

§ 14**Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans- uppföljning av tidigare granskning**

Dnr 3.4.2-404/2020

Funktionshinderinspektörernas kvalitetsgranskning**Socialnämndens beslut**

1. Socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas rapport
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till berörda stadsdelsnämnder
3. Socialnämnden överlämnar rapporten till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

Ärendet

Aktuell granskning omfattar insatsen personlig assistans enligt LSS för personer över 18 år. Kvalitetsgranskningen omfattar totalt sex stadsdelsförvaltningar, de tre stadsdelsförvaltningarna Skärholmen, Spånga-Tensta och Södermalm som granskades 2016 samt stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm och Rinkeby-Kista. Totalt har 134 ärenden granskats, 62 kvinnor och 72 män, vilket motsvarar 46 respektive 54 procent. Granskningen visar att aktuella DUR-utredningar finns i majoriteten av ärendena. Det har skett en positiv utveckling av att utredningar i högre utsträckning än tidigare ger en helhetsbild av den enskilde. Granskningen visar att långsam handläggning på över fyra månader från ansökan till beslut förekommer i några stadsdelsförvaltningar. En förbättring har skett avseende löpande journalföring som var ett utvecklingsområde i tidigare granskning. Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner rapporten.

Förvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande daterat den 28 november 2020.

Beslutsordning

Nämnden beslutade enligt förvaltningens förslag till beslut.

Justerat 2021-02-01

Ordföranden Jan Jönsson (L) ledamoten Jackie Nylander (V)

Vid protokollet.

Inga-Karin Mellberg
nämndsekreterare

Handläggare
Carina Gillgren
Telefon: 08-508 25 611**Till**
Socialnämnden
2021-01-26Lotta Hedstad
Telefon: 08-508 25 123

Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans – uppföljning av tidigare granskning

Funktionshinderinspektörernas kvalitetsgranskning

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas rapport
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till berörda stadsdelsnämnder
3. Socialnämnden överlämnar rapporten till övriga stadsdelsnämnder för kännedom

Fredrik Jurdell
socialdirektörVeronica Wolgast Carstorp
avdelningschef

Sammanfattning

Aktuell granskning omfattar insatsen personlig assistans enligt LSS för personer över 18 år. Kvalitetsgranskningen omfattar totalt sex stadsdelsförvaltningar, de tre stadsdelsförvaltningarna Skärholmen, Spånga-Tensta och Södermalm som granskades 2016 samt stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm och Rinkeby-Kista. Totalt har 134 ärenden granskats, 62 kvinnor och 72 män, vilket motsvarar 46 respektive 54 procent.

Granskningen visar att aktuella DUR-utredningar finns i majoriteten av ärendena. Det har skett en positiv utveckling av att utredningar i högre utsträckning än tidigare ger en helhetsbild av den enskilde. Granskningen visar att långsam handläggning på över fyra månader från ansökan till beslut förekommer i några stadsdelsförvaltningar. En förbättring har skett avseende löpande journalföring som var ett utvecklingsområde i tidigare granskning.

Bakgrund

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift att 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. Bevakning av likställighet över staden samt spridning av goda exempel från de granskade verksamheterna är en viktig del i arbetet. Syftet är att stimulera verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete.

Granskningsarbetet genomförs utifrån en granskningsmodell som baseras på kvalitetskriterier framtagna av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR):

- Trygghet och säkerhet
- Självbestämmande och integritet
- Tillgänglighet
- Helhetssyn och samordning
- Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

Granskningen är en delvis uppföljning av tidigare granskning genomförd under 2016 med tillägg av ytterligare frågeställningar. I aktuell granskning omfattas samtliga ärenden som varit aktuella under 2019 och 2020 och där beslut avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS har fattats under perioden. Granskningen omfattar både bifall och avslag för vuxna personer över 18 år med fokus på senaste beslut och utredning. Granskningen omfattar stadsdelsförvaltningarna Spånga-Tensta, Södermalm och Skärholmen där granskning genomfördes under 2016. Utöver dem omfattar granskningen även stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Rinkeby-Kista och Norrmalm.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet 20 januari 2021. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet 21 januari 2021.

Ärendet

Totalt omfattar granskningen 134 ärenden i de aktuella stadsdelsförvaltningarna, 62 kvinnor och 72 män, vilket motsvarar 46 respektive 54 procent. Av dessa tillhör 48 personer personkrets 1, åtta personer personkrets 2 och 62 personer personkrets 3 enligt LSS. Totalt har 16 personer fått avslag på personkretstillhörighet. Ytterligare 17 personer tillhör någon av personkretsarna men har fått avslag på insatsen.

Trygghet och säkerhet

Granskningen visar att aktuella DUR-utredningar finns i majoriteten av ärendena. Det bidrar till en likställighet i staden och en trygghet för den enskilde att utredning sker med samma verktyg oavsett var i staden hen bor och ansöker om insatser. Många av de granskade utredningarna är välskrivna, uppdaterade och innehåller relevant information om den enskilde. Särskilt kan Enskede-Årsta-Vantör, Spånga-Tensta och Södermalm lyftas fram. För att en utredning ska betraktas som fullständig behöver det finnas information inom samtliga livsområden. Om den enskilde inte kan eller vill svara på vissa frågor ska även det framgå av utredningen.

I granskningen framkommer att både uppgifter om den enskildes intressen och den enskildes resurser framgår av utredningarna i hög utsträckning. Det har skett en positiv utveckling av att utredningar i högre utsträckning än tidigare ger en helhetsbild av den enskilde. I DUR-utredningarna i Spånga-Tensta finns ett särskilt avsnitt med rubriken personliga resurser vilket synliggör att enheten arbetat särskilt med att få en helhetsbild av den enskilde.

Justitieombudsmannen (JO) betonar skillnaden mellan begreppen lång handläggningstid och långsam handläggning av insatsen personlig assistans enligt LSS.¹ Lång handläggningstid innebär att tiden från inkommen ansökan till att beslut fattas i ärendet överstiger fyra månader vilket kan förekomma vid komplexa ärenden. En lång handläggningstid behöver inte innebära att handläggningen varit långsam eller att det finns något annat att anmärka på i hanteringen av ärendet. Långsam handläggning innebär att handläggningen inte fortskridit i den takt den borde gjort och att det inte går att utläsa av journalföringen att ett aktivt utredningsarbete pågår.

Det finns ärenden i granskningen där handläggningstiden överstiger angivna fyra månader och det förekommer både lång handläggningstid och långsam handläggning. Löpande journalföring som visar en pågående utredningsaktivitet finns i ärendena i Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm, Spånga-Tensta och Södermalm vilket är positivt. Inspektörernas granskning 2016 visade att långsam handläggning förekom i Skärholmen. Även aktuell granskning visar förekomst av långsam handläggning i Skärholmen och Rinkeby-Kista.

För att skyldigheten att dokumentera ska uppfylla sitt syfte krävs att dokumentationen innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information.² Granskningen 2016 visade att det fanns brister i journalföringen i de då granskade stadsdelsförvaltningarna. Det förekom att journalföring saknades under långa perioder, att den var knapphändig eller att den var efterhandsregistrerad. I aktuell granskning finns det löpande journalföring i 92 procent av de granskade ärendena. Utöver ovan nämnda brister i dokumentationen gällande handläggningstider saknas löpande journalföring endast i ett fåtal ytterligare ärenden. Det har med andra ord skett en tydlig förbättring mellan granskningarna. Där det finns brister finns det dock anledning att fortsätta arbetet med vad tillräcklig, väsentlig och korrekt innebär i journalföringen.

Självbestämmande och integritet

Fullmakter och sekretessmedgivanden ska vara tydligt och lättillgängligt dokumenterat i Paraplyet. Granskningen har visat på flertalet goda exempel på dokumentation om fullmakt och samtycke till kontakt med anhöriga och företrädare. Det finns även exempel på att kontakter med andra har tagits trots att uppdaterade uppgifter om fullmakt och samtycke saknats i akten. Det ska inte råda någon som helst tveksamhet om vilka kontakter som får tas med det privata och professionella nätverket kring den enskilde. Vidare måste den enskilde kunna vara trygg med att uppgifter om personliga förhållanden som lyder under sekretesslagstiftning hanteras korrekt och inte lämnas ut om fullmakt saknas.

Handläggare kan behöva ställa frågor som de själva anser är obekväma för att få underlag till utredningen. Det kan omfatta att ställa frågor om våld och våldsutsatthet. Granskningen kan inte belägga att det är svårare att utreda och ställa frågor när enskildas anhöriga är god man eller förvaltare. Det är dock viktigt att betona att det behöver säkerställas att frågor i utredningen ställs och inte väljs bort. Forskning visar att fler personer med funktionsnedsättning är utsatta för våld eller hot om våld jämfört med befolkningen i övrigt. Kvinnor med funktionsnedsättning har en högre våldsutsatthet än andra kvinnor. Oavsett hur frågor om våld hanteras är det viktigt att rutiner för att uppmärksamma och hantera förekomst av våld i nära relation är kända och tillämpas av handläggare inom verksamhetsområdet.

Tillgänglighet

Granskningen 2016 visade att det förekom omfattande och svårlästa biståndsbeslut. Aktuell granskning visar att det förekommer att

² Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2015.

utredningar är röriga och svårlästa och ibland onödigt långa beroende på hur information som tillförs dem hanteras. Samtidigt finns det många goda exempel på att handläggare kan disponera och hantera all information som ska ingå i utredningen på ett överskådligt och läsbart sätt. Kontakter i ärendet sker ofta via juridiska ombud och ett beslut om insats ska hålla för en rättslig prövning då de inte sällan överklagas till högre instans. Utredning och beslut ska på samma gång vara tillgängliga och möjliga att läsa och förstå för den enskilde.

Granskningen visar att många av personerna är beviljade daglig verksamhet. Några personer saknade helt sysselsättning och var hemma dagtid och i flera ärenden bedrivs ett motivationsarbete för att den enskilde ska vilja prova eller återgå till daglig verksamhet. Långsiktiga planeringar för den enskilde lyfts fram som ett utvecklingsområde för samtliga verksamheter både avseende deltagande i daglig verksamhet eller sysselsättning och planering för boende och att flytta hemifrån. Mål 10 i Agenda 2030 betonar betydelsen av att arbeta för ett jämlikt samhälle. Det bygger på principen om att alla lika rättigheter och möjligheter att få bli inkluderade i samhället oberoende av kön, etnicitet, religion, funktionsnedsättning, ålder och annan ställning. I ett jämlikt samhälle ges alla människor möjlighet att delta i en daglig sysselsättning.

Helhetssyn och samordning

Helhetsbilden omfattar att den enskilde kan vara förälder till ett eller flera minderåriga barn. Tjugo personer i granskningen är föräldrar till minderåriga barn. Samtliga granskade enheter redogör för ett pågående arbete med barnrättsperspektivet vilket är positivt. Det finns mallar, rutiner och både stickprov och kollegiegranskningar görs i syfte att se förekomst av och innehåll i barnkonsekvensanalyser.

I ett antal ärenden där det finns minderåriga barn saknas det dock information om barnets situation, hur barnet påverkas av den vuxnes situation och behov av stöd samt om stöd och information getts till barnet för egen del. Det visar att fortsatt implementering av stadens stödmaterial för barnrättsperspektiv inom socialtjänsten behövs inom verksamhetsområdet. Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser är därför ett fortsatt utvecklingsområde i samtliga granskade förvaltningar.

viktigt, inte minst då granskningen visar att många anhöriga även företräder den enskilde och/eller är anställda som utförare av insatsen.

Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

Inspektörerna anser att ärendedragning i olika gruppkonstellationer är att föredra då det blir en kompetenssäkring för hela arbetsgruppen och en garant för att kompetens finns bland alla medarbetare. Det är positivt att samtliga verksamheter redogör för särskilda rutiner och arbetssätt för att handlägga personlig assistansärenden som inte sällan är komplexa och omfattande.

Det kan konstateras att den personalomsättning som uppmärksammades i 2016 års granskning har avtagit. Samtliga stadsdelsförvaltningar vittnar i årets granskning om en minskad omsättning av personal och att det är lättare att rekrytera med många kvalificerade sökande till lediga tjänster.

Jämställdhetsanalys

Granskningen har ett jämställdhetsperspektiv genom att statistik som presenteras är könsuppdelad så långt det är möjligt för att på så sätt kunna hitta eventuella omotiverade skillnader mellan kvinnor och män. Granskningen visar att antalet män som är aktuella för insatsen personlig assistans är något fler än antalet kvinnor. Procentuellt sett är fördelningen mellan könen samma som för det totala antalet verkställda beslut avseende personlig assistans i staden 2019. Fler män än kvinnor i granskningen tillhör den yngre åldersgruppen. Förklaringen till övervikten av män i den yngre åldersgruppen brukar anges som att fler män än kvinnor får diagnoser som omfattas av personkrets 1 och pojkar och män får diagnos tidigare i livet än flickor och kvinnor. Dubbelt så många män som kvinnor omfattas av personkrets 2. En utjämning av skillnaderna i de yngre åldersgrupperna sker i takt med stigande ålder.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas kvalitetsgranskning rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans – uppföljning av tidigare granskning. Vidare föreslås att rapporten överlämnas till berörda samt övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

Bilaga

Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans – uppföljning av tidigare granskning. Enskede-Årsta-

Vantör, Norrmalm, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Spånga-Tensta
och Södermalm stadsdelsförvaltningar

**Rättssäkerhet och likställighet i
handläggning av personlig assistans
– uppföljning av tidigare granskning**

Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm, Rinkeby-
Kista, Skärholmen, Spånga-Tensta och
Södermalm stadsdelsförvaltningar

[stockholm.se](https://www.stockholm.se)

**Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig
assistans – uppföljning av tidigare granskning**
Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Spånga-
Tensta och Södermalm stadsdelsförvaltningar
Dnr: 3.4.2-404/2020
Utgivningsdatum: december 2020
Utgivare: Socialförvaltningen Avdelningen för stadsövergripande
sociala frågor
Kontaktperson: Lotta Hedstad och Carina Gillgren

Sammanfattning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift att granska kvalitet i biståndsbedömda insatser för personer med funktionsnedsättning som handläggs enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Granskningar genomförs utifrån en granskningsmodell baserad på kvalitetsområden framtagna av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Aktuell granskning omfattar insatsen personlig assistans enligt LSS för personer över 18 år. Det är en delvis uppföljning av granskningen på temat rättssäkerhet och likställighet som funktionshinderinspektörerna genomförde 2016.

Kvalitetsgranskningen omfattar totalt sex stadsdelsförvaltningar, de tre stadsdelsförvaltningarna Skärholmen, Spånga-Tensta och Södermalm som granskades tidigare samt stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm och Rinkeby-Kista. Totalt har 134 ärenden granskats, 62 kvinnor och 72 män, vilket motsvarar 46 respektive 54 procent.

Granskningen visar att aktuella DUR-utredningar finns i majoriteten av ärendena. Många av de granskade utredningarna är välskrivna, uppdaterade och innehåller relevant information om den enskilde. Särskilt kan Enskede-Årsta-Vantör, Spånga-Tensta och Södermalm lyftas fram. Det har skett en positiv utveckling av att utredningar i högre utsträckning än tidigare ger en helhetsbild av den enskilde. Granskningen visar att det livsområde som saknas i de ärenden där DUR-utredningen inte är fullständig är intressen, fritid och aktiviteter.

I majoriteten av de granskade ärendena är handläggningstiden från inkommen ansökan till beslut under fyra månader vilket är det riktmärke Justitieombudsmannen (JO) uttalat. Löpande journalföring som visar på utredningsaktivitet i ärenden där handläggningstiden överstiger fyra månader finns i ärendena i Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm, Spånga-Tensta och Södermalm. Inspektörernas granskning 2016 visade förekomst av långsam handläggning i Skärholmen. Även aktuell granskning visar förekomst av långsam handläggning i Skärholmen och Rinkeby-Kista.

Tjugo personer i granskningen är föräldrar till minderåriga barn.

Samtliga granskade enheter redogör för ett pågående utvecklingsarbete med barnrättsperspektivet vilket är positivt. I ett antal ärenden där det finns minderåriga barn saknas det dock information om barnets situation, hur barnet påverkas av den vuxnes situation och behov av stöd samt om stöd och information getts till barnet för egen del. Det visar att fortsatt implementering av stadens stödmaterial för barnrättsperspektiv inom socialtjänsten behövs inom verksamhetsområdet. Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser anges därför som ett fortsatt utvecklingsområde i samtliga granskade förvaltningar.

Granskningen 2016 visade att det fanns brister i journalföringen i de då granskade stadsdelsförvaltningarna. I aktuell granskning finns det löpande journalföring i 92 procent av ärendena. Det har skett en tydlig förbättring mellan granskningarna.

Fullmakter och sekretessmedgivanden ska vara tydligt och lättillgängligt dokumenterat i Paraplyet. Granskningen har visat på flertalet goda exempel med dokumentation om fullmakt och samtycke till kontakt med anhöriga och företrädare.

Granskningen visar sammantaget på att det dokumenteras om vilken information som ges till den enskilde i högre utsträckning än vad flera av inspektörernas tidigare granskningar visat vilket är en positiv utveckling.

Det kan konstateras att den personalomsättning som uppmärksammades i 2016 års granskning har avtagit. Samtliga stadsdelsförvaltningar vittnar i årets granskning om en minskad omsättning av personal och att det är lättare att rekrytera med många kvalificerade sökande till lediga tjänster.

Inspektörerna anser att ärendedragning i olika gruppkonstellationer är att föredra då det blir en kompetenssäkring för hela arbetsgruppen och en garant för att kompetens finns bland alla medarbetare. Det är positivt att samtliga verksamheter redogör för särskilda rutiner och arbetssätt för att handlägga personlig assistans som inte sällan är komplexa och omfattande.

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	6
Granskningsmetod.....	6
Kvalitetsparagrafer i lagstiftningen	6
Kvalitetsområden.....	7
Granskningsmodell.....	8
Målgrupp, urval och avgränsning	8
Utgångspunkter.....	9
Funktionsnedsättning	9
Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	9
Personlig assistans enligt LSS	10
Agenda 2030	11
Handläggningstider	11
Inspektörernas tidigare granskning av personlig assistans enligt LSS	12
Statistik	13
Granskningsresultat	15
Möten med ledning och arbetsgrupper	15
Aktgranskning.....	20
Styrkor och utvecklingsområden	29
Analys.....	33
Trygghet och säkerhet	33
Självbestämmande och integritet	35
Tillgänglighet	36
Helhetssyn och samordning	37
Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet.....	38

Inledning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har uppgiften att utifrån kommunstyrelsens instruktioner granska kvalitet i biståndsbedömda insatser för personer med funktionsnedsättning som handläggs enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Arbetet utgår från lagstiftning, förordningar och föreskrifter liksom stadens riktlinjer inom området. Granskningar genomförs utifrån en granskningsmodell som baseras på kvalitetskriterier framtagna av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) under 2010. Uppdraget har ett generellt brukarperspektiv. För att ta del av olika målgruppers angelägna frågor hålls kontinuerlig kontakt med brukarorganisationer. I samband med aktgranskning görs en genomgång av de interna processerna genom att ta del av rutiner och policydokument. Bevakning av likställigheten över staden samt spridning av goda exempel från de granskade verksamheterna är en viktig del i arbetet. Syftet är att stimulera verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete. Jämställdhet mellan könen och barnrättsperspektivet ska i möjligaste mån belysas och lyftas fram.

Resultat av genomförd granskning återförs till medarbetare och chefer i dialogform innan granskningsrapport fastställs av socialnämnden. Därefter vidarebefordras rapporten till samtliga stadsdelsnämnder. En årsrapport avges till socialnämnden samt kommunstyrelsen och dess råd för funktionshinderfrågor.

Granskningsmetod

Kvalitetsparagrafer i lagstiftningen

Socialstyrelsen definierar kvalitet i SOSFS 2011:9. Kvalitet innebär att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

I både LSS och SoL finns kvalitetsparagrafer. Av 6 § LSS framgår:

”Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i

största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För verksamheten enligt denna lag skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.”

I 3 kap 3 § SoL framgår:

”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.”

Kvalitetsområden

Socialtjänsten styrs av lagstiftning och nationella styrdokument. God kvalitet inom socialtjänsten kräver en samsyn och för att uppnå det är definitioner nödvändiga. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner har arbetat fram definitioner på sex kvalitetsområden utifrån lagstiftningens kvalitetsparagrafer:

- **Trygghet och säkerhet**
Trygghet och säkerhet innebär att stöd och insatser utförs enligt gällande regelverk. De är förutsägbara och det finns möjlighet till insyn. Risk för kränkning, försummelse, fysisk eller psykisk skada förhindras genom förebyggande arbete.
- **Självbestämmande och integritet**
Självbestämmande och integritet innebär att den enskilde är delaktig, har inflytande och ges möjlighet till egna val.
- **Tillgänglighet**
Tillgänglighet innebär att det är lätt att få kontakt med socialtjänsten och vid behov få del av stöd och insatser inom rimlig tid. Information och kommunikation är begriplig och anpassad efter olika grupper och individers behov. Kommunikationen mellan den enskilde och professionen präglas av ömsesidighet och dialog.
- **Helhetssyn och samordning**
Helhetssyn utgår från den enskildes samlade livssituation. Då den enskilde har behov av stöd och insatser som bedrivs inom olika verksamheter eller av olika utförare och professioner är dessa samordnade. Det finns en tydlig ansvarsfördelning och stöd och insatser präglas av kontinuitet.
- **Kunskapsbaserad verksamhet**

Kunskapsbaserad innebär att tjänsterna utförs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den enskildes egna erfarenheter tas till vara.

- **Effektivitet**

Effektivitet innebär att resurserna utnyttjas på bästa sätt för att uppnå uppsatta mål för verksamheten.

Granskningsmodell

Granskningsarbetet planeras utifrån en granskningsmodell som dels bygger på lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet inom socialtjänsten och dels på de beskrivna kvalitetsområdena.

Granskningen följer arbetsmodellen nedan:

- Inledande informationsbrev till berörda stadsdelsförvaltningar
- Informationsmöte med ledning
- Dialogmöte med medarbetare
- Genomgång av verksamhetsplan och policydokument
- Aktgranskning
- Återkoppling till ledning och medarbetare
- Rapport till socialnämnden
- Rapport till berörda stadsdelsnämnder
- Återkoppling till råd för funktionshinderfrågor
- Uppföljning cirka sex månader efter avslutad granskning

Målgrupp, urval och avgränsning

Granskningen är en delvis uppföljning av tidigare granskning genomförd under 2016 med tillägg av ytterligare frågeställningar. I aktuell granskning omfattas samtliga ärenden som varit aktuella under 2019 och 2020 och där beslut avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS har fattats under perioden. Granskningen omfattar både bifall och avslag för vuxna personer över 18 år vars ärende handläggs på enhet för funktionsnedsättning. Fokus har lagts på senaste beslut och utredning. Granskningen omfattar tillfälliga utökningar av personlig assistans där utökningen varat i mer än en månad. Beslut om sjuklönekostnader har inte ingått i granskningen.

Granskningen omfattar stadsdelsförvaltningarna Spånga-Tensta, Södermalm och Skärholmen där granskning genomfördes under 2016. Utöver dem omfattar granskningen stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör (EÅV), Norrmalm och Rinkeby-Kista.

Granskningens fokus är handläggningsprocessen utifrån inkommen ansökan, utredning, beslut, beställning samt journalanteckningar. Förekomst av fullmakter och medgivanden liksom individuell plan

(IP) enligt LSS eller samordnad individuell plan (SIP) ingår i granskningen. Granskningen genomförs i digital akt i stadens verksamhetssystem Paraplyet. Barnrättsperspektivet belyses och lyfts fram i de ärenden där det är aktuellt. Statistik redovisas per kön där det är möjligt.

Utgångspunkter

Funktionsnedsättning

Socialstyrelsen definierar att en funktionsnedsättning är en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Nedsättningen kan uppstå till följd av sjukdom, annat tillstånd eller till följd av medfödd eller förvärvad skada. Dessa sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara bestående eller av övergående karaktär. Begreppet funktionshinder används för att beskriva de begränsningar som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Av 5 § LSS framgår att verksamhet ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer som ingår i lagens personkrets. Målet är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra. För att ha rätt till insatser enligt LSS måste den enskilde tillhöra någon av de tre personkretsar som definieras i 1 § LSS:

- Personkrets 1 omfattar personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd
- Personkrets 2 omfattar personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom
- Personkrets 3 omfattar personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service

Fler män än kvinnor omfattas av personkrets 1. Det är inte någon större skillnad mellan antalet kvinnor och män som tillhör personkrets 3 enligt LSS. Däremot är männen nästan dubbelt så många som kvinnorna inom personkrets 2.¹

¹ Insatser till kvinnor och män med funktionsnedsättning Kartläggning och analys av könsskillnader inom LSS och SoL, Socialstyrelsen 2011.

Personlig assistans enligt LSS

Med personlig assistans enligt 9 § 2 LSS avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med andning, sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Hjälp med andning eller med måltider i form av sondmatning ska anses som sådant stöd, oavsett hjälpens karaktär.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insatsen för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om behovet avser hjälp med andning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

Kommunen har ett basansvar för den personliga assistansen men stat och kommun har ett delat finansiellt ansvar. Statens ansvar för assistansersättning regleras i 51 kapitlet i socialförsäkringsbalken (2010:110). Om de grundläggande behoven överstiger 20 timmar i veckan har den enskilde rätt till assistansersättning. Det betyder att staten finansierar den del av assistansen som överstiger de första 20 timmarna per vecka.

Syftet med personlig assistans är att ge människor med omfattande funktionshinder möjlighet att skapa sig ett värdigt liv, så likt andra människors som möjligt och i gemenskap med andra. Personlig assistans syftar till att stärka de praktiska möjligheterna för människor med omfattande funktionshinder att leva ett självständigt liv och att delta i samhället på lika villkor som andra och att ta sitt ansvar som familjemedlem och samhällsmedborgare. Det kan handla om att kunna delta i eller få tillgång till utbildning, förvärvsarbete, hushållsarbete, föreningsverksamhet, politisk verksamhet, kulturliv och fritidsverksamhet. Rätten till personlig assistans är inte begränsad till en viss verksamhet. Den enskilde ska själv kunna bestämma i vilka verksamheter hen ska delta och därmed utveckla och förverkliga sina egna intressen på olika områden. Det är också viktigt att den enskilde kan bestämma när assistansen ska ges.²

² Prop. 1992/93:159 sid. 174.

Agenda 2030

Agenda 2030 innebär att alla 193 medlemsländer i FN har förbundit sig att arbeta gemensamt för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till år 2030. Agendan innehåller 17 mål och 169 delmål som kallas de globala målen. Syftet med målen är att till år 2030 utrota extrem fattigdom, minska ojämlikheter och orättvisor i världen, främja fred och rättvisa samt att lösa klimatkrisen.³

Mål 3 i Agenda 2030 handlar om att säkerställa att alla kan leva ett hälsosamt liv och verka för alla människors välbefinnande oavsett ålder. För att människor ska nå sin fulla potential och kunna bidra till samhällets utveckling krävs god hälsa. Investeringar i människors hälsa är en återinvestering i samhället. Människor lever allt längre men i många fall saknas stödsystem för äldre personer. Delmål 3.4 beskriver att senast 2030 ska antalet människor som dör i förtid av icke-smittsamma sjukdomar minskas med en tredjedel och främja psykisk hälsa och välbefinnande. Detta ska ske genom olika förebyggande insatser och behandlingar.⁴

Mål 10 betonar betydelsen av att arbeta för ett jämlikt samhälle. Det bygger på principen om allas lika rättigheter och möjligheter att få bli inkluderade i samhället oberoende av kön, etnicitet, religion, funktionsnedsättning, ålder och annan ställning. I ett jämlikt samhälle minskas risken för konflikter och det främjar alla människors möjlighet att delta i och påverka samhällsutvecklingen och sin egen situation.⁵

Handläggningstider

Efter att ha mottagit många klagomål på handläggningstider genomförde Justitieombudsmannen (JO) under 2017 och 2018 en granskning av handläggningstider avseende personlig assistans enligt LSS i fyra kommuner. I beslutet uttalar JO att en handläggningstid på tre till fyra månader för ett ärende rörande personlig assistans skulle kunna vara ett rimligt riktvärde. Uttalandet i beslutet ska vara vägledande för kommunerna i handläggningen av personlig assistans.⁶

För personer som redan är beviljade insatser och som ansöker om insatsen i samma omfattning som tidigare torde utredningen kunna

³ Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling, Regeringskansliet 2019.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Justitieombudsmannen, JO Dnr 7477-2017.

vara mindre omfattande. För ett komplext ärende där en rad utredningsåtgärder är nödvändiga kan en utredningstid på sju till åtta månader vara rimligt. Den enskilde ska inte behöva vänta ett år eller mer på ett beslut annat än i mycket speciella undantagsfall.⁷

JO betonar skillnaden mellan begreppen lång handläggningstid och långsam handläggning. Med lång handläggningstid avses att handläggningen tagit lång tid och långsam handläggning innebär att handläggningen inte fortskridit i den takt den borde gjort. En lång handläggningstid behöver dock inte innebära att handläggningen varit långsam eller att det finns något att anmärka på i nämndens hantering.⁸

Den enskilde som ansöker om personlig assistans ska lämna in underlag som stöd för sin ansökan, exempelvis läkarintyg och ADL-utlåtande. Om den enskilde inte lämnat in dessa underlag med sin ansökan påverkar det utredningstiden. JO påtalar att nämnden har ett ansvar att driva utredningen framåt och ska ge den enskilde en frist för när kompletteringar ska ha inkommit. Det kan finnas ett behov av att påminna den enskilde om att inkomma med kompletteringar och rutiner för påminnelse och bevakning av ärendena behöver finnas. Utredningsarbetet behöver vara aktivt och löpande journalföring ska finnas i ärendena. Långa perioder av passivitet från nämndens sida är aldrig acceptabelt enligt JO:s beslut.⁹

Inspektörernas tidigare granskning av personlig assistans enligt LSS

Under 2016 genomförde funktionshinderinspektörerna en granskning av insatsen personlig assistans enligt LSS.¹⁰ Nedan följer en sammanfattning av granskningsresultatet.

Granskningen 2016 omfattade 43 ärenden i stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Spånga-Tensta och Skärholmen. Av dessa var 24 kvinnor och 19 män. I Södermalm och till stor del i Spånga-Tensta var utredningstiderna från ansökan till beslut mellan en och fyra månader. I Skärholmen var utredningstiderna i majoriteten av ärendena mellan fyra och tio månader och det förekom långa tider av passivitet från förvaltningens sida.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ *Rättssäkerhet och likställighet i handläggning av personlig assistans*, dnr 3.4.2-305/2016.

Granskningen visade att det fanns brister i journalföringen i de tre förvaltningarna. Det saknades både löpande journalföring i ärendena och att uppgifterna i journalföringen var knapphändiga vilket gjorde det svårt att följa ärendena över tid.

Det fanns en variation i huruvida den enskilde förde sin egen talan som i majoriteten av ärendena i Södermalm eller om den enskildes talan fördes av företrädare med fullmakt som i Spånga-Tensta. Säkerställandet av aktuell fullmakt för kontakt med anhöriga, företrädare och andra lyftes fram som ett utvecklingsområde.

I de granskade stadsdelsförvaltningarna förekom långa och omfattande biståndsbeslut där det kunde vara svårt att utläsa vad som beviljats respektive avslagits. I Södermalm pågick ett arbete för att implementera klarspråk i bedömningar av insatser. Granskningen visade ett behov av att balansera juridiska skrivningar med ett lättillgängligt språk.

I granskningen uppmärksammades att barnperspektivet saknades i de granskade ärendena där den enskilde var förälder till minderåriga barn. Det framkom ett behov av kompetensutveckling bland handläggare som utreder insatser till vuxna.

Antalet individuella planer enligt LSS och samordnade individuella planer var lågt. Av journalerna gick det att utläsa i enstaka ärenden att en individuell plan erbjudits den enskilde som avböjt. Det fanns goda exempel på att information getts till den enskilde om rättigheter och andra stödinsatser men sammantaget behövde journalerna i större utsträckning innehålla uppgifter om vilken information som getts till den enskilde.

Det fanns skillnader i hur ärendedragningar genomfördes, om de skedde i grupp eller enskilt. Ärenden rörande personlig assistans är omfattande och tar ofta mycket tid i anspråk vid ärendedragningar och lyftes därför ut till enskilda dragningar med medarbetare och chef. Inspektörerna konstaterade att nackdelen med ett sådant förfarande är att det inte blir ett lärande för hela gruppen. Vid tiden för granskningen vittnade ledning och handläggare om att personalomsättningen ökat de senaste åren. Det pågick ett arbete med att trygga kompetensförsörjningen och göra verksamheten mindre sårbar vid personalomsättning.

Statistik

År 2019 var antalet verkställda beslut om personlig assistans enligt LSS 270 stycken för alla åldersgrupper. Av de besluten var 125

beviljade till flickor eller kvinnor, vilket motsvarar 46 procent.
Antalet verkställda beslut om personlig assistans enligt LSS har
legat stabilt i staden de två senaste åren.

Tabell 1: Totalt antal verkställda beslut om personlig assistans enligt
LSS (alla åldersgrupper) år 2018 och 2019.

År	Kvinnor	Män	Totalt
2018	119	149	268
2019	125	145	270

Källa: Socialtjänstrapport 2019 En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms
stad, dnr 3.1.1707/2019.

Flest verkställda beslut om personlig assistans enligt LSS under
2019 finns i Rinkeby-Kista följt av Skärholmen och Enskede-Årsta-
Vantör.

Tabell 2: Antal verkställda beslut om personlig assistans enligt LSS (alla
åldersgrupper) redovisat per stadsdelsförvaltning och socialförvaltningens
enhet för hemlösa.

Stadsdelsförvaltning	Antal beslut
Rinkeby-Kista	43
Spånga-Tensta	26
Hässelby-Vällingby	17
Bromma	16
Kungsholmen	14
Norrmalm	12
Östermalm	10
Södermalm	20
Enskede-Årsta-Vantör	30
Skarpnäck	20
Farsta	15
Älvsjö	5
Hägersten-Liljeholmen	10
Skärholmen	32
Socialförvaltningen (Enheten för hemlösa)	0
Totalt	270

Källa: Socialtjänstrapport 2019 En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, dnr
3.1.1707/2019.

Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisas granskningsresultatet. Avsnittet inleds med en redovisning från informationsmötena med ledning och dialogmötena med handläggarna i de granskade stadsdelsförvaltningarna. Därefter redovisas resultatet från aktgranskningen. Avsnittet avslutas med att redovisa varje verksamhets styrkor och utvecklingsområden.

Möten med ledning och arbetsgrupper

Personal och organisation

Storleken på de granskade enheterna som handlägger insatser för personer med funktionsnedsättning varierar liksom hur arbetet är organiserat. I Enskede-Årsta-Vantör arbetar tretton handläggare med ärenden rörande vuxna personer. Barnhandläggare och socialpsykiatri ingår i samma enhet. I Norrmalm arbetar sex handläggare med ärenden rörande vuxna och barnhandläggare tillhör en annan enhet.

I Rinkeby-Kista arbetar elva handläggare med vuxenärenden och barnhandläggare ingår i samma enhet. Skärholmen har nio vuxenhandläggare och barnhandläggare ingår i samma enhet. Spånga-Tensta har elva handläggare och en timanställd vikare. De handlägger ärenden för både vuxna och barn. I Södermalm arbetar tolv handläggare med vuxenärenden och barnhandläggare tillhör en annan enhet.

Södermalm och Enskede-Årsta-Vantör beskriver att arbetsgrupperna är stabila och att de varit det under många år. I Norrmalm har personalomsättningen varit låg tidigare men under det senaste året har omsättningen varit större på grund av pensionsavgångar.

Rinkeby-Kista, Skärholmen och Spånga-Tensta och uppger att stabiliteten i arbetsgrupperna ökat sedan 2018 då det var mer personalomsättning före dess. De vittnar om att det numera är lättare att rekrytera personal med erfarenhet och rätt kompetens. Skärholmen berättar att de ingår i en försöksverksamhet och får rekryteringsstöd från serviceförvaltningen. Syftet är att som ytterligare stöd i rekryteringen låta sökande genomföra webbtester som är riktade mot handlägningsprocessens delar samt en bedömning av hur strukturerad personen är och hur verbal kommunikation fungerar.

Ärendefördelning och arbetssätt

Norrmalm och Skärholmen fördelar nya ärenden till handläggare utifrån det datum i månaden som den enskilde är född. Skärholmen fördelar personlig assistansärenden separat för att få en jämn arbetsbelastning mellan handläggarna. Övriga enheter fördelar nya ärenden utifrån lista. De har antingen en separat lista för personlig assistansärenden eller har en särskild koll på fördelning och spridning av personlig assistansärendena för att säkerställa en jämn arbetsbelastning mellan handläggarna.

Samtliga enheter tillämpar någon form av medhandläggarskap i personlig assistansärendena. Det kan vara att nya handläggare alltid får en medhandläggare som i Spånga-Tensta eller som i Norrmalm där handläggarna alltid arbetar två tillsammans vid handläggning av personlig assistans.

Personlig assistansärenden upplevs genomgående av enheterna som omfattande och komplexa. Uppfattningen är att ansökningarna är mer detaljerade när den enskilde företräds av ombud vid assistansföretag. Samtidigt har assistansföretagen ofta erfarna ombud som vet vilka handlingar som ska bifogas ansökan. Det gör att underlag och intyg kommer in till utredningen vilket underlättar arbetet för handläggarna.

"Assistansärenden är inte så lätta, det är alltid svårt med assistansärenden eftersom det är en stor insats och vi behöver så mycket information som möjligt vilket kräver tid, kraft och ibland förstår inte de enskilda varför vi behöver den här informationen."

Dialogmöte med handläggare Spånga-Tensta

Både Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta har erfarenhet av att det kan uppstå diskussioner med vårdgivare kring om det är den enskilde som begärt intyg och underlag till ansökan om insats eller om det är förvaltningen som önskat underlaget. Det har ibland lett till oenighet kring vem som ska betala för underlaget. Enheternas hållning är att förvaltningen inte betalar för den enskildes intyg. Skärholmen har som arbetssätt att i komplexa ärenden beställa och bekosta en ADL-bedömning som utförs av extern aktör som underlag till utredning.

Samtliga enheter har ärendedragning en gång i veckan. Rutinen för hur personlig assistansärenden hanteras varierar mellan enheterna. I Spånga-Tensta tas personlig assistansärenden upp på ordinarie ärendedragning två gånger per vecka. Handläggarna är uppdelade i

två team och har en ärendedragning med teamet och en ärendedragning med hela arbetsgruppen per vecka. Utöver det har de en särskild ärendedragning en gång per månad där assistansärenden tas upp och alla handläggare deltar.

"Vi förlorar inte lärandet att inte vara med när alla drar ärenden, det blir i mindre grupper och alla får komma till tals"

Dialogmöte med handläggare Spånga-Tensta

I Norrmalm tas personlig assistansärenden upp i ordinarie ärendedragning och alla handläggarna förbereder sig genom att läsa utredningen inför dragningen. I Södermalm finns en särskild ärendedragning för personlig assistans med enhetens samordnare. Där deltar ansvarig handläggare och två mer erfarna handläggare inför beslut om insatsen.

I Rinkeby-Kista tas inte ärenden rörande personlig assistans upp på ordinarie ärendedragning. Dessa ärenden tas upp separat med biträdande enhetschef då de kräver inläsning och tar mycket tid i anspråk. I Skärholmen tas ärenden rörande personlig assistans upp i ordinarie ärendedragning men tidsberäkningar för insatsen görs enskilt med biträdande enhetschef.

Enskede-Årsta-Vantör har en särskild assistansgrupp som består av fem handläggare från både barn- och vuxengruppen. En handläggare från assistansgruppen är alltid medhandläggare vid utredning av personlig assistans. Assistansgruppen har ärendedragning varannan vecka och där deltar assistansgruppens handläggare, de handläggare som har ett ärende att ta upp samt biträdande chefer. Ärendedragningen sker utifrån en metod där samtliga moment i utredningen skrivs upp på en tavla för en gemensam genomgång.

"Positivt med assistansgruppen att de är med i hela processen, hjälper till att skriva yttranden vid överklagan."

Dialogmöte med handläggare EÅV

Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm, Spånga-Tensta och Södermalm har regelbunden extern handledning. De har även juridisk handledning ett antal gånger per termin eller vid behov. I Skärholmen påbörjades extern handledning i början av året. Vid tiden för granskning var den inställd på grund av pandemin men det fanns en plan att starta upp den på nytt. Enheten hade juridisk

handledning senast 2018 men inte längre. I Rinkeby-Kista pågick vid tiden för granskningen ett arbete med att intervjua tilltänkta handledare för uppdrag.

Barn

De granskade enheterna redogör för att de har rutiner att alltid göra en barnkonsekvensanalys i de ärenden där den vuxna är förälder till ett eller flera minderåriga barn. Södermalm arbetar med att ta upp frågan om hur barnet påverkas vid ärendedragningarna. Norrmalm har gjort en genomgång av samtliga ärenden rörande vuxna och förekomsten av barnkonsekvensanalyser fanns i 96 procent av ärendena. I Enskede-Årsta-Vantör genomförs under hösten 2020 en kollegial granskning och genomgång av ärenden för att se förekomst av och hur barnperspektivet beaktats i utredningarna.

Rinkeby-Kista och Skärholmen har tagit fram mall för barnbrev. Rinkeby-Kista använder en barnchecklista för att få med barnrättsperspektivet i utredningarna. Handläggarna i Rinkeby-Kista tar upp de barnkonsekvensanalyser de skrivit i utredningen i arbetsgruppen för att få varandras synpunkter. Biträdande enhetschef gör även stickprov bland utredningarna för att se hur implementeringen ser ut och det finns en plan på att genomföra kollegialgranskning med fokus på barnrättsperspektivet.

Spånga-Tensta gör kollegial granskning en gång i månaden där alla handläggare granskar varandras utredningar. Särskilt fokus läggs på barnperspektiv och barnkonsekvensanalyser i de ärenden där det finns minderåriga barn.

Anhöriga

Samtliga enheter utom Skärholmen har tillgång till anhörigkonsulent. Tidigare arbetade anhörigkonsulenten i grannförvaltning deltid i Skärholmen men det samarbetet har upphört. Det varierar om det finns en anhörigkonsulent som arbetar endast mot målgruppen under 65 år som i Södermalm och Enskede-Årsta-Vantör eller om anhörigkonsulenten arbetar även med äldre personer som i Spånga-Tensta och Norrmalm. I Spånga-Tensta finns även en demenskoordinator som framöver kommer att arbeta även med målgruppen under 65 år. I Rinkeby-Kista har en ny anhörigkonsulent anställts och ett utvecklingsarbete kring anhörigstöd har påbörjats. En del i utvecklingsarbetet är att varje handläggare ska arbeta mer aktivt och se sig som en anhörigstödjare i varje kontakt med anhöriga. Ett gott bemötande av anhöriga ger ringar på vattnet kring hur medborgarna uppfattar socialtjänsten och förvaltningen i stort.

"Ibland kan det vara att man är mer generös i sin bedömning för att anhöriga tar ett stort arbete."

Dialogmöte med handläggare Skärholmen

Samverkan och samarbete med utförare

Uppfattningen är att majoriteten av personerna som söker personlig assistans har assistansföretag som ombud. Assistansföretagens rutin och kunskap kring förfarandet gör som tidigare nämnts att enheterna får in de underlag och intyg som behövs för att kunna slutföra utredningarna.

Det finns skillnader i hur kontakter och samarbete fungerar mellan olika utförare av personlig assistans. Enheternas uppfattning är att dokumentationen av hur insatsen genomförs ser olika ut mellan olika utförare. Södermalm lyfter fram att det blir extra tydligt i samband med uppföljning och handläggaren efterfrågar en beskrivning av hur en vanlig dag ser ut för den enskilde. En annan svårighet som bland annat Enskede-Årsta-Vantör och Skärholmen lyfter fram är att inte få in tidsrapporter. Genomförandeplaner är inte vanligt förekommande i ärendena vilket annars är ett viktigt verktyg vid uppföljning av en beviljad insats.

Enheterna redogör för att de fattat många beslut om tillfälliga utökningar av personlig assistans under 2020. Detta då dagliga verksamheter stängt under pandemin eller att personen tillhört riskgrupp och antingen själv eller att anhörig inte velat att personen ska delta i verksamheten. Rinkeby-Kista lyfter särskilt fram att det är en utmaning att motivera enskilda till deltagande i daglig verksamhet även i vanliga fall. Det beskriver att de vid varje uppföljning bedriver ett stort motivationsarbete för att den enskilde eller anhöriga inte ska avsäga sig insatsen. De beskriver att de har ett antal personer som efter tillfälliga stängningar av verksamheten inte har återgått när den åter öppnat.

Utvecklingsbehov

Samtliga enheter beskriver att nuvarande ordning med ett delat huvudmannaskap mellan stat och kommun är problematiskt. De är genomgående positiva till att förändra huvudmannaskapet till statligt ansvar för assistansärenden utifrån LSS-utredningens förslag.¹¹

¹¹ SOU 2018:88 Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.

"Min dröm är att personlig assistans ligger på en huvudman, att fullt fokus ligger på att det är en samordning och rättssäkerhet för brukaren."

Dialogmöte med handläggare Södermalm

Södermalm och Norrmalm lyfter fram att det är svårt att bli specialister på handläggning av personlig assistans när de har få ärenden på enheterna. Båda lyfter fram att genom att avidentifiera ärenden och ta upp dem i nätverk med andra förvaltningar skulle rättssäkerhet och likställighet kunna öka i staden. Idén om en central funktion för handläggning av insatsen för att säkra kompetens och likställiga bedömningar ses som positiv av några enheter och negativ av andra.

"För min del är det så att jag utreder det så sällan vilket gör att det blir svårt."

Dialogmöte med handläggare Skärholmen

Aktgranskning

Totalt omfattar granskningen 134 ärenden i de aktuella stadsdelsförvaltningarna. Av dessa är 62 kvinnor och 72 män vilket motsvarar 46 respektive 54 procent. Av dessa tillhör 48 personer personkrets 1, åtta personer personkrets 2 och 62 personer personkrets 3 enligt LSS. Totalt har 16 personer fått avslag på personkretstillhörighet. Ytterligare 17 personer tillhör någon av personkretsarna men har fått avslag på insatsen.

Tabell 3: Totalt antal granskade ärenden redovisat per åldersgrupp och kön.

Åldersgrupp	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
18-29 år	12	19	25	35	37	28
30-39 år	7	11	10	14	17	13
40-49 år	14	23	7	10	21	16
50-59 år	15	24	15	21	30	22
60-65 år	14	23	15	21	29	22
Totalt	62	100	72	100	134	100

Tabell 4: Totalt antal granskade ärenden redovisat per stadsdelsförvaltning och kön.

Stadsdelsförvaltning	Kvinnor	Män	Totalt
Enskede-Årsta-Vantör	14	14	28
Norrmalm	3	6	9
Rinkeby-Kista	20	16	36

Skärholmen	13	17	30
Spånga-Tensta	7	13	20
Södermalm	5	6	11
Totalt	62	72	134

Coronapandemin har påverkat insatsen personlig assistans under 2020. Då dagliga verksamheter har varit stängda eller den enskilde av olika anledningar inte har kunnat delta i verksamheten har den enskilde kunnat ansöka om utökad assistans. Bland de ärenden som ingått i granskningen finns det beslut om tillfällig utökning av personlig assistans som en följd av detta. Granskningens fokus har inte varit att närmare granska dessa ärenden. Det kan dock konstateras att stadsdelsförvaltningarna beviljar fler tillfälliga utökningar av personlig assistans och att det följer den uttalade inriktningen för stadens verksamheter.

Utredningstider

I 84 procent av ärendena var utredningstiden från inkommen ansökan till beslut under fyra månader. I 20 ärenden, 16 procent, var utredningstiden över fyra månader. Vanligast förekommande är att utredningstiden i dessa ärenden är mellan sex och nio månader men det förekommer enstaka ärende som har ytterligare några månaders utredningstid innan beslut fattas. Majoriteten av personerna har pågående insats personlig assistans alternativt i enstaka ärende en pågående insats som hemtjänst enligt SoL.

Av de 20 ärendena fanns sex ärenden vardera i Rinkeby-Kista och Skärholmen. Aktiva utredningsåtgärder saknas i journalföringen i samtliga de ärendena i respektive förvaltning. I flera av ärendena är det kring tre månader mellan registrerade journalanteckningar.

Norrmalm och Enskede-Årsta-Vantör har ett ärende vardera och Spånga-Tensta har två ärenden där handläggningstiden är över fyra månader från ansökan och beslut. I de ärendena går förvaltningens utredningsaktivitet att utläsa i journalföringen. Detsamma gäller de tre av fyra ärenden på Södermalm där utredningstiden är över fyra månader. I det fjärde ärendet är tiden från ansökan till beslut är mer än ett år.

DUR-utredningar

DUR står för Dokumentation, Utredning, Resultat och är den standardiserade utredningsmall som används i staden för biståndsbedömning inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning. I granskningen finns en aktuell DUR-

utredning i 116 ärenden vilket motsvarar 87 procent. Lika många kvinnor som män saknar en aktuell DUR-utredning.

Den vanligaste anledningen till att en aktuell utredning saknas är att beslut om insatsen förlängts flera gånger. I vissa fall innebär det att förlängning av beslutet har gjorts under en till flera års tid utan att en ny utredning har gjorts men vanligast är att förlängningar görs under en tidsperiod från tre till sex månader. I några ärenden går detta att utläsa att förlängningarna beror på att den enskilde avbokar möten och att insatsen därför behöver förlängas. Av de granskade stadsdelsförvaltningarna saknas en aktuell DUR-utredning i sex ärenden i Enskede-Årsta-Vantör och fem ärenden i Rinkeby-Kista. I Norrmalm saknas en aktuell DUR-utredning i två ärenden och i Skärholmen i ett ärende. I Södermalm och Spånga-Tensta finns en aktuell DUR-utredning i samtliga ärenden.

I 107 av ärendena, 92 procent, där det finns en aktuell DUR-utredning är samtliga livsområden utredda. I Spånga-Tensta och Enskede-Årsta-Vantör är samtliga DUR-utredningar fullständiga. De nio DUR-utredningarna som inte är fullständiga saknar samtliga information under livsområdet och rubriken intressen, fritid, aktiviteter. I Skärholmen saknar totalt fem utredningar helt information under livsområdet.

Utredningar avseende personlig assistans är långa och ska täcka in omfattande information. Granskningen har visat förekomst av utredningar som är röriga och svåra att läsa. Att klippa in hela mailkonversationer vid exempelvis kommunikering eller vid inhämtande av uppgifter från utförare är ett exempel på sådant som försvårar läsbarheten. Det förekommer ibland även motstridig information då utredningen har tillförts ny information utan att inaktuella uppgifter tagits bort. Granskningen har även visat många goda exempel på välskrivna utredningar där det finns en röd tråd i utredningens disposition och upplägg. Nedanstående citat visar hur det i bedömningen betonas och ges information om andra insatser som den enskilde har möjlighet att ansöka om.

”Nämnden vill tillägga att X har möjlighet att ansöka om andra insatser exempelvis bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS och daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Samtliga dagliga verksamheter och boenden som ingår i Stockholms stads valfrihet har skyldighet att ta emot och ombesörja de behov som sökande har.”

Från utredning EÅV

Den enskildes röst i utredningen

Den enskildes intressen framgår i 85 procent av utredningarna. I tre procent av utredningarna är det dokumenterat att den enskilde inte uttrycker några intressen. Sett till kön finns uppgift om intressen i 92 procent av utredningarna för kvinnor och i 79 procent av utredningarna för män.

"X tycker om att vara ute, att promenera och röra på sig. Hon tycker om att gå på café med föräldrarna."

Från utredning Rinkeby-Kista

Tolv procent av utredningarna saknar information om den enskildes intressen och de utredningarna finns i Norrmalm, Rinkeby-Kista och Skärholmen. I Enskede-Årsta-Vantör, Spånga-Tensta och Södermalm framgår intressen alternativt att den enskilde inte uttrycker några intressen i samtliga DUR-utredningar.

"Övriga intressen är bio, tv-spel, umgås med vänner och träning. X sköter själv sin ekonomi men behöver hjälp från assistent med att ta fram bankdosa och pärmar."

Från utredning EÅV

"X har tidigare varit aktiv inom en teatergrupp, denna är nu nedlagd. X ska börja bowla varannan fredag med andra personer som erhåller personlig assistans. I övrigt gillar han musik, böcker och film. X beskriver att han försöker komma ut varje dag på en promenad."

Från utredning Södermalm

Den enskildes resurser framgår i 91 procent av utredningarna och skillnaden mellan könen är marginell. Totalt är det tio ärenden där den enskildes resurser inte framgår. Spridningen är jämn över stadsdelsförvaltningarna utöver Skärholmen där uppgifter om den enskildes resurser saknas i fyra utredningar.

"Om någon frågar X om han vill ha mer mat vid måltider kan han räkna fram tallriken eller ta tallriken och gå till spisen för att visa".

Från utredning EÅV

I Spånga-Tenstas utredningar ingår ett avsnitt där den enskildes personliga resurser lyfts fram.

"X kommunicerar obehindrat i tal. X berättar att han skriver med knogarna när han skriver på tangenterna i datorn. Skriver även kortare skrifter för hand."

Från utredning Spånga-Tensta

"X har tidigare berättat att hon kan gå kortare sträckor inomhus med hjälpmedel och tillsyn av en person."

Från utredning Spånga-Tensta

Den enskildes önskemål framgår i 59 procent av utredningarna och det är ingen skillnad mellan könen. Den enskilde uttrycker inte alltid önskemål och har inte alltid förmåga att uttrycka önskemål kring sin situation eller kring utförandet av insatsen. I 18 procent av utredningarna framgår att den enskilde inte uttrycker önskemål. I Enskede-Årsta-Vantör, Spånga-Tensta och Södermalm framgår den enskildes önskemål alternativt att den enskilde inte kan uttrycka önskemål i samtliga utredningar.

"För X är det viktigt att ha snygga och bekväma kläder"

Från utredning EÅV

I ytterligare 22 procent av utredningarna framgår inte den enskildes önskemål även om den enskilde har en förmåga att kommunicera kring sin situation. Uppgift om önskemål saknas i tre utredningar i Norrmalm, nio utredningar i Rinkeby-Kista och tretton utredningar i Skärholmen.

Beställningar

Beställningarna för insatsen personlig assistans är ofta kortfattade och det är vanligt att det endast står att personlig assistans ska utföras utan närmare beskrivning av vad som ska utföras. Enskede-Årsta-Vantör tar med tidsberäkningen för insatsen i beställningen till utförare. Spånga-Tensta skriver en sammanfattning av utredningen i beställningen till utföraren.

I granskningen ingår 98 beställningar och den enskildes intressen framgår i 40 procent av dem. Den enskildes resurser framgår i 37 procent av beställningarna och den enskildes önskemål eller uppgift om att den enskilde inte uttrycker några önskemål framgår i 42 procent av beställningarna. Sett till antalet ärenden är skillnaderna mellan könen marginell.

Journalföring

Löpande journalföring finns i 92 procent av ärendena med en jämn spridning mellan könen. Av de totalt elva ärenden där löpande journalföring saknas återfinns ett ärende i Södermalm, två i Rinkeby-Kista och åtta i Skärholmen. I övriga stadsdelsförvaltningar finns löpande journalföring i samtliga granskade ärenden.

Anhöriga

Av personakten framgår det i 39 procent av ärendena att en eller flera anhöriga till den enskilde är anställda som assistenter. I 31 procent av ärendena framgår det att anhöriga inte är anställda som assistenter. I 30 procent av ärendena går det inte att utläsa av personakten vem som är anställd för att utföra assistansen. Flest anhöriga anställda för att utföra assistansen återfinns i Rinkeby-Kista med 56 procent, följt av Spånga-Tensta och Skärholmen med 42 respektive 41 procent. Då uppgiften om vem som utför assistansen saknas i nära en tredjedel av ärendena ger ovan redovisade siffror inte en fullständig bild. I Norrmalm framgår det i samtliga ärenden om anhörig utför assistans och i Södermalm saknas uppgiften om vem som utför insatsen endast i ett ärende.

Totalt var 39 personer, 29 procent, av personerna i granskningen sammanboende i hushållsgemenskap med make, maka eller sambo. I många av personakterna saknas dokumentation om att information getts om eller att anhörigstöd erbjudits. Ytterligare personer var hemmaboende hos föräldrarna och i majoriteten av ärendena saknades uppgifter om att information om anhörigstöd getts.

"Vuxna barn som bor hemma är en väldigt svår grupp."

Dialogmöte med handläggare EÅV

I Spånga-Tensta finns en rutin att skriva i både akt och utredning om att information om anhörigstöd getts.

Barn

Totalt är 20 personer, hälften kvinnor och hälften män, i granskningen förälder till ett eller flera minderåriga barn. De minderåriga barnen bor helt eller delvis med föräldern i majoriteten av ärendena. I flera utredningar i Spånga-Tensta skrivs det tydligt i utredningen att den enskilde inte har minderåriga barn.

"Ej aktuellt. X har inga hemmavarande minderåriga barn."

Från utredning Spånga-Tensta

I sammanlagt sex ärenden saknas helt en beskrivning av barnets eller barnens situation. I vissa ärenden finns kortfattade beskrivningar om barnet eller barnen men särskilda rubriker för barnperspektiv och barnkonsekvensanalyser saknas.

I Skärholmen är sju personer föräldrar till ett eller flera barn och det finns barnkonsekvensanalyser i tre utredningar. I Rinkeby-Kista och Enskede-Årsta-Vantör är den enskilde förälder till ett eller flera barn i tre ärenden vardera. I ett av ärendena i respektive förvaltning saknas beskrivning av barnet eller barnen i utredningen. I Södermalm är den enskilde förälder till minderåriga barn i tre ärenden. I ett ärende bor barnet heltid hos den andra föräldern och i det ärendet framgår inte mer information om barnet än så.

"X vill vara delaktig och följa med barnen på deras aktiviteter, eller umgås/ta en fika. X behöver stöd att framföra rullstol och handräckning om han är med sina barn. X vill följa med sina barn på aktiviteter någon gång i veckan eller på helgen."

Från utredning Södermalm

Granskningen har visat flera goda exempel på beskrivningar av barnets situation och förekomsten av barnkonsekvensanalyser visar att implementeringen och utvecklingen går framåt. I Spånga-Tensta finns barnkonsekvensanalyser i tre av fyra ärenden där det finns minderåriga barn.

"X bor tillsammans med en yngre bror som är född -10. Utifrån vad som framkommer av barnkonventionen gör nämnden bedömningen att den insats i form av personlig assistans enligt 9 § 2 LSS som X beviljas bidrar till utökade möjligheter för hans yngre bror att tillförsäkras de grundläggande rättigheter som konventionen tillskriver honom och alla andra barn."

Från utredning Spånga-Tensta

"I LSS och SoL finns bestämmelser som svarar mot barnkonventionen. När en åtgärd eller insats rör ett barn ska enligt 6a § LSS och 1 kap. 2 § SoL beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Bestämmelserna är avsedda att stärka barns ställning och innebär att när åtgärd eller insats rör ett barn ska barnet få

relevant information och ges möjlighet att framföra åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (8§ LSS och 3 kap. 5 § SoL). Barnperspektivet har beaktats på så sätt att X beviljas insatser så att hans egna omvårdnadsbehov tillgodoses. Genom att X beviljas den hjälp och det stöd han behöver gynnas barnet. Nämnden bedömer även att X har förmåga att till viss del vara delaktig i barnets omvårdnad. X bedöms på egen hand klara att äta och bör därför kunna delta i exempelvis matning av barnet.”

Från utredning EÅV

Våld

Granskningen visar att dokumentation om att frågor om våld ställts till den enskilde eller information om den enskilde varit utsatt för våld endast finns i ett fåtal ärenden.

”X har ej svarat på frågor om våld under utredningen. I tidigare utredning framkommer upplevelser om våld av bland annat närstående i hemlandet, upplevelserna uppges vara grunden för hennes traumatisering.”

”FREDA: ställs ej 19/11 då anhöriga är närvarande.”

Från utredningar Rinkeby-Kista

I dialogmötena med handläggare framkommer att frågor om våld kan vara svåra att ställa vilket framgår av citatet nedan.

”Svårt att ställa frågor om våld till unga personer där anhörig är god man eller anställd som assistent.”

Dialogmöte med handläggare Spånga-Tensta

Företrädare och fullmakter

Granskningen visar att totalt 100 personer har en företrädare. Det motsvarar 75 procent av det granskade ärendena. Sett till kön har 71 procent av kvinnorna företrädare och 78 procent av männen. För totalt sex personer går det inte att utläsa av personakten om den enskilde har en företrädare eller inte.

I 90 av de 100 ärendena är det lättillgängligt dokumenterat i personakten att det finns en aktuell fullmakt som medger kontakt med företrädare. Det innebär att dokumentation om gällande fullmakt saknas i 10 procent av ärendena.

I cirka 40 procent av ärendena har anhörig fullmakt att företräda den enskilde. Det är endast en marginell skillnad mellan könen. I ärenden som rör personlig assistans är det vanligt förekommande att även om den enskilde har god man eller företräds av anhörig så har assistansanordnarens ombud fullmakt att företräda den enskilde i frågor som rör ansökan om personlig assistans.

Samverkan och samordning

En aktuell samordnad individuell plan (SIP) finns i totalt sju ärenden, vilket motsvarar 5 procent. I ytterligare några ärenden finns uppgift om att SIP upprättats längre tillbaka men då ingen uppföljning gjorts och ingen dokumentation har tillförts om aktuell plan finns det troligtvis ingen aktuell och pågående plan.

Gemensamma möten med sjukvård och habilitering framgår i 14 procent av ärendena. Utöver det finns kontakter per telefon med behandlingsansvarig eller annan sjukvårdspersonal dokumenterade. I samtliga ärenden utom ett finns hänvisning till intyg och utlåtanden i DUR-utredningen.

"Samtliga intyg läggs i sin helhet som bilaga till den aktuella utredningen. Utvalda delar finns återgivna under rubrikerna "funktionsnedsättning" och "vardagsaktiviteter". "

Från utredning Norrmalm

"Vid prövningen av rätt till personlig assistans och vid beräkningen av tidsåtgången så grundar sig nämnden på en bedömning av vad det bör ta för en assistent att ge hjälpen. Det är inte den sökandes eller en assistansanordnares uppgifter ensamt som ligger till grund för beräkningen utan nämnden gör en bedömning utifrån den samlade underlaget där grunden är att hjälpbehovet styrks i det medicinska underlaget. Därför lägger nämnden stor vikt vid hur vård och tillsynsbehovet beskrivs i det medicinska underlaget. "

Från utredning EÅV

För cirka 20 procent av personerna i granskningen framgår det att den enskilde tidigare haft assistansersättning via Försäkringskassan. Några ytterligare personer har pågående assistansersättning och ansöker om tillfällig utökning av personlig assistans. Det finns inte uppgift om när assistansersättningen upphörde i alla ärenden. Längst tillbaka finns upphörande 2007 men för majoriteten av ärendena upphörde assistansersättningen mellan åren 2015 och 2018.

Planering

I flera ärenden där det framgår att vuxna eller unga vuxna personer bor hemma hos föräldrarna saknas en långsiktig planering för den enskilde. Det kan handla om ett motivationsarbete att ansöka om bostad med särskild service för att på sikt kunna flytta hemifrån. Ett annat område är den enskildes fritid och sysselsättning och motivation till exempelvis deltagande i daglig verksamhet. Utifrån att långsiktiga planeringar många gånger saknas är det ett utvecklingsområde för samtliga granskade förvaltningar att uppmärksamma och att säkerställa att sådan nedtecknas i personakten.

Styrkor och utvecklingsområden

Nedan följer de granskade verksamheternas styrkor och utvecklingsområden. För de tre förvaltningarna som granskades 2016 görs en jämförelse av resultaten.

Enskede-Årsta-Vantör

Styrkor

- Fullständiga DUR-utredningar där den enskildes intressen, önskemål och resurser framgår
- Välskrivna utredningar med tydlig disposition och upplägg
- Framgår kortfattat i utredning vilka synpunkter som inkommit vid kommunikering
- Handläggningstider och löpande journalföring om handläggningstiden är lång
- Löpande och relevant journalföring – går att följa ärendet
- Tidsberäkning av assistans i beställning gör det tydligt för utföraren vad som ingår i beslutet
- Tydlighet kring hur besluten ska registreras vid inhibition
- Väl implementerat arbetssätt för handläggning av personlig assistans med specialiserad arbetsgrupp som stöd
- Rutiner när den enskilde är förälder till minderåriga barn

Utvecklingsområden

- Anhörigperspektivet och information om anhörigstöd
- Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser
- Säkerställa aktuella medgivanden och samtycke till kontakt med andra
- Dokumentera vem som utför assistansen
- Förlängningar av beslut
- Långsiktiga planeringar

Norrmalm

Styrkor

- Välskrivna utredningar där den enskilde framträder som person
- Handläggningstider och löpande journalföring om handläggningstiden är lång
- Löpande och relevant journalföring i de flesta ärendena
- Rutin med frågor att ställa när den enskilde är förälder till minderåriga barn

Utvecklingsområden

- Anhörigperspektivet och information om anhörigstöd
- Teknisk registrering av beslut ska följa beslutstid i juridiskt beslut (även vid avslag)
- Dokumentera på vilket sätt ansökan inkommit
- Långsiktiga planeringar

Rinkeby-Kista

Styrkor

- Många aktuella och fullständiga DUR-utredningar där den enskildes intressen, önskemål och resurser framgår
- Dokumentation om våld och frågor om våld i utredning
- Rutiner kring barnchecklista när den enskilde är förälder till minderåriga barn

Utvecklingsområden

- Handläggningstider (ansökan till beslut)
- Anhörigperspektivet och information om anhörigstöd
- Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser
- Säkerställa aktuella medgivanden och samtycke till kontakt med andra
- Märk upp dokumenten i dokumenthanteraren i Paraplyet (underlättar att följa ärendet)
- Notera i journalen varför akten avslutas
- Långsiktiga planeringar

Skärholmen

Styrkor

- Aktuell DUR-utredning i alla ärenden (utom ett)
- Säkerställer att företag har tillstånd att bedriva personlig assistans genom att kontakta IVO innan beställning skickas
- Scannat in enskildes domar till dokumenthanteraren i akten
- Rutiner för samtal med barn i ärenden där den enskilde är förälder till minderåriga barn

Utvecklingsområden

- Handläggningstider (ansökan till beslut)

- Fullständiga utredningar inklusive disposition och läsbarhet
- Hantering av interimistiska beslut och uppföljning av dessa
- Säkerställa aktuella medgivanden och samtycke till kontakt med andra
- Löpande och relevant journalföring så att ärendet går att följa
- Anhörigperspektivet och information om anhörigstöd
- Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser
- Långsiktiga planeringar

I 2016 års granskning lyftes helhetsbilden av den enskilde i DUR-utredningen som ett utvecklingsområde. Läsbarheten avseende beslut behövde öka. Utredningstiderna var långa i flera ärenden, brister avseende löpande journalföring och fokus på barnperspektiv behövde öka. Dessa utvecklingsområden kvarstår utifrån aktuell granskning även om det finns goda exempel på utvecklade arbetssätt avseende barnrättsperspektivet. Några förlängningar av beslut förekom inte i aktuell granskning på det sätt som noterades i 2016 års granskning.

Spånga-Tensta

Styrkor

- Aktuella och fullständiga DUR-utredningar där den enskildes intressen, önskemål och resurser framgår
- Löpande och relevant journalföring
- Rutinmässig dokumentation i utredning och akt om att information om anhörigstöd getts
- Sammanfattningar av utredningen i beställning till utförare
- Handläggningstider och löpande journalföring om handläggningstiden är lång
- Aktuella fullmakter för kontakt med företrädare
- Rutiner när den enskilde är förälder till minderåriga barn

Utvecklingsområden

- Säkerställ att rätt samhörighet är registrerad i Paraplyet
- Säkerställ registrering av rätt personkrets i Paraplyet
- Anhörigperspektivet och information om anhörigstöd
- Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser
- Långsiktiga planeringar

Även i Spånga-Tensta lyftes helhetsbilden av den enskilde i DUR-utredningen som ett utvecklingsområde i 2016 års granskning liksom säkerställande av aktuella fullmakter för kontakt med företrädare. Ytterligare utvecklingsområde var att föra över relevant information från utredning till utförare av insatsen. Samtliga dessa

utvecklingsområden lyfts i aktuell granskning fram som styrkor i verksamheten. Det finns flera goda exempel på barnkonsekvensanalyser och beskrivningar av barnets situation i aktuell granskning. Det visar på att arbetssätten utvecklats sedan 2016 men barnrättsperspektivet kvarstår som ett fortsatt utvecklingsområde.

Södermalm

Styrkor

- Aktuella och fullständiga DUR-utredningar där den enskildes intressen, önskemål och resurser framgår
- Löpande och relevant journalföring
- Rimlighetsbedömningar i utredning när enskilde inte själv preciserar tid för olika moment
- Handläggningstider och löpande journalföring om handläggningstiden är lång i de flesta ärendena
- Begär in tidrapporter och underlag vid uppföljning för att se hur assistansen används

Utvecklingsområden

- Handläggningstider (ansökan till beslut)
- Anhörigperspektivet och information om anhörigstöd
- Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser
- Teknisk registrering av beslut ska följa beslutstid i juridiskt beslut (även vid avslag)
- Långsiktiga planeringar

I 2016 års granskning lyftes information om den enskildes intressen, önskemål och resurser i utredning och löpande journalföring fram som utvecklingsområden. Löpande och relevant journalföring och fullständiga DUR-utredningar finns som en styrka i aktuell granskning. Ett annat utvecklingsområde 2016 var säkerställandet av relevanta läkarintyg och utlåtanden till utredningen. I aktuell granskning fanns aktuella underlag dokumenterade i utredningarna. Liksom för övriga verksamheter finns goda exempel på att arbetssätten utvecklats sedan 2016 men barnrättsperspektivet kvarstår som ett fortsatt utvecklingsområde.

Analys

Granskningen omfattar totalt 134 ärenden, 62 kvinnor och 72 män. Kvinnor utgjorde 46 procent och männen 54 procent av de granskade ärendena. Granskningen har ett jämställdhetsperspektiv genom att statistik som presenteras är könsuppdelad så långt det är möjligt för att på så sätt kunna hitta eventuella omotiverade skillnader mellan kvinnor och män. En del i granskningen är att belysa eventuella skillnader mellan de granskade enheterna om sådana noterats.

Granskningen visar att antalet män som är aktuella för insatsen personlig assistans är något fler än antalet kvinnor. Procentuellt sett är fördelningen mellan könen samma som för det totala antalet verkställda beslut avseende personlig assistans i staden 2019. Fler män än kvinnor i granskningen tillhör den yngre åldersgruppen. Förklaringen till övervikten av män i den yngre åldersgruppen brukar anges som att fler män än kvinnor får diagnoser som omfattas av personkrets 1 och pojkar och män får diagnos tidigare i livet än flickor och kvinnor. Dubbelt så många män som kvinnor omfattas av personkrets 2. En utjämning av skillnaderna i de yngre åldersgrupperna sker i takt med stigande ålder.

Nedan följer en analys av granskningsresultatet utifrån kvalitetsområdena trygghet och säkerhet, självbestämmande och integritet, tillgänglighet, helhetssyn och samordning samt kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet. Vissa teman går in i varandra och de är redovisade under det kvalitetsområde där temat bäst passar in.

Trygghet och säkerhet

Granskningen visar att aktuella DUR-utredningar finns i majoriteten av ärendena. Det bidrar till en likställighet i staden och en trygghet för den enskilde att utredning sker med samma verktyg oavsett var i staden hen bor och ansöker om insatser. Många av de granskade utredningarna är välskrivna, uppdaterade och innehåller relevant information om den enskilde. Särskilt kan Enskede-Årsta-Vantör, Spånga-Tensta och Södermalm lyftas fram. För att en utredning ska betraktas som fullständig behöver det finnas information inom samtliga livsområden. Om den enskilde inte kan eller vill svara på vissa frågor ska även det framgå av utredningen. Granskningen visar att det livsområde som saknas i de ärenden där DUR-utredningen inte är fullständig är intressen, fritid och aktiviteter.

Om den enskilde framträder som person i utredningen bidrar det till helhetsbilden av den enskildes livssituation. Det innebär bland annat att utredningen inte bara ska innehålla uppgifter om svårigheter och stödbehov utan även om sådant som den enskilde klarar av och tycker om att göra.

I granskningen framkommer att både uppgifter om den enskildes intressen och den enskildes resurser framgår av utredningarna i hög utsträckning. Det har skett en positiv utveckling av att utredningar i högre utsträckning än tidigare ger den helhetsbilden av den enskilde. I DUR-utredningarna i Spånga-Tensta finns ett särskilt avsnitt med rubriken personliga resurser vilket synliggör att enheten arbetat särskilt med att få en helhetsbild av den enskilde.

Det är inte möjligt att den enskildes eventuella önskemål ska framgå i samtliga DUR-utredningar. Däremot är det önskvärt att det noteras i utredningen om den enskilde inte har förmågan att uttrycka egna önskemål eller inte har några önskemål att föra fram. Även här kan Enskede-Årsta-Vantör, Spånga-Tensta och Södermalm lyftas fram som goda exempel genom att de i samtliga granskade ärenden skriver detta tydligt.

Det är enligt Justitieombudsmannen (JO) acceptabelt med lång handläggningstid i komplexa ärenden där exempelvis intyg och utlåtanden behöver inhämtas. Lång handläggningstid innebär att tiden från inkommen ansökan till att beslut fattas i ärendet överstiger fyra månader vilket kan förekomma vid komplexa ärenden. En lång handläggningstid behöver inte innebära att handläggningen varit långsam eller att det finns något att anmärka på i hanteringen av ärendet. Långsam handläggning innebär att handläggningen inte fortskridit i den takt den borde gjort och att det inte går att utläsa av journalföringen att ett aktivt utredningsarbete pågår.

Det finns ärenden i granskningen där handläggningstiden överstiger angivna fyra månader och det förekommer både lång handläggningstid och långsam handläggning. Löpande journalföring som visar en pågående utredningsaktivitet finns i ärendena i Enskede-Årsta-Vantör, Norrmalm, Spånga-Tensta och Södermalm vilket är positivt. Inspektörernas granskning 2016 visade att långsam handläggning förekom i Skärholmen. Även aktuell granskning visar förekomst av långsam handläggning i Skärholmen och Rinkeby-Kista.

För att skyldigheten att dokumentera ska uppfylla sitt syfte krävs att dokumentationen innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information.¹² Granskningen 2016 visade att det fanns brister i journalföringen i de då granskade stadsdelsförvaltningarna. Det förekom att journalföring saknades under långa perioder, att den var knapphändig eller att den var efterhandsregistrerad. I aktuell granskning finns det löpande journalföring i 92 procent av ärendena. Utöver ovan nämnda brister i dokumentationen gällande handläggningstider saknas löpande journalföring endast i ett fåtal ytterligare ärenden. Det har med andra ord skett en tydlig förbättring mellan granskningarna. Där det finns brister finns det dock anledning att fortsätta arbetet med vad tillräcklig, väsentlig och korrekt innebär i journalföringen.

Självbestämmande och integritet

Fullmakter och sekretessmedgivanden ska vara tydligt och lättillgängligt dokumenterat i Paraplyet. Granskningen har visat på flertalet goda exempel med dokumentation om fullmakt och samtycke till kontakt med anhöriga och företrädare. Det finns även exempel på att kontakter med andra har tagits trots att uppdaterade uppgifter om fullmakt och samtycke saknats i akten. Det ska inte råda någon som helst tveksamhet om vilka kontakter som får tas med det privata och professionella nätverket kring den enskilde. Registerutdrag från god man eller förvaltare ska begäras in och det är lämpligt att dokumentera vilka områden (bevaka rätt, förvalta egendom, sörja för person) som företrädarskapet omfattar. Vidare måste den enskilde kunna vara trygg med att uppgifter om personliga förhållanden som lyder under sekretesslagstiftning hanteras korrekt och inte lämnas ut om fullmakt saknas.

I kontakter med socialtjänsten är det av stor vikt att den enskildes bästa är i fokus och att det finns en uppmärksamhet på om det finns en risk för att så inte är fallet. Granskningen kan inte belägga att det är svårare att utreda och ställa frågor när enskildas anhöriga är god man eller förvaltare. Det är dock viktigt att betona att det behöver säkerställas att frågor i utredningen ställs och inte väljs bort.

Handläggare kan behöva ställa frågor som de själva anser är obekväma för att få underlag till utredningen. Det kan omfatta att ställa frågor om våld och våldsutsatthet. Inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning ingår inte frågor om våld och våldsutsatthet i DUR-materialet. Om frågor om våld ställs till den enskilde ska det inte tillföras utredningen enligt stadens anvisningar. Samtidigt visar

¹² *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, Socialstyrelsen 2015.

forskning att fler personer med funktionsnedsättning är utsatta för våld eller hot om våld jämfört med befolkningen i övrigt. Kvinnor med funktionsnedsättning har en högre våldsutsatthet än andra kvinnor. Oavsett hur frågor om våld hanteras är det viktigt att rutiner för att uppmärksamma och hantera förekomst av våld i nära relation är kända och tillämpas av handläggare inom verksamhetsområdet.

Tillgänglighet

Granskningen 2016 visade att det förekom omfattande och svårlästa biståndsbeslut. Aktuell granskning visar att det förekommer att utredningar är röriga och svårlästa och ibland onödigt långa beroende på hur information som tillförs dem hanteras. Samtidigt finns det många goda exempel på att handläggare kan disponera och hantera all information som ska ingå i utredningen på ett överskådligt och läsbart sätt. Kontakter i ärendet sker ofta via juridiska ombud och ett beslut om insats ska hålla för en rättslig prövning då de inte sällan överklagas till högre instans. Utredning och beslut ska på samma gång vara tillgängliga och möjliga att läsa och förstå för den enskilde.

Kommunen har en serviceskyldighet som omfattar att lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda. Hjälpens ska ges så att den enskilde kan tillvarata sina intressen och lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (Förvaltningslagen 6 §).

Granskningen visar sammantaget på att det dokumenteras om vilken information som ges till den enskilde i högre utsträckning än vad flera av inspektörernas tidigare granskningar visat vilket är en positiv utveckling.

Granskningen visar att många av personerna är beviljade daglig verksamhet. Personer som tillhör personkrets 3 har inte rätt till daglig verksamhet enligt LSS utan kan vara berättigade till annan sysselsättning enligt SoL. Några personer saknar helt daglig aktivitet och i flera ärenden bedrivs ett motivationsarbete för att den enskilde ska vilja prova eller återgå till daglig verksamhet eller sysselsättning. Långsiktiga planeringar för den enskilde lyfts fram som ett utvecklingsområde för samtliga verksamheter både avseende deltagande i daglig verksamhet och planering för boende och att flytta hemifrån. Mål 10 i Agenda 2030 betonar betydelsen av att arbeta för ett jämlikt samhälle. Det bygger på principen om allas lika rättigheter och möjligheter att få bli inkluderade i samhället

oberoende av kön, etnicitet, religion, funktionsnedsättning, ålder och annan ställning. I ett jämlikt samhälle ges alla människor möjlighet att delta i en daglig sysselsättning.

Helhetssyn och samordning

Helhetsbilden omfattar att den enskilde kan vara förälder till ett eller flera minderåriga barn. Tjugo personer i granskningen är föräldrar till minderåriga barn.

Samtliga granskade enheter redogör för ett pågående arbete med barnrättsperspektivet vilket är positivt. Det finns mallar, rutiner och både stickprov och kollegiegranskningar görs i syfte att se förekomst av och innehåll i barnkonsekvensanalyser.

I ett antal ärenden där det finns minderåriga barn saknas det dock information om barnets situation, hur barnet påverkas av den vuxnes situation och behov av stöd samt om stöd och information getts till barnet för egen del. Det visar att fortsatt implementering av stadens stödmaterial för barnrättsperspektiv inom socialtjänsten behövs inom verksamhetsområdet. Barnrättsperspektiv och barnkonsekvensanalyser är därför ett fortsatt utvecklingsområde i samtliga granskade förvaltningar.

Ett ytterligare sätt att fortsätta arbetet med att stärka barnrättsperspektivet i handläggningen av ärenden som rör vuxna är att ta del av varandras arbete. Genom att stadsdelsförvaltningar och enheter som kommit längre i implementeringen kan dela med sig av sina erfarenheter och kunskaper kan arbetssätt föras vidare och barns ställning stärkas.

I flera ärenden saknas uppgifter om den enskildes anhöriga. Det är relevant att ställa frågor och ta reda på mer om den enskildes situation och ge information om vilket stöd som finns att tillgå för anhöriga, inte minst då granskningen visar att många anhöriga även är god man eller företrädare för den enskilde. I Spånga-Tensta finns rutin för att dokumentera i DUR-utredning och i beskrivningsrutan i Paraplyet att information om anhörigstöd har getts. Arbetssättet skulle enkelt kunna användas av övriga enheter för att det tydligt ska framgå av personakten när information getts. Det är viktigt att betona att information inte bara ska ges vid ett tillfälle utan återkommande då anhörigas situation och behov av stöd kan förändras över tid.

I många ärenden är den enskildes anhöriga anställda som assistenter. Det kan vara svårt att dra gränsen mellan anställning

och annan hjälp och stöd i vardagen som ges av anhörig. Anhöriga drar ett tungt lass och riskerar att bli utmattade och det är kanske ofrånkomligt att det blir en sammanblandning av arbetet som personlig assistent och att vara anhörig. Av dialogmötena med handläggare framkommer att det ibland är svårare att få information kring utförandet av insatsen när anhöriga är anställda. Det finns även risker med att det blir en inlåsningseffekt i familjerna som påverkar både enskilda och anhöriga negativt. Det kan till exempel handla om unga vuxnas möjligheter till vuxenliv och ökad självständighet genom deltagande i daglig verksamhet eller möjligheten att flytta hemifrån.

Sammantaget kan det konstateras att information och stöd till anhöriga är ett fortsatt utvecklingsområde för de granskade förvaltningarna även om det finns skillnader i hur långt verksamheterna har kommit i sitt utvecklingsarbete.

Sju personer i granskningen hade en aktuell samordnad individuell plan (SIP) och ytterligare några personer hade tidigare upprättade SIP:ar som inte längre var aktuella. Det behöver i högre utsträckning framgå av dokumentationen i ärendena att den enskilde har fått information om och erbjudits en individuell plan. Den låga förekomsten av SIP:ar skulle kunna förstås som att personerna i granskningen har etablerade och fungerande kontakter. Att det inte finns akuta frågor i samarbetet som behöver lösas kan vara en anledning till att frågan om SIP inte blir aktuell. Inspektörerna anser att SIP är ett verktyg för samverkan där det finns vinster med att använda det i högre utsträckning för att samordna det professionella nätverket kring den enskilde.

Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

Det kan konstateras att den personalomsättning som uppmärksammades i 2016 års granskning har avtagit. Samtliga stadsdelsförvaltningar vittnar i årets granskning om en minskad omsättning av personal och att det är lättare att rekrytera med många kvalificerade sökande till lediga tjänster.

Ärendedragning innebär ett lärande för hela arbetsgruppen och är ett viktigt forum, inte minst för nyanställda. Om ärendedragning av olika anledningar istället endast sker enskilt blir det inte ett lärande för alla. Inspektörerna anser att ärendedragning i olika gruppkonstellationer är att föredra då det blir en kompetenssäkring för hela arbetsgruppen och en garant för att kompetens finns bland alla medarbetare. De granskade enheterna är olika stora och

storleken på enheterna påverkar möjligheterna till att organisera arbetet med specialisering inom exempelvis personlig assistans. Det är positivt att samtliga verksamheter redogör för särskilda rutiner och arbetssätt för att handlägga personlig assistansärenden som ofta är komplexa och omfattande.

Det finns många fördelar med extern handledning inklusive juridisk handledning vid behov gällande utveckling och samsyn kring metoder och arbetssätt. Det kan innebära en möjlighet att få andra ögon på frågor som upplevs som svåra i arbetsgruppen.

För att stärka kvaliteten på utredningar inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning är det särskilt viktigt att frågor om barn och föräldraskap och anhöriga ställs till både kvinnor och män. Det behöver säkerställas att den enskilde kommer till tals oavsett kommunikationssätt och förmåga att beskriva sin situation. Samarbete med anhöriga och företrädare är av stor vikt för en målgrupp som många gånger har svårigheter att både beskriva de egna förmågorna och behovet av stöd.

Arbetet med likställighet över staden behöver ständigt hållas aktivt. Utöver det samordnande arbetet som redan bedrivs via socialförvaltningen inklusive utbildningar och kompetenssatsningar finns det med stor sannolikhet mer vinster att göra med ytterligare samarbeten och utbyten mellan stadsdelsförvaltningarna.