



Handläggare:
Ann-Kristin Sandebjer
och Lena Tengvall
Telefon: 08 508 25407/408

Till
Socialnämnden

Bostad med särskild service LSS 9§9- uppföljning av insatsen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner funktionshinderinspektörernas rapport
2. Socialnämnden delger Bromma och Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnder föreliggande rapport

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Hösten 2012 inleddes tematisk granskning av bostad med särskild service, enligt LSS 9§9, på temat *trygg och säker*. Aktgranskning har genomförts inom myndighetsutövningen i Bromma respektive Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnder. Frågeställningen var om uppföljning sker regelbundet, tillfrågas brukaren samt hur dokumenteras detta. Hässelby-Vällingby har lättillgängliga akter med god ordning. Visst förbättringsarbete återstår kring bashandläggning men rutiner kan anses finnas på enheten. I samband med enhetens genomgång av LSS 9§9-beslut har dessa till övervägande del tidsbegränsats, vilket endast bör ske i undantagsfall. Sammanställning av granskning i Bromma påvisar förbättringsområden inom grundläggande handläggningsstrukturer. Orsaker till detta anges bl.a. vara stor personalomsättning, att biträdande enhetschefstjänst varit vakant samt att uppföljning av LSS-insatser ej prioriterats under 2012. Akter i Bromma var ej lättillgängliga eller strukturerade. Återkoppling av granskningsresultat har skett till såväl handläggargrupper som ledning samt råd för funktionshinderfrågor i båda stadsdelarna.

En stadsövergripande enkät har skickats ut och dialogmöte hållits med en grupp av stadens handläggare. Enkäten som berörde personaluppgifter och rutiner för uppföljning av insats LSS 9§9, besvarades av 64 % av stadens 88 vuxenhandläggare inom FH-området. Av svaren framkom bl. a: 39 % har varit anställda 1-2 år på sin nuvarande arbetsplats och 34 % 2-4 år och åldersfördelning: 39 % mellan 20-30 år. De svarande består av 6 män och 50 kvinnor och samtliga arbetar heltid.

Granskningar av insatsen planeras att fortsätta på varierande teman i olika led under 2013.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor.

Bakgrund

Funktionshinderinspektörernas uppdrag innebär att granska kvaliteten i biståndsbedömda insatser inom funktionshinderområdet, inklusive socialpsykiatri. Arbetet utgår från Socialstyrelsens kvalitetsområden och utförs enligt en framtagen granskningsmodell som anpassas för varje specifik insats. Granskningarna belyser en insats i taget och bevakar likställigheten över staden. Kopplad till insatsen genomförs aktgranskning vid flera metodiskt utvalda stadsdelsnämnder. Återkopplingar sker i dialogform till chefer, personal, råd för funktionshinderfrågor och i möjligaste mån till brukarna, i syfte att bidra till verksamheternas kvalitetsutveckling. Uppdraget har ett generellt brukarperspektiv, vilket medför nära kontakter med brukarorganisationer och råd för funktionshinderfrågor.

Kvalitets- och ledningssystem

Socialstyrelsen anger vikten av att ha ett *Ledningssystem* för att systematiskt och fortlöpande kunna säkra kvaliteten i komplexa verksamheter, som socialtjänst och verksamhet enligt LSS. En handbok liksom webbaserade filmer är framtagna som stöd i kvalitetsarbetet.

Bostad med särskild service enligt LSS 9§9

Aktuell granskningsrapport är den första i en tematisk genomgång av bostad med särskild service för vuxna, enligt LSS 9§9. Insatsen omfattar tre olika boendeformer; servicebostad, gruppboende och annan särskilt anpassad bostad, enligt Socialstyrelsens definitioner. I oktober 2011 hade 1 267 personer insatsen bostad med särskild service för vuxna, LSS 9§9, enligt Socialstyrelsens statistik. Av socialtjänstrapporten¹ framgår att boende för vuxna, efter daglig verksamhet, är

¹ *Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad. Rapport 2011*

den största LSS-insatsen i staden och inventering (2011) visar ett behov av ca 460 lägenheter inom en femårsperiod. En arbetsgrupp har bildats som ser över planeringen av nya boenden. Merparten av grupp- och servicebostäder för vuxna drivs på entreprenad, en del drivs i stadens egen regi och några av enskilda utförare. Enligt uppgifter hämtade från *Jämför Service*,² finns det i nuläget 149 gruppboendestäder och 15 servicebostäder. Uppföljning av insatsen LSS 9§9 är ett eftersatt område, vilket Socialstyrelsen har uppmärksammat i *Öppna Jämförelser* 2012. Det framkom att endast 11 % av Sveriges kommuner årligen följde upp alla beslut om gruppboende för vuxna. Av jämförelserna framkom motsvarande 28 % för Stockholms län, medan 50 % av stadsdelnämnderna³ anger att uppföljning sker årligen.

Ärendet

Hösten 2012 inleddes en tematisk granskning, utifrån Socialstyrelsens kvalitetsområden, av insatsen bostad med särskild service, LSS 9§9, med aktgranskning i stadsdelnämnderna Bromma och Hässelby-Vällingby. På temat *Trygg och säker* har handlägningsprocessen granskats med avseende på uppföljning liksom brukarnas delaktighet. Kompletterande information har inhämtats via en stadsövergripande enkät samt vid dialogmöte med stadens handläggare.

Granskningsresultat

Bromma

Inom beställarenheten för funktionsnedsättning är cirka 150 barn och unga och 420 vuxna personer aktuella. Av dessa har 80 personer insats i form av bostad med särskild service enligt SoL och LSS. Inspektörerna har granskat 70 akter, gällande ärenden/personer med insatsen LSS 9§9. Bromma påvisar förbättringsområden med avseende på utredningar, beslut, beställningar och regelbundna uppföljningar samt löpande dokumentation.

Aktuell utredning fanns endast i 20 % av de granskade akterna, 9 av utredningarna var 5-13 år gamla. Utredning saknades helt i 16 % av akterna. Lagrum för beslutet kunde utläsas i alla akterna. Hälften av besluten var aktuella men i 12 ärenden saknas beslut helt. Aktuell beställning fanns i 19 ärenden, med få undantag angavs mål i beställningarna vilka med knapp majoritet kan anses som tillräckliga som underlag för genomförandeplanen. I en tredjedel av beställningarna angavs ett uppföljningsdatum för insatsen. Vikten av kommunikering klargjordes i flera ärenden då gode män/företrädare hade synpunkter på utredningen och ansåg att uppgifter inte stämde. Av den granskade dokumentationen återfinns årlig uppföljning i 11 ärenden och i 6 av dessa följs mål i beställningen upp. Vid

² www.stockholm.se

³ www.socialstyrelsen.se

granskningen framkom flera exempel på att den löpande dokumentationen är ett eftersatt område.”

Hässelby-Vällingby

Under 2011 var totalt ca 900 personer aktuella inom beställarenheten FH, varav ca 250 barn och ungdomar. Ca 50 % av insatserna ges enligt SoL och ca 50 % enligt LSS, 104 personer har insats bostad med särskild service för vuxna. I inspektörernas aktgranskning (2012) ingick 109 ärenden. Handlägningsrutiner kan anses finnas på enheten men visst förbättringsarbete återstår. Aktuella utredningar fanns i 67 % av akterna, i övrigt återfanns några utredningar från 2004 samt ett fåtal från 2005 till 2010. Det fanns akter där det föredömligt angavs varifrån uppgifter till utredningen hämtats, vilket annars överlag saknades helt. Vid enhetens översyn av beslut om bostad med särskild service har dessa till 80 % tidsbegränsats vilket, enligt stadens juridiska enhet, endast bör ske i undantagsfall. I 8 akter saknades beslut helt, i samtliga aktuella beslut fanns lagrum angivet förutom i något av de äldre besluten. Aktuell beställning fanns i 79 % av akterna och mål angavs i 92 % av ärendena. Av aktgranskningen framgick att målen från beställningen hade följts upp i 18 % av alla ärenden. I ett ärende, där brukaren inte deltog vid mötet, beskrevs hur utföraren inledde med ett bildspel, vilket kan vara ett alternativ för att ge en inblick i brukarens vardag. Journalanteckningarna var ofta sporadiska och knapphändiga och utgör ett förbättringsområde i Hässelby-Vällingby, då det medför svårigheter att följa ett ärende.

Individuell plan

Inspektörerna uppmärksammar förekomst av *individuell plan*, enligt LSS §10 i samband med aktgranskning och betonar dess möjligheter som redskap vid uppföljning. I Bromma förekom individuell plan i 7 ärenden och i Hässelby-Vällingby fanns individuell plan endast i 2 ärenden. Flera av planerna var inte kompletta då de saknade underskrift och/eller datum för uppföljning.

Stadsövergripande enkät

Inspektörernas enkät förmedlades enligt uppgift till 88 handläggare med en svarsfrekvens 64 %. De svarande består av 6 män och 50 kvinnor, samtliga med heltidstjänster.

Anställningstid	Antal	%
Upp till 1 år	22	39,3
+ 1 - 2 år	9	16,1
+ 2 - 4 år	10	17,9
+ 4 - 6 år	6	10,7
+ 6 - 10 år	3	5,4
+ 10 år	6	10,7

Bild. 2 Anställningstid, nuvarande arbetsplats, vuxenhandläggare FH i Stockholms stad

Ålder	Antal	%
20 - 30 år	22	39,3
31 - 40 år	12	21,4
41 - 50 år	7	12,5
51 - 60 år	11	19,6
+ 60 år	4	7,1
Total	56	100

Bild. 3 Åldersfördelning vuxenhandläggare FH i Stockholms stad

Av de tillfrågade handläggarna följer 30 % upp alla sina beslut om gruppboendestad varje år, i övrigt varierar andelen stort. I samband med uppföljningar gör 38 % av handläggarna alltid hembesök. Ett antal handläggare uppger att uppföljning relativt ofta sker samtidigt med uppföljning av daglig verksamhet och då i dessa lokaler. Flera handläggare kommenterar att hög arbetsbelastning och tidsbrist medför att uppföljning av boendeinsatsen bortprioriteras.

I Bromma besvarades enkäten av 5 av 6 handläggare, av vilka ingen hade arbetat längre än ett år. Åldersfördelning: 2 personer är 20- 30 år och 3 personer är mellan 30-40 år. På frågan *om uppföljning sker genom besök i boendet*, kan utläsas att handläggarna är nyanställda och ej kunnat prioritera detta. I Hässelby-Vällingby svarade 7 av 10 handläggare, varav 3 hade arbetat upp till ett år, övriga upp till 6 år. Åldersfördelning är jämn med 2 personer i varje 10-års spann mellan 20-50 år, en handläggare är över 60 år. Fyra av handläggarna i Hässelby-Vällingby följer upp 80- 90% av sina ärenden genom besök i boendet.

Dialogmöte med stadens handläggare

Ett dialogmöte har hållits med vuxenhandläggare där sju handläggare och en praktikant, från fyra stadsdelar, deltog. Frågeställningen var: *årlig uppföljning av insatsen - möjligheter och hinder samt goda exempel* vad gäller uppföljning. Mötet var enigt om att täta uppföljningar är viktiga för brukaren liksom långvariga kontakter med samma handläggare. Vikten av att ha mätbara målsättningar, att träffa brukaren utan personal samt möjligheten att kontrollera insatsen lyftes fram som betydelsefullt. Vid mötet framkom även att de nu kan fokusera på kvalitet vid uppföljningar efter det att förmedlings- och bedömningskansliet inrättats. Det framfördes även att det kunde vara svårare att hitta rätt boende för brukarna när förmedlingen sker centralt. Diskussioner fördes om att det delvis är andra behov idag som boendet ska möta, som neuropsykiatriska diagnoser och brukare från t.ex. kriminalvården, vilket ställer nya krav på utförarna.

Inspektörernas kommentarer

Akterna i Hässelby-Vällingby var i stort sett systematiskt ordnade, vilket kan underlätta och effektivisera arbetet. I Bromma var akterna mer svårtillgängliga och behöver i vissa fall en tydligare struktur. I båda stadsdelarna dokumenterades daglig verksamhet övervägande mer än boendeinsatsen. Beställarenheten i Bromma har enligt enhetschefen prioriterat uppföljning av SoL-insatser under år 2012.

Kvalitetsområde - Trygg och säker samt präglad av rättsäkerhet i myndighetsutövningen

Personer som erhåller insats enligt LSS kan ibland ha svårt att föra sin egen talan och regelbunden uppföljning är nödvändig för att uppmärksamma såväl förändrade behov som eventuella missförhållanden. Uppföljning bör ske minst en gång per år, vilket enligt granskningsresultaten utfördes till 16 % i Bromma och till 56 % i Hässelby-Vällingby.

Hässelby-Vällingby har till övervägande del, 80 %, tidsbegränsade beslut enligt LSS 9§9. Beslut ska endast tidsbegränsas i de fall det kan antas att den enskildes behov kommer att förändras inom överskådlig tid⁴, vilket kommer att förtydligas i stadens riktlinjer. Riktlinjerna anger även att det ska finnas en aktuell utredning kopplad till varje beslut. Inspektörerna noterade fler aktuella beslut än utredningar och av Brommas utredningar var 80 % inaktuella, vilket motsvarades av 30 % i Hässelby-Vällingby. För att myndighetsutövningen fullt ut ska kunna anses vara trygg och säker i de granskade stadsdelarna behöver ett förbättringsarbete ske avseende flera moment i handläggningen, vad gäller insatsen LSS 9§9.

Inspektörerna vill framhålla vikten av att basala moment dokumenteras så att handläggningsprocessen framgår, vilket är angeläget för såväl brukarens som handläggarens rättssäkerhet. Dokumentation av bashandläggning framstår enligt inspektörernas samlade erfarenhet som ett generellt utvecklingsområde i staden.

Kvalitetsområde - Bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet

I såväl Bromma som Hässelby-Vällingby var det svårt att i akterna utläsa om brukaren fått information samt om utredningar och beslut hade kommunicerats. I Hässelby-Vällingby framkom att handläggaren i 40 % av uppföljningarna träffat brukaren, motsvarande siffra i Bromma var 23 %. Brukarens synpunkter och

⁴ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Socialstyrelsen, 2010

önskemål saknas i hög grad i dokumentationen, vilket inspektörerna menar står i motsats till lagstiftningens intention om delaktighet.

Kvalitetsområde - Kunskapsbaserade

Inspektörerna menar att uppföljning ingår som ett naturligt led i ett evidensbaserat arbetssätt där brukarens erfarenhet och kunskaper tas tillvara. Ökat brukarinflytande leder till kunskapsutveckling inom verksamheten på såväl individ- som gruppnivå.

Kvalitetsområde - Effektivt utförda

I båda stadsdelarna kunde oregelbunden och knapphändig dokumentation noteras. I de fall grundläggande dokument som utredningar och beslut saknas eller är inaktuella, riskerar handläggningen att bli akutstyrd och ej systematisk. Om insatserna ska ge bästa möjliga resultat behöver systematisk uppföljning ske. För att utvärdera om utföraren uppfyller beställarens krav på insatsen är det viktigt att följa upp målen i beställningen. I Bromma kunde det endast utläsas i var nionde akt att målen hade följts upp, i Hässelby-Vällingby i var femte.

Kvalitetsområde - Tillgängliga och jämlikt fördelade

Brommas förvaltningskontor kan inte anses tillgängligt då det är beläget i en brant backe och den alternativa vägen är komplicerad. Inspektörerna vill framhålla att bristande tillgänglighet även kan uppmärksammas som en bemötandefråga.

Kvalitetsområde Utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglas av kontinuitet

I Bromma har samtliga biståndsbedömare arbetat mindre än ett år på sin nuvarande arbetsplats, liksom tre av sju anställda i Hässelby-Vällingby. Liknande förhållande råder i staden som helhet, där 39 % av de handläggare som besvarat inspektörernas enkät endast arbetat upp till ett år. Inspektörerna menar att stor personalomsättning kan medföra bristfällig kontinuitet i handläggning och dokumentation, vilket kan ge negativa effekter för brukarna.

Kompetensförsörjning är en central fråga då inspektörerna menar att en stabil personalgrupp ökar förutsättningarna för kvalitetsutveckling och bidrar till ökad helhetssyn i arbetet. Vid återkoppling till Bromma framkom att strategidagar planeras på temat *attraktiv arbetsplats*, vilket kan ge goda effekter ur personalthänseende.

Inspektörerna har tagit del av Brommas *ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet* samt efterfrågat detsamma avseende funktionshinderomsorgens beställarenhet, vilket vid tiden för granskning var under utarbetande. Behovet av



tydliga rutiner för att kvalitetssäkra en verksamhet, i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter⁵, blir enligt inspektörerna särskilt uttalat då samtliga vuxenhandläggare i Bromma är nyanställda, liksom att biträdande enhetschefstjänst har varit vakant under året.

Bilagor

1. Funktionshinderinspektörernas rapport 7, Bostad med särskild service LSS 9§9, uppföljning av insatsen.

⁵ *SOFSF 2011:9*, Socialstyrelsen