

A. Rättssäker och säker verksamhet (god kvalitet i dokumentationen)

Granskning av bedömningar i DUR – utredningar utifrån stickprov på funktionsnedsättning, Enheten för vuxna.

Inledning

Att bedöma enskildas behov av stöd är en av de viktigaste uppgifterna vid handläggning av ärenden inom socialtjänsten. I Socialstyrelsens föreskrifter regleras vad en utredning ska innehålla och vad som ska framgå av dokumentationen när behov bedöms. Enligt 5 kap 9 - 10 § i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5) ska en utredning innehålla följande:

9 § Inför nämndens beslut i ett ärende ska faktiska omständigheter, händelser av betydelse och bedömningar som ligger till grund för nämndens beslut sammanställas till ett beslutsunderlag. Av beslutsunderlaget ska det framgå

1. vad ärendet gäller,
2. vem eller vilka personer ärendet avser, och
3. vilka överväganden som ligger till grund för nämndens förslag till beslut.

Utöver det som anges i 9 § ska ett beslutsunderlag som gäller en insats enligt SoL, enligt 10 § i samma föreskrift, också innehålla uppgifter om:

1. den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses,
2. den bedömning som har gjorts av den enskildes behov,
3. hur utredningen har genomförts,
4. den bedömning som har gjorts av den enskildes förmåga att själv tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt,
5. vilka andra insatser som har övervägts tillsammans med den enskilde,

och

6. målet eller målen för den insats som föreslås.

Stockholms stad använder DUR (Dokumentation, Utredning och Resultat) - ett utredningsmaterial som finns både inom socialpsykiatri och funktionsnedsättning (barn och vuxna). Syftet med DUR är att fungera som stöd för handläggare att utreda strukturerat och systematiskt och skapa goda möjligheter för den enskilde att delta i utredningen på ett aktivt sätt och få beskriva hur hen uppfattar sina behov. DUR-mallen består av ett antal livsområden med separata rubriker som svarar upp mot de olika bestämmelserna i SOSFS 2014:5.

Enligt anvisningarna till DUR ska just bedömningsdelen i en DUR-utredning, i enlighet med 7 § SOSFS 2014:5, innehålla

1. hur den enskilde uppfattar sina behov,
2. om nämnden har använt standardiserade bedömningsmetoder som en del i utredningen och i så fall vilken eller vilka,
3. vilken bedömning som nämnden har gjort av den enskildes behov, och
4. vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för nämndens bedömning.

Om den enskilde inte har uttryckt hur han eller hon uppfattar sina behov, ska skälen till detta dokumenteras.

Dessutom framgår det av DUR-anvisningarna att barnperspektivet ska beaktas om den enskilde har barn under 18 år med hänvisning till 5 kap. 1 § SoL som anger att socialnämnden bl.a. ska verka för att barn och unga växer upp under goda och trygga förhållanden.

Syfte

Syftet är att granska bedömningar skrivna i DUR – utredningar inom Enheten för vuxna – funktionsnedsättning (hädanefter kallat funk) för att undersöka huruvida dessa ger tillräckligt utförlig och relevant grund för beslut enligt gällande regler och riktlinjer.

Frågeställningar

1. I vilken utsträckning överensstämmer bedömningarnas innehåll med de krav och regler för dokumentation som ställs (SOSFS 2014:5)?
2. I vilken utsträckning överensstämmer bedömningarnas innehåll med Stockholm stads anvisningar för DUR?

Metod

Denna granskning avser utredningar inom funk på Enheten för vuxna och inriktar sig enbart på bedömningsdelen i de valda utredningarna.

Urval

De utredningar som har valts ut för granskning har varit kopplade till beslut om bistånd enligt Socialtjänstlagen (SoL) fattade under perioden juli 2020 t.o.m. 8 september 2020. Anledningen till detta har varit att få en aktuell lägesbild över innehållet i bedömningarna. Urvalsprocessen gick till på så vis att statistik över alla beslut som fattades under jan t.o.m. den 8 september 2020 hämtades från paraplysystemet. Därefter valdes enbart beslut som omfattar bistånd enligt SoL vars beslutsdatum infallit någon gång under perioden 1 juli t.o.m. 8 september 2020. Således resulterade urvalet i totalt 50 beslut om insatser.

Vid genomgång av utvalda beslut har det förekommit ett bortfall på 13 stycken. Bortfallet har främst berott på att det saknades utredning från 2020 som är kopplad till beslutet. I själva besluten fanns ibland hänvisning till en utredning genomförd under 2019 och i ett fåtal fall saknades hänvisning. Detta innebär att granskningsresultaten som redovisas i denna rapport omfattar totalt 37 utredningar och dess bedömningar.

Granskningsfrågor

För att kunna besvara frågeställningarna ovan har ett antal frågor tagits fram med tillhörande svarsalternativ; ja, nej, delvis och ej aktuellt. Det är frågorna nedan som granskningen har utgått ifrån.

1. Framgår referat av lagtext i bedömningen?

Exempelvis referat av 4 kap. 1 § SoL där de rättsliga utgångspunkterna för biståndsprövningen framgår.

2. Finns en sammanfattning av ärendet i bedömningen?

Huruvida handläggaren har framfört vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för beslutet.

3. Framgår det av bedömningen hur den enskilde uppfattar sina behov?

Beskriver handläggaren på ett tydligt sätt om den enskilde har berättat om vad hen behöver stöd med.

4. Framgår det av bedömningen att behov av insatsen föreligger?

Har handläggaren uttryckt på ett tydligt sätt att behov av insats föreligger.

5. Framgår det av bedömningen vilka behov som ligger till grund för insatsen?

Vilken bedömning har handläggaren gjort av den enskildes behov som framkommit i utredningen och vilka behov ska insatsen tillgodose.

6. SoL utredning - framgår det av bedömningen huruvida behovet kan tillgodoses på annat sätt?

Det kan både omfatta annan huvudman eller behov som kan tillgodoses på egen hand.

7. Framgår motivering och förslag till beslut?

Har handläggaren uttryckt på ett tydligt sätt att den enskilde bör beviljas en viss insats, utöver att ett behov av insatsen föreligger.

8. Har barnperspektivet beaktats?

Framgår det av bedömningen att hänsyn har tagits till barnets behov.

Resultat och analys

Resultaten som presenteras här bygger på de 37 utredningar vars bedömningsdelar har granskats. Resultat och analys kommer att presenteras uppdelat utifrån de olika granskningsfrågorna. Denna granskning har inte gjorts tidigare varför det inte går att jämföra med tidigare mättningsresultat.

Inledningsvis har samtliga utredningar använt sig av utredningsmaterialet DUR. Även om det har funnits ett visst bortfall bedöms det granskade underlaget utgöra tillräckligt stort material för att kunna analysera och dra slutsatser från för att kunna utröna i vilken utsträckning bedömningarnas innehåll överensstämmer med föreskrifter och stadens anvisningar för DUR.

Tabell 1. Granskade bedömningar fördelat efter insatstyp och kön

Insatstyp	Kvinna	Man	Totalt
Boendestöd SoL, FH		1	1
Boendestöd SoL, FH, valfrihet	5	6	11
Bostad med särskild service, SoL, FH.		1	1
Dagverks./öppen verksamh, SoL FH	1		1
Hemtjänst Fh	6	10	16
Korttidsvård SoL, FH		1	1
Ledsagarservice SOL, FH	1	2	3
Trygghetslarm, FH	1	2	3
Totalt	14	23	37

Av de granskade bedömningarna avsåg 43 % hemtjänst, följt av 32 % boendestöd. Boendestöd och hemtjänst var alltså de vanligast förekommande insatserna enligt SoL inom funk. Bedömningarna omfattade 4 delavslag gällande hemtjänst, boendestöd och ledsagarservice. Resterande bedömningar avsåg bifall till insats. De granskade bedömningarna omfattade 62 % män och 38 % kvinnor.

Referat av lagtext i bedömningen

I alla bedömningar fanns en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna och lagens intentioner med ansökt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Tabell 2. Framgår referat av lagtext i bedömningen?

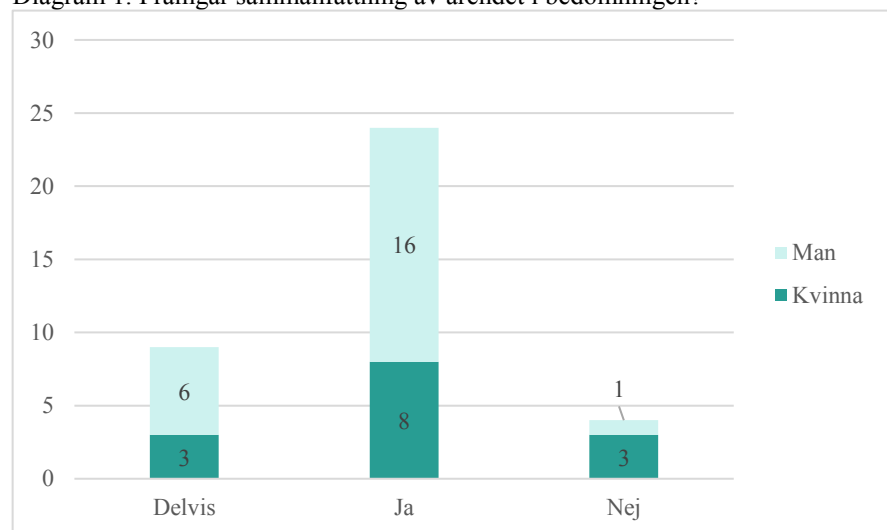
Svarsalternativ	Kvinna	Man	Totalsumma
Ja	14	23	37

Det finns ingen regel i SOSFS 2014:5 om att det behöver refereras till lagtext på detta vis i bedömningsdelen men att lagrum och skäl behöver framgå i dokumentationen av ett beslut. Däremot är det enligt stadens utredningsmetod praxis att kort sammanfatta lagens intentioner med ansökt bistånd inför bedömning av behov. Det ska tilläggas att funk har tillgång till autotexter i paraplysystemet som stöd. Resultaten tyder på att det finns ett upparbetat arbetssätt inom funk att redogöra för de rättsliga förutsättningarna och lagens intentioner gällande sökt bistånd där autotexterna använts flitigt av medarbetarna.

Sammanfattning av ärendet i bedömningen

Resultaten tyder på att det finns ett upparbetat arbetssätt inom funktionsnedsättning att bedömningarna innehåller en redovisning av ärendet.

Diagram 1. Framgår sammanfattning av ärendet i bedömningen?



Det fanns inga betydande skillnader när det kommer till könsfördelningen eller vilken insatstyp som bedömdes. En övervägande del av bedömningarna innehåller sammanfattningar med faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Sammanfattningarna var överlag tillräckligt omfattande utan att återge en detaljrik information om hela utredningen i sin helhet.

Den enskildes uppfattning om sina behov

Nästan 76 % av de granskade bedömningarna saknade information om hur den enskilde har uppfattat sina behov. Med detta sagt betyder inte det att den enskildes uppfattning inte framgår i någon annan del av utredningen. I övrigt fanns inga könsskillnader som

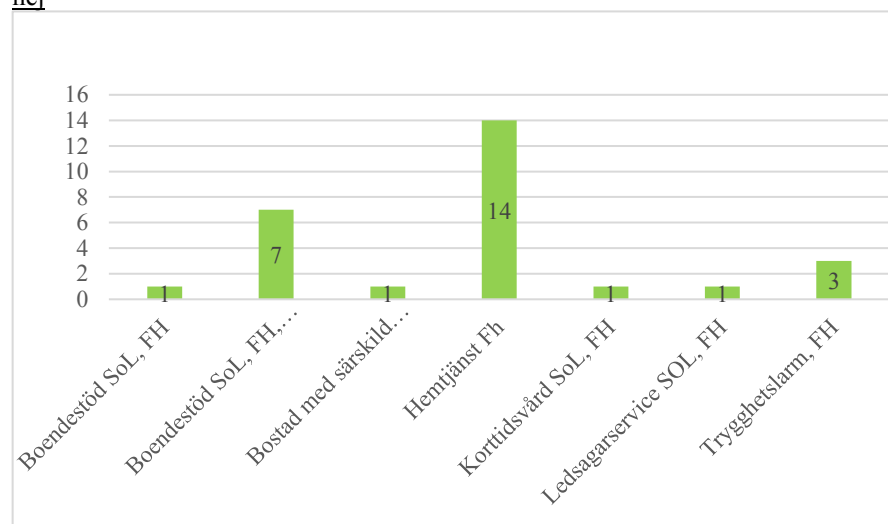
bedöms ha någon signifikans utan här behöver hållas i åtanke att granskningsurvalet faktiskt omfattar betydligt fler män än kvinnor.

Tabell 3. Framgår i bedömningen hur den enskilde uppfattar sina behov?

Svarsalternativ	Kvinna	Man	Totalt
Ja	4	5	9
Nej	10	18	28
Totalt	14	23	37

I bedömningar där den enskildes uppfattning om sina behov inte framgick gällde framförallt insatserna hemtjänst, boendestöd och trygghetslarm.

Diagram 2. Framgår i bedömningen hur den enskilde uppfattar sina behov? – svar nej



Det är svårt att fastställa hur det kommer sig att enskildas uppfattning om sina egna behov saknas i så hög utsträckning. Även vid en djupare undersökning av bedömningarna finns inget som tyder på att det kan finnas samband med andra variabler som kan förklara varför enskildas uppfattning om sina behov framgår i så låg grad. Med detta sagt innebär det inte att den enskildes uppfattning om sina behov inte framkommer i någon annan del av utredning som utredande handläggare har beaktat vid bedömningen utan att skriftligen ha redogjort för det. Dessutom har det inte i någon av dessa bedömningar framgått varför den enskildes uppfattning saknas. Sammantaget anses detta vara en brist i dokumentationen som följaktligen behöver arbetas med.

Föreligger behov av insatsen

I 81 % av bedömningarna har biståndshandläggare uttryckt på ett tydligt sätt att behov av insats föreligger vilket överlag ger en

tydlighet i bedömningarna.

Tabell 4. Framgår i bedömningen att behov av insatsen föreligger?

Svarsalternativ	Kvinna	Man	Totalt
delvis		1	1
Ja	9	21	30
Nej	5	1	6
Totalt	14	23	37

I de fall där bedömningarna både saknar och innehåller uttryckligen att behov av insats fanns det skillnader sett utifrån könstillhörighet men som förmodligen beror på snedfördelningen av kön i granskningsurvalet. Däremot visar granskningen att, i de få fall där det inte framgår om behov av insats föreligger, saknas också sammanfattning av vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som legat till grund för bedömning, den enskildes uppfattning om sina behov och vilken bedömning som handläggaren gjort av den enskildes behov som framkommit av utredningen, för att nämna några.

Vilka behov ligger till grund för insatsen

86 % av bedömningarna innehåller en beskrivning av vilka behov som ligger till grund för insatsen och delvis beskrivning. De bedömningar som framgår av svarsalternativet delvis ska tolkas som närmare ett ”ja” än ett ”nej”.

Tabell 5. Framgår i bedömningen vilka behov som ligger till grund för insatsen?

Svarsalternativ	Kvinna	Man	Totalt
Delvis	4	1	5
Ja	7	20	27
Nej	3	2	5
Totalt	14	23	37

I de fall där bedömningar har bedömts delvis beskriva vilka behov som ligger till grund för insatsen var det vanligt med en beskrivning av den enskildes behov och utmaningar utifrån funktionsnedsättning. Däremot saknades det en tydligare koppling till vilka stödbehov som biståndshandläggaren bedömde hade legat till grund för insatsen och vilken bedömning som biståndshandläggaren hade gjort av den enskildes behov som framkommit av utredning.

Nedan följer exempel från bedömningar i både svarskategori ”delvis” och ”ja”.

” (...) Det framkommer i utredningen att X bland annat har Aspergers syndrom, dyskalkyli och ADD. Vidare framkommer det att X ansöker om boendestöd med stöd/motivering/påputtning avseende vardagsadministration i form av pappersarbete/ekonomi och myndighetskontakter. Joakim är fortsatt arbetslös och det är mer kontakt med myndigheter nu än i vanliga fall. X har försökt själv men tappar fokus snabbt.

Bedömning:

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Bromma stadsdelsnämnd att utredningen styrker behovet av boendestöd med omfattningen 2 timmar i månaden för vardagsadministration. Med boendestöd med omfattningen 2 timmar i månaden tillförsäkras X en skälig levnadsnivå då behovet i dagsläget inte kan tillgodoses på något annat sätt.”

Citatet ovan visar delar av en bedömning där det ”delvis” framgår vilka behov som ligger till grund för insatsen. Denna kan jämföras med nedanstående bedömning i svarskategori ”ja” där skillnaden är att biståndshandläggaren beskriver vad brukaren bedöms behöva stöd med och varför hen behöver insatsen.

”(...) X har den genetiska neurologiska sjukdomen Y, en sjukdom som orsakat upprepande stroke i form av multipla infarkter i hjärnan som i sin tur har orsakat att X fått en förvärvad hjärnskada. Till följd av det har X nedsatt kognitiv förmåga samt halvsidig försvagning i lemmarna. Hen har nedsatt talförmåga och kan ha svår att förstå sammanhang. Hen har nedsatt balans, minnesproblem, talsvårigheter, nedsatt tidsuppfattning samt svårt att planera. För X är det viktigt med rutiner och förutsägbarhet i sin omgivning.

(...) Bedömningen är att hemtjänst i assistansliknade form är insatsen som passar X bäst då hen har ett behov av kontinuitet, hen är stresskänslig och otrygga situationer gör hen extra stressad. Hen har talsvårigheter och är i bland svår att kommunicera med om man inte känner hen. X har tidigare varit beviljad boendestöd för att få denna kontinuitet men har nu blivit fysiskt sämre och har inte möjlighet att själv delta i hushållsgöromål i samma utsträckning som tidigare. X har ett stort behov av kontinuitet och att ett begränsat antal

personer ger stödet, på grund av detta är bedömningen att hemtjänsten ska utföras i assistanstanslikande form. ”

Störst skillnad mellan män och kvinnor återfanns i de bedömningar som enligt svarskategori ”ja” innehåller beskrivning om vilka behov som legat till grund för insatsen. Specifikt rör det sig om skillnader vid bedömning om insatsen hemtjänst. I övrigt är det svårt att utröna varför det är en sådan skillnad i svarskategori ”ja” mellan män och kvinnor utöver förklaringen att det finns fler män än kvinnor i detta granskningsurval.

Om behovet kunnat tillgodoses på annat sätt

Mer än hälften av alla granskade bedömningar innehöll information om behoven kunnat tillgodoses på annat sätt eller ej. Det kan både omfatta behov som kan tillgodoses av annan huvudman eller behov som den enskilde kan tillgodoses på egen hand.

Tabell 6. Framgår att man tittat på om behovet kan tillgodoses på annat sätt?

Svarsalternativ	Kvinna	Man	Totalt
Ja	5	17	22
Nej	9	6	15
Totalt	14	23	37

Det finns inga signifikanta skillnader utifrån kön eller insatstyp som inte kan förklaras med den snedfördelning av könstillhörighet som finns med i granskningsurvalet. Huruvida behoven kan tillgodoses på annat sätt är ett grundläggande rättsligt rekvisit som nämns i biståndsparagrafen 4 kap. 1 § SoL varför ett resonemang om det bör finnas med i varje bedömning. Med anledning av att det saknades en sådan avvägning i 40 % av bedömningarna är det trots allt en brist i dokumentationen.

Motivering och förslag till beslut

I 78 % av bedömningarna framgår det på ett eller annat sätt ett förslag till beslut. Detta har uttryckts i form av ”bör beviljas bistånd” och ”ska beviljas” eller ”den bör fortsätta” osv. vilket faller under svarsalternativet delvis i denna granskning. Endast sju bedömningar har uttryckligen ett ”förslag till beslut”.

Tabell 7. Framgår motivering och förslag till beslut?

Svarsalternativ	Kvinna	Man	Totalt
Delvis	9	20	29
Ja	4	3	7
Nej	1		1
Totalt	14	23	37

Skillnaden mellan kvinnor och män är som störst när motivering och förslag till beslut framgår delvis. Specifikt rör det sig om skillnader vid bedömning av insatsen boendestöd. I svarskategori ”delvis” som avser mäns bedömningar finns i något högre utsträckning uttryckt att behov av insats föreligger jämfört med bedömningar som avser kvinnor. Men i övrigt kan skillnaden förklaras utifrån den snedfördelning av kön som finns i granskningsurvalet.

Barnperspektivet

I de flesta bedömningar som granskats fanns inga barn med i beskrivningarna och därför har det inte varit aktuellt att beakta ett barnperspektiv i dessa ärenden. I de fall där barnperspektivet har beaktats var det i relation till insatserna hemtjänst, boendestöd samt ledsagarservice.

Tabell 8. Har barnperspektivet beaktats?

Svarsalternativ	Kvinna	Man	Totalt
delvis	2		2
Ej aktuellt	11	23	34
ja	1		1
Totalt	14	23	37

Bara en bedömning innehöll en egen rubrik för ”barnkonsekvensanalys”. Resterande bedömningar beskrev att insatsen var viktig med hänsyn till barnet men det framgick inte hur barnets behov hade beaktats.

Diskussion och slutsatser

Denna granskning visar att bedömningar inom funk på Enheten för vuxna är överlag bra. Bedömningarnas innehåll överensstämmer i stort sett med de krav och regler för dokumentation som ställs enligt SOSFS 2014:5 och stadens anvisningar för DUR. Innehållet i bedömningarna har vanligtvis varit informativt, däremot har det framkommit vissa brister som behöver förbättras.

Flera faktorer kan ha bidragit till de brister som upptäckts i denna granskning, inte minst Covid-19 där uppföljningar och utredningar av insatser inte kunnat genomföras på vanligt vis vilket kan ha avspeglats i bedömningarna. Oavsett faktorer behöver följande brister i dokumentationen åtgärdas i syfte att öka kvaliteten och säkerställa rättssäkra och likvärdiga bedömningar enligt gällande lagstiftning och förordningar:

- **Säkerställa att enskilda kommer till tals och att deras uppfattning om sina behov dokumenteras**
Det är viktigt att enskilda får komma till tals om hur de uppfattar sina behov och vad de behöver hjälp med. Ibland vill enskilda inte ha hjälp med allt som de egentligen skulle behöva och i slutändan ska biståndshandläggaren utgå ifrån vad den enskilde vill ha stöd med (ansökan). I annat fall ska det framgå av dokumentationen varför den enskildes uppfattning saknas. Till exempel kan funk inom Enheten för vuxna genomföra kollegiala granskningar med anonymiserade utredningar för att på så vis gemensamt diskutera och förbättra innehållet i bedömningarna.
- **Säkerställa att biståndshandläggare utreder och dokumenterar om behoven kan tillgodoses på annat sätt**
Alltför många granskade bedömningar saknade en avvägning om behov av ansökt insats kunnat tillgodoses på annat sätt. Det är ett grundläggande rättsligt rekvisit som nämns i biståndsparagrafen 4 kap. 1 § SoL varför ett resonemang om det bör finnas dokumenterad i varje bedömning. I likhet med ovanstående förslag kan funk inom Enheten för vuxna genomföra kollegiala granskningar men även ta fram en mall för bedömningar som innehåller relevanta rubriker så att biståndshandläggare har med sig från början vilka delar som bör finnas med i en bedömning.
- **Barnperspektivet**
I de bedömningar som omfattar barn behöver det bli tydligare hur barnets behov har beaktats och hur barnets rättigheter påverkas, direkt eller indirekt. Detta kan göras genom att exempelvis använda mall för barnkonsekvensanalyser och tillsammans öva på att göra barnkonsekvensanalyser.