



SOCIALTJÄNST- OCH
ARBETSMARKNADSFÖRVALTNINGEN
FUNKTIONSHINDERINSPEKTÖR

Nr.1
Jan 2009
Dnr. 3.6-0034/2009.

Funktionshinderinspektör

ÅRSRAPPORT – AVSER VERKSAMHETSÅR 2008

INSPEKTÖRER
Lena Tengvall
Ann-Kristin Sandebjer

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund	3
2.	Kontakter med brukare	3
2.1	Statistik	3
2.2	Informationsutbyte	4
3.	Pilotgranskning 2008	7
3.1	Metod	7
3.2	Utvecklingsområden	8
3.2.1	Gemensamt LSS och SoL	8
3.2.2	SoL	9
3.2.3	LSS	9
3.3	Goda exempel	10
3.3.1	SoL	10
3.3.2	LSS	10
4.	Pågående granskningsarbete	10
5.	Omvärldsbevakning	11
5.1	LSS-betänkandet	11
5.2	Valfrihet	12
5.3	Vägen ut till arbete/studier och "inlåsningseffekter"	13
5.4	Kompetensutveckling	15
6.	Planering 2009-2011	16
7.	Bilagor 1. Instruktion för funktionshinderinspektörer 2. Aktivitetsplan	

I. BAKGRUND

2007-05-02 inrättades två tjänster som funktionshinderinspektörer (Fui) med uppgift att granska och inspektera verksamheter inom funktionshinderområdet. Enligt kommunstyrelsens instruktioner (bilaga 1) avser uppdraget insatser enligt socialtjänstlagen, SoL och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS för personer i alla åldersgrupper med såväl psykiska som fysiska funktionsnedsättningar i Stockholms stad. Arbetet inriktas på en specifik verksamhetsform i taget inom hela staden och innefattar såväl som kommunala som privata verksamheter.

Syftet med inspektörsuppdraget är att säkerställa kvaliteten och uppmärksamma brister i stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Målsättningen är att uppnå goda levnadsförhållanden för målgruppen utifrån en helhetssyn på den enskildes situation. Inspektörerna ska bidra till en god kvalitetsutveckling, bevaka likställigheten över staden samt notera och sprida goda exempel hämtade från berörda verksamheter.

Inspektörerna har ett generellt brukarperspektiv vilket innebär att se till enskilda brukares totala livssituation och fokusera på deras syn på sin vardag och sin verksamhet. Arbetet utgår från de centrala begreppen i LSS-lagstiftningen som bemötande, delaktighet och självbestämmande. Inspektörerna är observanta på hur enskildas förhållanden kan påverkas av könstillhörighet och etnicitet.

För att uppmärksamma gränsdragningsfrågor och gemensam metodutveckling har inspektörerna löpande kontakt med äldreomsorgs- och skolinspektörer. Arbetssätt och struktur kommer att utvärderas och anpassas kontinuerligt utifrån vunna erfarenheter från varje granskningsomgång.

Efter varje granskning kommer inspektörerna att ha en muntlig genomgång med brukarna och berörd personal inom den aktuella verksamheten. Därefter kommer en skriftlig rapport att lämnas till ansvarig stadsdelsnämnd och till socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden (SAN) för kännedom och godkännande samt spridning av goda exempel. En årsrapport sammanställs därutöver till kommunstyrelsen och dess handikappråd.

2. KONTAKTER MED BRUKARE

2.1 Statistik

Utöver granskningsarbetet får inspektörerna ta emot samtal och brev från såväl brukare som anhöriga, myndighetsrepresentanter och medarbetare i staden. Det är viktigt att kunna ta del av angelägna frågor, men rollen innebär inte arbete med akuta problem och missförhållanden, utan är ett mer långsiktigt utvecklingsarbete. Ett stort antal synpunkter och frågor inkom när uppdraget inleddes och på olika sätt uppmärksammades i media och

genom informationssatsningar. Inkommande kontakter har senare minskat i omfattning, vilket kan förklaras av uppdragets karaktär, där kontakter med brukare och medarbetare till övervägande del sker inom stadens verksamheter.

Gemensamt med funktionshinderombudsmannen FO, har inspektörerna tagit fram ett statistikprogram för att registrera inkommande kontakter. Vid genomgång av enbart inspektörernas kontakter (totalt 54) har de flesta inkommit från personer med rörelsehinder (10) följt av neuropsykiatri (9). Merparten av ärendena (20) kan inte kopplas direkt till ett specifikt funktionshinderområde. Ämnesområden som främst förekommer är myndighetsutövning(11) och övrig stöd och service (11) samt boende (8). En del av inkommande kontakter har rört utbildnings- och informationsinsatser (8). De flesta personer som tar kontakt med inspektörerna önskar rådgivning och vägledning (34) och andra personer vill framföra synpunkter på kvalitet (17).

En analys tillsammans med FO av det gemensamma statistikprogrammet kan ge vägledning inför planering av kommande granskningar vid val av verksamhetsinriktning och stadsdelsurval.

2.2 Informationsutbyte

Inspektörernas uppdrag innefattar informationsspridning samt kontakt- och nätverkskapande för att inhämta frågeställningar som är aktuella för brukare inom funktionshinderområdet. Inspektörerna deltar vid de olika chefsforum som förekommer på socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen (SAF) samt medverkar vid introduktionsutbildningar för nyanställd personal och i andra utbildningssammanhang.

För att få en djupare förståelse för hur det är att leva med olika former av funktionsnedsättningar är det oerhört viktigt för inspektörerna att regelbundet träffa och samtala med brukargrupper. Det ger inspektörerna mycket att vara med vid sammankomster och möten som anordnas inom intresseföreningarna.

De personliga kontakterna är värdefulla och ger en inblick i hur vardagen kan se ut. I möten med målgruppen framkommer konkreta exempel på situationer som kan medföra svårigheter i det dagliga livet. Dessa möten hjälper inspektörerna att få en helhetsbild av hur en funktionsnedsättning kan påverka livet i stort och hur behovet av insatser kan se ut. Vid möten diskuteras ofta frågeställningar som är angelägna för målgruppen som helhet. Ibland för inspektörerna frågorna vidare till berörda instanser för kännedom och/eller åtgärd. Vid andra tillfällen ger frågeställningarna uppslag inför kommande granskningar.

Nedan ges några exempel på områden som diskuterats vid möten under året.

Daglig verksamhet för alla målgrupper

I möte med deltagarna vid ”BOSSE, Råd Stöd och Kunskapscenter,¹ påtalades behovet av sysselsättning för personer med omfattande rörelsehinder. Det är en mycket angelägen fråga för gruppen då de saknar rätt till daglig verksamhet enligt LSS och ofta har svårigheter att få arbete på öppna marknaden. De uppfattar sig ”hamna mellan stolarna” och många står utan daglig sysselsättning. Situationen formulerades på detta sätt:

”Vi som inte har tillgång till insatsen sysselsättning eller daglig verksamhet vill framhålla denna brist i lagstiftningen, tidigare fick man bättre stöd på Arbetsförmedlingen.”

Denna fråga kommer inspektörerna att ha med i pågående granskning samt påtala bristen vid lämpliga tillfällen. Frågan kommer även att diskuteras i forum på SAF² och med FO³.

Teckenspråk

De dövas föreningen i Stockholm vill betona vikten av att teckenspråk är ett eget språk och framför att kompetens vad det gäller teckenspråk bör samlas till en enhet.

”Idag är detta en stor brist då vi har vår speciella identitet”. Vi behöver visuell information och man har inte förståelse för detta ute i stadsdelarna, problemet har vi haft i 40 år. Teckenspråk är vårt vardagsspråk och man kan kontakta oss för att veta mer om hur vi vill ha det. Det är så viktigt vid olika insatser som t ex ledsagning att man får en person som har den rätta kompetensen”, menar representanter för föreningen.

Inspektörerna ser betydelsen av att teckenspråk behandlas som ett eget språk och planerar därför en särskild granskningsomgång av insatser som bedrivs av och för teckenspråkskunniga.

Heminstruktörer

SRF⁴ Stockholm, har i olika sammanhang för inspektörerna beskrivit skillnader mellan stadsdelsförvaltningar vid insats i form av heminstruktör som en angelägen intressepolitisk fråga. I skrivelse från Stockholmsavdelningens möte 2008-11-15 framfördes bl. a. följande:

”Likhet inför lagen – inte för alla stockholmare

Enligt kommunallagen ska alla medborgare i en kommun som har lika förutsättningar behandlas lika. Trots det är skillnaderna mellan vilken personlig service man kan få som synskadad mycket stora mellan stadens 14 stadsdelar. Det gäller även för personer med andra typer av funktionsnedsättningar.

¹ BOSSE – ett personalkooperativ som vänder sig till personer som har en funktionsnedsättning framförallt rörelsehinder, i kombination med andra funktionsnedsättningar. BOSSE erbjuder hjälp att finna lösningar på besvärliga situationer som kan uppstå i samband med funktionsnedsättningen

² Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen

³ Funktionshinderombudsmannen

⁴ Synskadades Riksförbund

Ett annat viktigt personligt stöd för många människor med synskada är heminstruktörernas tjänster. Instruktorerna ger synskadade och hörselskadade människor stöd i hemmet och i omgivningen för att det ska gå att leva ett mer självständigt och oberoende liv. Det kan till exempel röra sig om att lära sig att på egen hand hitta till biblioteket. I vissa stadsdelar är denna service begränsad till personer som är över 65 år. I andra stadsdelar kan den som är 20 år och äldre få hjälp av en heminstruktör”.

Inspektörerna lyfter frågan då den är betydelsefull för personer med synskada att nå målet ”att leva som andra” och vara aktiva i samhällslivet. Det är en rättvisefråga om förutsättningen till service ser olika ut beroende på var man bor i staden. Inspektörerna kommer att diskutera frågan vidare med äldreomsorgsinspektörerna och FO samt lyfta den vid lämpligt tillfälle som angelägen ur målgruppens perspektiv.

Ungdomars syn på daglig verksamhet

Hur ser ungdomar på sin framtida sysselsättning? För att ta reda på det besökte inspektörerna en av St Eriks särgymnasiums avgångsklasser. Inspektörerna ville ta del av ungdomarnas erfarenheter av studier, praktik och arbetsliv och höra deras tankar och drömmar om framtiden. Vid mötet deltog fem av klassens nio elever, två män och tre kvinnor, samt deras praktiksamordnare.

Elevernas erfarenheter varierade då några hade haft arbetspraktik och några praktiserat inom daglig verksamhet. Det gemensamma var att man trivs bäst där arbetsuppgifterna varit konkreta och anpassade efter vars och ens förmåga. Flera talade väl om utevistelse och fysiskt aktivitet som t ex parkarbete på Skansen och ville gärna fortsätta med den formen av arbete.

En person hade praktiserat tillsammans med andra på ett sjukhem och ville gärna komma tillbaka dit. Några elever som praktiserat inom daglig verksamhet beskrev: ”*ett långsamt tempo med mycket kaffedrickande samt att deltagarnas ålder var hög, minst 40 år.*”

Någon talade om sin framtid med fortsatta studier vid folkhögskola. En annan person menade att hon behöver omväxling och gärna kan tänka sig att varva studier med arbete. När det gäller resväg till sitt arbete tyckte någon att en halvtimmes resväg kunde räcka, medan en annan person idag åker en timme till skolan och tycker att det fungerar.

För att utveckla daglig verksamhet så att den blir attraktiv för kommande brukare är det nödvändigt att lyssna och ta tillvara ungdomars framtidsdrömmar. Inspektörerna kommer under våren 2009 att ta ytterligare kontakter med särgymnasiet samt berörda folkhögskolor. Ungdomars perspektiv är ett värdefullt inslag i arbetet och inspektörerna kommer att hålla kontinuerlig kontakt med ungdomar inom målgrupperna.

Kontaktpersoner

Vid kontakter med FUB⁵ Stockholm väcktes frågan om rätten till kontaktperson för personer boende i gruppbostad. Såväl enskilda personer som grupper har påvisat en

⁵ Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning

tendens i staden att inte bevilja insatsen kontaktperson för personer som bor i gruppboad. Om frågan har hanterats generellt står det i strid med lagstiftningens andemening om individuell behovsprovning.

Enligt förarbeten till LSS-lagstiftningen ska kontaktperson bidra till att bryta isolering och erbjuda samvaro och fritidsaktiviteter genom en vänskapsrelation. Personer med utvecklingsstörning som bor i gruppboad har oftast egen lägenhet och många har få kontakter utanför kretsen av anhöriga och personal. Farhågorna som inspektörerna har är att om personer som bor i gruppboad nekas kontaktperson, minskar deras möjlighet att leva ett aktivt liv. Det är också oroande om bedömningarna ser olika ut över staden.

Av rapport 2008 till Länsstyrelsen av icke verkställda beslut enligt LSS framgår att flest beslut (46 av 58) rör insatsen kontaktperson. För att komma tillrätta med bristen på kontaktpersoner pågår inom socialtjänstförvaltningen ett stadsövergripande projekt i syfte att höja intresset för kontaktmannaskap och rekrytera nya kontaktpersoner. Kampanjen kommer troligen också att ge effekt på efterfrågan av kontaktpersoner. Inspektörerna ser här att olika intressen kan komma att ställas mot varandra.

3. PILOTGRANSKNING 2008

Inspektörerna inbjöds att genomföra en pilotgranskning av daglig verksamhet enligt LSS och sysselsättning inom socialpsykiatri enligt SoL vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning under perioden 2008-03-01-2008-05-31.

3.1 Metod

Arbetet i Rinkeby-Kista kan dels ses som en reglerätt granskning och dels som utprovning av en modell som möjliggör jämförelser såväl mellan skilda verksamhetsområden som mellan stadsdelsförvaltningar. Inledningsvis valde inspektörerna ut ett antal representativa verksamheter inom stadsdelsförvaltningen. Från socialpsykiatri var kriteriet biståndsbedömd arbets- och sysselsättningsverksamhet och för daglig verksamhet valdes en traditionell verksamhet, en för personer med autism och en utåtriktad arbetsliknande verksamhet.

För att inhämta synpunkter och inleda en dialog med berörda brukargrupper har förberedande möten och fokusgrupper hållits med representanter från handikappråd och aktuella intresseorganisationer i staden.

I syfte att få en bild av brukarens situation inleddes uppdraget med en översyn av handläggning och dokumentation inklusive utförardokumentation kopplad till aktuell insats.

Information om granskade verksamheter har inhämtats genom intervjuer med förvaltningsledningen, chefer, övrig personal och brukare. Underlag till intervjuer med personal och brukare har hämtats från ”Brukarrevision i Göteborg 2006”, ett material som framtagits i samarbete med FOU-Väst. För att ta del av det vardagliga arbetet har inspektörerna genomfört ett antal deltagande observationer i samliga verksamheter.

Brukarnas synpunkter har även inhämtats genom särskilda frågeformulär som förmedlats via brukarmöten som APT⁶ inom Arbetscentrum och ”Verkstadsklubben”⁷ inom daglig verksamhet.

Återkoppling har skett i dialogform till samtliga berörda parter såsom förvaltningsledning, verksamhetschefer, handikappråd, personalgrupper och brukare. För att öka delaktigheten för brukarna inom daglig verksamhet återfördes resultaten från granskningen genom en Power Pointpresentation med anpassade pictogrambilder⁸. Åhörarkopior på presentationen delades ut till brukarna för att ge möjlighet att diskutera frågorna vidare i mindre arbetsgrupper. Arbetscentrum erbjöds i samband med återkopplingen en uppföljning inom sex månader för fortsatta diskussioner med brukare- och personalgrupper.

Inspektörernas generella intryck från granskningen var att bemötandefrågor är centrala i Rinkeby-Kista såväl i den dagliga verksamheten som i socialpsykiatrins arbetsverksamhet. Såväl personal som brukare inom båda områdena har gemensamt arbetat med värdegrundsfrågor, vilket inspektörerna ser som en viktig del i ett kvalitetsarbete.

I samband med återkopplingen har inspektörerna visat på såväl utvecklingsområden som goda exempel enligt följande.

3.2 Utvecklingsområden

3.2.1 Gemensamt LSS och SoL

Ett behov av ökad kvalitet i all handläggning och dokumentation föreligger inom båda verksamhetsområdena. Inspektörerna anser att ett tydliggörande av brukarens rättigheter och möjligheter att påverka beslut om insatser måste ligga till grund för all myndighetsutövning. Oavsett lagrum är handläggningssituationen inledningen till en insats och av stor betydelse för den enskildes möjligheter till delaktighet och självbestämmande. Inspektörerna poängterar att de rutiner som finns inom myndighetsutövningen för såväl SoL som LSS inte räcker till för att ge brukarna möjligheter att enkelt och klart följa sitt ärende.

Inspektörerna har vid kontakt och möte med handläggargrupperna uppmärksammat att det ibland förekommer svårigheter att samarbeta över enhetsgränserna i konkreta ärenden. Framförallt gäller detta personer med komplex problematik, där det behövs kompetens från olika områden t.ex. neuropsykiatri eller fysiskt funktionshindrade med psykiska problem. Om oklarheten hamnar på handläggarnivå inverkar det negativt i kontakten med brukarna och kan leda till komplicerade samarbetssituationer.

Förslag som diskuterades med handläggarna var att de kan använda varandra som konsulter i komplexa ärenden som kräver specialkunskaper. Förvaltningsledningen kan tillsammans med berörda enheter ta fram övergripande policy/styrdokument som stöd i

⁶ Arbetsplatsträff

⁷ Forum inom daglig verksamhet som tar tillvara brukarnas intressen och önskemål

⁸ Bilder med stiliserade symboler som används för kommunikation

handläggningen vid samverkans- och gränsdragningsfrågor. Oklarheter avgörs på enhetschefsnivå/gruppledannivå vid gemensamma möten.

Inspektörerna kan även se betydelsen av gemensamma utbildningar för såväl beställare/utförare som handläggare från olika verksamhetsområden, då detta kan medföra ökad förståelse för varandras olika uppdrag. Ett ökat flöde mellan beställare och utförare kan bidra till en positiv utveckling med brukarens bästa i fokus.

Daglig verksamhet och sysselsättningsverksamhet inom socialpsykiatri i Rinkeby-Kista har många beröringspunkter enligt inspektörerna och skulle kunna dra nytta av att utöka sitt erfarenhetsutbyte. Även inom respektive verksamhetsområde finns vinster att hämta genom ökad öppenhet att lära av varandra.

3.2.2 SoL

Inom socialpsykiatri i Rinkeby-Kista uppfattar inspektörerna gränserna mellan biståndsbedömd arbetsverksamhet och sysselsättning samt öppna träfflokaler som flytande. Utbudet inom den biståndsbedömda verksamheten var begränsat och fler valmöjligheter efterfrågas för t.ex. unga och nyinsjuknade personer. Tydligare gränser ökar handläggarnas möjlighet att ge rätt stöd vid brukarnas val av insats, vilket på sikt kan stärka den enskildes utveckling.

För socialpsykiatriens målgrupp finns behov av ett pedagogiskt arbetssätt. Det sociala färdighetsträningsprogrammet ESL⁹ skulle kunna bidra till en positiv utveckling för såväl den enskilde som verksamheten som helhet. Vissa kognitiva hjälpmedel, lättillgänglig media och litteratur som förekommer inom LSS-området kan även användas inom arbetsverksamheten för socialpsykiatriens målgrupp, enligt inspektörernas uppfattning.

3.2.3 LSS

Som ett utvecklingsområde har inspektörerna fört fram Individuell plan enligt 10 § LSS som kan begäras i samband med att annan insats enligt LSS beviljas. Planen upprättas i samråd med den enskilde och redovisar beslutade och planerade insatser, där även åtgärder som vidtas av andra än kommunen och landstinget ska ingå.

Inom myndighetsutövningen avseende LSS anser inspektörerna att arbetet med Individuell plan bör intensifieras för att förstärka den enskildes delaktighet och självbestämmande över sin livssituation. I praktiken innebär det att den enskilde får bättre överblick och struktur i vardagen och lättare kan ha kontroll över sina insatser.

Individuell plan kan även ge underlag och viktiga incitament för långsiktig verksamhetsplanering.

Granskningen har uppmärksammat dilemmat inom daglig verksamhet utifrån den enskildes behov av trygghet kontra möjligheter till utveckling. Som ett exempel kan nämnas att leksaker, musik, filmer och böcker för barn ibland erbjuds vuxna personer

⁹ Ett Självständigt Liv – ett pedagogiskt arbetssätt som bl.a. används inom socialpsykiatri

inom vissa verksamheter. Diskussioner har förts med personalgrupper om mer åldersadekvata alternativ, vilka dessutom kan bidra till stimulans och utveckling.

3.3 Goda exempel

3.3.1 SoL

Som ett konkret exempel på aktiv och tydlig brukarmedverkan vill inspektörerna lyfta fram den introduktionsmodell som används vid Arbetscentrum i Rinkeby-Kista. Modellen omfattar bl.a. skriftlig ansökan där den enskilde själv anger mål och syfte med insatsen. Deltagaren får tydlig beskrivning av Arbetscentrums rutiner som t.ex. vad som gäller för raster, födelsedagar och telefonsamtal. Med struktur och tydlighet minskar den enskildes osäkerhet i en ny miljö, vilket har stor betydelse för trygghet och trivsel.

3.3.2 LSS

Inspektörerna vill visa på det kvalitetsarbete som pågår inom beställarenheten LSS i Rinkeby-Kista stadsdelförvaltning i form av kollegiegranskning. Handläggarna studerar varandras handlägningsrutiner utifrån en given modell som innebär ett ömsesidigt utbyte av erfarenheter och kunskaper. Avsikten är inte att bedöma eller betygsätta utan att lyfta fram starka och svaga sidor samt att ge tips och råd om hur man kan gå vidare i sitt förbättringsarbete. Metoden är positiv för såväl handläggare som brukare då den ökar rättsäkerheten och förutsättningarna för likabehandling inom stadsdelförvaltningen. Med ett öppet arbetssätt ges även möjligheter till ”handledning”, diskussioner om förhållningssätt m.m. i mer komplicerade ärenden.

Inspektörerna vill lyfta fram det pedagogiska arbets- och förhållningssättet inom daglig verksamhet i Rinkeby-Kista som följer intentionerna inom LSS och även svarar mot de bärande principerna att ge brukarna möjligheter till delaktighet och utveckling. En viktig del i det pedagogiska arbetet är en tydlig kommunikation och ett kognitivt stöd, vilket bl.a. genomförs med ett utvecklat bildstöd i form av pictogram och foto.

Inspektörerna vill också framhålla den arbetsmodell som tillämpas av Resursteamet inom funktionshinderområdet vilken syftar till samarbete och brobyggande mellan boende och daglig verksamhet. För den enskilde kan det vara avgörande att boendet och den dagliga verksamheten kommunicerar med varandra. Genom att ta tillvara kompetens och erfarenheter från respektive område kan problemsituationer ofta hanteras utan ”experthjälp” och den enskilde får långsiktiga lösningar i sitt vardagsliv.

4. PÅGÅENDE GRANSKNINGSARBETE

Under hösten 2008 har inspektörerna som planerat fortsatt att granska daglig verksamhet enligt LSS och sysselsättning enligt SoL. Arbetet utförs efter modell och manualer som användes under pilotgranskningen i Rinkeby-Kista och beräknas vara avslutat till hösten 2009. (bilaga 2)

De verksamheter som inspektörerna för närvarande besöker är belägna i stadsdelarna Hässelby-Vällingby, Södermalm, Östermalm och Farsta. Valet av stadsdelar har utförts enligt följande: samtliga stadsdelar har först delats upp i fyra grupper utifrån storlek, socioekonomiska aspekter och geografiskt läge. Därefter har ett slumpmässigt val skett av en stadsdel från varje grupp genom "lottdragning" av en utomstående person.

De verksamhetsformer som besöks följer modellen från pilotgranskningen. Dessutom har ytterligare verksamheter tillkommit som dagverksamhet för yngre personer med demens, och verksamhet för personer med förvärvade hjärnskador. I de aktuella stadsdelarna ingår även privat verksamhet i granskningsarbetet.

Inledningsvis har all kommunala verksamheter besökts i de aktuella stadsdelsförvaltningarna för att ge överblick över granskningsområdet, totalt 29 verksamheter. Mer djupgående studier kommer att ske vid ett urval av dessa. Under hösten 2008 har biståndsbedömda arbets- och sysselsättningsverksamheter inom socialpsykiatri granskats. Daglig verksamhet enligt LSS kommer att studeras under våren.

För referenstagning och omvärldsbevakning har inspektörerna gjort studiebesök vid verksamheter belägna i Ekerö kommun såsom Ekerö dagliga verksamhet och Silviahemmet. Den brukarstyrda verksamheten inom socialpsykiatri Fountain House har besökts liksom Västerorts Aktivitetscenter i Bromma.

5. OMVÄRLDSBEVAKNING

5.1 LSS-betänkandet

Översyn och utredning av nuvarande LSS-lagstiftning presenterades av LSS-kommittén i form av ett slutbetänkande i augusti 2008. Inspektörerna har deltagit i diskussioner inför remissvar från socialtjänstförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor. Nedan presenteras ett urval av områden från betänkandet som berör inspektörsarbetet och är särskilt angeläget utifrån det pågående uppdraget.

Levnadsförhållanden

Den centrala frågan i kommitténs översyn var hur LSS och LASS fungerar som redskap för att uppnå de nationella handikappolitiska målen. I alla tillgängliga studier om levnadsförhållanden för målgruppen påvisas att levnadsförhållanden är sämre än för befolkningen som helhet. Viktiga undantag tycks vara områden som direkt regleras i LSS och LASS, i första hand boende och självbestämmande i det dagliga livet.

Inspektörerna har inhämtat synpunkter från personligt ombud i de stadsdelar som för närvarande granskas, vilka ytterligare bekräftar ovanstående;

"Att leva på bidrag under en längre tid fungerar inte, och absolut inte för målgruppen. Det finns alldeles för lite kunskap i kommunen för hur det egentligen ser ut för

*målgruppen. Att leva på bidrag är under existensminimum.” **Personligt ombud Södermalm.***

*”Många klienter har skulder och behöver hjälp från budget- och skuldrådgivare. I Hässelby-Vällingby Sdf har en tjänst dragits in p.g.a. budgetunderskottet så väntetiden är upp till två år för att bli kallad till besök. Psykoterapeuter har ringt och undrat om personligt ombud kan hjälpa till med skuldsanering eftersom deras patienter inte är mottagliga för terapi, då ekonomiska bekymmer upptar alla deras tankar. Klienterna själva säger att när ångesten och oron över ekonomin minskar mår de bättre. Även personalen på psykiatrin bekräftar förbättringen.” **Personligt ombud Hässelby-Vällingby***

*”Kanske mest inom försörjningsstödet, märks brist på kunskap hos handläggarna om psykiska funktionsnedsättningar och vad de faktiskt innebär i vardagen. Naturligtvis finns kunskapen hos en hel del handläggare där, men kunskapen på avdelningen är inte enhetlig. Ex att man har ADHD och har mycket stora problem med att planera tider och nästan alltid kommer sent - eller inte alls. Att man har oförmåga att planera sin ekonomi på ett bra sätt, men blir bemött som om man enbart är slarvig och ”får skylla sig själv”. **Personligt ombud Södermalm***

Samverkan

”För att målen om delaktighet och jämlika levnadsvillkor ska nås krävs att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer och beaktas i statens, landstingens och kommunernas planering. Tillgänglighet i den fysiska miljön är en viktig förutsättning, men även när det gäller information, kultur, vård och stöd, fritidsaktiviteter mm. Tillgång till arbete är andra viktiga faktorer”, framhålls i LSS-betänkandet.

Inspektörerna ser samverkan, såväl internt inom den lokala organisationen som mellan berörda aktörer, som ett strategiskt och avgörande utvecklingsområde. Denna fråga har i dialogform behandlats i samband med återkoppling av granskningsarbetet i Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning.

5.2 Valfrihet

Det valfrihetssystem som införs den 1 juli 2009 inom LSS-verksamheterna bostad med särskild service för barn, ungdomar och vuxna, daglig verksamhet samt korttidsboende för barn, ungdomar och vuxna är enligt inspektörerna en utmaning för staden. Det kommer att få stor betydelse för brukarnas möjligheter till delaktighet och självbestämmande. Möjligheten till valfrihet kommer även att påverka inspektörernas arbetsätt, då fler privata utförare kommer att vara aktuella i staden.

Enligt valfrihetsärendet till kommunstyrelsen dnr. 326-1399/2008 måste ett standardiserat förfaringsätt för handläggning av ansökningar och dokumentation av den enskildes behov utarbetas. Individens förutsättningar att välja skall inte begränsas av enskilda biståndshandläggares kunskap och erfarenhet om vilka boenden och dagliga verksamheter som finns i staden. Information om samtliga i valfrihetssystemet ingående alternativ måste samlas och tillgängliggöras. Vidare måste det tas fram rutiner för kartläggning av framtida behov av bostad och andra insatser. Inspektörerna ser vikten av att staden kan

erbjuda differentierade boendeformer i framtiden. Ett ökat boendebud och insatser i boendet som kan möta alla målgruppers behov är en fråga som måste prioriteras vid behovskartläggningen. Inspektörerna instämmer i förnyelseavdelningens synpunkter och vill framhålla vikten av samordning av ovanstående rutiner för att valfriheten ska få den genomslagskraft i praktiken som eftersträvas för målgruppen.

Valfriheten kommer att öka den enskildes möjligheter till egna val, vilket inspektörerna ser som mycket positivt. Valfrihetssystemet ställer också krav på staden att presentera och nå ut till berörda med det ökade utbudet. Det är ur brukarsynpunkt angeläget att informationen anpassas till olika grupperns behov så den blir lättillgänglig och lätt att förstå för samtliga, ett område för inspektörerna att följa.

I sammanhanget vill inspektörerna lyfta fram Individuell Plan¹⁰ som ett redskap för att fånga upp och kartlägga kommande behov inför framtiden för såväl enskilda personer som specifika funktionshindergrupper.

Genom valfriheten kommer brukarna att få fler aktörer/utförare att relatera till, vilket kan medföra svårigheter för den enskilde att överblicka sin totala situation. Det blir därmed en ännu viktigare uppgift för inspektörerna att bevaka hur rutiner för samverkan och samordning mellan stadsdelsförvaltningarna och privata utförare utformas.

Det är av stor betydelse hur de krav som ställs på upphandlade verksamheter utformas för att garantera en god och jämn kvalitetsnivå över staden. Stadsdelsnämnderna måste finna nya former för uppföljning av verksamheter med en större andel enskilda utförare inom området. Nämndernas ansvar för internkontroll övergår till viss del i kvalitetsuppföljning, vilken måste vara i överensstämmelse med de kvalitetskrav som ingår i förfrågningsunderlag inför anbudsgivning.

5.3 Vägen ut till arbete/studier och "inlåsningseffekter"

Ett område som inspektörerna särskilt vill uppmärksamma är vägen ut till arbete/studier för personer som har insatsen daglig verksamhet, LSS och sysselsättning, SoL.

I Socialstyrelsens rapport¹¹ från maj 2008 uppmärksammades denna fråga. Socialstyrelsen påpekade där risken för "inlåsningseffekter" dvs. att personer som en gång har börjat inom daglig verksamhet inte kommer vidare till andra former av sysselsättning och framförallt inte ut i arbete på öppna marknaden. Övergången till ett sådant arbete är enligt Socialstyrelsen nästintill obefintliga.

Ovanstående dilemma framkom vid granskningen inom båda verksamhetsområdena i Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning. Inspektörerna ser här ytterligare ett exempel på den enskildes behov av trygghet kontra utveckling och svårigheten att våga lämna tryggheten för att pröva något nytt. För att nå målet krävs såväl metodik som pedagogik. I praktiken innebär det ett genomgående synsätt hos både beställare och utförare med en tro på den enskildes möjligheter till utveckling. En fortlöpande diskussion kring dessa frågor är

¹⁰ Se sid. 9

¹¹ Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning” 2008

nödvändig i lednings- och personalgrupper för att öka målgruppernas möjligheter att komma vidare.

Vid tidigare granskning inom socialpsykiatri har inspektörerna framfört att det behövs tydliga gränser mellan de olika former av sysselsättning som erbjuds och att det måste finnas en större variation i utbudet av verksamhet. När målet är att komma ut i arbete bör det finnas en tydlig struktur så att den enskilde lätt kan bedöma var han befinner sig på vägen. Inspektörerna menar också att den enskilde bör ha möjlighet att utifrån välbefinnande och utveckling flytta mellan olika verksamhetsformer.

Daglig verksamhet enligt LSS behöver arbeta aktivt för att hitta vägar för integrering i arbetslivet. Det finns idag s.k. ”utflyttad” verksamhet där grupper av personer eller enstaka individer har sin sysselsättning förlagd till en arbetsplats, men har stöd och handledning från daglig verksamhet. Staden kan idag inte möta efterfrågan på utflyttade verksamheter och anlitar ofta privata alternativ. Inspektörerna ser här ett behov av metodutveckling för att arbeta mer utåtriktat inom verksamheterna. Det innebär bl.a. ökade kontakter med företag och arbetsplatser för att utveckla samarbete som kan leda till praktikplatser och såväl anpassat som reguljärt arbete.

En ökad integrering för personer aktuella inom daglig verksamhet och sysselsättning måste ses i ett större sammanhang beroende av den övriga samhällsutvecklingen som t.ex. förändringar och aktiviteter hos andra aktörer som Arbetsförmedling och Försäkringskassa. Inspektörerna ser positivt på förslaget i LSS-kommitténs betänkande att den enskildes arbetsförmåga ska prövas för att bedöma möjligheten till arbete med stöd av Arbetsförmedlingen, innan insatsen daglig verksamhet beviljas. Förslaget ger unga personer bättre möjligheter att komma ut i arbetslivet. Det är även ett positivt förslag att Socialstyrelsen ska ta fram riktlinjer för utformning av daglig verksamhet för att ge ökade möjligheter till lönearbete, vilket gynnar likställigheten.

I LSS-kommitténs betänkande föreslås att målgruppen med rätt till daglig verksamhet utökas till att även omfatta personer med långvarig psykisk funktionsnedsättning inom personkrets 3. I sammanhanget nämns unga personer som beviljas aktivitetsersättning och därmed faller utanför den reguljära arbetsmarknaden. Inspektörerna är positiva till att målgruppen för daglig verksamhet enligt LSS utökas men är tveksamma till att förslaget kommer att leda till att fler personer verkligen kommer ut i arbete. Personer som omfattas av personkrets 3 enligt LSS utifrån psykiska funktionsnedsättningar står ofta långt ifrån arbetsmarknaden då kriterierna för personkretstillhörighet är;
”personer med andra (än vad som avses i personkrets 1 och 2) 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.”

Vissa personer som idag helt saknar sysselsättning kan behöva stöd och motivationsinsatser för att delta i en strukturerad verksamhet, vilket medför att samverkan mellan olika professioner inom såväl landsting som kommun behöver förstärkas.

Redan i dagsläget har gruppen med rätt till daglig verksamhet mycket varierande behov och för att även möta nya målgrupper menar inspektörerna att det krävs utveckling och differentiering av de befintliga verksamhetsformerna.

Behovet av daglig verksamhet för övriga målgrupper inom personkrets 3, lyfts i LSS-betänkandet och har även framförts till inspektörerna av brukare. Att vissa personer med omfattande funktionsnedsättningar saknar laglig rätt till sysselsättning medför enligt inspektörerna ojämlika levnadsförhållanden och är en angelägen handikappolitisk fråga som måste hållas levande.

5.4 Kompetensutveckling

I inspektörsuppdraget ingår att bevaka kompetens utifrån chefs- och medarbetareperspektiv i syfte att säkerställa kvalitetsnivån i de insatser som kommer brukarna till del. Inspektörerna har deltagit i ett antal stadsövergripande utbildningsinsatser under 2008 och vill särskilt lyfta fram några viktiga områden:

”Våldsutsatta kvinnor med funktionsnedsättning”

Utbildningen har genomförts i form av föreläsningar i kombination med gruppdiskussioner och har gett personal verktyg att hantera svåra frågeställningar och situationer som kan uppstå.

Under 2008 trädde vissa förändringar i *anmälan om missförhållanden*, 24 a § LSS i kraft. Föreskrifter om ”Anmälan av personskada i verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade”, har tagits bort och ersatts av SOFS 2008:11(S). Enligt den nya föreskriften ska såväl aktiva handlingar som försummelser anmälas. Dessa tillsammans med tillämpningen av 14 kap. 2 § SoL benämns Lex Sarah. Socialstyrelsen har ansvarat för ett antal utbildningsinsatser över hela landet och har vid dessa tillfällen understrukit vikten av ett förebyggande arbete för att minimera fel och brister och därigenom undvika att allvarliga missförhållanden uppstår. Ur den enskildes perspektiv är de förändrade föreskrifterna centrala och kan bidra till ett kvalitetsarbete och en förstärkt trygghet för såväl brukare som medarbetare.

Ett antal utbildningstillfällen i utförardokumentation inom funktionshinderområdet har även erbjudits medarbetare inom daglig verksamhet, boende och personlig assistans. Vid granskningen i Rinkeby-Kista var genomförandeplanerna tydliga och konkreta och gav ett gott underlag för utförandet av insatser.

Socialpsykiatrins utbildningsinsats i utredningsmodellen DUR¹² ger enligt inspektörerna ett bra underlag för den enskildes behovsbedömning och planering av insatser. Genom DUR skapas en djupare och bredare kartläggning av den enskildes situation och ger även ett underlag för framtagande av statistik. DUR- utbildningar har genomförts över hela staden men inspektörerna ser att tillämpningen varierar mellan de olika stadsförvaltningarna.

Inom funktionshinderområdet pågår ett projekt för framtagande och utveckling av en anpassad DUR- modell. Det finns i dagsläget ingen enhetlig modell som används av stadens handläggare vid utredningar. Inspektörerna menar att en enhetlig modell ökar förutsättningarna för enskilda personer att få sina behov och önskemål utredda på samma sätt oavsett var i staden man bor. En anpassad DUR-modell är därför angelägen ur både

¹² Dokumentation Utvärdering och Resultat

rättssäkerhets- och likställighetsaspekt. Införandet av en modell kräver också utbildningsinsatser, vilket skulle medverka till en kvalitetshöjning inom området.

Under 2009 kommer EU-projektet Carpe att erbjuda utbildnings- och utvecklingsprogram för all personal i kommunal verksamhet inom området stöd och service till personer med funktionsnedsättning i staden. Projektet genomförs inledningsvis i samarbete med kommunerna Lidingö, Sollentuna, Tyresö, Huddinge och Järfälla, med bl.a. Socialstyrelsen och Länsstyrelsen som samverkanspartners. Inspektörerna ser i projekt Carpe möjligheter till ömsesidigt erfarenhetsutbyte i syfte att föra en dialog om kompetens- och utvecklingsområden.

6. PLANERING 2009-2011

Inspektörerna har vid planering inför år 2009 – 2011 utgått från resultat och analys av 2008 års granskning. Under ett verksamhetsår får inspektörerna även ta del av synpunkter och information om förhållanden inom funktionshinderområdet från såväl brukare, tjänstemän som allmänheten vilket likaså måste beaktas vid planeringen av kommande års inspektioner.

För att lyfta fram de mest angelägna frågorna och utvecklingsområdena för personer med funktionsnedsättning har inspektörerna en nära dialog med målgruppen, vilket bl.a. kan uppnås genom fokusgrupper som visat sig vara en givande och konstruktiv mötesform. För att få till stånd en lokal förankring är dessutom regelbundna träffar med berörda nämnders handikappråd ett värdefullt inslag.

Inspektörerna avser att ha en dialog med ansvariga för projekt Carpe i syfte att ta tillvara de möjligheter till kompetens- och kvalitetsutveckling som projektet innebär för staden.

I inspektörsuppdraget ingår att bevaka frågor för personer med alla former av funktionsnedsättningar. För att uppmärksamma fler målgrupper planerar inspektörerna att vid kommande granskning studera områden som t.ex. ledsagning eller boendestöd som delvis berör andra grupper än tidigare uppdrag. Planeringen ska i sedvanlig ordning förankras hos kommunstyrelsens handikappråd och andra berörda.

Det pågående inspektörsarbetet fortsätter fram till hösten 2009. Därefter inleds en ny inspektionsomgång, vilken föregås av fokusgrupp med brukarrepresentanter, där insatsområdet för granskningen kommer att fastställas. Från tidigare fokusgrupper har boendeformer lyfts fram som ett angeläget område, vilket enligt nuvarande planering kommer att bli föremål för inspektörernas granskning under perioden 2010- 2011.

Som ett led i omvärldsbevakningen planerar inspektörerna att göra studiebesök i bl.a. Eskilstuna kommun för att ta del av ”utflyttad daglig verksamhet” samt Göteborg stad för ett flertal besök utifrån brukarinflytande.