



Handläggare: Johan Bonander
Tfn: 508 25 601

TJÄNSTEUTLÅTANDE SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2006-04-10 2006-04-25
DNR 119-0759/2005

Till
Socialtjänstnämnden

Yttrande över revisionsrapport "Rättssäkerhet för personer med funktionshinder inom tre stadsdelar i Stockholm".

1 bilaga

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner socialtjänstförvaltningens förslag till yttrande och överlämnar det till kommunstyrelsen.

Dag Helin

Vera Josefsson

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat rättssäkerheten för personer med funktionshinder i tre stadsdelsnämnder; Hägersten, Norrmalm och Skärholmen. Granskningen omfattar insatserna kontaktperson och daglig verksamhet enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Kontoret konstaterar att rättssäkerheten inte är tillgodosedd i alla granskade ärenden vad gäller genomförandet av beslut om insatser och dokumentation och att stadsdelsnämnderna borde vidareutveckla sina system för genomförande och uppföljning. Revisionskontoret anser vidare att socialtjänstnämnden borde haft bättre framförhållning för att i rätt tid ta fram riktlinjer för utförardokumentation som stöd för stadsdelsnämnderna. Förvaltningen håller med om det och har under hösten tagit fram riktlinjer för utförardokumentation som behandlats av socialtjänstnämnden och snart ska behandlas av kommunstyrelsen. Revisionskontoret bedömer vidare att kontaktverksamhetens riktlinjer - som är gemensamma för socialtjänstens individ och familjeomsorg, socialpsykiatri och omsorgen om funktionshindrade - bör särskiljas och anpassas till de behov och förutsättningar som finns inom respektive verksamhetsområde. Förvaltningen instämmer och avser att under våren presentera nya riktlinjer för kontaktpersoner som är anpassade till omsorgen om funktionshindrade.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom staben för utredning och projekt. Ärendet har behandlats av socialtjänstnämndens handikappråd 060420.

Bakgrund

Stadens revisorer har under senare år uppmärksammat situationen för personer med funktionshinder. Syftet med den nu genomförda granskningen har varit att bedöma om stadsdelsnämnderna har en systematisk uppföljning och kontroll av att de beslutade insatserna blir verkställda och om de genomförs på avsett sätt. Revisionskontoret har också granskat dokumentationen och huruvida den är korrekt, väsentlig och tillräcklig i de enskilda ärendena. Rapporten har överlämnats till de granskade stadsdelsnämnderna och till socialtjänstnämnden för yttrande senast 2006-04-28. Rapporten bifogas.

Revisionsrapporten i korthet

Revisionskontoret har i sin rapport ”Rättssäkerhet för personer med funktionshinder inom tre stadsdelar i Stockholm” valt att granska insatserna kontaktperson och daglig verksamhet enligt LSS. Revisionskontoret valde också att granska insatsen kontaktperson mer ingående utifrån de iakttagelser som gjordes vid den föregående granskningen (Rapport 1, jan 2004) som avsåg ej verkställda beslut och domar inom omsorgen om funktionshindrade. I denna rapport konstaterade revisionskontoret att det var nödvändigt att stadsdelsnämnderna effektiviserade sitt arbete med att rekrytera och behålla kontaktpersoner. Personer med funktionshinder får ibland vänta oacceptabelt lång tid innan beslut verkställs.

Revisionskontoret anser också, att, om beslut inte kan verkställas inom rimlig tid bör stadsdelsnämnden besluta om ett avslag, som går att överklaga. Vidare valde revisionskontoret att granska insatsen daglig verksamhet. Insatsen avser en meningsfull sysselsättning som är av stor betydelse för personer som är i yrkesverksam ålder, saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Rättssäkerhet

Stadens revisorer har granskat rättssäkerheten för personer med funktionshinder inom stadsdelsnämnderna Hägersten, Norrmalm och Skärholmen. Revisorerna har bedömt om stadsdelsnämnderna har en systematisk uppföljning och kontroll av att beslutade insatser blir verkställda och om det finns en korrekt, väsentlig och tillräcklig dokumentation i enskilda ärenden. Revisionskontoret har utgått från de lagar, föreskrifter och riktlinjer som styr verksamheten. I de granskade stadsdelarna har revisorerna intervjuat enhetschefer för beställare, biståndshandläggare och enhetschefer som ansvarar för insatserna kontaktperson och daglig verksamhet. Intervjuerna har gjorts för att få en bild av hanteringen av enskilda ärenden samt pågående

utvecklingsarbete inom stadsdelsförvaltningen. Det som revisorerna granskade hos biståndshandläggarna var dokumentation i genomförandet av beslutade insatser. Även andra faktorer som har betydelse för genomförandet av insatsen har granskats såsom om nämnden har en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning, samverkan mellan beställare och utförare och hur lagar, föreskrifter och riktlinjer följs.

Organisation

Revisionskontoret konstaterar att det är upp till varje stadsdelsnämnd att besluta vilken organisation man anser vara den mest effektiva och ändamålsenliga för verksamheten. Följaktligen ser organisationen för omsorgen om funktionshindrade olika ut i de granskade förvaltningarna. Revisionskontoret finner att stadsdelsnämnderna har en ändamålsenlig organisation, förutom för utförarverksamheten för insatsen kontaktperson i två av stadsdelsnämnderna. I en stadsdelsnämnd är verksamheten delvis en blandning av beställare- och utförarfunktion. I en stadsdelsnämnd har man en splittrad organisation med sex utförare som genomför insatsen. Där bör nämnden reducera antalet utförare för att få en mer samlad organisation. Revisionskontoret anser vidare att det finns ett samförstånd mellan beställare och utförare i de olika stadsdelsförvaltningarna men att man saknar fastställda arbetsformer för hur dialog och samarbete ska gå till.

Genomförande av beslut

Det är viktigt för den enskildes rättssäkerhet att beslut verkställs inom rimlig tid och på avsett sätt. En uppföljning av genomförandet av beslutad insats är ett sätt att kontrollera själva verkställigheten av ett beslut. I de tre stadsdelsförvaltningarna hade det till största del varit möjligt att verkställa beslut om kontaktperson i rimlig tid, dvs. inom tre månader. I vissa särskilda ärenden kunde det dock ta något längre tid. Generellt sett har tillgången till kontaktpersoner har blivit bättre sedan en rekryteringskampanj genomfördes av socialtjänstförvaltningen åren 2003-2004. Det fanns vid granskningstillfället sammanlagt tio ej verkställda beslut om kontaktperson i de tre granskade stadsdelsförvaltningarna.

Revisionskontoret fann vidare att beslut om daglig verksamhet i regel verkställdes inom tre månader. Före beslut om plats kan den enskilde också praktisera en kortare tid inom en daglig verksamhet och har då möjlighet att själv få bestämma vilken sysselsättning han/hon vill ha. De tre dagliga verksamheter som granskades utsåg en stödperson som ska svara för kontakter, planering, uppföljning och dokumentation. Revisionskontoret anser att stödpersonens ansvar för genomförande och dokumentation bör vara dokumenterad inom utförarenheterna. Biståndshandläggarnas ansvar för uppföljning av beslutade insatser är tydligt uttalat i de tre stadsdelsförvaltningarna men man saknar dokumenterade rutiner för uppföljning. Enligt revisorerna behöver stadsdelsnämnderna vidareutveckla sina system för uppföljning och kontroll av hur beslutade insatser genomförs. Det bör också rapporteras till nämnderna om ej verkställda beslut och ej

verkställda domar. Alla de tre stadsdelsförvaltningarna rapporterar till nämnden om ej verkställda domar. Rapportering av ej verkställda beslut har en stadsdel rutiner för medan en annan stadsdel inte tar beslut om kontaktperson innan det är klart att beslutet går att verkställa.

Stödet till beställare och utförare

Beställare och utförare i stadsdelsförvaltningarna i staden deltar i olika nätverksträffar för erfarenhetsutbyte och diskussioner. Det kan vara diskussioner om verksamheten och samarbete mellan beställare och utförare eller nätverksmöte för utförare av insatsen kontaktperson där man diskuterar frågor som berör just kontaktpersonverksamheten. I de tre granskade stadsdelsförvaltningarna är stadens riktlinjer kända för biståndshandläggarna. Det som framkommer i revisorernas granskning är emellertid att inga enhetliga rutiner för hantering av ärenden och dokumentation finns. Det innebär att det finns olikheter i arbetssätt inom en och samma stadsdelsförvaltning.

Behov av nya riktlinjer

Revisionskontoret konstaterar att de riktlinjer som finns för kontaktverksamheten, och som är gemensamma med Individ och familjeomsorgen och Socialpsykiatrin inte är ändamålsenliga för insatsen kontaktperson enligt LSS.

Rutiner för dokumentation

För utförare inom daglig verksamhet saknas rutiner för dokumentation. Alla tre stadsdelsförvaltningarna är medvetna om bristerna och efterlyser stadsövergripande stöd och mallar för utförardokumentationen. Lagar, föreskrifter och riktlinjer är dock kända av utförarna.

Aktgranskning - Biståndshandläggare

Revisionskontoret granskade sammanlagt 56 beslut om kontaktperson och daglig verksamhet. Enligt revisionskontoret var inte dokumentationen tillräcklig, väsentlig och korrekt i merparten av de granskade ärendena. Dokumentationen av genomförandet var i stora delar tillräcklig men dokumentationen om ej verkställda beslut om kontaktperson borde bli bättre. Vidare saknade en fjärdedel av de granskade akterna aktuella beslut om daglig verksamhet vilket innebär att den enskildes rättssäkerhet inte är tillgodosedd.

Aktgranskning - Utförare

Revisionskontoret granskade sammanlagt 51 beslut om kontaktperson och daglig verksamhet. Revisionskontoret anser att utförardokumentationen är ett utvecklingsområde. Det fanns inte tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation hos utförarenheterna i de tre stadsdelsförvaltningarna. Det saknades vid tiden för granskningen riktlinjer för hur utförardokumentation ska läggas upp för att uppfylla kraven på en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation. Vidare saknades genomförandeplaner inom daglig verksamhet och skriftliga rutiner för journalföring. Revisionskontoret konstaterade vidare

att beställarna inte i tillräcklig omfattning angav tydliga mål som underlag för genomförande.

Individuell plan

Revisionskontoret påtalar att det åligger LSS-handläggare att mer aktivt informera och upprätta individuell plan. Alla som inte avböjt möjligheten att få en plan bör ha en. Revisionskontoret konstaterar dock att alla tre stadsdelsförvaltningarna informerar om möjligheten att få en individuell plan i samband med beslut.

Socialtjänstförvaltningens synpunkter

Revisionskontoret konstaterar att på grund av att stadsdelsnämnderna organiserar sin verksamhet på olika sätt ser samarbetsformerna mellan beställare och utförare olika ut. Socialtjänstförvaltningen instämmer med revisionskontoret i att, oavsett vilken organisation som nämnden beslutar sig för, måste en tydlig samarbetsform utarbetas så att inte den enskildes rättssäkerhet äventyras.

Kontaktpersonskampanjen som slutfördes 2004 innehöll utarbetande av gemensamma rutiner och blanketter som infördes i Paraplyet i syfte att åstadkomma säker och likvärdig ärendehantering i staden. Under den tid som förflutit sedan dess har dock 2/3 av personalen på utförarsidan bytts ut genom omorganisationer m.m.

Revisionskontoret anser att Socialtjänstförvaltningen kommit igång väl sent med framtagandet av särskilda riktlinjer för utförardokumentation. Dessa borde ha varit klara vid halvårsskiftet 2005 då de nya bestämmelserna i LSS trädde i kraft. Förvaltningen håller med revisionskontoret. Riktlinjer för utförardokumentation inom omsorgen om funktionshindrade har dock utarbetats efter sommaren och godkänts av Socialtjänstnämnden 2005-11-22 och bereds nu för beslut i kommunstyrelsen.

I maj och juni 2005 fick ansvariga chefer och handläggare inom omsorgen om funktionshindrade information om den kommande lagändringen och att riktlinjer för utförardokumentationen var under utarbetande. I december 2005 hölls också en påbyggnadsutbildning i utförardokumentation för samtliga utförarchefer och beställarchefer. Under februari och mars 2006 har socialtjänstförvaltningen och juridiska avdelningen erbjudit all personal, ca 1300 personer, inom stadens utförarverksamheter utbildning i utförardokumentation.

I riktlinjerna för utförardokumentation beskrivs vad som menas med tillräcklig, väsentlig och korrekt. Förvaltningen bedömer att de brister revisionskontoret funnit kommer att korrigeras framgent; att de nu framtagna riktlinjerna och den

utbildning som erbjudits under året bör ha ökat förutsättningarna för att dokumentationen i staden hädanefter kommer att ske på ett rättsäkert sätt och att medarbetarna har de kunskaper som krävs.

Socialtjänstförvaltningen vill här framhålla att kraven på hur insatsen Kontaktperson enligt LSS genomförs och innehållet i kontaktmannaskapet i huvudsak är en överenskommelse mellan den enskilde och hans kontaktperson. Kraven på dokumentation i utförligheten är därmed endast att följa upp hur ofta man har träffats och att den enskilde är nöjd med innehållet i de gemensamma aktiviteterna.

Riktlinjer för kontaktperson enligt LSS

Stadens riktlinjer för kontaktverksamheten är gemensamma för individ och familj, socialpsykiatri och omsorgen om funktionshindrade, för LSS och SoL. Förvaltningen finner revisionskontorets synpunkter relevanta och kommer att ta fram "egna" riktlinjer för kontaktperson enligt LSS. Bl.a. kommer syftet med insatsen/biståndet att förtydligas och även uppdragstagarens roll samt det stöd som bör erbjudas uppdragstagaren. Däremot bedömer förvaltningen inte att det är uppseendeväckande att revisorerna vid ett tillfälle funnit ca tre ärenden per stadsdelsnämnd som inte verkställts. Varje nämnd har 50-60 aktuella beslut om kontaktperson och nya beslut tillkommer ständigt. Att rekrytera och välja "rätt" kontaktperson för en viss person är en grannliga uppgift som måste få ta sin tid.

Daglig verksamhet

Revisionskontoret konstaterar att tillgången på platser inom daglig verksamhet är god och att beslut har kunnat verkställas inom rimlig tid men att stödpersonens ansvar vid den dagliga verksamheten ska vara bättre dokumenterat på utförarenheten. I riktlinjerna för utförardokumentation har stödpersonens roll och ansvar förtydligats.

Individuell plan

Revisionskontoret anser slutligen att stadsdelsnämnderna bör arbeta mer aktivt för att öka andelen personer som vill upprätta individuell plan enligt LSS. En individuell plan ska samordna de insatser en person har så att det sammantaget ges ett optimalt stöd och service utifrån behovet. Förvaltningen anser, i likhet med revisionskontoret, att en individuell plan är viktig för att den gagnar den enskildes inflytande över sin livssituation samtidigt som den ger en mer effektiv verksamhet. Förvaltningen har därför under de senaste åren ordnat utbildningstillfällen med fokus på den individuella planen. Förvaltningen avser att återkomma med denna utbildningsinsats under kommande år.

Bilaga: Revisionsrapport nr 15, ”Rättssäkerhet för personer med funktionshinder inom tre stadsdelsnämnder i Stockholm – genomförande och dokumentation av insatsen kontaktperson och daglig verksamhet enligt LSS.”