



Stockholms
stad

Boendestöd inom funktionsnedsättning

En kvalitetsgranskning i
stadsdelsförvaltningarna Hägersten-Älvsjö,
Hässelby-Vällingby, Skarpnäck och
Södermalm

Boendestöd inom funktionsnedsättning - en kvalitetsgranskning i
stadsdelsförvaltningarna Hägersten- Älvsjö, Hässelby-Vällingby, Skarpnäck
och Södermalm

Funktionshinderinspektörerna 2023

Dnr: SOF 2023/196

Utgivningsdatum: December 2023

Utgivare: Socialförvaltningen - avdelningen för stadsövergripande sociala
frågor

Kontaktperson: Carina Gillgren och Lotta Hedstad

Sammanfattning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har i 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 kvalitetsgranskning avser boendestöd enligt SoL för personer inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning. Den har genomförts i stadsdelsförvaltningarna Hägersten-Älvsjö, Hässelby-Vällingby, Skarpnäck och Södermalm.

Totalt omfattar granskningen 80 ärenden, 20 ärenden per stadsdelsförvaltning, utifrån urvalskriterierna hälften kvinnor och hälften män i respektive verksamhet. Granskningen visar att en aktuell DUR-utredning finns i 71 procent av ärendena, vilket är en lägre siffra än vid de senaste årens genomförda granskningar. Beställningar av insats varierar i struktur och information om stödbehov både mellan och inom verksamheterna. I granskningen förekommer det beställningar med få aktiviteter vid insats på tre timmar per vecka. Beställningens aktiviteter och målsättning ändras återkommande av utföraren. Att följa upp insatsen och att systematiskt dokumentera uppföljningen är ett genomgående utvecklingsområde för de granskade verksamheterna.

Samtliga verksamheter har rutiner för att fråga om våld och våldsutsatthet vid nybesök och uppföljningar. Granskningen visar att det finns dokumentation i personakten för totalt tio personer om att de fått frågor om våld. Att säkerställa och följa de framtagna rutinerna är ett genomgående utvecklingsområde.

Få personer i granskningen är föräldrar till minderåriga barn. Av de fyra ärendena går det inte att dra några slutsatser kring följsamhet till rutiner gällande barnperspektiv och barnrättsperspektiv. Det kan dock konstateras att dokumentationen behöver innehålla uppgifter om barnens ålder samt om de bor heltid, deltid eller är umgängesbarn hos föräldern.

Det ska inte vara skillnad i bedömningar av rätten till insats och innehåll i beviljade insatser och arbetet med likställighet i staden behöver fortsätta. Ambitionsnivån behöver höjas för att säkra kvaliteten i hela kedjan av handlägningsprocessen för att säkerställa att enskilda personer får sina behov tillgodosedda och att insatser ges med god kvalitet i utförandet.

Innehåll

Sammanfattning	3
Innehåll	4
Inledning	5
Granskningsmetod	5
Kvalitetsparagrafer i lagstiftningen	5
Kvalitetsområden	5
Granskningsmodell	6
Målgrupp, urval och avgränsning	7
Utgångspunkter	7
Funktionsnedsättning.....	7
Boendestöd.....	8
Statistik	8
DUR	9
Prestationsbaserad schablonersättning	10
Agenda 2030	10
Granskningsresultat	11
Styrkor och utvecklingsområden	20
Analys	22
Trygghet och säkerhet.....	22
Självbestämmande och integritet	25
Tillgänglighet.....	27
Helhetssyn och samordning	28
Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet	29

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. Granskningarna utgår från de kvalitetskriterier som tagits fram av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Uppdraget har ett generellt brukarperspektiv. För att ta del av olika målgruppers angelägna frågor hålls kontinuerlig kontakt med brukarorganisationer. Bevakning av likställigheten över staden samt spridning av goda exempel från de granskade verksamheterna är en viktig del i arbetet. Syftet är att granskningarna ska stimulera och bidra till verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete. Jämställdhet mellan könen och barnrättsperspektivet ska i möjligaste mån belysas och lyftas fram.

Resultatet av varje genomförd granskning återförs till medarbetare och chefer i dialogform innan granskningsrapport fastställs av socialnämnden. Därefter vidarebefordras rapporten till samtliga stadsdelsnämnder. En årsrapport lämnas 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 kvalitetsparagrafen 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 syftar till att identifiera och sprida goda arbetssätt samt belysa utvecklingsbehov.

Granskningen följer arbetsmodellen nedan:

- Inledande informationsbrev till berörda (stadsdels)förvaltningar
- Informationsmöte med ledning

- Dialogmöte med medarbetare
- Genomgång av verksamhetsplan och policydokument
- Aktgranskning
- Återkoppling till ledning och medarbetare
- Rapport till socialnämnden
- Rapport till stadsdelsnämnderna
- Återkoppling till råd för funktionshinderfrågor
- Uppföljning cirka sex månader efter avslutad granskning

Målgrupp, urval och avgränsning

Aktuell kvalitetsgranskning omfattar beslut avseende insatsen boendestöd enligt SoL beslutade under 2022 inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning för personer från 18 år och uppåt. Granskningen omfattar stadsdelsförvaltningarna Hägersten-Älvsjö, Hässelby-Vällingby, Skarpnäck och Södermalm. I både Skarpnäck och Södermalm handläggs insatser för personer med högfungerande autism (Asperger) inom socialpsykiatri.

Verksamheterna har inför granskningen tagit fram aktuella ärenden för granskning. Totalt har 20 ärenden per verksamhet granskats.

Fokus för granskningen är handlägningsprocessen utifrån ansökan, utredning, beslut, beställning, genomförandeplan och uppföljning samt journalanteckningar under 2022.

Granskningen genomförs i digital akt i stadens verksamhetssystem Paraplyet. Statistik redovisas per kön där det är möjligt. En del i granskningen är att belysa eventuella skillnader mellan de granskade verksamheterna om sådana noterats. Barnrättsperspektivet lyfts fram och belyses i de ärenden där det är aktuellt. En analys av granskningsresultatet görs utifrån kvalitetsområdena där kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet redovisas under gemensam rubrik.

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.¹

Boendestöd

Boendestöd är en både praktisk och social stödinsats som syftar till att stärka den enskildes förmåga att hantera vardagslivet såväl inom som utanför det egna hemmet. Utformningen av stödet görs individuellt tillsammans med den enskilde som är delaktig i att planera och genomföra de vardagssysslor som ingår i den beviljade insatsen. Boendestödsinsatsen kan även innehålla motivationsarbete och att utföra lättare uppgifter till den enskilde. Boendestöd innebär ett praktiskt stöd i vardagslivet och en pedagogisk vägledning i att upprätthålla och utveckla den enskildes egna resurser. Pedagogiska och kunskapsbaserade metoder ska användas i arbetet.²

I Stockholms stad tillämpas valfrihet och den som beviljas insatsen kan välja mellan att stödet ska utföras av kommunala enheter, entreprenader och enskilt drivna verksamheter. Boendestöd ska utifrån den enskildes behov kunna utföras vardagar, kvällar och helger mellan 07 och 22. Efter beslut om insats skickas en beställning till utföraren genom stadens verksamhetssystem Paraplyet. Utföraren ska direkt underrätta beställaren om beställningen godtas eller om den av någon anledning behöver revideras. Utföraren upprättar därefter en genomförandeplan utifrån beställningen. I genomförandeplanen ska det framgå hur insatsen ska genomföras, när den ska utföras och hur mål och delmål ska uppnås. Arbetssättet ska vara beskrivet så att det går att följa upp. Utföraren ska skyndsamt återkoppla till beställaren om insatsen inte nyttjas eller inte genomförs enligt beställning och genomförandeplan.³

Statistik

I Stockholms stad erhöll totalt 4 688 personer insatser enligt LSS och 2 615 personer insatser enligt SoL inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning under 2022. Totalt hade 692 personer insatser enligt både LSS och SoL. En vanlig kombination av insatser enligt båda lagrummen är boendestöd enligt SoL och daglig verksamhet enligt LSS. Kvinnor fick insatser enligt LSS och socialförsäkringsbalken (SFB) i mindre utsträckning än män. Något fler kvinnor än män beviljades insatser enligt SoL men skillnaden mellan könen är mindre än för insatser enligt LSS. Inom verksamhetsområdet var totalt 1453 personer beviljade boendestöd

¹ Se Socialstyrelsens termbank: <https://termbank.socialstyrelsen.se/>, hämtad 2023-10-16.

² Uppdragsbeskrivning boendestöd, mallversion 2021-05-14.

³ Uppdragsbeskrivning boendestöd, mallversion 2021-05-14.

under 2022, varav 747 kvinnor och 706 män. Det är en ökning med 49 personer sedan föregående år. En anledning till ökningen i staden kan vara svårigheter med att få god man och att boendestöd då ofta beviljas för att ge stöd till den enskilde.⁴ Sett över landet har antalet personer med beslut om boendestöd ökat med 60 procent sedan 2007. Socialstyrelsen anger att anledningar till att insatsen ökar är ökad psykisk ohälsa och att kommunerna i högre utsträckning tillgodoser behoven hos målgruppen.⁵

Det är vanligare med funktionsnedsättningar bland män än bland kvinnor. Fler män än kvinnor har insats enligt LSS, andelen män är högre än andelen kvinnor inom varje insats. En del av skillnaderna mellan könen kan förklaras genom skillnader i förekomst av diagnoser. Bland män är exempelvis utvecklingsstörning och autism vanligare än bland kvinnor i totalbefolkningen. Dessa diagnoser är kopplade till personkrets 1 i LSS och därmed till rätten till insatser. Skillnaden mellan könen är störst bland den yngre målgruppen vilket kan förklaras med att flickor många gånger får diagnosen senare än pojkar exempelvis när det gäller autism. Det är dock fler kvinnor än män som har en psykisk funktionsnedsättning. En bidragande orsak till att könsfördelningen är jämnare inom SoL än inom LSS är troligen att SoL inte har en avgränsad personkrets på det sätt som finns i LSS.⁶

DUR

Vid ansökan om insatser enligt SoL och LSS används utredningsmaterialet DUR i Stockholms stad. DUR står för Dokumentation, Utvärdering och Resultat och syftet med DUR är att skapa en gemensam och rättssäker dokumentation. Genom DUR möjliggörs att följa den enskildes livssituation och behov av stöd över tid. Med en årlig DUR-uppföljning som grund kan insatser utvärderas och förbättras. Frågor om våldsutsatthet finns i DUR för vuxna. Frågorna tillhör som huvudregel inte utredningen och är frivilliga för den enskilde att svara på. Uppgifter om våld ska dokumenteras i utredningen endast om de är av betydelse för behovsbedömning och insats.⁷

⁴ *Socialtjänstrapport 2022, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad*, dnr SOF 2023/26, socialförvaltningen 2023.

⁵ *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport*, Socialstyrelsen 2022.

⁶ Ibid.

⁷ *Introduktion till DUR* Version 6, dnr 3.1.1-206/2017, socialförvaltningen 2023.

Prestationsbaserad schablonersättning

Budgettilldelningen för boendestöd för personer med funktionsnedsättning tillhörande personkrets 1 enligt LSS⁸ utgår till stadsdelsnämnderna som ett schablonbelopp. Schablon utgår för personer som bor i eget boende och som beviljats insatsen boendestöd med minst tre timmar per vecka. Under budgetåret genomförs två mätningar av prestationer inom verksamhetsområdet, en preliminär mätning 31 mars och en slutlig kring 27 augusti. Stadsdelsnämnderna förser bedömnings- och förmedlingsgruppen vid socialnämnden med listor över ärenden som ska ingå i mätningen. Efter kontroll av listorna tilldelas schablonen för ärenden där underlagen är korrekta. För 2023 är schablonbeloppet per ärende 82 576 kr.⁹

Agenda 2030

FN:s generalförsamling antog år 2015 en global agenda för hållbar utveckling vilket innebär att alla 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 för *de globala målen*. Delmålen är integrerade, odelbara och beroende av varandra. Inget mål kan uppnås på bekostnad av något annat. Syftet med agendan är att till år 2030 utrota extrem fattigdom, minska ojämlikheter och orättvisor i världen, främja fred och rättvisa samt att lösa klimatkrisen. Agendans centrala princip, ingen ska lämnas utanför, är viktig i arbetet med att nå de uppställda målsättningarna. Mål 3 innebär att säkerställa ett hälsosamt liv för alla människor oavsett ålder och i det ingår att främja psykisk hälsa och välbefinnande. 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, funktionsförmåga, ålder och annan ställning. I ett jämlikt samhälle minskas risken för konflikter och främjar alla människors möjlighet att delta i och påverka samhällsutvecklingen och sin egen situation.¹⁰

⁸ Stöd enligt LSS ges till personer som omfattas av LSS personkrets 1, 2 eller 3 och som har behov av någon av lagens tio insatser som inte är tillgodosedda på annat sätt. LSS omfattar tio insatser. Andra individuella behov prövas med stöd av SoL även om personen omfattas av LSS.

⁹ *Rutin eget boende med boendestöd*, stadsledningskontoret 2023-08-17.

¹⁰ *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, Regeringskansliet 2019.

Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisas granskningsresultatet. Som en del i granskningen genomförs ett informations- och uppstartsmöte med ledning samt ett dialogmöte med handläggarna i varje stadsdelsförvaltning. Avsnittet avslutas med att redovisa de granskade verksamheternas styrkor och utvecklingsområden.

Utredning, bedömning och beslut

En aktuell DUR-utredning finns i totalt 57 ärenden, vilket motsvarar 71 procent. Det innebär att utredning saknas som underlag till beslut i närmare en tredjedel av de granskade ärendena, 29 procent. Av de 23 personer som saknar aktuell utredning är 13 kvinnor och 10 män. Den enskildes intressen, resurser och eventuella önskemål framgår i 67 procent av de aktuella utredningarna, framgår delvis i 21 procent och saknas helt i 12 procent. Att den enskildes intressen, resurser och eventuella önskemål delvis framgår innebär att ett eller två av områdena framgår av utredningen.

I Hägersten-Älvsjö finns en aktuell DUR-utredning som underlag till beslut i samtliga ärenden. Den enskildes intressen, resurser och eventuella önskemål framgår i 14 av utredningarna, framgår delvis i fem av utredningarna samt saknas helt i en utredning. Samtliga personer har fått bifall på ansökan om boendestöd.

I Hässelby-Vällingby finns en aktuell utredning i alla ärenden utom ett. Den enskildes intressen, resurser och eventuella önskemål framgår i nio av utredningarna, framgår delvis i sex utredningar och saknas helt i fyra utredningar. En av personerna har fått (helt) avslag på ansökan och två personer har fått delvis avslag då de ansökt om mer tid än vad de beviljats. Motiveringen till avslagsbeslutet är svår att läsa sig till då dokumentationen är rörig och bristfällig samtidigt som det i beslutet betonas att den enskilde ansökt om boendestöd i ospecificerad tid och innehåll. I dokumentationen saknas uppgift om information getts om andra insatser som kan vara aktuella för den enskilde såsom daglig verksamhet enligt LSS. Delavslagen motiveras med att behovet bedöms kunna tillgodoses inom ramen för redan beviljad tid, i dessa ärenden 12 respektive 15 timmar per månad.

I Skarpnäck finns en aktuell DUR-utredning som underlag till beslut i åtta ärenden och saknas i tolv ärenden. I fem av utredningarna framgår den enskildes intressen, resurser och eventuella önskemål, framgår delvis i en utredning samt saknas helt i två utredningar. I Skarpnäck har samtliga personer fått bifall på ansökan, två av personerna har fått delavslag på ansökt tid. De personernas behov bedöms kunna tillgodoses inom ramen för redan beviljad tid, 12 respektive 13 timmar per månad.

I Södermalm finns en aktuell DUR-utredning som underlag till beslut i hälften av ärendena och saknas i hälften. Den enskildes intressen, resurser och eventuella önskemål framgår helt i de tio aktuella utredningarna. Samtliga personer i Södermalm har fått bifall på ansökan och en av de personerna har fått ett delavslag på ansökt tid. Den personen ansökte om fem timmar men beviljas tre timmar per månad med hänvisning till hushållsgemenskap och att kunna använda sig av ett veckoschema för det stödbehov som finns utöver redan beviljad tid.

Flera av utredningarna i Södermalm innehåller en egen rubrik utanför de livsområdena som ingår i DUR. Under rubriken "Observationer under hembesök" redogör handläggare detaljrikt och utförligt för vad hen har sett i den enskildes bostad vid hembesök. Vid dialogmötet med handläggarna bekräftas att redogörelse av observationer vid hembesök rutinmässigt ska skrivas i utredningen och att det utgör ett stöd och underlag att använda vid ärendedragning och bedömning av rätt till insats inklusive vid avslag. Handläggarna redogör för att beskrivningarna inte ska innehålla värderande ord och skrivningar.

Exempel på beskrivningar under rubriken observationer under hembesök:

"Bredvid byrån finns det plats att hänga kläder på galgar, det hänger cirka 5 tomma galgar"

"Man kommer in i en liten hall med hatthylla till vänster samt krokar på väggen till höger. Till höger finns det ett badrum med badkar samt ett litet utrymme med garderob."

"I hallen är det inga saker framme och det är städat."

"Bredvid klädkammaren ligger ett badrum med badkar. Badrummet ser välstädat ut och inga saker ligger framme på golvet som ser städat ut"

"Diskbänk, diskho samt spis är välstädade och inget står framme förutom några städartiklar som diskmedel, en vattenkokare samt en rulle med soppåsar."

"I köket är det inte disk framme."

"I diskhon står det smutsig disk i travar och på golvet står det flertalet pappkassar och lådor med källsorterade sopor och annat."

"I övrigt är det välstädat och inget att anmärka på."

Från utredningar Södermalm

Vid dialogmöten med handläggare i de granskade verksamheterna framkommer det genomgående att det finns en uppfattning om skillnader mellan socialpsykiatrins målgrupp och personer som

tillhör LSS personkrets 1 gällande hur mycket tid för insatsen som beviljas. Hägersten-Älvsjö, Hässelby-Vällingby och Södermalm uppger att de arbetat med detta mellan handläggargrupperna för de två verksamhetsområdena och uppfattningen är att skillnaderna är betydligt mindre nu än tidigare. Hässelby-Vällingby använder sig av en form av medhandläggarskap där handläggare från socialpsykiatrien bistår i genomgång av ärenden rörande boendestöd för att undvika omotiverade skillnader. I Hägersten-Älvsjö har man tagit fram beräkningsmallar för boendestöd vilket skett genom tvärgrupper med handläggare från båda verksamhetsområdena. Det betonas att mallarna ska ses som ett hjälpmedel för att få fram en ramtid för insatsen.

I Skarpnäck uppger handläggarna att många personer tillhörande personkrets 1 enligt LSS beviljas tolv timmar per månad vilket ger rätt till schablonersättningen men uppfattningen är också att personerna har behov av den beviljade tiden. Det beskrivs att det snarare är så att personer som tillhör socialpsykiatriens målgrupp skulle vara i behov av fler timmar boendestöd per månad än vad de beviljas. Det beskrivs som att det kan uppfattas som orättvist att boendestödsinsatser för socialpsykiatriens målgrupp ibland innehåller många aktiviteter trots lite beviljad tid men att det är en följd av att ingen central ersättning ges för målgruppen.

Beställning och uppdrag till utförare

Granskningen visar att strukturen i beställningarna varierar. Målsättning för insatsen inklusive den enskildes personliga målsättning eller delmålsättning saknas ofta. Aktiviteter som ska ingå i insatsen utifrån utredningen kan vara utelämnade eller sammanlagda i en mening. Tydlighet i vad som ska ingå och hur stödbehovet för den enskilde ser ut i varje aktivitet saknas ofta. Beskrivning av om den enskilde behöver stöd i att starta en aktivitet, behöver stöd under hela aktiviteten eller endast avstämning kring om aktiviteten är utförd på egen hand saknas återkommande. När en beskrivning av stödbehovet och behovsbedömning saknas i både utredning och beställning till utföraren försvårar det att förstå och följa hur handläggaren kommit fram till den beviljade insatstiden.

I Hägersten-Älvsjö är hälften av beställningarna upprättade med en struktur där målsättning och aktiviteter framgår och hälften saknar densamma. Ibland finns ett eller flera fasta övergripande mål angivna men inga aktiviteter och ibland är flera aktiviteter sammanslagna till en. I en beställning till utförare står det under rubriken *Vad ska göras?* endast "boendestöd" utan närmare precisering.

I Hässelby-Vällingby är 13 beställningar upprättade med en struktur där målsättning och aktiviteter framgår och sex beställningar är det

inte. En beställning är baserad (kopierad) på tidigare beviljad insats bostad med särskild service och i uppdraget till utförare framgår att den enskilde behöver tillsyn och stöd i relation till andra, vilket inte är aktiviteter som brukar ingå i ett boendestödsuppdrag.

I Skarpnäck är 17 beställningar upprättade så att både målsättning och aktiviteter i insatsen framgår. När beställningen är formulerad enligt exemplet nedan är det en bra grund att upprätta en genomförandeplan från:

”Aktivitet: Städa. Upprätta fungerande rutiner och struktur för städning. X vill att boendestödjare ska vara med under hela processen då han har svårt att påbörja, genomföra och slutföra städning. Främst motiverande stöd och påputtning, praktiskt stöd vid behov.

Aktivitet: Upprätta veckoschema. Exempel på sådant som X vill ska ingå i veckoschema: vilka dagar han ska städa/tvätta, träna och besökstider.”

Från beställning Skarpnäck

Utifrån att det i många av de granskade ärendena i Skarpnäck saknas aktuella utredningar samt att uppföljning av boendestödsinsatsen inte gjorts innebär det i praktiken att det i beställningarna finns en risk för förekomst av inaktuella uppgifter.

I Södermalm är alla beställningar utom en strukturerade och upprättade enligt anvisningar. Utifrån att aktuella utredningar saknas och uppföljning inte alltid har genomförts i de ärendena innebär det samma risk som för Skarpnäck att uppgifter i beställningen till utförare är inaktuella och daterade.

Ingående granskning av utvalda ärenden

I granskningen har 22 ärenden studerats närmare avseende beviljad tid och aktiviteter och innehåll i beställning och genomförandeplaner. De ärenden som studerats närmare är ärenden där beviljad insattid uppgått till 12 eller 13 timmar per månad, det vill säga vid den gräns som ger en schablonersättning för personer tillhörande personkrets 1 enligt LSS. Tre ärenden vardera återfanns i Hässelby-Vällingby och Södermalm, fem ärenden i Hägersten-Älvsjö och elva ärenden i Skarpnäck.

Ärendeexempel Hägersten-Älvsjö:

I utredningen är den enskildes intressen, resurser och kapacitet väl beskrivna. Uppföljning har gjorts per telefon med den enskilde och i dokumentationen står att den enskilde uppger att stödbehovet är oförändrat. I uppföljning per telefon med boendestödjare framgår att den enskilde klarat saker själv men har oförändrat stödbehov.

Beviljad insatstid är liksom vid föregående beslut 12 timmar per månad.

I beställningen till utförare framgår endast ett övergripande mål för insatsen "*fungerande och hållbar situation avseende vardagsaktiviteter*" men inga specificerade aktiviteter.

I genomförandeplanen framgår en aktivitet *Vad: Ordning i hemmet*, och arbetssättet *Hur: Uppmana X att städa och sortera. Hjälpa till vid behov.*

Ärendeexempel Hässelby-Vällingby:

Utredningen är kortfattad och det är svårt att läsa sig till den enskildes intressen och resurser. Av dokumentationen från uppföljning framgår att insatsen "fungerar bra". Beviljad insatstid är liksom vid föregående beslut 13 timmar per månad.

Beställningen saknar målsättning men innehåller tre aktiviteter, "*Skapa förutsättning för att X ska kunna överta kontrakt [från anhörig-vår anm.] och ansöka om ekonomiskt bistånd*", "*Skapa struktur i vardag och över hushållssysslor och post*" samt "*Påputtning vid hushållssysslor*".

I genomförandeplanen framgår arbetssättet "*försöka skapa struktur*" för de tre aktiviteterna.

Ärendeexempel Skarpnäck:

Aktuell utredning saknas och ingen uppföljning finns dokumenterad. Personen beviljas samma insatstid som i föregående beslut, 12 timmar.

Beställningen är upprättad med ett övergripande mål "*Att X ska ha en fungerande vardag där hon får stöd i att träna på att vara självständig i rutiner och struktur*" och fyra aktiviteter som även innehåller mer preciserade beskrivningar av stödbehovet. Exempel på aktiviteter i beställningen är:

"Tvätta: Stötta X i att skapa rutiner kring tvätt och stötta i att fullfölja tvätten. Stöd med att boka tid i tvättstugan och starta upp. Vid behov, stötta X i hur hon hanterar tvätten när den är klar.

Handla/ärenden: Stötta X i att göra matinköp och planera för dessa. Stötta X med själva handlingen vid behov."

I genomförandeplanen är delmålen ändrade av utföraren och det finns ingen beskrivning av vilka arbetssätt som planeras att användas för att genomföra insatsen. Beställningens beskrivning av vad som ska göras är kopierat till genomförandeplanens rubrik för hur aktiviteterna ska genomföras.

Ärendeexempel Södermalm:

Utredningen är välskriven och helhetsbilden av den enskildes livssituation framkommer. Att en uppföljning av insatsen gjorts finns dokumenterad i journal men det framkommer ingen beskrivning av på vilket sätt arbetet genomförts. Beviljad insatstid är liksom vid föregående beslut 13 timmar per månad.

I beställningen framgår två övergripande mål och fyra aktiviteter som även innehåller mer preciserade beskrivningar av stödbehovet. Exempel på aktiviteter i beställningen är:

”Handla/ärenden: X behöver stöd att upprätthålla rutiner för att planera inköp och genomföra inköp. X behöver även stöd med att se över och rensa kylen regelbundet.

Tvätta: X tvättar en del självständigt, men kan behöva stöd i form av planering samt vid sortering av tvätt.”

Den genomförandeplan som utföraren upprättat är (liksom de senaste årens genomförandeplaner) kopierad och upprättad utifrån insatsen ledsagning som den enskilde också är beviljad. I genomförandeplanen framgår att det som ska göras är ledsagning till bio, café, inhandling av klädesplagg, gym och dylikt. Båda de beviljade insatserna utförs av samma person. Det finns en notering i journalen om att boendestödjaren tidigare uppgett att det är en sammanblandning mellan insatserna och att aktiviteter utförs utifrån den enskildes behov vecka för vecka.

Genomförandeplaner

Totalt i granskningen är det 79 ärenden med bifallsbeslut där beställning skickats till utföraren och genomförandeplan ska upprättas. En aktuell genomförandeplan saknas i 16 av de ärendena vilket motsvarar 20 procent. Det innebär att det finns en aktuell genomförandeplan i 63 ärenden, 80 procent. Även i ärenden där en genomförandeplan finns kan det dröja flera månader innan en plan upprättats vilket är långt över de 15 dagar som framgår av uppdragsbeskrivningen av insatsen. I några ärenden där genomförandeplanen inkommit sista månaderna innan beslutet går ut har det i granskningen räknats som att genomförandeplan saknas.

Av de ärenden där det finns en aktuell genomförandeplan överensstämmer den med beställningen i 17 ärenden vilket motsvarar 27 procent. Planen överensstämmer delvis i 34 ärenden, 54 procent. Delvis överensstämmande innebär att antalet aktiviteter i uppdraget antingen har lagts till eller tagits bort och att de delmål som står i beställningen har ändrats av utföraren. I 12 ärenden, 19 procent, stämmer genomförandeplanen inte överens med beställningen alls. Det går inte att utläsa av dokumentationen att dialog förts mellan beställare och utförare kring innehåll eller ändringar i genomförandeplanerna utifrån beställning.

Tabell 1: Genomförandeplaner som överensstämmer med beställning redovisat i antal planer per verksamhet, totalt och i andel procent.

Genomförandeplan stämmer överens med beställning	Hägersten-Älvsjö	Hässelby-Vällingby	Skarpnäck	Södermalm	Totalt
Ja	3	7	3	4	17
Delvis	10	6	7	11	34
Nej	5	1	4	2	12
Genomförandeplan saknas	2	5	6	3	16
Totalt	20	19*	20	20	79

*Ett avslagsbeslut ger totalt 19 ärenden där beställning och genomförandeplan ska finnas i Hässelby-Vällingby.

Uppföljning av insats

Totalt i granskningen är 70 ärenden aktuella för uppföljning (utifrån ett avslag och nio ärenden som är förstagångsbeslut). Uppföljning av insatsen finns dokumenterad i 45 av 70 ärenden vilket motsvarar 64 procent.

I Hägersten-Älvsjö finns dokumentation från uppföljning i 14 av 17 ärenden. I fem ärenden har uppföljningen gjorts per telefon. Även om det finns dokumentation från uppföljning saknas det ofta en genomgång av aktiviteter i beställning och beskrivning av hur arbetet med respektive aktivitet sett ut. I flera ärenden är den enskildes uppfattning dokumenterad genom en skrivning att insatsen ”fungerar bra” eller att personen ”vill fortsätta”.

I Hässelby-Vällingby finns dokumentation från uppföljning i 11 av 14 ärenden. I ett antal ärenden finns en beskrivning av vad som utförts och hur insatsen fungerat men i flera ärenden saknas närmare beskrivning av insatsens genomförande.

I Skarpnäck finns uppföljning av insatsen dokumenterad i 8 av 20 ärenden. I några av ärendena är uppföljningen inte gjord tillsammans med boendestödjare och det saknas dokumentation om varför det görs separat med utförare per telefon.

I Södermalm finns uppföljning av insatsen dokumenterad i 12 av 19 ärenden. I några ärenden går det att läsa att varje aktivitet i beställningen har följts upp. I några ärenden där uppföljning gjorts och aktuell utredning saknas har uppföljningen dokumenterats i journal.

Samverkan, fullmakter och sekretessmedgivanden

I 19 ärenden, 24 procent, framgår det någon form av samarbete och samordning med psykiatrisk mottagning och i 13 ärenden, 16 procent, finns en aktuell SIP (samordnad individuell plan). I ett ärende framgår att ett SIP-möte är inplanerat. I Skarpnäck framgår ett samarbete med psykiatrin i hälften av de granskade ärendena och

där återfinns även drygt hälften av de 13 samordnade individuella planerna.

Uppgifter om fullmakt och/eller sekretessmedgivande för kontakt med andra finns i totalt 31 av de granskade ärendena. En stor del av personerna företräder sig själva gentemot socialtjänsten och det finns inte alltid ett behov av varken fullmakter eller sekretessmedgivanden.

Handläggargrupperna vittnar om svårigheter för enskilda att få god man, både för att kraven är högt ställda och att det är brist på personer som kan ta uppdraget. Några handläggare beskriver att boendestöd i vissa ärenden används för att kompensera där god man skulle behövas.

I Hägersten-Älvsjö finns det uppgift om fullmakter (inklusive god manskap) och sekretessmedgivanden till anhöriga och/eller professionella kontakter i tio ärenden. I fem av ärendena innehas fullmakt av en anhörig såsom förälder eller syskon.

I Hässelby-Vällingby finns fullmakter och sekretessmedgivanden i totalt fem ärenden. I ett ärende saknas uppgift om fullmakt men det journalförs upprepade kontakter med förälder som även säger upp den enskildes samtliga pågående SoL- och LSS-insatser. Dokumentation om fullmakten återfinns i LSS-akten men saknas i SoL-akten.

I Skarpnäck finns fullmakter (inklusive förvaltarskap) och sekretessmedgivanden i sju ärenden. I ett av ärendena där förälder har fullmakt att företräda den enskilde är utredningen inte uppdaterad utifrån att den enskilde har fyllt 18 år och är myndig. Det finns uppgifter i utredningen om att föräldern har enskild vårdnad och utredningen är baserad på föräldrarnas uppgifter. I ett annat ärende framgår att *"Ansökan inkom muntligen dat. 2022-05-23 via X mamma Y som har fullmakt."* Personernas egen uppfattning och röst saknas i båda dessa ärenden.

I Södermalm finns fullmakter (inklusive godmanskap) i sju ärenden. I ytterligare ett ärende är det dokumenterat kontakter med förälder som förefaller företräda den enskilde. Det saknas uppgift om fullmakt i dokumentationen i den personakten.

Anhöriga

Tillgången till stöd för anhöriga skiljer sig åt mellan de granskade verksamheterna. I Hägersten-Älvsjö har samhällsvägledarna på medborgarkontoret numera den uppgiften vilket handläggarna tycker är en försämring mot tidigare. Handläggarna beskriver att de inte vet om enskilda fått det stöd som de hänvisat till.

I Hässelby-Vällingby är kännedomen om stadsdelsförvaltningens anhängkonsulent varierande. Några handläggare beskriver att de hänvisat enskilda till kontakt och några handläggare vet inte om att de har tillgång till anhängkonsulent.

I Skarpnäck finns anhängkonsulent för målgruppen under 65 år. Handläggarna redogör för att de inte har träffat anhängkonsulenten eller haft några gemensamma möten.

I Södermalm finns anhängkonsulent knuten till enheten och handläggarna beskriver att de informerar om stöd och hänvisar vidare. På enheten är en av handläggarna anhängstödsombud med ett särskilt uppdrag att regelbundet träffa anhängkonsulenten för samarbete och information att ta med tillbaka till kollegorna på enheten. Under hösten planeras en särskild anhängdag att genomföras vilket är ett samarbete mellan anhängkonsulent och anhängstödsombuden på avdelningen.

Barn

Totalt är fyra personer, hälften kvinnor och hälften män, i granskningen förälder till ett eller flera minderåriga barn, två personer i Hägersten-Älvsjö och två personer i Hässelby-Vällingby.

I det ena ärendet i Hägersten-Älvsjö är det svårt att läsa sig till hur många minderåriga barn personen har då det inte står utskrivet när barnen är födda och om något eller några av barnen hunnit fylla 18 år. Barnen verkar inte bo med personen och det är oklart i vilken omfattning det eventuella umgänget är. I det andra ärendet finns barnkonsekvensanalys och beskrivning av barnets situation. Det finns pågående utredning inom barn och ungdom men ingen dokumentation om eventuell samverkan eller samarbete.

Båda barnen i Hässelby-Vällingby är placerade. Det framgår inte om, och i så fall i vilken omfattning, personerna har något umgänge med barnen.

Våld

Av de granskade ärendena finns det dokumenterat i personakten att totalt tio personer har fått fråga om våld och våldsutsatthet, sju kvinnor och tre män. Fem av ärendena tillhör Hässelby-Vällingby. Handläggargrupperna i de granskade verksamheterna uppger att de har rutiner för att fråga om våld och att dokumentera det, vanligtvis utanför utredningen i beskrivningsrutan eller i ett separat dokument i dokumenthanteraren i Paraplyet.

Styrkor och utvecklingsområden

Hägersten-Älvsjö

Styrkor

- Aktuella DUR-utredningar som underlag för beslut i samtliga granskade ärenden
- Många utredningar där intressen, resurser och eventuella önskemål framgår och bidrar till en helhetsbild
- Redogör för den enskildes bakgrund och historia i utredningar vilket bidrar till helhetsbilden
- Uppföljningar genomförda i många ärenden
- Tvärgrupp med socialpsykiatrin för att öka samsyn i bedömning av boendestödsinsats

Utvecklingsområden

- Fortsatt arbete med strukturerade beställningar
- Säkerställ att genomförandeplanen inkommer och stämmer överens med beställningen
- Arbete med genomförandeplanen som en del av (systematisk) uppföljning
- Information om den enskildes anhöriga eller annat nätverk som kan bidra till helhetsbilden i utredningen
- Beskrivning av barn, deras ålder samt barnkonsekvensanalys i ärenden där personer är förälder till minderåriga barn
- Följa rutiner för att fråga om våld och våldsutsatthet och dokumentera när frågor ställts
- Utveckla samarbetet med samhällsvägledare med ansvar för anhörigstöd
- Se över att individuella bedömningar görs utan internt framtagna schablon- och ramtider vid bedömning av omfattning av boendestödsinsatser

Hässelby-Vällingby

Styrkor

- Aktuella DUR-utredningar som underlag för beslut i samtliga granskade ärenden utom ett
- Flera utredningar där intressen, resurser och eventuella önskemål framgår och bidrar till en helhetsbild
- Många strukturerade beställningar
- Uppföljningar genomförda i många ärenden
- Arbete med medhandläggarskap från socialpsykiatrin för att öka samsynen i bedömning av boendestödsinsatser

Utvecklingsområden

- Säkerställ att genomförandeplanen inkommer och stämmer överens med beställningen

- Arbete med genomförandeplanen som en del av (systematisk) uppföljning
- Säkerställ aktuell fullmakt innan kontakter med andra tas
- Information om den enskildes anhöriga eller annat nätverk kan bidra till helhetsbilden i utredningen
- Beskrivning av barn, deras ålder samt barnkonsekvensanalys i ärenden där personer är förälder till minderåriga barn
- Följa rutiner för att fråga om våld och våldsutsatthet och dokumentera när frågor ställts
- Utveckla samarbetet med anhörigkonsulent

Skarpnäck

Styrkor

- Strukturerade beställningar i majoriteten av ärendena
- Pågående arbete med att systematisera uppföljningar för att öka enhetligheten i dokumentationen
- Egenkontroll för att säkerställa att barnkonsekvensanalyser genomförs
- Rutin med ”screeningmånader” där frågor om våld ställs till alla aktuella personer
- Samverkan och samarbete med psykiatriska mottagningar kring enskilda personer

Utvecklingsområden

- Säkerställ aktuell DUR-utredning som underlag för beslut
- Säkerställ att genomförandeplanen inkommer och stämmer överens med beställningen
- Arbete med genomförandeplanen som en del av (systematisk) uppföljning
- Information om den enskildes anhöriga eller annat nätverk kan bidra till helhetsbilden i utredningen
- Följa rutiner för att fråga om våld och våldsutsatthet och dokumentera när frågor ställts
- Utveckla samarbetet med anhörigkonsulent

Södermalm

Styrkor

- I aktuella utredningar framgår intressen, resurser och eventuella önskemål och bidrar till en helhetsbild
- Redogör för den enskildes bakgrund och historia i utredningar vilket bidrar till helhetsbilden
- Strukturerade beställningar i alla ärenden utom ett
- Uppföljningar genomförda i flera ärenden
- Medhandläggarskap med socialpsykiatrin för att öka samsynen i bedömningar av boendestödsinsatser
- Anhörigombud på enheten och ett etablerat samarbete med anhörigkonsulent

- Pågående internt arbete med rutiner kring beställning och genomförandeplan tillsammans med utförare
- Samverkan med ekonomiskt bistånd för de personer som har behov av stöd vid ansökan om försörjningsstöd

Utvecklingsområden

- Säkerställ att aktuell DUR-utredning finns som underlag för beslut om insats
- Säkerställ att genomförandeplanen inkommer och stämmer överens med beställningen
- Arbete med genomförandeplanen som en del av (systematisk) uppföljning
- Säkerställ aktuell fullmakt innan kontakter med andra tas
- Information om den enskildes anhöriga eller annat nätverk kan bidra till helhetsbilden i utredningen
- Följ rutiner för att fråga om våld och våldsutsatthet och dokumentera när frågor ställts
- Säkerställ reellt samtycke till hembesök med observation
- Se till att värderande språk inte förekommer i utredningar

Analys

I urvalet av ärenden för granskning har en jämn könsfördelning efterfrågats. I den faktiska fördelningen för beviljat boendestöd 2022 inom verksamhetsområdet utgör kvinnor 51 procent och män 49 procent.

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

Dokumentationen vid handläggning inom socialtjänsten ska enligt 4 kap 1 § SOSFS 2014:5 innehålla uppgifter som är tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller. Dokumentationen under handläggningen av ett ärende hänger samman med vilka frågor som ska utredas. Vad som behöver dokumenteras i samband med handläggningen av en ansökan om bistånd beror på vilken insats det gäller. Det kan innebära att både den enskildes resurser och utvecklingsområden framgår i dokumentationen av vad som framkommit under utredningen.¹¹

¹¹ *Handläggning och dokumentation - handbok för socialtjänsten*, Socialstyrelsen, 2021.

DUR utredningsmaterial ska användas vid utredning av ansökan om insatser. Det är en trygghet för den enskilde att utredning sker med samma verktyg oavsett var i staden personen bor. Uppdaterade och aktuella utredningar som underlag för beslut bidrar till likställighet i staden. Aktuell granskning visar ett sämre resultat än de senaste årens granskningar där trenden har varit att DUR-utredningar funnits i stor utsträckning. En aktuell DUR-utredning som underlag till beslut saknas i hälften eller drygt hälften av de granskade ärendena i Skarpnäck och Södermalm.

I Hägersten-Älvsjö, Hässelby-Vällingby och Skarpnäck förekommer det att i ärenden där en aktuell utredning finns så är inte samtliga livsområden utredda och väsentliga uppgifter saknas. Uppgifter om intressen, resurser och eventuella önskemål bidrar till att ge en helhetsbild av den enskildes situation, liksom en kortare bakgrundsbeskrivning kan göra. Om den enskilde inte vill eller kan svara på vissa frågor ska det framgå av utredningen.

Innehåll och omfattning på utredningar är ett område som återkommande är föremål för diskussion vid dialog- och återkopplingsmöten med handläggare. De omfattande utredningar som förekommer vid ansökan om personlig assistans är till exempel inte nödvändiga vid alla andra insatser. Att i sin helhet klippa in diagnosutredningar och läkarutlåtanden kan försvåra läsbarheten utan att bidra till helhetsbilden. Det behöver inte alltid vara relevant att redogöra för samtliga testresultat från en diagnosutredning under barndomen när en vuxen person många år senare ansöker om boendestöd. Inaktuella uppgifter ska alltid tas bort från utredningen. Om den enskilde vid kommunikering påpekar att uppgifter inte blivit rätt uppfattande i utredningen ska det givetvis korrigeras av handläggare. Om felaktiga uppgifter står kvar samtidigt som korrekta uppgifter blir resultatet rörligt och svårsläst.

I granskningen förekommer ärenden för unga personer som fyllt 18 år under de senaste åren. När ett barn blir myndigt behöver en ny akt utan samhörighet med vårdnadshavare öppnas för fortsatt handläggning. Detta är något som kan falla bort vilket förekommer i några ärenden i granskningen. Även om ny akt öppnas kan uppgifter vara direkt kopierade från tidigare barnakt såsom att föräldern har enskild vårdnad om den enskilde.

En förutsättning för att kunna upprätta en bra genomförandeplan är att beställningen håller en tillräcklig kvalitet. Strukturen och innehållet i beställningar till utförare varierar. Om det inte framgår stödbehov och på vilket sätt den enskilde behöver stöd försvårar det för utföraren att starta upp och genomföra insatsen. I beställningen behöver det framgå om den enskilde behöver stöd genom exempelvis påminnelser, att starta upp en aktivitet och fortsätta på egen hand eller om stöd behövs under hela genomförandet av aktiviteten.

Granskningen visar att utförare i upprättad genomförandeplan återkommande ändrar både beställningens aktiviteter och målsättningar. Samtliga utförare behöver säkerställa att kompetens finns i verksamheten som möjliggör upprättandet av genomförandeplaner utifrån anvisningar. På vilket sätt den enskilde varit delaktig i upprättandet av genomförandeplanen framgår endast i ett fåtal ärenden. Om den enskilde väljer att avstå från att medverka ska planen ändå upprättas då den är tänkt att fungera som ett verktyg för den personal som utför uppdraget. Att upprätta en genomförandeplan är inte ett självändamål utan utgör ett verktyg för att arbetet planeras, bedrivs målinriktat och följs upp. Det innebär en trygghet för den enskilde att den beviljade insatsen utförs i enlighet med biståndsbeslutet.

Diskrepansen mellan beställningar och genomförandeplaner liksom att genomförandeplan för insatsen saknas har uppmärksammats i flera tidigare granskningar som inspektörerna genomfört. Återkommande har vi konstaterat att samarbetet mellan beställare och utförare behöver bli bättre. Att samma brister konstateras gång efter gång är inte acceptabelt och det delade ansvaret hos beställare och utförare behöver åter understrykas.

Ansvaret för att upprätta en genomförandeplan åligger utföraren av insatsen. Beställaren har alltid ett ansvar för att säkerställa att genomförandeplanen upprättas och inkommer. Kommunen har ett uppföljningsansvar för beviljade insatser. Avsaknaden av genomförandeplaner försvårar möjligheten till uppföljning. Ett beslut om insats ska regelbundet följas upp för att säkerställa att insatsen motsvarar behoven. Dokumentation av uppföljning och eventuella förändringar i insatsens upplägg och utförande är alltså ett utvecklingsområde för samtliga granskade verksamheter.

Uppgifter om utförarens uppföljning av det egna arbetssättet och valda metoder saknas också genomgående i granskningen. För en boendestödsutförare borde det vara rimligt att kontakta ansvarig handläggare om en beställning inte är uppdaterad eller om uppföljning av insatsen uteblir. Oavsett om genomförandeplan upprättas eller inte, om den innehåller en beskrivning av arbetssätt och metoder eller inte och om uppföljning görs eller inte skickar handläggaren en ny beställning när den gamla går ut. Det kan förmodas att incitamentet för att arbeta med god kvalitet i insatser som ges riskerar att bli lågt hos vissa utförare då ersättningen betalas ut oavsett. Att utförare kontaktar handläggare för att påtala att uppföljning saknas, att beställningen inte är uppdaterad eller informera om vilken utveckling som skett inom beställda aktiviteter är inget förfarande som framgått av dokumentationen i de granskade ärendena men det kan förstås inte uteslutas att så har skett även om det inte dokumenterats.

Det går utifrån ovan nämnda brister i handläggningsprocessen inte att fullt ut följa ärendena över tid eller läsa sig till om en beviljad insats leder till önskat utfall. De som betalar priset för bristande kvalitet i handläggning och utförande av insatser är de personer som är i behov av kommunens insatser för att ha en fungerande och hållbar livssituation.

I dialogmötena med handläggare framkommer att endast ett fåtal av dem har som rutin att biståndssökande visar legitimation för att styrka sin identitet. De som efterfrågar detta har antingen tidigare arbetat inom ekonomisk bistånd eller i kranskommuner som haft rutinen sedan länge. Att själv styrka att man är den tjänsteperson man utger sig för i samband med till exempel hembesök är inte heller något som görs rutinmässigt. Uppfattningen bland handläggargrupperna är att det är osannolikt att personer skulle utge sig för att vara någon annan och ansöka om boendestöd. Att utge sig för att vara någon annan och beviljas en insats kan dock vara ett led i att ytterligare personer kan bli anställda hos utförare för att utföra en insats och på så sätt generera inkomster. Ett ökat fokus på välfärdsbrottslighet och på vilket sätt organiserad brottslighet kan förekomma inom välfärdssektorn är välkommet då stadens samtliga medarbetare behöver få större kunskaper om det. Det borde vara lika självklart att uppvisa legitimation vid besök på stadsdelsförvaltningen som det är vid ett besök på vårdcentralen.

Självbestämmande och integritet

Dokumentationen inom socialtjänsten ska enligt 11 kap. 6 § SoL utformas med respekt för den enskildes integritet. I lagens förarbeten betonas vikten av att dokumentationen är både objektiv och saklig. Utgångspunkten är att uppgifterna ska vila på ett korrekt underlag och inte får vara av nedsättande karaktär. Samtidigt sägs att det ibland kan vara nödvändigt att dokumentera värderingar om den enskilde personen, om det exempelvis har betydelse för att säkerställa att personalen har en god arbetsmiljö. Ett krav för att värderande omdömen ska få förekomma bör vara att de har sakligt underlag och är av verklig betydelse för saken.¹²

JO har uttalat att objektivitetsprincipen gäller vid genomförande av utredning enligt 11 kap. 1 § SoL och att kraven inte bara gäller hur en sak faktiskt har handlagts utan även hur myndighetens handlande har uppfattats. Socialtjänstens verksamhet ska enligt 1 kap 1 § SoL bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. En socialnämnd kan göra ett hembesök hos den enskilde i en utredning om rätten till bistånd om han eller hon samtycker till det. JO har betonat att ett sådant samtycke från den enskilde måste vara

¹² *Handläggning och dokumentation - handbok för socialtjänsten*, Socialstyrelsen, 2021.

reellt. Det får inte vara fråga om att den enskilde samtycker till ett hembesök för att han eller hon känner sig tvungen att göra det.¹³

Södermalm redogör för att de har som rutin att i DUR-utredningen skriva om observationer som handläggaren gjort under hembesök hos den enskilde. I de ärenden där observationerna framgår är de ordrika och detaljerade. Det finns flera beskrivningar som kan uppfattas som värderande såsom att hemmet är välstädat och det inte finns något att anmärka på. I flera ärenden som ingått i granskningen är det inte tydligt varför det är väsentligt för en utredning att det inte står disk på diskbänken vid hembesöket eller om tvätten i en Ikea-påse är vikt eller ovikt. Samtidigt kan tydliga beskrivningar av den enskildes hem vara av vikt för utredningen. I ett annat ärende i Södermalm aktualiseras personen efter att hyresvärderna varnat om vräkning om inte bostaden hålls i bättre skick. I utredningen framgår tecken på eventuellt samlarsyndrom hos den enskilde och i det ärendet hade det kunnat vara relevant med en beskrivning av bostaden, något som saknas helt i detta fall. Utifrån det här är det angeläget att fortsätta diskussionen om innehåll i utredningar.

Fullmakt för företrädare och/eller sekretessmedgivande för kontakt med professionellt och privat nätverk återfinns i närmare 40 procent av de granskade ärendena. Information om fullmakten ska vara tydligt och lättillgängligt dokumenterat i Paraplyet så att det inte råder några tveksamheter om vilka kontakter som får tas med utomstående. I ett fåtal ärenden förekommer kontakter med anhöriga där det är oklart kring om fullmakt finns och om den fortfarande gäller. Det förekommer även att anhöriga med fullmakt både ansöker om insatser och avslutar insatser för den enskildes räkning.

Att det är svårt att rekrytera god man eller förvaltare är ett generellt problem i landet och inte endast i Stockholm. Tingsrätten har långa handläggningstider vilket bidrar till väntetiden. Höga krav ställs av tingsrätten på att läkarintygen ska vara korrekta så att bara de som verkligen har behov av god man får det. Socialtjänstens sociala utredningar behöver komplettera läkarintygen och på ett tydligt sätt förklara varför personen behöver hjälpen. En utgångspunkt att förhålla sig till är att personen som läser utredningen inte kan något om funktionsnedsättningar och vad det innebär för hinder och stödbehov i vardagen. Att tydligt förklara varför en boendestödsinsats inte är tillräcklig kan underlätta för tingsrätten att fatta ett korrekt beslut. I det fall en person får avslag på ansökan trots att handläggaren uppfattar att behovet av god man är stort kan

¹³ JO:s beslut 2021-06-21, dnr 6367-2019.

ny ansökan göras med en ännu tydligare beskrivning i den sociala utredningen kring varför nuvarande insatser inte är tillräckliga.

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. Att frågor om våld och våldsutsatthet ställts till den enskilde framgår i totalt tio ärenden i granskningen. Det är en låg siffra, inte minst mot bakgrund att verksamheterna redogör för rutiner för att ställa frågor i samband med nybesök eller uppföljningar. Dock har verksamheterna haft rutiner på plats olika lång tid. Hägersten-Älvsjö uppger att de först under innevarande år fått rutiner på plats för frågor om våld vilket kan vara en förklaring till en låg siffra hos dem. Verksamheterna berättar om deltagande i utbildningssatsningar och därmed en ökad kunskap om att fråga om våld i arbetsgrupperna vilket också borde kunna innebära en högre siffra. Att rutinmässigt ställa frågor om våld och att dokumentera enligt fastslagna anvisningar är, liksom tidigare granskningar också visat, ett utvecklingsområde hos verksamheterna. Det är ett område som noga behöver följas då det är en oerhört viktig fråga för socialtjänsten att upptäcka och identifiera utsatthet för våld för att kunna erbjuda adekvat stöd.

Tillgänglighet

Kommunen har en serviceskyldighet som omfattar att lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda. Hjälpen 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 §).

Boendestöd utförs inte utanför kontorstid i något av de granskade ärendena. Liksom i tidigare granskningar av boendestöd är uppfattningen bland både ledning och handläggare att det är få utförare som utför boendestöd utanför kontorstid. Det vanliga är att handläggare ringer runt till utförare om frågan uppstår. De som tar uppdrag utanför kontorstid är ett fåtal privata utförare som då använder sig av timanställd personal. Inspektörerna konstaterar liksom i tidigare granskning att det är viktigt att boendestödet anpassas och utförs utifrån den enskildes livssituation med hänsyn till sysselsättning och familjeliv. I kommunens serviceskyldighet ingår att informera om möjligheten att få insatsen utförd på annan tid än vardagar dagtid. För enskilda personer kan det vara svårt att efterfråga boendestöd på annan tid om man inte känner till att det ens finns möjlighet till det. Granskningen visar att det även finns personer som uttrycker missnöje med sin nuvarande boendestödsutförare. Det finns inte dokumenterat i något av dessa ärenden att handläggaren informerat om möjlighet att byta utförare.

Helhetssyn och samordning

Få personer i aktuell granskning är föräldrar till minderåriga barn och det går inte utifrån dessa ärenden att uttala sig om hur rutiner och arbetssätt kring att uppmärksamma barn tillämpas i verksamheterna. I den vuxnes utredning ska det framgå om personen är förälder till ett eller flera minderåriga barn. Då det fortsatt förekommer att barnens åldrar skrivs ut som siffror som sedan inte uppdateras är rekommendationen att alltid skriva ut vilket årtal barnen är födda. Det ska också framgå om barnet bor heltid, deltid eller om umgänge sker med föräldern. Att på ärendedragning diskutera samtliga ärenden där det finns minderåriga barn i hushållet är ett sätt att säkerställa att rutiner följs och fungerar i praktiken liksom att det blir ett lärande för hela gruppen.

Det varierar mellan de granskade verksamheterna i hur samarbetet med och tillgången till anhörigkonsulent ser ut. Förändringar i organisationen kräver att intern samverkan fortsätter fungera och att samtliga handläggare har kunskap om vilket stöd som finns att tillgå. Anhörigas situation och behov av stöd kan förändras över tid och handläggaren kan utgöra en viktig länk i att återkommande ge information om stöd till anhöriga.

Det är väl känt att då stadsdelsförvaltningarna erhåller schablonersättning för personer tillhörande personkrets 1 enligt LSS som beviljas boendestöd med minst tre timmar per vecka har personer bakåt i tiden ofta beviljats en insats som ger rätt till schablonbeloppet. Uppfattningen bland handläggare är att det fått till följd att personer inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning generellt beviljats mer boendestöd per månad än personer tillhörande socialpsykiatrins verksamhetsområde.

I inspektörernas granskning av boendestöd inom socialpsykiatri framträdde en bild av att det förekommer beställningar med många aktiviteter som ska utföras på relativt lite tid, ofta en till en och en halv timme per vecka.¹⁴ I aktuell granskning framträder istället en bild av att det fortsatt förekommer att lika många eller färre aktiviteter ofta ger en beställning på boendestöd på tre timmar per vecka. Personer inom de båda verksamhetsområdena utgör inte någon homogen grupp och stödbehoven varierar och det går inte att rakt av jämföra olika individärenden med varandra. Dock kan det konstateras att komplexiteten i ärendena ofta är minst lika stor mellan verksamhetsområdena liksom behovet av ett individuellt

¹⁴ Boendestöd inom socialpsykiatri - en kvalitetsgranskning i stadsdelsförvaltningarna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör, Skärholmen samt Enheten för hemlösa, dnr SOF 2022/629, socialförvaltningen 2023.

anpassat stöd. För att förstå varför skillnaderna är stora behöver blicken riktas mot att det inom det ena verksamhetsområdet utgår en schablonersättning och i det andra förväntas kostnaden rymmas inom anslagsfinansiering i budget. Oskäliga skillnader mellan målgrupper vidmakthålls utifrån ekonomiska och budgettekniska lösningar trots stor kännedom om vilka konsekvenser det fått och fortsätter få i praktiken.

Några handläggargrupper uppger vid dialogmötena att det i den egna verksamheten pågår ett arbete för att öka likställigheten och minska oskäliga skillnader för individer med liknande stödbehov vilket är positivt. Däremot ska inte schablonmässiga räkneverktyg och ramtider för att bedöma tidsåtgång användas istället för individuella bedömningar.

I flera ärenden i granskningen har den enskilde många professionella kontakter, både internt och externt. För personer som har ekonomiskt bistånd förekommer det återkommande att handläggare hänvisar till boendestödjare om socialsekreterare kontaktar handläggaren kring obetalda eller försenad hyra eller el. Även Arbetsförmedling och Försäkringskassan kan i kontakt med handläggare hänvisas till boendestödjare. I enskilda ärenden är det vanligt förekommande att uppdrag ges till boendestöd att bistå den enskilde med stöd i olika kontakter. Samtidigt behöver det betonas att samverkan och samordningsansvaret hos ansvarig handläggare inte alltid bör överlåtas till boendestödjare. Personliga ombuden har lyft fram att det finns en ojämn kompetens hos boendestödet i utförandet av boendestöd.¹⁵ Det kan innebära en risk att överlåta uppgifter till boendestöd om kompetensen saknas. Det är rimligt att överväga vilken roll som bäst kan bistå och göra mest nytta för att helheten runt den enskilde ska fungera.

Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

För att öka självständigheten och för att insatser inte ska vara konserverande för enskilda personer är det av stor vikt att boendestödet använder sig av anpassade metoder och arbetssätt i sitt arbete. Personer som beviljas insatserna träningslägenhet och försökslägenhet beviljas samtidigt boendestöd. En person i granskningen har bott i träningslägenhet sedan 2013 och därefter i försökslägenhet sedan 2018. Det finns dokumenterat att övertagande av lägenheten diskuterats men inga hinder för övertagande finns journalförda. Det går inte att läsa vilka åtgärder som vidtagits av handläggare för att den enskilde ska kunna överta kontraktet på lägenheten. I exemplet ovan är uppföljning och

¹⁵ *Socialtjänstrappport 2022, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad*, dnr SOF 2023/26, socialförvaltningen 2023.

samordning något som behöver komma till för att personen inte ska hållas kvar i socialtjänstens insatser om behovet inte längre finns.

Det hör inte till vanligheterna att handläggare för vidare klagomål på boendestödsutförare till avtalsansvariga vid socialförvaltningen. Flera känner dock till att det finns en klagomålsrutin att följa hos socialförvaltningen i det fall de uppmärksammar brister hos en upphandlad leverantör. Det är av stor vikt att brister hos leverantörer tas vidare för avtalsuppföljning och att leverantören ges möjlighet till bättring. Om sådana försök gjorts utan tillräcklig förbättring ska oseriösa leverantörer inte längre ha kvar avtal med staden. Välfärdsfusk i alla dess former ska motverkas.

Budgetuppdraget för 2024 att utreda en enhetlig yrkestitulatur inom socialpsykiatrins verksamhetsområde kan möjliggöra att kompetensen hos boendestödjare båda kan garanteras och öka vilket kommer vara positivt för aktuell målgrupp då boendestöd utförs av samma utförare inom båda verksamhetsområdena. För att kunna utforma en boendestödsinsats behövs inte bara kunskaper om individens behov och förutsättningar utan kunskap om diagnoser och hur svårigheter kan ta sig i uttryck för olika personer. I genomförandet måste även hänsyn tas till hur kognitiv förmåga såsom försämrat minne, koncentrationsförmåga och exekutiva funktioner påverkar. Att boendestödjare har kunskaper i färdighetsträning i praktiken är en viktig grund som insatsen vilar på.

Kännedom om generella könsskillnader i hur diagnoser tar sig i uttryck liksom hur psykisk ohälsa visar sig mellan könen är viktigt för att möta individens behov av stöd. Kunskap om kvinnors och mäns generella villkor och föreställningar kring kön är viktiga steg i att öka jämställdheten inom socialtjänstens samtliga verksamhetsområden.

Sammanfattningsvis visar granskningen att arbetet med likställighet i staden behöver fortsätta för att det inte ska vara skillnad i bedömningar av rätten till insats och innehåll i beviljade insatser. Ambitionsnivån behöver höjas för att säkra kvaliteten i hela kedjan av handlägningsprocessen. Utbildningar, kompetenssatsningar och utbyten mellan stadsdelsförvaltningarna är viktiga delar i detta. Varje förvaltning och privat utförare behöver som arbetsgivare säkerställa att såväl kunskap och kompetens finns hos medarbetarna som en rimlig arbetsbelastning för att med kvalitet göra det gedigna arbete som både biståndsbedömning och boendestöd innebär.