar till minderåriga barn. Stadsledningskontoret vill särskilt lyfta att samverkan är en nyckelfaktor för att hantera de utmaningar som socialtjänsten möter inom omsorgen om personer med funktionsnedsättningar och inom socialpsykiatri. Den specialiserade organisationen är beroende av tät samverkan för att kunna möta de komplexa behov som finns hos målgrupperna, inte minst för att tillvarata barnperspektivet. Genom tät samverkan och samordnade insatser utnyttjas resurserna maximalt, den sammantagna kompetensen ökar och det professionella bemötandet stärks.

Granskningen konstaterade att förekomsten av samordnade individuella planer (SIP) och individuella planer enligt LSS var låg i granskningarna. Stadsledningskontoret instämmer i inspektörernas slutsatser att en ökad samordning genom dessa planer behövs för att säkerställa den enskildes inflytande och delaktighet samt för att skapa en helhetssyn kring den enskildes situation.

Uppföljningen av genomförda granskningar visar att flertalet av stadsdelsförvaltningarna arbetat aktivt med att åtgärda bristerna som framkom, ett arbete som fortgår. Stadsledningskontoret vill särskilt lyfta socialtjänstinspektörernas arbetssätt med

uppföljningar vilket bidrar till ett aktivt utvecklingsarbete i stadens verksamheter vilket är positivt. Funktionshinderinspektörernas granskningar är ett komplement till annan kvalitetsuppföljning för att säkra kvaliteten i stöd och service till personer med funktionsnedsättning och bidra till en likvärdig kvalitet i stadens verksamheter. Stadsledningskontoret vill särskilt lyfta möjligheterna för övriga stadsdelsnämnder att integrera dessa granskningar i sitt eget kvalitetsarbete.