



Handläggare: Gunilla Schedin  
Tfn: 508 09 015

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

## Rättssäkerhet för personer med funktionshinder - svar på remiss från revisionskontoret

### Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad  
stadsdelsdirektör

Mona Lindgren  
avdelningschef

### Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat rättssäkerheten för personer med funktionshinder i tre av stadens stadsdelsnämnder. Med rättssäkerhet avses bl.a. att beslut om insatser verkställs inom rimlig tid, att beslutade insatser följs upp samt att det finns en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation i enskilda ärenden. Granskningen har visat att rättssäkerheten för den enskilde inte är tillgodosedd i alla granskade ärenden.

Förvaltningen delar i allt väsentligt de synpunkter och rekommendationer som redovisas i rapporten och har vidtagit åtgärder för att säkerställa att omsorgen om funktionshindrade bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning och stadens riktlinjer.

**Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom planeringsavdelningen på uppdrag av vård- och omsorgsavdelningen.

**Bakgrund**

Revisionskontoret har begärt yttrande från bl.a. Norrmalms stadsdelsnämnd med anledning av den granskning som genomförts inom stadsdelsnämnderna Norrmalm, Hägersten och Skärholmen vad gäller rättssäkerheten för personer med funktionshinder. Med rättssäkerhet avses bl.a. att beslut om insatser verkställs inom rimlig tid, att beslutade insatser följs upp samt att det finns en ”tillräcklig, väsentlig och korrekt” dokumentation i enskilda ärenden.

Granskningen omfattar insatser i form av kontaktperson och daglig verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Man har även gjort en bedömning av om organisation, ansvarsfördelning och samverkan mellan beställare och utförare är ändamålsenlig. Revisionskontorets rapport bifogas, bilaga 1.

Yttrandet ska vara revisionskontoret tillhanda senast den 28 april 2006.

***Sammanfattning av rapporten******Organisation***

Omsorgen om funktionshindrade är organiserad på något olika sätt i de tre granskade stadsdelsnämnderna. Enligt revisionskontorets bedömning har dock samtliga nämnder en ändamålsenlig organisation utom vad gäller utförare av insatsen kontaktperson. I detta avseende bedöms Norrmalms stadsdelsnämnd ha den mest ändamålsenliga organisationen.

***Samverkan mellan beställare och utförare***

Ansvarsfördelningen mellan beställare och utförare är, enligt revisionskontorets bedömning, tydlig vad gäller genomförandet av insatser inom de tre stadsdelsnämnderna. Det finns ett samförstånd mellan beställare och utförare om de olika roller och befogenheter som gäller.

Däremot saknas fastställda arbetsformer för samarbetet och dialogen mellan beställare och utförare. Revisionskontoret framhåller att arbetssättet mellan beställare och den dagliga verksamhet som bedrivs i egen regi är ett utvecklingsområde.

***Granskning av biståndshandläggarnas dokumentation***

Vad gäller insatser i form av *kontaktperson* visar granskningen att dokumentationen inte bedömdes vara tillräcklig, väsentlig och korrekt i en dryg tredjedel av de granskade ärendena. I några fall saknades exempelvis aktuella beslut för pågående insatser. Dokumentation över genomförandet av insatsen fanns endast i hälften av fallen.

När det gäller insatser i form av *daglig verksamhet* visade granskningen att dokumentationen var tillräcklig, väsentlig och korrekt endast i drygt en fjärdedel av de granskade ärendena. Även i detta avseende saknades i flera fall aktuella beslut för pågående insatser. Dokumentation över genomförandet av insatsen fanns däremot i merparten av ärendena.

#### *Granskning av utförardokumentation*

Vad gäller insatser i form av *kontaktperson* framkom bl.a. att det vid Norrmalms stadsdelsförvaltning endast fanns beställningar till hälften av de besluten.

Även när det gäller *daglig verksamhet* konstaterade revisionskontoret att dokumentationen vid de granskade enheterna var eftersatt. Inom Norrmalms och Skärholmens stadsdelsförvaltning fanns i stort sett ingen dokumentation.

Revisionskontoret framhåller att dokumentation är ett utvecklingsområde inom alla de tre granskade stadsdelsnämnderna och poängterar att de nya bestämmelserna i LSS om dokumentation måste följas. Det bör också finnas en genomförandeplan som underlag för uppföljning. Skriftliga rutiner för journalföring bör upprättas som stöd för personal med dokumentations-skyldighet.

Den genomförda granskningen visar således att det finns brister vad gäller dokumentation hos både beställare och utförare. Revisionskontoret framhåller att det ur rättssäkerhetssynpunkt är väsentligt att varje enskilt ärende uppfyller dokumentationskraven.

#### *Verkställighet av beslut om kontaktperson och daglig verksamhet*

Revisionskontoret framhåller att rättssäkerheten åsidosätts om beslut inte verkställs inom rimlig tid och på avsett sätt. Det är därför viktigt att det finns en systematisk uppföljning av beslutade insatser.

Vad gäller beslut om *kontaktperson* visar granskningen att de tre stadsdelsförvaltningarna i stort sett har möjlighet att verkställa beslut inom rimlig tid. Tillgången på kontaktpersoner har blivit bättre efter stadens rekryteringskampanj hösten 2003. Vid granskningstillfallet fanns dock sammanlagt tio ej verkställda beslut. Även beslut om *daglig verksamhet* var i allmänhet verkställda inom rimlig tid och vid granskningstillfallet fanns inga beslut som inte verkställts.

Vad gäller *domar* fanns varken i Norrmalms eller Hägerstens stadsdelsnämnd några domar som inte verkställts. Samtliga granskade stadsdelsförvaltningar anmäler eventuella domar till nämndens sociala delegation.

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna bör få återkommande information både om ej verkställda beslut och ej verkställda domar. Även beslut som tidigare har varit verkställda men där verkställigheten har avbrutits bör rapporteras.

#### *Individuell plan enligt LSS*

Enligt LSS-lagen kan den enskilde begära att en individuell plan över beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med honom/henne i samband med beslut om insatser. Målsättningen är att det bör finnas en individuell plan för alla som inte direkt avböjt möjligheten.

Individuella planer fanns dock endast i fyra av de granskade ärendena och i merparten av dessa ärenden framgick inte om den enskilde fått information om möjligheten att begära en individuell plan. Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna bör arbeta mer aktivt för att öka andelen personer som vill upprätta individuella planer. Av dokumentationen bör också framgå att information om möjligheten att begära en individuell plan har lämnats.

#### *Uppföljning av beslutade insatser*

Revisionskontoret konstaterar att det saknas dokumenterade rutiner för uppföljning av beslutade insatser. Stadsdelsnämnderna behöver därför utveckla system för uppföljning och kontroll av hur beslutade insatser genomförs. Nämnderna bör eftersträva att följa upp alla ärenden en gång per år för att försäkra sig om att beslutade insatser genomförs på avsett sätt.

#### *Rutiner för kontroll av rättssäkerheten*

Granskningen visar att de tre stadsdelsnämnderna har rutiner för kontroll av rättssäkerheten i ärendehandläggningen men saknar rutiner för kontroll av utförarnas dokumentation. Revisionskontoret framhåller att det är angeläget att rutinerna även omfattar utförardokumentationen.

#### *Stadsövergripande riktlinjer*

Revisionskontoret konstaterar att stadens riktlinjer för kontaktverksamheten inte är lämpade för kontaktperson enligt LSS och behöver därför ses över.

Vad gäller riktlinjer för dokumentation påpekar revisionskontoret att de skärpta kraven på dokumentation enligt LSS varit kända långt innan lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2005. Revisionskontoret anser att kommunstyrelsen och socialtjänstnämnden bör ha en bättre framförhållning för att i tid ta fram riktlinjer som stöd till stadsdelsnämnderna. Det är inte rimligt att alla stadsdelsnämnder var och en för sig ska lösa hur lagens bestämmelser om dokumentation ska kunna uppfyllas.

*Inspektörer inom omsorgen om funktionshindrade*

Socialtjänstnämnden har i augusti 2005 föreslagit att kommunfullmäktige ger nämnden i uppdrag att inrätta två inspektörstjänster inom omsorgen om funktionshindrade respektive omsorgen om psykiskt funktionshindrade. Inspektörerna föreslås organisatoriskt tillhöra socialtjänstnämnden. Det finns även förslag om att utreda frågan om en inspektörstjänst inom tillgänglighetsområdet.

Revisionskontoret framhåller att placering av stadens inspektörer under olika organisationer kan försvåra kommunstyrelsens uppsikt över de olika nämndernas verksamhet.

**Förvaltningens synpunkter**

Personer med funktionshinder är i flera avseenden en utsatt grupp och många är beroende av samhällets insatser under hela sin livstid. Det är naturligtvis angeläget att den funktionshindrade får den hjälp han eller hon behöver och att insatserna utformas i enlighet med gällande lagstiftning och stadens riktlinjer. Revisionskontorets granskning är därför värdefull och ger stadens nämnder möjlighet att rätta till eventuella fel och brister. Granskningen kan på det sättet också bidra till vidareutveckling av verksamheten.

Förvaltningen delar i allt väsentligt de synpunkter och rekommendationer som redovisas i rapporten och har vidtagit åtgärder för att säkerställa att omsorgen om funktionshindrade bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning och stadens riktlinjer.

Förvaltningen är väl medveten om att det finns brister i dokumentationen framför allt när det gäller utförarenheterna. Kravet på dokumentation har skärpts i och med den ändring i lagstiftningen som nyligen gjorts. Bland dem som arbetar inom exempelvis daglig verksamhet finns många som inte har någon direkt datorvana och heller inte är vana vid att dokumentera. Här behövs därför viss träning både vad gäller det rent tekniska och när det gäller hur dokumentationen ska utformas. Den dokumentationsutbildning socialtjänstförvaltningen erbjuder bedöms vara ett viktigt led i att säkerställa att kravet på dokumentation efterlevs.

Revisionskontoret har konstaterat att det i de tre granskade stadsdelsnämnderna saknas fasta arbetsformer för samarbetet och dialogen mellan beställare och utförare. Enligt revisionskontorets uppfattning bör samma krav ställas på interna utförare som på externa. Som framgår av rapporten pågick vid granskningstillfället ett utvecklingsarbete inom Norrmalms stadsdelsförvaltning i syfte att tydliggöra utförarrollen. Detta arbete är nu avslutat och har resulterat i en överenskommelse mellan beställare och interna utförare när det gäller daglig verksamhet. Genom överenskommelsen säkerställer man

också att samtliga ärenden följs upp minst en gång per år, vilket revisionskontoret rekommenderat. Överenskommelsen bifogas, bilaga 2.

Vad gäller kontaktpersoner har beställare och utförare tillsammans tagit fram en skriftlig rutin som alla känner till och som förtydligar beställar- och utförarrollen.

Av rapporten framgår att det inom Norrmalms stadsdelsförvaltning saknas skriftliga beställningar till interna utförare. Detta är nu åtgärdat och i samtliga ärenden finns nu skriftliga beställningar.

Revisionskontoret har också påpekat att beställarna inte i tillräcklig omfattning lämnar tydliga mål som underlag för utförarnas planering av hur insatsen ska genomföras. De överenskommelser som nu träffats mellan beställare och utförare inom Norrmalms stadsdelsförvaltning tar upp dessa frågor, vilket säkerställer att de av revisionskontoret påtalade bristerna rättas till.

Som framgår av granskningen finns få individuella planer uppräta. Revisionskontoret anser därför att stadsdelsnämnderna bör arbeta mer aktivt för att öka andelen personer som vill upprätta en individuell plan. Inom Norrmalms stadsdelsförvaltning har man tagit fram en informationsfolder som överlämnas till den enskilde i samband med beslut om insatser. Man informerar även muntligt om möjligheten att upprätta en individuell plan.

Erfarenheten visar emellertid att det är få som vill få hjälp med att upprätta en plan. När det gäller äldre personer med fungerande insatser är behovet av att planera sitt liv inte lika stort som för yngre personer som ska skaffa eget boende och få en daglig sysselsättning. Det är därför svårt att motivera de lite äldre att låta upprätta en individuell plan.

Förvaltningen delar inte revisionskontorets rekommendation om att ”hela stadsdelsnämnden bör få återkommande information om ej verkställda beslut” och att nämnden även ”bör informeras om eventuella ej verkställda domar som gått emot nämnden”. Norrmalms stadsdelsförvaltning anmäler alla delegationsbeslut, alla domar och alla ej verkställda beslut till sociala delegationen.

Enligt förvaltningens uppfattning bör ärenden som rör enskilda personer så långt det är möjligt behandlas i sociala delegationen. Förvaltningen har svårt att se av vilket skäl hela nämnden ska informeras om beslut och domar som rör funktionshindrade. Även i andra typer av ärenden finns beslut som av olika anledningar inte kunnat verkställas och det finns, som förvaltningen ser det, ingen anledning att särbehandla gruppen funktionshindrade.

Av rapporten framgår att de granskade stadsdelsförvaltningarna saknar dokumenterade rutiner för hantering av ärenden. Inom Norrmalms stadsdelsförvaltning har man inom den dagliga verksamheten upprättat en s.k. rutinpärm för varje brukare för att säkerställa att LSS-lagstiftningens krav på dokumentation efterlevs.

Förvaltningen har i övrigt under år 2005 arbetat fram en s.k. aktgranskningsnyckel för egenkontroll och som används för kollegial granskning av biståndshandläggarnas dokumentation. Aktgranskningsnyckeln är ett bra hjälpmedel och ett led i arbetet med att säkerställa att det av dokumentationen klart framgår vilka beslut som fattats och vilka åtgärder som vidtagits samt vilka omständigheter i övrigt som kan vara väsentliga för att kunna följa hur ärendet hanterats. Granskningsnyckeln bifogas, bilaga 4.

Förvaltningen delar revisionskontorets uppfattning om att de inspektörsfunktioner staden inrättat och planerar inrätta inom olika verksamhetsområden rent organisatoriskt bör vara samlade.

#### **Bilagor**

1. Rapport från revisionskontoret angående rättssäkerhet för personer med funktionshinder
2. Överenskommelse mellan beställare och utförare - daglig verksamhet
3. Aktgranskningsnyckel