

Omsorgsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till omsorgsnämnden

Datum:
2020-01-22

Diarienummer:
OSN-2019-00831

Handläggare:
Jeanette Nordin

Beslut om yttrande till kommunrevisionen gällande granskning av delaktighet inom LSS- verksamheten

Förslag till beslut

Omsorgsnämnden beslutar

1. **att** godkänna föreliggande yttrande gällande revisionsrapport avseende granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten och överlämna yttrandet till kommunrevisionen, samt
2. **att** nämndens svar ska delges kommunstyrelsen.

Sammanfattning

KPMG fick hösten 2019 i uppdrag att granska inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning som har beviljats LSS insatser. Granskningen visade att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning.

Därutöver konstaterade revisionen att det finns forum för dialog som syftar till att ta tillvara brukare och brukarorganisationers kompetenser och kunskaper. Revisionen bedömde att de metoder och arbetssätt som tillämpas inom omsorgsnämnden är relevanta, vederhäftiga och ändamålsenliga för att stärka brukarens möjlighet till inflytande, medbestämmande över de insatser som ges.

Det område som revisionen rekommenderade omsorgsnämnden och kommunstyrelsen att stärka och utveckla var arbetet med uppföljning och implementering av programmet för full delaktighet.

Utifrån KPMG:s revision begär nu Uppsala kommuns revision yttrande från omsorgsnämnden över revisionens iakttagelser gällande den granskning som genomfördes hösten 2019.

I yttrandet ger nämnden svar på revisionens frågeställningar om hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas samt hur ansvar för samordning, implementering och uppföljning för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

Nämnden svarar att nämnden har i uppdrag att följa upp kommunens funktionshinderpolitiska program. Uppföljningen genomförs enligt kommunstyrelsen uppföljningsprocess. Vidare svarar nämnden att den delar revisionens bedömning att arbetet med programmet för full delaktighet kan stärkas och utvecklas. För att utveckla former för fortsatt implementering av programmet för full delaktighet har ett gemensamt arbete mellan kommunstyrelsen och omsorgsnämnden har påbörjats.

Ärendet

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska funktionsnedsatta personers inflytande och självbestämmande över de insatser de fått beviljade enligt LSS. Syftet med granskningen har varit att bedöma om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS.

KPMG fick hösten 2019 i uppdrag att granska inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning som har beviljats LSS insatser.

Granskningen visar att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning.

KPMG har i sin rapport bedömt att uppföljning av arbetet med program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kan stärkas och utvecklas. KPMG rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att förutsättningar för en programuppföljning ur ett helhetsperspektiv finns och att resurser till detta tilldelas.

Omsorgsnämnden delar revisionens bedömning och rekommendationer och kommer att arbeta för att stärka och utveckla programarbetet.

Ekonomiska konsekvenser

Förslag till beslut innebär inga ökade ekonomiska konsekvenser. Arbeta kan ske inom ramen för omsorgsnämndens budget.

Konsekvenser för jämställdhet

Perspektivet jämställdhet finns genomgående med i alla delar av programmet för delaktighet. Konsekvenser för jämställdheten är att den kan öka när planering, implementering och uppföljning av programmet för full delaktighet stärks.

Konsekvenser för tillgänglighet

Tillgänglighet är en förutsättning för delaktighet. Genom att säkerställa planering, implementering och uppföljning av programmet för full delaktighet kan tillgängligheten påverkas positivt.

Konsekvenser för barnperspektivet

Då programmet för full delaktighet även gäller barns delaktighet förväntas säkerställande av planering, implementering och uppföljning leda till en ökad tillgänglighet för barn med olika funktionsnedsättningar.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse den 22 januari 2020

Bilaga 1: Yttrande till kommunrevisionen gällande granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

Bilaga 2: Granskning av delaktighet inom LSS verksamheten (revisionsrapport från KPMG)

Omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund
Direktör

Kommunrevisionen
Yttrande

Datum:
2020-01-24

Diarienummer:
OSN-2019-00831

Handläggare:
Jeanette Nordin

Version/DokumentID:

Yttrande till kommunrevisionen gällande granskning av delaktighet inom LSS- verksamheten

Uppsala kommuns revision begär yttrande från omsorgsnämnden och kommunstyrelsen över revisionens iakttagelser och rekommendationer gällande granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten.

Yttrandet ska besvara följande frågeställningar:

- Utreda hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas.
- Klargöra hur ansvar för samordning, implementering och uppföljning för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

Omsorgsnämnden ger följande svar på kommunrevisionens rekommendationer och frågeställningar:

Utreda hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas.

Under hösten 2015 fick omsorgsnämnden i uppdrag av kommunstyrelsen att tillsammans med brukarföreningarna i Uppsala kommun ta fram ett kommunövergripande funktionshinderpolitiskt program. Programmet processades och lades fram till beslut i kommunfullmäktige den 12 december 2016.

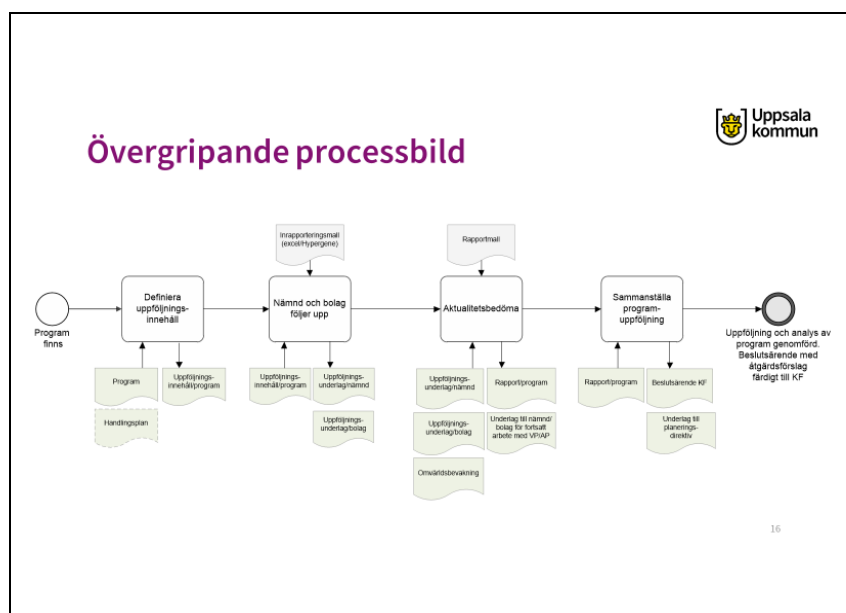
I samband med att programmet skulle läggas fram i kommunfullmäktige beslutade kommunstyrelsen att bifoga en handlingsplan till programmet. Ansvaret för programmets uppföljning och implementering delegerades från kommunstyrelsen till omsorgsnämnden. I ansvaret ingick även den bifogade handlingsplanen. Likt andra programansvariga nämnder har ansvaret för programmet ingått inom befintliga resurser.

Programuppföljning

Den årliga uppföljningen av programmets mål och delmål genomförs enligt kommunstyrelsen uppföljningsprocess. Programansvarig tjänsteperson tar del av inrapporterade data i arbetsverktyget Hypergene. Data som rapporteras in i Hypergene består av nämndernas aktiviteter för nämndernas uppsatta mål. Genom att nämnderna i kommunen "taggar" program och handlingsplaner i verksamhetsplanerna kan programansvarig se om arbete pågår inom målområdena.

Programansvarigtjänsteperson kan därutöver läsa nämndernas verksamhetsplaner och bolagens affärsplaner för att se om arbete med programmets mål pågår via kommunledningskontoret ställa frågor till nämnder och bolag.

Underlaget analyseras och en omvärldsbevakning genomförs inom programområdet. Programansvarig genomför en aktualitetsbedömning som stäms av med direktör och nämndordförande innan den skickas till kommunledningskontoret för sammanställning med övriga programs aktualitetsbedömningar.



(bild: uppföljningsprocess)

Klargöra hur ansvar för samordning, implementering och uppföljning för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

Omsorgsnämnden delar revisionens bedömning att arbetet med programmet för full delaktighet kan stärkas och utvecklas. Nämnden har genom sitt programansvar prövat styrsystemet och ser utvecklingsområden.

Exempelvis ser omsorgsnämnden behov av tydliggörande i vad som ingår i programansvaret. Omsorgsnämnden konstaterar att det nu är upp till respektive nämnd att besluta hur mycket tid som ska avsättas för programmets implementering och uppföljning. Detta innebär att det idag skiljer stort mellan olika nämnder hur prioriterade de olika programmen är. Det finns nämnder som har upp till en heltidstjänst till att det inte angivits tidsåtgång alls i andra.

Ett gemensamt arbete mellan kommunstyrelsen och omsorgsnämnden påbörjades i december 2019. Grunden för samarbetet är att utveckla former för fortsatt implementering av programmet för full delaktighet. Omsorgsnämnden har påtalat och tydliggjort för omsorgsförvaltningen att större fokus på programmet ska ske under 2020.

Utöver ovanstående insatser för att säkerställa planering, implementering och uppföljning av programmet har kommunstyrelsen i samband med 2019 års uppföljning och aktualitetsbedömningar fått i uppdrag att genomföra en översyn av samtliga aktiverande och normerande styrdokument. Omsorgsnämnden kommer följa arbetet samt delta där kommunstyrelsen önskar.

Granskningen visar i övrigt att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning. Granskningen visar även att omsorgsnämnden har ett flertal fora för dialoger för delaktighet som syftar till att ta tillvara brukare och brukarorganisationers kompetenser, erfarenheter och intressen i arbetet med att stärka inflytande och delaktighet. Nämnden har arbetat aktivt med dessa frågor de senaste åren och det är positivt att det målinriktade arbetet syns i revisionens granskning.

Omsorgsnämnden delar revisionens bedömning och rekommendationer och kommer att arbeta vidare med delaktighetsfrågorna inom LSS-verksamheten.

Loa Mothata
Vice ordförande, omsorgsnämnden

Peter Jernberg
Nämndsekreterare

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Datum: 2019-12-13
Diarienummer: KRN-2019/55

Mottagare
Kommunstyrelsen
Omsorgsnämnden

Kommunfullmäktige för kännedom

Handikappförbundens samarbetsorgan
i Uppsala kommun för kännedom

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska funktionsnedsatta personers inflytande och självbestämmande över de insatser de fått beviljade enligt LSS.

Granskningen har funnit att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning.

Därutöver konstaterar vi att det vid omsorgsnämnden finns ett flertal fora för dialog som syftar till att ta tillvara brukares och brukarorganisationers kompetenser och erfarenheter i arbetet med att stärka inflytande och självbestämmande.

Vi bedömer dessutom att de metoder och arbetssätt som tillämpas inom omsorgsförvaltningens myndighet och verksamheter är relevanta, vederhäftiga och ändamålsenliga när det gäller att stärka brukarens möjlighet till inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Mot denna bakgrund är vår revisionella bedömning att kommunstyrelsen och omsorgsnämnden har vidtagit och vidtar ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att intentionerna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade uppfylls.

Däremot bedömer vi att uppföljning av arbetet med program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kan stärkas och utvecklas. Vi ser också vissa risker med att kommunstyrelsen i egenskap av ägare av dokumentet har delegerat ansvar för samordning och stöd av programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning till omsorgsnämnden.

Med anledning av granskningen rekommenderas kommunstyrelsen och omsorgsnämnden att:

- Utredda hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas.
- Klargöra hur ansvar för samordning, implementering och uppföljning för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen och omsorgsnämnden senast 2020-03-11 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, anders.petersson@kpmg.se.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

Revisionsrapport
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 23

Antal bilagor 1



Uppsala kommun
Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Projektorganisation	5
2.5	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning?	6
3.2	Har fullmäktige eller omsorgsnämnden inrättat något forum för dialog med intresseorganisationer eller på annat sätt fattat beslut i syfte att öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning?	12
3.3	Hur arbetar biståndshandläggarna för att säkerställa inflytande och påverkan för personer som ansöker om en LSS-insats?	14
3.4	Hur arbetar LSS-verksamheterna med att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats? Används någon specifik metod eller något arbetssätt?	16
3.5	På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning?	18
4	Slutsats och rekommendationer	20
4.1	Svar på revisionsfrågor	20
4.2	Revisionell bedömning	21
4.3	Rekommendationer	21
	Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner	23

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska funktionsnedsatta personers inflytande och självbestämmande över de insatser de fått beviljade enligt LSS. Syftet med granskningen har varit att bedöma om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS.

I Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, § 6 anges att:

Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Vår granskning har funnit att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning. Centralt i detta arbete är det program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning som kommunfullmäktige har beslutat om. Programmet pekat tydligt ut kommunens mål och ambitioner utifrån FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessa mål och ambitioner konkretiseras därefter på ett ändamålsenligt sätt i den handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning som omfattar samtliga nämnder och bolag.

Därutöver konstaterar vi att det vid omsorgsnämnden finns ett flertal fora för dialog som syftar till att ta tillvara brukares och brukarorganisationers kompetenser, erfarenheter och intressen i arbetet med att stärka inflytande och självbestämmande. Vi bedömer dessutom att de metoder och arbetssätt som tillämpas inom omsorgsförvaltningens myndighet och verksamheter är relevanta, vederhäftiga och ändamålsenliga när det gäller att stärka brukarens möjlighet till inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Mot denna bakgrund är vår revisionella bedömning att kommunfullmäktige och omsorgsnämnden har vidtagit och vidtar ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att intentionerna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade uppfylls.

Däremot bedömer vi att uppföljning av arbetet med program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kan stärkas och utvecklas. Vi ser också vissa risker med att kommunstyrelsen i egenskap av ägare av dokumentet har delegerat ansvar för samordning och stöd av programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning till omsorgsnämnden.

Rekommendationer

Med anledning av ovanstående rekommenderas Kommunstyrelsen och omsorgsnämnden att:

- utreda hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas.



Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

- klargöra hur ansvar för samordning, implementering och uppföljning för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

2 Bakgrund

Lagen om stöd och service (LSS) infördes för att garantera goda levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. LSS syftar därför bl.a. till full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. Enligt lagen ska LSS-verksamhet vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Vidare ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Sedan LSS infördes för drygt 20 år sedan har möjligheterna till självbestämmande och inflytande ökat för personer som omfattas av lagen. För att skynda på utvecklingen finns statsbidrag att söka för handikapporganisationer som arbetar mot att nå full delaktighet och jämlikhet i samhället för personer med funktionsnedsättning.

Vissa kommuner har tydliga delaktighetsmål och verksamheter som erbjuder goda förutsättningar för inflytande och medbestämmande. Det finns också kommuner som inte har nått lika långt. I sådana kommuner finns en risk för att personer med funktionsnedsättning inte garanteras samma självbestämmande och inflytande som personer utan funktionsnedsättning. Det innebär i sin tur att LSS-verksamheten riskerar att inte svara mot lagens krav på full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning.

Det är viktigt personer med funktionsnedsättning ges de rättigheter som LSS ska garantera. Revisorerna i Uppsala kommun har därför valt att granska om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning? Hur följs ev mål upp och hur säkerställs att verksamheten arbetar för att nå målen?
- Har fullmäktige eller omsorgsnämnden inrättat något forum för dialog med intresseorganisationer eller på annat sätt fattat beslut i syfte att öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning?
- Hur arbetar biståndshandläggarna för att säkerställa inflytande och påverkan för personer som ansöker om en LSS-insats?
- Hur arbetar LSS-verksamheterna med att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats? Används någon specifik metod eller något arbetssätt? Finns skillnader mellan olika verksamheter, t ex daglig verksamhet och gruppbofästigheter, på denna punkt?
- På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar all verksamhet som bedrivs enligt LSS.

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterierna kan ofta hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna kan också ha sin grund i jämförbar praxis.

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Förvaltningslagen
- Lagen om stöd och service
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.4 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Martin Jansson, verksamhetsrevisor tillsammans med Anders Elgtberg, granskare. Rapporten har kvalitetsgranskats enligt KPMGs rutiner för kvalitetssäkring.

Samtliga intervjurespondenter, som framgår av bilaga 1, har haft möjlighet att faktagranska rapporten.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

1. Dokumentstudier av kommunens dokumentation för området
2. Intervjuer med berörda tjänstemän
3. Analys
4. Faktagranskning
5. Kvalitetssäkring
6. Avrapportering

3 Resultat av granskningen

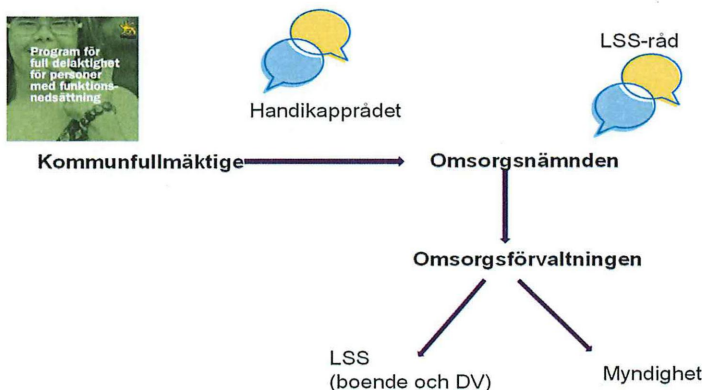
3.1 Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning?

lakttagelser

I syfte att ge en bild av hur kommunfullmäktige och omsorgsnämnden arbetar för att ställa upp mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning kommer en övergripande beskrivning hur delaktighetsarbetet inom LSS-verksamheten är organiserat samt genomgång av styrande dokument att genomföras.

Organisation och styrning

Under senare år har ett aktivt arbete bedrivits i Uppsala kommun i syfte att stärka arbetet med delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Grundläggande i detta arbete är, och har varit, genomförandet av de uppdrag som fördelas i kommunfullmäktiges övergripande styrdokument *Mål och budget* som beskrivs närmare i nästa avsnitt. 2016 får arbetet med delaktighet en tydlig riktning och mål i och med att *Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning* antas. Även detta centrala dokument beskrivs mer utförligt i avsnittet nedan men i korta ordalag kan sägas att *Programmet* utgör underlag till *Mål och budget* samt för nämndernas verksamhetsplaner och bolagsstyrelsernas affärsplaner.



4

Bilden ovan åskådliggör översiktligt hur omsorgsnämndens arbete med LSS-verksamheten är organiserat och de viktigaste funktionerna¹. Med utgångspunkt i att

¹ Bilden är tagen från en del av ett större underlag som hämtats in under granskningen och som använts i officiella sammanhang för att beskriva kommunens arbete med delaktighet.

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

kommunfullmäktiges, omsorgsnämndens och omsorgsförvaltningens roll och funktion är kända kommer fokus här att ligga på en närmare beskrivning av Kommunala handikapprådet och LSS-rådet. Det ska dock uppmärksammas att omsorgsförvaltningen sedan den 1 oktober 2019 har ingått i en ny organisation där verksamhetsområdena Myndighetsutövning (biståndsbedömning) och Arbeta och bostad (daglig verksamhet, gruppboende) renodlas.

Kommunala handikapprådet (KHR)

Det kommunala handikapprådet är Uppsala kommuns övergripande råd för funktionshinderfrågor direkt kopplat till kommunstyrelsen. Rådet har tidigare handlagts av tillgänglighetssamordnare på kommunledningskontoret men ligger idag under omsorgsnämndens ansvar.

KHR's arbete tar utgångspunkt i vad som föreskrivs i kommunallagen, lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen m.m. Rådets syfte är att föra diskussioner i övergripande policyfrågor, sprida information och skapa opinionsbildning inom funktionshinderområdet. Frågor som lyfts upp i rådet är av kommunövergripande art och kommer till rådet via nämnder och bolag. Exempel på frågor och ärenden i rådet är, hur färdtjänsten fungerar, rapportering om centrala program inom kommunen, rapportering från nämnder och andra brukarråd, upphandlingsfrågor, frågor som berört allergihuset, regler för uteserveringar, tillgänglighet i samband med val och boendeanpassningsregler.

Rådet sammanträder fyra gånger per år samt arrangerar två temadagar årligen. Rådets sammansättning består av nio politiker från åtta nämnder och tio representanter från Handikappföreningarnas samarbetsorgan (HSO) varav fem är ordinarie och fem är ersättare. Rådet stöds av två tjänstepersoner från omsorgsförvaltningen i form av sekreterare och handläggare. Utöver detta deltar även brukarombudet.

LSS-rådet

LSS-rådet skapades utifrån omsorgsnämndens beslut i verksamhetsplanen 2015. I verksamhetsplanen fick förvaltningen i uppdrag att inrätta ett brukarråd för frågor som berörde personer med insatser enligt LSS. Rådet beskrevs som en av flera åtgärder för att nå kommunens mål om ökat inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Det övergripande syftet med LSS-rådet är att öka inflytande och delaktighet för de personer som ingår i någon av LSS personkretsar. LSS-rådet ska behandla frågor som påverkar vardagen för de personer som ingår i LSS alla personkretsar. Syftet är att dela kunskaper och byta erfarenheter för att få in ett brukarperspektiv i planering och styrning av verksamheterna. LSS-rådet inrättades 2016 i projektform och övergick till permanent verksamhet 2018. Samtidigt som LSS-rådet övergick till permanent verksamhet antog omsorgsnämnden nya föreskrifter för LSS-rådet.

LSS-rådets sammansättning består av nio representanter från HSO och dess medlemsföreningar (sex ordinarie och tre ersättare) vilka utses av HSO Uppsala kommun. Enligt föreskrifterna för LSS-rådet ska flera representanter från HSO ha egen erfarenhet av funktionsnedsättning. Från omsorgsnämnden är fem förtroendevalda

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

representanter (tre ordinarie och två ersättare). Från omsorgsförvaltningen bistår tre tjänstepersoner vilka utses av förvaltningsdirektör.

Rådet sammanträder fyra gånger per år. Ordförande och vice ordförande utses varannan gång av nämnden och varannan gång av brukarorganisationerna. Ledamöter i rådet ersätts enligt ersättning till förtroendevalda i Uppsala kommun.

Ärenden som hanteras av rådet är konkreta frågor som rör LSS-gruppens vardag och som omsorgsnämnden primärt har ansvar för. Exempel på frågor och ärenden i rådet är personalens kompetens, utbildning av baspersonal, resor till och från daglig verksamhet, hyressättningar i gruppboenden, ta bort begreppet kund inom nämndens verksamheter och förfrågningsunderlag inom daglig verksamhet. LSS-rådet kolliderar inte med andra råd och går i linje med de samverkansavtal som finns med HSO och Uppsala kommuns lokala överenskommelse.

Nedan listas några av de resultat LSS-rådets arbete har genererat:

- Beslut om att inte använda begreppet kund i verksamheterna.
- Rådet har arbetat fram en vägledning med tips och idéer till gruppboendernas kultur- och fritidsombud.
- Genom diskussioner kring hur en bra boendemiljö ska vara har nämnden vässat kraven kring livskvalitet på gruppboendena. Exempelvis stöd för att upprätthålla vänskaps- och kärleksrelationer.
- LSS-rådet har fungerat som bas för dialog och utveckling med habilitering och utbildningsförvaltningen.
- Rådets brukarrepresentanter har utgjort styrgrupp för en utbildningsinsats för baspersonal inom LSS. Innehåll, tematiska områden, föreläsare osv.
- LSS-rådet har utgjort remissinstans kring revidering av förfrågningsunderlag (LOV) på daglig verksamhet. Flera förslag till ändringar har bifallits av nämnden.

Styrande dokument

Mål och budget 2019 med plan för 2020 och 2021

Mål och budget är kommunens övergripande styrdokument och innehåller inriktningsmål, uppdrag och budget för hela organisationen. Mål och budget 2019 innehåller nio inriktningsmål. Dessa inriktningsmål ligger till grund för styrning av den kommunala verksamheten och syftar till att skapa en gemensam riktning och förändring i hela den kommunala verksamheten. Av de nio inriktningsmålen är det framförallt mål nummer 7 som har relevans för målgruppen avseende denna granskning – *Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.*

För detta inriktningsmål har tio stycken uppdrag identifierats under verksamhetsåret 2019. Av dessa tio uppdrag är det två stycken som mer eller mindre tydligt berör frågan om delaktighet för personer inom LSS-verksamheten:

- Pröva möjligheten till samordning för hjälp med och stöd i myndighetskontakter i syfte att underlätta för personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga.

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

- Öka möjligheten till inflytande och egenmakt så att stöd och insatser bättre motsvarar behoven

Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning

Programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning beskriver den politiska strategin för funktionshinderpolitiken i Uppsala kommun. Programmet gäller i alla kommunens verksamheter och bolag och används i arbetet med att förbättra och utveckla tillgänglighet och delaktighet i kommunen i syfte att uppnå ökad trygghet, delaktighet och självständighet.

Utgångspunkten i programmet är ett antal målområden som är fastslagna i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning:

- Demokrati och inflytande
- Bemötande och kompetens
- Information och kommunikation
- Fysisk tillgänglighet
- Utbildning
- Arbete och sysselsättning
- Bostad
- Vardags- och familjeliv
- Kultur, fritid, idrott och hälsa.

För var och ett av dessa målområden har sedan ett antal övergripande mål identifierats som uttrycker ambitioner kring vad som ska uppnås för att öka tillgängligheten och delaktigheten i Uppsala. För t.ex. målområdet *Bostad* finns det övergripande målet: *Alla ska ha och kunna leva i en bostad som är anpassad efter individens behov.* För att detta övergripande mål ska kunna förverkligas så har ett antal prioriterade delmål, i sin tur, identifierats. För det övergripande mål som nämnts här finns fyra prioriterade delmål, varav ett är: *Tillgängligheten och användbarheten av nyproducerade bostäder ska säkerställas av Uppsala kommun.*

Programmet ska fungera som underlag till Mål och budget samt för nämndernas verksamhetsplaner och bolagsstyrelsernas affärsplaner. Det ska tydligt framkomma i planerna hur antagna mål och delmål ska uppnås. Programmets prioriterade målområden utgår från FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning

Kommunfullmäktige fastställer programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning syftar till att förtydliga programmets implementering, genomförande av prioriterade delmål och åtgärder samt uppföljning av dessa.

Handlingsplanen gäller för Uppsala kommuns nämnder och bolagsstyrelser och syftar till att tydliggöra ansvarsfördelningen för genomförande av de prioriterade delmålen/åtgärderna hos nämnder och bolag. Kommunstyrelsen är dokumentansvarig för programmet och beskriver i handlingsplanen vilka nämnder och bolagsstyrelser som särskilt ansvarar för att arbeta med de prioriterade delmålen/åtgärderna i

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

programmet. Omsorgsnämnden har tilldelats ansvaret för samordning och stöd i programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning.

Exempel på åtgärder som vidtagits för att nå uppsatta mål

Brukarombud

Inom målområdet demokrati och inflytande i handlingsplanen för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning har omsorgsnämnden haft i uppdrag att tillsätta ett brukarombud vars definition och ansvar ska utarbetas i samråd med HSO. Detta gjordes genom att en arbetsgrupp bestående av fyra representanter från HSO och en sammankallande tjänsteperson från omsorgsförvaltningen inrättades

Brukarombudets övergripande uppdrag är enligt rollbeskrivningen att i ett demokratiskt perspektiv stärka inflytandet för kommunens medborgare med funktionsnedsättning genom att tillvarata deras intressen både på individnivå och på kollektiv nivå i FN-konventionens anda.

I den rollbeskrivning som utarbetats för brukarombudet anges tre huvudsakliga arbetsuppgifter:

1 Stärka egenmakten hos individen

På individnivå är uppdraget att stärka egenmakten genom att ge information, rådgivning och vägledning om exempelvis vart den enskilde kan vända sig med synpunkter och klagomål på kommunens verksamheter.

2 Skapa kunskap om livssituationen för medborgare med funktionsnedsättningar

Brukarombudet ska samla in information om hur personer med funktionsnedsättning upplever det stöd som ges av Uppsala kommun och dess anlitade utförare. Brukarombudet ska ta tillvara medborgarnas intressen på kollektiv nivå och sammanställa enskilda ärenden på ett övergripande systematiskt sätt. Detta utifrån Programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning och dess målområden.

Brukarombudet ska ta tillvara erfarenheter och information genom att samarbeta med HSO Uppsala kommun, olika forum för brukarinflytande samt ombud, samordnare och andra handikappförbund.

Denna kunskap ska användas för att medvetandegöra förvaltningar och politiska nämnder om livssituationen för medborgare med funktionsnedsättning genom exempelvis utbildningar, konferenser och dialogmöten.

3 Strategiskt arbete gentemot politik och omvärld

Brukarombudet ska vara delaktig i arbetet med att följa upp Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning och FN-konventionen. Brukarombudet ska stimulera till ändamålsenliga åtgärder utifrån den vunna kunskapen om situationen för medborgare med funktionsnedsättningar samt omvärldsbevaka funktionshinderområdet i syfte att hitta exempel på bra, vägledande verksamheter och sprida kunskaper.

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

Brukarombudet ska årligen sammanställa en årsrapport i vilken tendenser inom området redovisas. Rapporten ska rapporteras till Kommunfullmäktige.

Brukarråd

Vid omsorgsförvaltningens avdelning för arbete och bostad har ett brukarråd funnits inrättat sedan hösten 2016. Brukarrådet är ett råd för personer som har LSS-insatser som sysselsättning och boende inom kommunens egen regi. Rådet består av sex deltagare, som bor i gruppboende eller är deltagare på daglig verksamhet.

Till stöd finns det även tre medarbetare som hjälper dem att föra deras talan, såsom att hjälpas åt att ta fram dagordning, minnesanteckningar mm. Deltagarna bestämmer vad som ska stå på dagordningen. Rådet träffas en gång per månad och har även olika sidouppdrag såsom att besöka nämnden, eller delta som representanter i föreningslivet. De som sitter med i rådet gör det så länge de vill och när någon plats blir ledig erbjuds andra att vara med.

Syftet med rådet är att öka brukarnas inflytande och delaktighet över LSS-insatser inom daglig verksamhet och boende med stöd och service. Frågor lyfts till rådet via enskilda brukare och verksamheter i kommunens egen regi. Exempel på frågor som diskuterats är 25-årsfest för de som haft LSS insats i daglig verksamhet i 25 år, bemötandefrågor, semesterersättning inom daglig verksamhet, resor och arbetskläder. De frågor som diskuteras på rådets möten dokumenteras i form av minnesanteckningar och skickas vidare till alla verksamheter inom egen regi. Förändringar som rådets ledamöter har drivit igenom är bland annat nämnda 25-årsfest och att daglig verksamhet bara får ha planeringsdagar på måndagar och fredagar.

Kommentar och bedömning

Den sammanvägda bedömningen utifrån de intervjuer vi genomfört och den dokumentation vi har granskat är att det bedrivs ett aktivt och strukturerat arbete i Uppsala kommun med att stärka inflytandet och självbestämmandet för personer med funktionsnedsättning. Under intervjuerna förmedlas av såväl politiker som tjänstepersoner ett stort engagemang och en vilja att komma framåt i frågor om delaktighet, inflytande och självbestämmande. Ett exempel på detta är den röda tråd som de mål som pekas ut i programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning utgör i delaktighetsarbetet. Det är inte ovanligt att denna typ av dokument efter att de fastställts tappas genomförandekraft och över tid minskar i betydelse. Vår bedömning är dock att i Uppsala kommun så utgör tvärtom programmet och tillhörande handlingsplan viktiga verktyg för att på ett strukturerat och systematiskt sätt driva på arbetet med att leva upp till intentionerna i Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Däremot bedömer vi att förutsättningarna för uppföljning av delaktighetsarbetet kan stärkas. Under granskningen framkommer det att en enskild tjänsteperson, bland flera arbetsuppgifter, har ansvar för att genomföra uppföljning av samtliga nämnders och bolags arbete med handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning. En sådan uppföljning riskerar att bli översiktlig och kontrollorienterad snarare än att ligga till grund för ett fördjupat lärande och utveckling om nämnders och bolags delaktighetsarbete ur ett helhetsperspektiv. Vi

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

rekommenderar därför kommunstyrelsen att säkerställa förutsättningar för en programuppföljning ur ett helhetsperspektiv och att resurser för detta tilldelas.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsens beslut om att delegera ansvar för samordning och stöd i programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning till omsorgsnämnden inte är helt oproblematiskt. Dels innebär detta en risk för att arbetet med programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kopplas samman allt för starkt med omsorgsnämnden med möjlig konsekvens att det inte kommer att uppfattas vara en angelägenhet för övriga nämnder och bolag. Detta riskerar över tid att urholka den genomförandekraft och potential som programmet idag besitter. För det andra bedömer vi att det finns en risk för att arbetet med programmet inte bedrivs ändamålsenligt och effektivt när kommunstyrelsen som ägare av dokumentet inte ansvarar för dess genomförande, implementering och uppföljning. Det finns även en uppenbar risk att denna ordning leder till otydlighet i organisationen i stort kring långsiktiga ambitioner och mål med delaktighetsarbetet. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att klargöra hur ansvar för programmets samordning, implementering och uppföljning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

3.2 Har fullmäktige eller omsorgsnämnden inrättat något forum för dialog med intresseorganisationer eller på annat sätt fattat beslut i syfte att öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning?

lakttagelser

Det framgår av beskrivningen av det Kommunala handikapprådet, LSS-rådet och brukarrådet inom avdelningen arbete och bostad ovan att ett flertal fora som syftar till dialog med intresseorganisationer finns inrättade i Uppsala kommun. Dessutom pekas i utredningen *Struktur och metoder för brukarinflytande i omsorgsförvaltningen* ytterligare forum ut.

Arena för boendefrågor

Arena för boendefrågor startades utifrån önskemål från brukarorganisationerna i LSS-rådet. Brukarorganisationerna menade att mer tid och fokus behövdes kring frågor som berörde boende. Ett förslag om ett särskilt forum för att diskutera boendefrågor inom LSS lades fram.

I arena för boende har medlemmar från HSO deltagit. Från omsorgsförvaltningen har avdelningschef från arbete och bostad varit sammankallande. Andra som deltagit från förvaltningen är boendechefen från avdelningen arbete och bostad, enhetschef för myndighet, enhetschef för boendesamordning samt strateger.

Det finns inget uttalat syfte eller några riktlinjer för arena för boendefrågor. Däremot har syftet med arenan diskuterats vid möte mellan omsorgsförvaltningen och brukarföreningarna. I minnesanteckningar från mötet framkommer att omsorgsförvaltningen har uppfattat syftet med arenan att vara ett framtidsytande forum och strategisk arena med en öppen dialog kring frågor som utformning av nya boenden, boendeformer och välfärdsteknik. Enligt vad som framgår i utredningen

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

uppfattade brukarföreningarna arenans syfte vara att de skulle ges möjlighet att lyfta fram brister i strukturer för inflytande, individuppföljningar och kvalitetsuppföljningar. Föreningarna betonade att de ville kunna lyfta kompetensfrågor och frågor om upphandlingar av boenden. Omsorgsförvaltningen har bjudit in brukarföreningar till två arenor under 2018.

Det framgår av utredningen att förvaltningen föreslår att boendefrågor i framtiden lyfts i LSS-rådet. Det främsta skälet är att arenan anses vara för smal för att hantera en så bred fråga som boende. Det påpekas att såväl politiken som brukare inte deltar i arenan.

Arena för samråd kring biståndsbedömning

Arena för samråd kring biståndsbedömning inrättades våren 2017. Bakgrunden till arenan var att ett tidigare påbörjat arbete med att ta fram en vägledning för myndighetsutövning inom LSS strandade. Det hade även under en längre tid funnits bristande förtroende hos brukarorganisationerna för omsorgsförvaltningens sätt att hantera lagstiftningen, och då särskilt i hanteringen av LSS. I arbetet med att ta fram en vägledning deltog politiker, tjänstepersoner och representanter från HSO Uppsala kommun.

Att ta fram en vägledning för myndighetsutövning inom LSS var svårt på flera sätt. Det var exempelvis svårt utifrån att lagen inte är skriven från ett grupperspektiv utan att lagen innebär att varje individ ska få sitt ärende bedömt utifrån dennes livssituation. En vägledning skulle också riskera att generalisera snarare än individualisera, vilket vore stick i stäv med lagstiftarens syfte med LSS.

Det finns inget uttalat syfte eller några riktlinjer för arena för samråd kring biståndsbedömning. Däremot framgår av utredningen att enskilda beslut om arbetsformer har fattats. Bland annat att arenan ska följa och tolka gällande föreskrifter och lagar och att brukarföreningarna inte ska kunna påverka eller vara med och fatta beslut. Däremot får de lämna synpunkter. Det uppges vidare att arenan inte ska diskutera individärenden utan mer generella och övergripande frågor.

Frågor som tagits upp på arenan för biståndshandläggning är exempelvis klagomålshantering, inflytande för den enskilde att påverka individutskottet, gränsdragningar och utmaningar mellan Socialtjänstlagen och LSS, kostnader för gemensamhetsutrymmen i gruppboenden, personliga ombud, intyg om medföljande ledsagare, tidsbegränsade beslut och brist på boenden.

Deltagare i arenan för biståndsbedömning består av nämndens individutskott, representanter från brukarorganisationer (3 - 6 personer) samt tjänstepersoner från omsorgsförvaltningen (3 - 6 personer).

I utredningen föreslår förvaltningen att arenan avslutas och att de frågor där lyfts hänvisas till LSS-rådet. Skälet är att biståndsbedömningen bara utgör en del av myndighetsutövningen och att arenan därför saknar den helhetssyn som kan leda till förbättringar som gagnar hela verksamheten.

Regional LSS-inflytandegrupp

LSS-inflytandegruppen startades av FoU för ca sex år sedan. Omsorgsförvaltningen har deltagit med två tjänstepersoner sedan start. Bakgrunden till gruppen var att

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

genom ett statligt bidrag verka för ett ökat inflytande och delaktighet för målgruppen inom kommun och region genom att arbeta med *empowerment*. Att arbeta med empowerment betyder att brukaren behöver kännedom om sina rättigheter för att kunna bevaka och kräva dem. Tanken var att flera kommuner inom länet skulle starta liknande grupper. Idag finns en grupp i Tierp och en grupp i Uppsala. Enköping och Östhammar har visat intresse för att starta upp grupper.

LSS inflytandegruppen är en del av det regionala arbetet med inflytandefrågor där samverkan mellan region och kommunerna är en av grundpelarna. Idag finns två LSS-inflytandegrupper inom regionen men fler kommuner vill starta LSS-inflytandegrupper. I LSS-inflytandegruppen ingår idag personer med egen erfarenhet av insatser inom LSS, två representanter från brukarorganisationer, en strateg från omsorgsförvaltningen och en närvårdskoordinator från regionen/omsorgsförvaltningen samt en sammankallande handläggare. Deltagarna i inflytandegruppen arvoderas av Region Uppsala vilket regionen budgeterat för t.o.m. 2020.

Deltagarna med egen erfarenhet har genom inflytandegruppens arbete tränats i att våga ta plats, ifrågasätta och komma med lösningar och förbättringar inom kommun och region. Deltagarna i LSS-inflytandegruppen har hållit föredrag och varit med på olika konferenser. De har startat en färdtjänstgrupp och arbetat som demokratiambassadörer inför valen 2018 och 2019. Just nu arbetar gruppen mycket med *Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning*.

Det framgår av utredningen att framtiden för LSS-inflytandegrupperna har diskuterats utifrån att FoU-s avdelning på vård och hälsa vid Region Uppsala inte längre har ett operativt ansvar för att hålla i gruppen. Regionen och kommunerna är överens om att gruppens kompetens behövs och att brukare med egen erfarenhet ska prioriteras i inflytandearbetet. Ett förslag för gruppens framtid beräknas var klart till hösten 2019. Gruppen själva är redo att ta uppdrag från både region och kommun.

Kommentarer och bedömning

Vår granskning visar att det i Uppsala kommun finns en bredd av forum för dialog med intresseorganisationer som syftar till att öka inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning. Dessutom är vårt samlade intryck utifrån de intervjuer som genomförts att det hos såväl politiker som tjänstepersoner finns en insikt av både nödvändigheten och värdet i att ha en konstruktiv och framåtsyftande dialog med brukarorganisationerna i organiserad form. Vår bedömning är därför att kommunfullmäktige och omsorgsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att genom att inrätta forum för dialog med intresseorganisationer öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning.

3.3 Hur arbetar biståndshandläggarna för att säkerställa inflytande och påverkan för personer som ansöker om en LSS-insats?

lakttagelser

Genomförandeplaner

Biståndsbedömning utgör endast en del av den myndighetsutövning som en kommun utövar inom ramen för LSS. Arbetet med biståndsbedömning är omgärdat av höga krav

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

på sekretess. Dessutom är lagen skriven på ett sådant sätt att bedömningar och överväganden inom ramen för biståndsbedömningen alltid ska ske utifrån den enskilda individens behov och livssituation. Av de intervjuer vi genomfört förmedlas en samstämmig bild där det framgår biståndshandläggarnas arbete med att säkerställa inflytande och påverkan för personer som söker om en LSS-insats sker tillsammans med den ansökande vid upprättandet av de genomförandeplaner som beskriver den enskildes samlade behov av insatser.

Enligt den rutin för upprättande av genomförandeplan som finns i Uppsala kommun syftar planen till att skapa en tydlig struktur för det praktiska genomförandet av beslutad insats och att underlätta uppföljningen. Planering av genomförandet omfattar:

- relationsskapande med den enskilde
- kartläggning och undersökning av den enskildes behov
- planering av uppföljning och revidering.

Den enskildes syn på sina förmågor, intressen, önskemål och behov tas till vara. Detta för att den enskilde ska kunna formulera sina mål och uppnå dem. Övergripande uppföljning av insatsen ska göras tillsammans med den enskilde minst var 3:e månad om inte tätare uppföljningstid bestämts i genomförandeplanen. När genomförandeplanens beskrivna mål är uppnått ska övergripande mål utifrån biståndsbeslut ses över. Om det finns ytterligare arbetsområden som den enskilde vill arbeta med ska dessa diskuteras och planeras med den enskilde

Individens behov i centrum (IBIC)

Under granskningen framkommer att omsorgsförvaltningen har fattat beslut om att under 2020 implementera arbetssättet *Individens behov i centrum* (IBIC) för att ytterligare utveckla arbetet med biståndsbedömning.

IBIC är ett behovsriktat och systematiskt arbetssätt för yrkesverksamma som arbetar med vuxna personer oavsett ålder eller funktionsnedsättning utifrån socialtjänstlagen, SoL, och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. IBIC är en vidareutveckling av Äldres behov i centrum, ÄBIC och har utarbetats av Socialstyrelsen. Enligt myndighetens beskrivning av arbetssättet utgår IBIC från individens behov, resurser, mål och resultat inom olika livsområden i dagliga livet.

Vidare framhålls att handläggare och utförare använder Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF, som gemensamt tankesätt och språk. Med ett systematiskt arbetssätt beskrivs nuläge, mål och resultat med strukturerad dokumentation. Det ger säkrare överföring och återanvändning av information. Målet är att individen får sina behov beskrivna på ett likvärdigt sätt i hela landet och att individen får möjlighet att stärka sina egna resurser avseende genomförande av aktiviteter och delaktighet. IBIC ger även ett stöd i samtal med anhöriga för att beskriva deras situation och behov av stöd.

Genomgående betonas under intervjuerna betydelsen av dialog med brukare vid upprättandet av genomförandeplaner.

Kommentarer och bedömning

Givet förutsättningen att biståndsbedömning sker under sekretess och utifrån den enskildes behov och situation gör vi bedömningen att biståndshandläggarnas arbete med upprättade genomförandeplaner tillsammans med den ansökande säkerställer inflytande och påverkan. Vi ser positivt på att omsorgsförvaltningen beslutat att implementera arbetssättet IBIC under 2020 som ett sätt att öka systematiken i detta arbete.

3.4 Hur arbetar LSS-verksamheterna med att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats? Används någon specifik metod eller något arbetssätt?

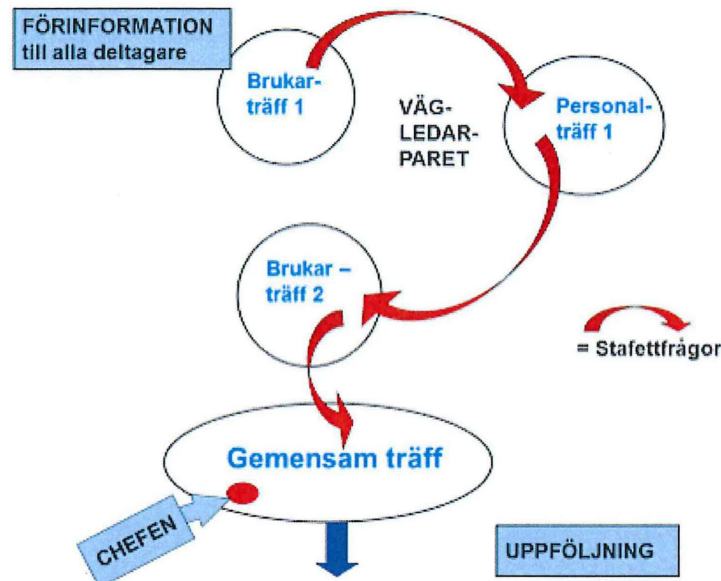
lakttagelser

Utifrån genomförda intervjuer och granskade dokument har vi identifierat tre olika metoder och arbetssätt som har det gemensamt att de syftar till att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats.

Delaktighetsmodellen

Delaktighetsmodellen är breddinförd vid avdelningen arbete och bostads boenden samt daglig verksamhet. Delaktighetsmodellens bärande idé är att stödja brukare att öka sin förmåga att uttrycka och formulera sina behov och önskemål tillsammans med dem som de delar vardagen med.

Modellen bygger på dialogsamtal, delaktighetsslingor, som förs i mindre grupper, brukare för sig och personal för sig, innan alla träffas för ett gemensamt samtal. Slingan ska ses som ”ett sammanhållet samtal” och leds av utbildade vägledare som inte är personal till brukarna. I slingan samtalas kring ett valt tema av intresse för brukarna. Nedan en illustration av de olika moment som ingår vid genomförandet av en delaktighetsslinga.



Brukarrevision

Denna metod utvecklades av före detta Regionförbundet Uppsala län och bygger på personliga intervjuer. Brukarrevision som används vid avdelningens arbete och bostadsboenden samt daglig verksamhet är en oberoende utvärdering som görs för att utveckla och förbättra vård, omsorg och andra typer av verksamheter utifrån ett brukarperspektiv. Utvärderingen utförs av personer med egna erfarenheter av olika funktionsnedsättningar. En anhörig kan med sin unika inblick och erfarenheter också vara en brukarrevisor. Målsättningen är att öka brukarinflytandet inom vård, omsorg och samhället i stort.

Syftet med utvärderingen är att tydliggöra vad brukare tycker fungerar bra eller mindre bra i en verksamhet. Revisorerna står för frågeformulering, materialinsamling och analys. Revisionen ger också förslag på förbättringar. De intervjuades svar redovisas alltid anonymt i rapporten. Både beställare och medverkande brukare får sedan ta del av slutresultatet.

Tjänstedesign

Vid tiden för granskningen pågick ett pilotprojekt med att pröva metoden tjänstedesign vid omsorgsförvaltningen. Metoden har sin bakgrund i Sveriges Kommuner och Regioners stöd för verksamhetsutveckling "Innovationsguiden".

Metoden tjänstedesign innebär, enligt den beskrivning vi har tagit del av, att utveckla en tjänst utifrån brukarens reella behov så att den blir användarvänlig och relevant utifrån dennes perspektiv. Syftet med metoden är att tillsammans med brukarna arbeta med att lösa "rätt" problem och därmed få möjlighet att utveckla en lösning som skapar ett verkligt värde för brukarna. Genom att använda sig av tjänstedesign kan

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

organisationen identifiera vilka behov brukaren har. Särskilt angeläget uppges detta vara när det gäller att öka förståelsen kring outtalade eller mer svåråtgångade behov.

Vid omsorgsförvaltning pågår två utvecklingsprojekt inom avdelningen för myndighet. Förvaltningen anmälde intresse för att delta med två grupper i ett utbildningsprogram i tjänstedesign. Valda förbättringsområden är tillgänglighet, delaktighet och bemötande på avdelningen myndighetsutövning. Projektet har pågått från augusti och avslutas i mars 2020. Deltagarna i de två olika projektgrupperna kommer delta på tre utvecklingsträffar med utbildning och handledning i utvecklingsarbetet. Grupperna arbetar självständigt mellan utbildningsträffarna och har till stöd en projektledare och coach. Omsorgsförvaltningens ledningsgrupp informeras kontinuerligt om projektgruppernas arbete.

Kommentarer

Vi gör på basis av den information som framkommit under granskningen bedömningen att de metoder och arbetssätt som används för att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats är såväl relevanta som ändamålsenliga. Det finns ett påtagligt framåtsyftande, utvecklingsinriktat och engagerat förhållningssätt hos samtliga respondenter när det gäller frågan om arbetssätt och metoder. Den nyfikenhet och prövande hållning som återkommande kommer till uttryck under intervjuerna är sannolikt en betydande och central kraft när det gäller att utveckla former för inflytande och medbestämmande för personer som har beviljats LSS-insats.

3.5 På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning?

lakttagelser

Vår granskning har identifierat att brukarorganisationerna i Uppsala kommun involveras på flera olika sätt och nivåer för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning.

Kommunala handikapprådet och LSS-rådet

I mer formell mening finns det kommunala handikapprådet som sammanträder fyra gånger per år samt arrangerar två temadagar årligen. Därutöver finns LSS-rådet som också sammanträder fyra gånger per år. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa fora för dialog är att handikapprådet primärt diskuterar övergripande policyfrågor medan LSS-rådet hanterar mer konkreta frågeställningar som exempelvis personalens kompetens eller hyressättning vid boenden.

Föreningsdialog

Det finns dock exempel av på hur kommunen med andra insatser och åtgärder involverar brukarorganisationerna i kommunens arbete med att säkerställa inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning. Ett sådant är den föreningsdialog som omsorgsnämnden anordnar två gånger per år med syftet att

Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

inhämta synpunkter och idéer kring hur tillgänglighet och delaktighet kan stärkas. Till dessa dialogmöten bjuds samtliga föreningar som erhåller föreningsbidrag in. Det innebär att föreningar som inte tillhör handikapprörelsen deltar vid dessa möten. Dessutom deltar representanter från nämnden samt tjänstepersoner. Mötena genomförs via smågruppdiskussioner som sedan samlas upp i en större och sammanfattande diskussion. Mötena föregås inte av en dagordning för att säkerställa att det är brukarorganisationernas och föreningarnas synpunkter och frågor som hamnar i fokus för diskussionerna.

Ge makten vidare

Ett annat exempel på hur brukarorganisationerna involveras är arbetet med projektet *Ge makten vidare*. Projektet har drivits av Föreningen för Utvecklingsstörda Barn Ungdomar och Vuxna (FUB) Uppsala med beviljade medel från Allmänna arvsfonden. Det har beslutats att under 2020 kommer omsorgsnämnden att ta över ansvar och finansiering för att driva projektet vidare.

Alla människor med utvecklingsstörning i Uppsala, även de som inte är medlemmar i FUB, välkomnas att delta i uppbyggandet av en "sambandscentral" som tar utgångspunkt i vad deltagarna vill, vet, kan och är intresserade av att utvecklas inom. Deltagare kommer bland annat att få arbeta med administrativa uppgifter på FUB:s kansli, med kompetensutveckling och med förmedling av arbete och fritidsaktiviteter. Alla deltagare får utifrån förmåga, kunskap och erfarenhet bidra till det intressepolitiska arbetet för ökad egenmakt och inflytande över beslutsprocesser på individ-, organisations- och systemnivå. Projektet syftar till att rusta och förse personer med utvecklingsstörning med makt och inflytande samt att bidra till att utveckla nya arbetsformer och organisatoriska strukturer som understödjer det man vill uppnå.

Kommentarer

Vi konstaterar mot bakgrund av den information som framkommit under granskningen att det finns en bredd i såväl form som innehåll för hur kommunen arbetar med att involvera brukarorganisationer i dess arbete att säkerställa inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning. Vi ser särskilt positivt på omsorgsnämndens beslut att överta ansvar och finansiering av projektet *Ge makten vidare* då detta kan antas bidra till långsiktighet i arbetet med att säkerställa brukarorganisationernas kontinuerliga involvering i arbetet med inflytande och medbestämmande.

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Svar på revisionsfrågor

- **Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning? Hur följs eventuella mål upp och hur säkerställs att verksamheten arbetar för att nå målen?**

Ja. Vår bedömning är att programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning pekar ut tydliga mål som gör det möjligt att på ett strukturerat och systematiskt sätt driva på arbetet med att leva upp till intentionerna i Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Vi bedömer dock att uppföljningen av utpekade mål kan stärkas.

- **Har fullmäktige eller omsorgsnämnden inrättat något forum för dialog med intresseorganisationer eller på annat sätt fattat beslut i syfte att öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning?**

Ja. Vår granskning visar att det finns en bredd av forum för dialog med intresseorganisationer. Vi bedömer att kommunfullmäktige och omsorgsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att genom att inrätta forum för dialog med intresseorganisationer öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning.

- **Hur arbetar biståndshandläggarna för att säkerställa inflytande och påverkan för personer som ansöker om en LSS-insats?**

Arbetet med att säkerställa inflytande och påverkan sker i huvudsak genom upprättande av genomförandeplaner tillsammans med den ansökande. Vi ser positivt på att omsorgsförvaltningen beslutat att implementera arbetssättet IBIC under 2020 som ett sätt att öka systematiken i detta arbete.

- **Hur arbetar LSS-verksamheterna med att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats? Används någon specifik metod eller något arbetssätt? Finns skillnader mellan olika verksamheter, t ex daglig verksamhet och gruppboende, på denna punkt?**

Vår granskning har identifierat en bredd av metoder och arbetssätt för att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som beviljats LSS-insats. Vi gör bedömningen att de metoder och arbetssätt som används är såväl relevanta som ändamålsenliga.

- **På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning?**

Vi konstaterar mot bakgrund av den information som framkommit under granskningen att det finns en bredd i såväl form som innehåll för hur kommunen arbetar med att involvera brukarorganisationer i dess arbete att säkerställa

2019-12-13

inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning. Vi ser särskilt positivt på omsorgsnämndens beslut att överta ansvar och finansiering av projektet *Ge makten vidare*.

4.2 Revisionell bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS.

I Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, § 6 anges att:

Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Vår granskning har funnit att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning. Centralt i detta arbete är det program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kommunfullmäktige har beslutat om. Programmet pekat tydligt ut kommunens mål och ambitioner utifrån FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessa mål och ambitioner konkretiseras därefter på ett ändamålsenligt sätt i den handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning som omfattar samtliga nämnder och bolag.

Därutöver konstaterar vi att det vid omsorgsnämnden finns ett flertal fora för dialog som syftar till att ta tillvara brukares och brukarorganisationers kompetenser, erfarenheter och intressen i arbetet med att stärka inflytande och självbestämmande. Vi bedömer dessutom att de metoder och arbetssätt som tillämpas inom omsorgsförvaltningens myndighet och verksamheter är relevanta, vederhäftiga och ändamålsenliga när det gäller att stärka brukarens möjlighet till inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Mot denna bakgrund är vår revisionella bedömning att kommunfullmäktige och omsorgsnämnden har vidtagit och vidtar ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att intentionerna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade uppfylls.

Däremot bedömer vi att uppföljning av arbetet med program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kan stärkas och utvecklas. Vi ser också vissa risker med att kommunstyrelsen i egenskap av ägare av dokumentet har delegerat ansvar för samordning och stöd av programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning till omsorgsnämnden.

4.3 Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- utreda hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas.



Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

- klargöra hur ansvar för programmets samordning, implementering och uppföljning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

2019-12-13

KPMG AB

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Martin Jansson

Verksamhetsrevisor

Bo Ädel

Uppdragsansvarig

Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner

Dokument som granskats

- *Ansökan om stöd för att följa upp och utveckla LSS-rådet i Uppsala kommun.*
- *Brukarombudd i Uppsala kommun, rollbeskrivning, funktion och definitioner.*
- *Goda relationer, en vägledning om sexualitet, känslor och bemötande för dig som arbetar i en LSS-verksamhet.*
- *Handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.*
- *LSS-rådet, verksamhetsberättelse 2016-2017.*
- *Omsorgsförvaltningen – organisation. Organisationsskiss.*
- *Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.*
- *Stadgar och föreskrifter för kommunens råd.*
- *Struktur och metoder för brukarinflytande i omsorgsförvaltningen, utredning.*
- *Synpunktsblankett.*
- *Rapport om resultat och genomförande av SKL:s brukarundersökning 2017, en brukarundersökning inom all daglig verksamhet i Uppsala kommun.*
- *Rutin. Ta emot och utreda synpunktsärende.*
- *Rutin. Genomförandeplan inom serviceboende och gruppboende.*
- *Rutin. Kontaktmannaskap inom serviceboende och gruppboende.*
- *Verksamhetsplan och budget 2019. Omsorgsnämnden.*
- *Öppna jämförelser – Enhetsundersökningen LSS 2019, Socialstyrelsen.*

Intervjurespondenter

- Ordförande omsorgsnämnden.
- Tidigare ordförande omsorgsnämnden.
- Direktör, omsorgsförvaltningen.
- Chef avdelning för arbete och bostad.
- Chef för avdelning myndighetsutövning
- Chef för avdelning systemledning.
- Uppdragsstrateg
- Företrädare för HSO Uppsala.