



Handläggare: Solveig Blid
Tfn: 08-508 10 320

Till
Östermalms stadsdelsnämnd

Remissvar till stadsledningskontoret - Valfärd och utbildningsavdelningen - angående förslag om inrättande av inspektörstjänst för funktionshindrade

Förslag till beslut

Nämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till stadsledningskontoret.

Carina Lundberg Uudelepp
stadsdelsdirektör

Anna-Lena Christensson
programchef

Sammanfattning

Stadsdelsnämnden har fått en remiss från stadsledningskontorets Valfärd och utbildningsavdelning om att yttra sig över förslaget att inrätta tre inspektörstjänster för funktionshindrade.

Två inspektörer föreslås få till uppgift att granska beställar- och utförarfunktionerna vid stadsdelsnämndernas enheter för omsorg om funktionshindrade. Den tredje inspektören föreslås få till uppgift att granska stadens tillgänglighetsarbete. I förslaget står att det är viktigt att inspektörerna genomför sina granskningar nära den enskilde och att de träffar chefer, arbetsgrupper och intressegrupper.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom programområdet Socialtjänsten.

Ärendet har samverkats med handikapprådet 2005-10-06. Följande synpunkter har framkommit från handikapprådet.

Handikapprådet tycker det är bra med bättre översyn och mer insyn i verksamheter för funktionshindrade och psykiskt funktionshindrade, och stöder förslaget.

Bakgrund

Socialtjänstnämnden har vid sammanträde 2005-08-23 föreslagit att kommunfullmäktige ska ge socialtjänstnämnden i uppdrag att inrätta två inspektörstjänster med ansvar att granska beställarorganisationen och utförarorganisation inom omsorgen om funktionshindrade och omsorgen om psykiskt funktionshindrade fr.o.m. den 2006-01-01.

Socialtjänstnämnden har vidare föreslagit att kommunfullmäktige ska ge socialtjänstnämnden i uppdrag att utarbeta ett förslag på instruktion för inspektörerna och att uppdra till stadsledningskontoret att, i samråd med berörda nämnder, utreda frågan om inspektör på tillgänglighetsområdet.

Ett förslag om inrättande av inspektörsfunktion för omsorgen om funktionshindrade har utarbetats inom socialtjänstförvaltningens stab och sänts på remiss till samtliga stadsdelsnämnder.

Syftet med inspektörsfunktionerna är att säkra en god kvalitetsutveckling, förstärka likställigheten och främja den enskildes rätt till medbestämmande och delaktighet.

Omsorgen om funktionshindrade i Stockholms stad

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) infördes 1994 och psykiatrireformen genomfördes 1995.

Genom införandet av LSS, som är en rättighetslag, fick kommunerna ansvar för personer med varaktiga funktionshinder ”om dessa är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service”. En av de stödsatser som tillkom genom LSS var möjligheten att ansöka om personlig assistans. Många av de aktuella personerna hade redan insatser enligt SoL och var kända av staden men LSS ställer betydligt högre krav på organisationen i fråga om kompetens och verksamhetsutveckling.

Införandet av LSS innebar också att staden 1995 fick överta ansvaret för omsorgen om utvecklingsstörda personer, från landstinget. Staden fick därmed ansvar för stöd och omvårdnad till bl.a. 540 personer boende i gruppboendestäder, 720 personer i daglig verksamhet och 110 personer i barnboenden och korttidshem samt för habiliteringsenheter för förskolebarn, familjehem, kontaktpersoner, externa placeringar m.m.

Genom psykiatrireformen fick staden ansvar för boende, sysselsättning och fritidsverksamhet för psykiskt funktionshindrade personer.

Omsorgen om funktionshindrade i staden saknar det centrala stöd i kvalitetsuppföljning som äldreomsorgsinspektörerna erbjuder inom äldreomsorgen.

Stockholms stads mål för omsorgen om funktionshindrade

Stadens övergripande målsättning för funktionshindrade är att garantera en bra omsorg, vård och service, med likvärdig bedömning för alla som bor i staden. Insatserna ska ges utifrån den enskildes behov och önskemål.

Den grundläggande principen för alla aktiviteter och verksamheter som riktas till stadens invånare är att alla, även personer med funktionshinder, ska ha tillträde till stadens verksamheter.

Det huvudsakliga styrdokumentet för omsorgen om funktionshindrade är Stockholms stads Handikappolitiska program. Programmet ska ses som ett instrument för verksamhetsplaneringen och gäller från 2005-01-01.

Förslag om inrättande av inspektörsfunktion för funktionshindrade

Socialtjänstförvaltningen föreslår att totalt tre inspektörer ska inrättas med uppgifter att granska stadens verksamheter och viktiga tillgänglighetsaspekter för personer med funktionshinder.

Två inspektörer föreslås få till uppgift att granska beställar- och utförarfunktionerna vid stadsdelsnämndernas enheter för omsorg om funktionshindrade. Den tredje inspektören föreslås få till uppgift att granska stadens tillgänglighetsarbete.

Gränsdragningen mellan Funktionshinderombudsmannens (FO:s) uppdrag och inspektörernas uppdrag ska vara tydlig.

Inspektörer för att granska beställar- och utförarfunktionerna

Inspektionerna ska kunna omfatta en stadsdelsnämnds hela verksamhet för funktionshinderomsorg men även riktas mot särskilda delar av verksamheten.

Inspektörernas organisatoriska tillhörighet föreslås bli socialtjänstnämnden. Resultatet av inspektionerna ska återföras till de berörda verksamheterna och stadsdelsnämnderna. Socialtjänstnämnden ska godkänna rapporterna som sen redovisas till kommunfullmäktige en gång om året.

De privata utförare som anlitas av stadsdelsförvaltningarna föreslås inte ingå i uppdraget. För de privata utförarna finns andra uppföljningsrutiner och länsstyrelsen har tillsynsansvar för all enskild verksamhet.

En av inspektörerna ska ha sin huvudsakliga kompetens inom omsorgen om funktionshindrade och en inom omsorgen om psykiskt funktionshindrade. De ska ha likvärdig kompetens när det gäller utrednings- och beslutprocessen och ska ha goda kunskaper om gällande lagstiftning, stadens riktlinjer och andra för området viktiga styrdokument.

Inspektörerna ska genomföra sin granskning ur ett brukarperspektiv, d.v.s. granskningen ska ge svar på om den enskildes behov av vård och service tillgodoses genom det stöd och den omvårdnad som ges. Granskningen ska inte enbart visa det som fungerar mindre bra utan ska också visa på metoder och förhållningssätt som kan utgöra goda exempel samt att insatsen ger den enskilde goda levnadsvillkor.

Det är viktigt att inspektörerna genomför sin granskning nära den enskilde och att de träffar chefer, arbetsgrupper och intressegrupper.

I förslaget föreslås att kommunfullmäktige ger socialtjänstnämnden i uppdrag att komma med ett förslag på instruktion för inspektörerna.

Inspektör för att granska tillgängligheten i staden

En inspektörsfunktion föreslås också för att granska tillgängligheten i staden, utifrån problem, framsteg och frågeställningar som rör tillgänglighetsområdet. Inte bara den fysiska miljön ska avses utan också den funktionshindrades möjlighet att tillgodogöra sig t.ex. skrivet material eller att kunna besöka och få en teaterföreställning tolkad vid behov. Den organisatoriska tillhörigheten för den funktionen bör vara nära stadens tillgänglighetsprojekt.

I förslaget föreslås att kommunfullmäktige ger stadsledningskontoret i uppdrag att utreda frågan i samråd med berörda nämnder.

Erfarenheter från äldreomsorgsinspektörernas verksamhet

Funktionen som äldreomsorgsinspektörer inrättades 1997, först i projektform. Vid utvärderingen år 2000 var resultatet övervägande positivt och verksamheten permanentades, som en del av den kommunövergripande

uppföljningen av stadens äldreomsorg. Syftet var att tillförsäkra stadens äldre en god och jämn kvalitet i omvårdnaden oavsett var i staden man bor.

Äldreomsorgsinspektörerna granskar hela äldreomsorgsorganisationen, d v s såväl beställare som utförare. Syftet är att granska, bedöma och redovisa den kedja av insatser som de äldre möter då ett behov av vård och omsorg uppstått. Granskningen genomförs med utgångspunkt från utarbetade kriterier.

Modellen för granskningen består av olika steg som innefattar intervjuer, observationer, dokumentgranskning, analys, återkoppling och rapportskrivande. Arbetsmodellen för äldreomsorgsinspektörerna är lik den modell som gäller för skolinspektörerna inom utbildningsförvaltningen.

Erfarenheterna efter fem års verksamhet med inspektörsfunktionen inom äldreomsorgen kan sammanfattas på följande sätt:

- likställighetsprincipen har förstärkts
- ökat fokus på brukarens behov
- större överblick och fördjupad helhetsbild
- möjligheterna att jämföra och sprida idéer har ökat
- större insyn i verksamheter som drivs såväl på entreprenad som privat

Stockholms stads äldreombudsman (ÄO)

Staden har en funktion som Äldreombudsman, som har till uppgift att bl.a. att informera om stadens äldreomsorg, ge råd, stöd och vägledning till äldre och deras anhöriga eller andra företrädare, förmedla kontakt och slussa vidare till rätt stadsdelsförvaltning eller myndighet, sprida goda exempel inom staden så att stadens omsorg och service för äldre ska utvecklas och förbättras.

Stockholms stads funktionshinderombudsman (FO)

Staden har sedan år 2000 en funktion som Funktionshinderombudsman (FO), som ska fungera som en kunskapsresurs och ett komplement för stadens nämnder och styrelser. FO ska följa upp efterlevnaden av lagstiftning, policy och riktlinjer samt föreslå förbättringsåtgärder. I instruktionen för FO anges fyra huvudområden inom vilka FO ska agera; omvärldsbevakning, uppföljning, samarbete/samverkan samt därtill vara ett forum för människor med funktionshinder, deras anhöriga och organisationer. FO inte kan användas som ombud eller företrädare för enskilda och inte heller överpröva ansvariga nämnders beslut. FO:s uppföljning sker på en strukturell, övergripande nivå och arbetsfältet spänner över hela staden och alla verksamhetsgrenar vid stadsdelsnämnder, facknämnder och bolag.

Tillsyn/granskning*Stockholms stads revisorer*

Revisorerna i Stockholms stad är förtroendevalda och har kommunfullmäktiges uppdrag att granska all kommunal verksamhet i staden inklusive bolag och stiftelser. De biträds av revisionskontoret och bedömer varje år om verksamheterna sköts på ett ändamålsenligt, effektivt och säkert sätt. De ska kontrollera att kommunfullmäktiges beslut efterföljs och att ansvariga har medborgarnas bästa för ögonen.

Revisionen ska också verka förebyggande och bidra till förbättringar i stadens verksamheter vilket förutsätter en levande dialog med granskade nämnder och bolag.

Länsstyrelsen och Socialstyrelsen

Länsstyrelsen och Socialstyrelsen utövar tillsyn enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

Länsstyrelsen tillståndsprövar all privat verksamhet som bedrivs enligt LSS och kan även förelägga en kommun en ”särskild avgift” i de fall kommunen inte verkställt en dom enligt LSS som varit till den enskildes fördel.

Socialstyrelsen är en nationell expert- och tillsynsmyndighet inom bl.a. socialtjänstens område och verkar för att insatserna inom området har god kvalitet och fördelas efter behov.

Stadsdelsnämndernas interna uppföljning

Varje stadsdelsnämnd har skyldighet att följa upp sitt ansvarsområde genom egen revision, internkontroll och kvalitetsuppföljning. Stadsdelsnämndernas medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) har ett särskilt granskningsansvar som bl. a. innebär anmälningsskyldighet i medicinska frågor.

Synpunkter på förslaget*Handikappförbundens Samarbetsorgan (HSO)*

HSO anser att utgångspunkten för inspektörerna ska vara den enskildes rätt att själv bestämma över sitt liv, att brukarperspektivet ska stå i fokus och att både beställar- som utförarfunktionerna ska granskas. Insatser som ges både enligt SoL och LSS ska omfattas, t.ex. förekomsten av individuell plan enligt LSS och hur planen stämmer överens med de insatser den enskilde verkligen får. En annan angelägen granskningsuppgift kan vara i vad mån psykiskt funktionshindrade får sina behov prövade enligt LSS.

Inspektörsfunktionen ska inte omfatta den fysiska miljön. Där finns andra professioner såsom t.ex. tjänstemän, politiker och sakkunniga och en risk

finns för kompetenskonflikter och svårigheter att dra tydliga gränser mellan inspektörsfunktionen och andra funktioner. Dessutom finns lagstiftning med möjlighet till överprövning inom tillgänglighetsområdet.

Synskadades Riksförbund (SRF)

SRF anser att verksamheterna ska granskas ur ett brukarperspektiv och att granskningen ska omfatta utredning, beslut, implementering av beslut samt utförande verksamheter kvaliteten. Eftersom insatser kan ges enligt både SoL och LSS ska båda lagrummen stå i fokus för inspektörernas arbete. Det är nödvändigt att någon form av sanktionssystem byggs in i inspektörsfunktionen i de fall verksamheterna inte uppfyller uppställda kvalitetskrav.

Intresseföreningen För Schizofreni (IFS)

IFS anser att biståndshandläggningen inom socialpsykiatriens område bör granskas med frågeställningen om bedömningarna sker med individens bästa eller med ekonomin för ögonen. Behovet av omvårdnad i stödboende, gruppboende och enskilt boende behöver också granskas såsom målsättningen för t.ex. boendestöd.

De Handikappades Riksförbund (DHR)

DHR betonar att inspektörerna måste få rätt ”verktyg” för sitt uppdrag. Om en av inspektörerna ska granska tillgänglighetsarbetet i staden är det en fördel om denne inspektör själv har erfarenhet av att vara funktionshindrad. Inspektörerna ska ha ett nära samarbete med och vara organisatoriskt knutna till FO.

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH)

RSMH anser att det framförallt är boende, sysselsättning/arbete och fritidsaktiviteter som bör granskas. Stadsdelsnämndernas boendestöd behöver granskas för att klargöra om insatsen lever upp till riktlinjernas principiella, vårdideologiska och individualiserande rekommendationer. Behoven av arbete/sysselsättning behöver granskas eftersom de på sina håll är mycket illa tillgodosedda. Även möjligheterna till utbildning, fortbildning, aktiveringsutbildning eller bildningsaktivitet behöver granskas.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen är positivt inställd till att Stockholms stad inrättar en inspektörsfunktion och anser att det är angeläget att bevaka, förbättra och utveckla alla former av kvalitetsfrågor, särskilt med tanke på den komplettering som sker i LSS fr.o.m. 2005-07-01. Kompletteringen innebär att kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt om missförhållanden i verksamheten lagregleras från detta datum.

Funktionshinderombudsmannen (FO)

FO anser att det behövs systematisk uppföljning och kvalitetsstudier av verksamheterna, att inspektörsliknande funktioner behövs för att följa efterlevnaden av stadens handikappolitiska program och av lagstiftningens bärande principer. Inspektörsfunktionen kan ha både tillgänglighets- och omsorgskompetens. En viktig del i den metod som ska användas är att inte bara se till det som inte fungerar utan också visa på metoder och förhållningssätt som kan utgöra goda exempel.

Socialtjänstförvaltningen

Socialtjänstförvaltningen påpekar att det idag finns flera funktioner och myndigheter som har till uppgift att granska och följa upp stadens verksamheter när det gäller det ekonomiska och det kvalitets- och innehållsmässiga perspektivet samt för att gällande lagstiftning efterlevs.

Behovet av en kommunövergripande granskning inom omsorgen om funktionshindrade och inom omsorgen om psykiskt funktionshindrade är stort. Tillsynen behöver utvecklas och stärkas. Inrättandet av en inspektörsfunktion skulle med stor sannolikhet bidra till att stärka den enskildes ställning, öka kvaliteten i de insatser som ges och medverka till att utveckla verksamheternas förhållningssätt i det dagliga arbetet. Det är av stor betydelse att inspektörsfunktionen utformas så att den omfattar alla de verksamhetsdelar och ansvarsområden som ingår i stadens ansvar, såväl enligt socialtjänstlagen (SoL) som enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Erfarenheterna av inspektörsfunktionerna inom stadens äldreomsorg och inom skolans område är övervägande positiva och inrättandet av äldreomsorgsinspektörer har inneburit att ytterligare ett redskap tillkommit för att kunna jämföra äldreomsorgen över staden. Möjligheterna att efterleva likställighetsprincipen har förstärkts, trots att fler aktörer på marknaden har tillkommit och kvalitetsutvecklingen har påskyndats. En av utgångspunkterna för inspektörerna har varit att lyfta fram positiva exempel från verksamheterna, vilket har inspirerat både chefer och personal i verksamheterna.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tycker det är bra med tre inspektörer, varav en för funktionshindrade och en för psykiskt funktionshindrade. Det är bra att två av inspektörerna får samma uppdrag inom sina olika kompetensområden. Upplägget som gäller för äldreomsorgsinspektörerna, att deras arbete är att granska, bedöma och redovisa den kedja av insatser som de äldre möter då ett behov av vård och omsorg uppstått tycker förvaltningen är bra liksom att granskningen genomförs med utgångspunkt från utarbetade kriterier. Förvaltningen bedömer att den modell som föreslås, olika steg som

innefattar intervjuer, observationer, dokumentgranskning, analys, återkoppling och rapportskrivande är omfattande och bra.

Förvaltningen stöder att det ska finnas flera funktioner och myndigheter som fristående för varandra granskar stadens olika verksamheter utifrån olika aspekter och att det som komplement till dessa behövs en kommunövergripande granskning för omsorgen om funktionshindrade och psykiskt funktionshindrade. Tillsynen behöver utvecklas och stärkas.

Förvaltningen ser det som viktigt att de tre inspektörerna bevakar och främjar en samsyn över staden i dessa frågor.

Förvaltningen stöder att två av inspektörerna får ansvar för att granska beställar- och utförarfunktionen vid samtliga nämnder och att deras uppdrag ska vara stadsdelsnämndernas funktionshinderomsorg, granskning och rapportering av förhållanden ute i verksamheterna utifrån den enskildes behov och rättigheter.

Inspektörerna bör vara väl insatta i hur stadens funktionshinderomsorg fungerar och de bör komplettera varandra kompetensmässigt. De bör också ha kunskap om utrednings- och besluts processerna och för staden viktiga styrdokument och riktlinjer, där fullmäktiges budgetbeslut är utgångspunkten för verksamheterna.

Förvaltningen stöder att inspektörerna ska genomföra sin granskning ur ett brukarperspektiv, att granskningen ska ge svar på om det stöd och den omvårdnad och service som ges, tillgodoser det behov den enskilde har och att likställighet råder inom staden. Det är viktigt att i granskningen också visa på arbets- och förhållningssätt som kan utgöra goda exempel och vara inspiration för andra verksamheter.

Det är viktigt att inspektörerna i sin granskning träffar både brukare, chefer, arbetsgrupper och intressegrupper.

Vad gäller inspektörsfunktionen för tillgänglighet, så instämmer förvaltningen med vad som står i förslaget, att det inte enbart ska fokuseras på den fysiska miljön. Synsättet bör vara att tillgänglighet innebär olika saker för personer med olika handikapp. Förutom fysisk tillgänglighet är tillgänglighet också att t.ex. kunna tillgodogöra sig skrivet material som synskadad eller få ta del av en teaterföreställning om man är hörselskadad eller döv.

Förvaltningen vill betona att det behövs tydliga, konkreta uppdrag till alla tre inspektörsfunktionerna.

Det är viktigt att inspektörernas granskning inte hamnar vid sidan av den uppföljning och rapportering som stadsledningskontoret kräver av nämnderna. Det stadsledningskontoret anvisar för uppföljning avser beslut i budget från kommunfullmäktige och redovisas i verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser och tertiärrapporter.

Inspektörernas uppdrag måste harmoniera med detta och i dialogen ska även inspektörerna följa vad fullmäktige sagt i ärendet om ”integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet” (ILS). I annat fall riskerar styrningen från kommunfullmäktige att bli otydlig.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till stadsledningskontoret.

Bilagor

1. Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande dnr 105-342/2005 om inrättande av inspektörsfunktion för omsorgen om funktionshindrade.
2. Protokollsutdrag från socialtjänstnämndens sammanträde 2005-08-23 om inrättande av inspektörsfunktion för omsorgen om funktionshindrade § 10.