



Personlig assistans för barn

Tillsyn av enskilda assistansanordnare

Du får gärna citera Inspektionen för vård och omsorgs texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Inspektionen för vård och omsorg har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Artikelnr | IVO2014-1

Omslag | Svensk Information

Foto | Bildarkivet.se

Personerna på bilden har inget med rapportens innehåll att göra.

Utgiven | www.ivo.se, januari 2014

Förord

I syfte att förbättra förutsättningarna för ökad kvalitet och trygghet inom personlig assistans infördes under 2011 flera ändringar i lagstiftningen för personer med funktionsnedsättningar. Detta låg till grund för att Socialstyrelsen under hösten 2011 startade ett flerårigt projekt för att utveckla tillsynen av personlig assistans. En pilottillsyn av kommunala assistansanordnare genomfördes våren 2012. Som ett nästa steg i projektet genomfördes en tillsyn våren 2013 av enskilda assistansanordnare med tillstånd att bedriva assistans för barn. Resultatet från tillsynen redovisas i denna rapport. Med erfarenheter från bland annat genomförda tillsyner ingår i ett sista steg att sammanställa och redovisa de speciella förutsättningar och utvecklingsbehov som gäller vid tillsyn av personlig assistans samt förslag på metodutveckling.

Den här aktuella tillsynen omfattade 50 enskilda medelstora assistansanordnare spridda över landet. Syftet med tillsynen var att granska om insatserna för barnen hade den kvalitet som lagen kräver och om barnperspektivet beaktades i verksamheterna. Fokus låg på goda levnadsvillkor för barn.

Projektet påbörjades av Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har sedan 1 juni 2013 tagit över projektet i samband med att den nya myndigheten tog över ansvaret för tillsynen.

Projektet har genomförts av en projektgrupp med Harriet Lundefors Oscarsson, utredare vid avdelningen för analys och utveckling som projektledare. Gruppen har i övrigt bestått av Gustav Grek, Ulla Eriksson, Yvonne Swerkersson, Karin Strömberg, Petra Stjärnberg och Lena Carp, inspektörer från IVO:s sex regionala tillsynsavdelningar, samt utredarna Kristina Söderborg, avdelningen för analys och utveckling och Johanna Eksgård, tillståndsenheten. Utredare Britt-Marie Fagerlund var projektledare under de två första åren.

Gunilla Hult Backlund
Generaldirektör

Slutsatser och rekommendationer

Under våren 2013 har inspektioner genomförts hos 50 enskilda assistansanordnare som hade tillstånd att bedriva assistans för barn.

Tillsynen har visat att det stora flertalet assistansanordnare har ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, men även att det finns brister och behov av förbättringar. När det gäller dokumentationen finns det brister både vad gäller hantering och innehåll, som bland annat innebär att barnens möjligheter till delaktighet försvåras.

Avsaknaden av formella kompetenskrav på assistenter i kombination med berörda barns och föräldrars inflytande vid val av assistenter, medför att kompetensutveckling blir viktig för att kunna garantera god kvalitet i barnens stöd och service.

Barnperspektivet behöver också utvecklas så att barnets bästa beaktas och dess rätt till delaktighet tillgodoses.

IVO vill ge följande rekommendationer till assistansordnare:

- ⦿ Fortsätta utvecklingen av det systematiska kvalitetsarbetet och använda ledningssystemet som ett stöd för planering, ledning, uppföljning och utvärdering.
- ⦿ Stärka barnens rättssäkerhet och möjlighet till delaktighet i planering och genomförande av assistansinsatsen genom att bland annat förbättra dokumentationen.
- ⦿ Genom kompetensutveckling se till att assistenterna har de kunskaper och den kompetens som krävs för att barnen ska få insatser av god kvalitet.

Sammanfattning

Under 2011 infördes förändringar i lagstiftningen för personer med funktionsnedsättning i syfte att förbättra förutsättningarna för kvalitet och trygghet för de som har personlig assistans.

Denna rapport är en redovisning av resultatet från inspektioner genomförda våren 2013 av 50 enskilda assistansanordnare som hade tillstånd att bedriva assistans för barn. Syftet med tillsynen var att granska om insatserna för barnen var av god kvalitet och rättssäkra samt om barnperspektivet beaktades i verksamheterna. Fokus under inspektionerna låg på ledningssystemet för det systematiska kvalitetsarbetet, den sociala dokumentationen, möjligheterna till kompetensutveckling för assistenterna, samt barnens möjligheter till delaktighet, att komma till tals och att få sina behov av fysisk och psykisk utveckling tillgodosedda. Redovisningen baseras på intervjuer med verksamhetsansvariga, dokumentationsgranskning och samtal med barn.

Slutsatser och bedömningar

- ⊕ Det stora flertalet assistansanordnare hade ett ledningssystem, men det fanns behov av förbättringar.
- ⊕ Nästan samtliga anordnare hade kompetensutveckling för sina assistenter, men den varierade stort i omfattning. Eftersom det saknas formella kompetenskrav för assistenter ställer det speciella krav på anordnaren att säkerställa att barnet genom sina assistenter får insatser av god kvalitet.
- ⊕ Stora brister i dokumentationen uppmärksammades när det gällde såväl hantering av handlingar som innehåll - brister som kan äventyra barnens rättssäkerhet. Brister i dokumentationen gällde också barnens genomförandeplaner, vilket påverkar barnens möjligheter till delaktighet.
- ⊕ Drygt hälften av anordnarna uppgav att de på olika sätt och i olika omfattning beaktade barnperspektivet, barns behov och/eller barns bästa. Det var bara hos en mindre andel av anordnarna som barnperspektivet uttalat ingick i ledningssystemet. Detta försvårar samtidigt för anordnare att på ett systematiskt sätt säkra att barnperspektivet genomsyrar hela verksamheten.
- ⊕ Möjligheten till frigörelse och utveckling för barn med egna föräldrar eller närstående som personliga assistenter bör uppmärksammas i tillsynen.
- ⊕ Samtal har förts med för få barn för att kunna säga något ur barnens perspektiv om hur personlig assistans för barn fungerar generellt eller hos enskilda assistansanordnare. Men i de samtal som genomförts framkommer en positiv bild av barnens upplevelse av sin assistans.
- ⊕ För att förbättra möjligheterna att ta del av synpunkter från barn med personlig assistans behöver tillsynen utveckla metoder för samtal med barn, men också avseende alternativa sätt att inhämta information om barnen.

Verksamheterna behöver stärka sin kvalitet och rättsäkerhet

Den som bedriver verksamhet enligt LSS¹ har ansvar för att det finns ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet.² Det stora flertalet assistansanordnare uppgav att de hade ett ledningssystem, men inspektionerna visade att det fanns brister och behov av förbättringar. Ett antal anordnare gjorde också själva bedömningen att de behövde förbättra och utveckla ledningssystemet.

Nästan samtliga anordnare uppgav att de hade rutiner för lex Sarah³ och anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL.⁴ Det senare avser den anmälningsskyldighet till socialnämnden som personal har som arbetar i en verksamhet som tar emot barn. Det är assistansanordnarens ansvar att personalen har kunskap om gällande lagstiftning. Då barnen får sin insats i hemmet har assistenterna ett stort ansvar för att uppmärksamma att barnens behov av omvårdnad, stöd och service tillgodoses.

Det är viktigt att barnen har kännedom om hur de kan framföra synpunkter och klagomål på sin assistans och hur synpunkterna sedan tas om hand. Det stora flertalet anordnare uppgav också att de hade rutiner för att hantera klagomål och synpunkter från barnen, men inspektionerna visade behov av förbättringar i några fall.

Registerkontroll vid nyanställning och av praktikanter genomfördes hos det stora flertalet anordnare. Kontrollen ger ingen garanti för assistenternas lämplighet eller att barnet i övrigt får en trygg miljö, men den minskar riskerna att rekrytera fel personer.

Nästan samtliga assistansanordnare uppgav att de hade kompetensutveckling för sina assistenter och ett stort antal att de vid behov hade extern handledning. Inspektionerna visade samtidigt att utbildningstillfällena varierade i omfattning mellan olika anordnare. Eftersom det inte finns några formella kompetenskrav för assistenter och då barn och föräldrar/vårdnadshavare enligt LSS har ett stort inflytande över val av assistenter är det viktigt ur ett kvalitetsperspektiv att anordnaren tillgodoser behovet av kompetensutveckling.

Betydligt färre än hälften av anordnarna dokumenterade i överensstämmelse med lagar och föreskrifter. Hälften av verksamheterna hade brister i sådan omfattning att tillsynsmyndigheten ställde krav på åtgärder, och en fjärdedel av samtliga påpekanden om förbättringsbehov avsåg dokumentation. Flera anordnare framförde att det kan vara svårt att motivera assistenter som också är föräldrar att föra anteckningar. Syftet med dokumentation är att dels trygga barnets rättssäkerhet, dels att den ska vara ett arbetsredskap för personalen. Konstaterade brister i dokumentationen medför därför risker för rättssäkerheten, för assistenternas möjligheter att ge en god assistans och för barnens möjligheter till delaktighet i sin vardag.

Det stora flertalet assistansanordnare uppgav att de upprättar genomförandeplaner och att många gör det tillsammans med barnen. Inspektionerna visade samtidigt att 66 procent av anordnarna, där behov av förbättringar påpekades, hade förbättringsbehov när det gällde genomförande-

¹ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

² SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

³ 24 b och f §§ lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

⁴ Socialtjänstlag (2001:453).

planerna. Genomförandeplanerna kunde sakna mål för insatserna, datum för upprättande och uppföljning samt vara alltför generellt hållna, vilket påverkar barnens möjlighet till delaktighet och medför svårigheter att följa insatserna. Barn kunde också sakna genomförandeplaner på grund av att föräldrarna tackade nej.

Barnperspektivet behöver utvecklas i verksamheterna

När samhället sätter in åtgärder som berör barn ska hänsyn alltid tas till barnets bästa. För barn med personlig assistans avser barnets bästa bland annat barnens möjligheter till delaktighet i planering och genomförande av insatser. Vid tillsynen granskades också om det fanns ett barnperspektiv i verksamheten.

Drygt hälften av anordnarna uppgav att de på olika sätt och i olika omfattning beaktade barnperspektivet, barns behov eller barns bästa. Hos vissa anordnare framstår det dock som om detta sker på ett begränsat sätt. Och det var bara hos en mindre andel som barnperspektivet uttalat ingick i ledningssystemet för systematiskt kvalitetsarbete. Om barnperspektivet inte ingår i ledningssystemet försvårar det för anordnare att på ett systematiskt sätt säkra att barnperspektivet genomsyrar alla delar av verksamheten. Brister i genomförandeplanerna försvårar också barnens delaktighet.

Vid inspektionerna uppgav nästan samtliga anordnare att barnens önskemål om kultur- och fritidsaktiviteter kunde tillgodoses. Det är särskilt viktigt för barn som har både psykiska och fysiska funktionsnedsättningar att utifrån sina intressen ha tillgång till fritids- och kulturaktiviteter.

En aspekt av barnperspektivet och barnets bästa är att barnets behov av frigörelse och utveckling ska främjas. På grund av sitt hjälpbehov är barn med personlig assistans samtidigt ofta beroende av föräldrar och andra nära anhöriga. Det finns därför en risk att barnets behov av och rätt till frigörelse och utveckling hämmas i dessa fall–något som bör uppmärksammas i tillsynen.

Barnens perspektiv är värdefulla för tillsynen

Samtal har genomförts med för få barn för att kunna säga något generellt ur barnets perspektiv hur personlig assistans för barn fungerar eller hur det fungerar hos enskilda assistansanordnare. Men i de samtal som genomförts vid tillsynen framkommer en positiv bild av barnens upplevelser av sin assistans.

Då barnsamtalen bland annat syftar till att komplettera den bild som övrig granskning ger, är det bekymmersamt att information från så få barn kommer fram till tillsynsmyndigheten. Det finns därför behov av att utveckla såväl kommunikationsstöd som alternativa sätt att inhämta information om barnen och deras vardag.

Vid samtalen med barnen deltog med få undantag en assistent eller förälder, det senare främst när föräldern också var barnets assistent. Det är positivt med det stöd och den ”tolkhjälp” som barnet kan få från föräldern. Men det kan också innebära svårigheter för barnet att känna sig fri att framföra eventuella negativa synpunkter på sin assistans.

Innehåll

Förord	3
Slutsatser och rekommendationer	4
Sammanfattning.....	5
Slutsatser och bedömningar.....	5
Verksamheterna behöver stärka sin kvalitet och rättsäkerhet	6
Barnperspektivet behöver utvecklas i verksamheterna	7
Barnens perspektiv är värdefulla för tillsynen	7
Inledning	11
Tillsynen ska vara riskbaserad	11
Ett första steg – nationell tillsyn av kommunala assistansanordnare.....	12
Ett andra steg – nationell tillsyn av enskilda assistansanordnare med tillstånd att ta emot barn.....	12
Tillsynens syfte	12
Verksamheterna behöver stärka sin kvalitet och rättssäkerhet.....	13
Slutsatser och bedömningar.....	13
Verksamheternas ledningssystem för kvalitet behöver utvecklas.....	14
Rutiner för att hantera synpunkter från barnen fanns i de allra flesta fall.....	14
Rutiner för lex Sarah fanns.....	15
Det fanns rutiner för anmälan till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § SoL.....	15
De allra flesta verksamheter gjorde kontroll i belastningsregistret.....	16
Assistenternas kompetens varierade	16
Verksamheternas innehåll stämde med tillståndet.....	17
Brister i dokumentationen äventyrar rättssäkerheten.....	18
Genomförandeplaner fanns men många hade brister	20
Fokus på goda levnadsvillkor för barn	23
Slutsatser och bedömningar.....	24
Barnperspektivet i verksamheterna behöver utvecklas.....	24
Barnen var på olika sätt delaktiga i sin vardag.....	25
Barnen deltog vid upprättande av genomförandeplaner - men brister i dokumentationen försvårar delaktighet	25
Barnens önskemål om kultur och fritid kunde i de flesta fall tillgodoses	25
Barn har behov av frigörelse och utveckling	26
Barnets perspektiv är värdefullt för tillsynen	27

Slutsatser och bedömningar	27
Barnen uppgav i samtalen att de var nöjda med sin assistans	27
Metoder för att inhämta synpunkter från barn behöver utvecklas	27
Bilaga	29
Metod och genomförande.....	29
Urval	29
Intervjuer	29
Dokumentationsgranskning	30
Barnsamtal.....	30
Redovisning av resultat	30

Inledning

I syfte att förbättra förutsättningarna för ökad kvalitet och trygghet inom personlig assistans infördes under 2011 flera ändringar i lagstiftningen för personer med funktionsnedsättningar. LSS⁵ utökades med krav på tillstånd för enskilda anordnare att bedriva verksamhet med personlig assistans och vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. En ny lag om registerkontroll⁶ trädde i kraft med krav på att den som bedriver verksamhet enligt LSS och utför stöd och serviceinsatser åt barn med funktionsnedsättningar inte får anställa någon utan att först ha gjort kontroll i belastningsregistret. Regeringen har i en proposition⁷ betonat att tillsynen i första hand ska bedrivas utifrån den assistansberättigades intresse. Utgångspunkten ska vara att den enskilde får de behov som ligger inom ramen för insatsen tillgodosedda genom den personliga assistansen.

Tillsynen ska vara riskbaserad

Mot bakgrund av ovanstående tillsatte Socialstyrelsen under 2010 en projektgrupp med uppdrag att ta fram ett underlag för tillsyn av personlig assistansanordnare. Projektgruppen lämnade hösten 2011 förslag till arbetsformer för planering, genomförande och samverkan vid tillsynen av personlig assistans.⁸ Bland förslag på tänkbara riskområden lyfte projektgruppen fram två som berör den här aktuella tillsynen:

- ⊗ Anhörigassistans
- ⊗ Assistans för barn

Under hösten 2011 fick en projektgrupp i uppdrag att utifrån ovanstående förslag fortsätta arbetet med utveckling av tillsynen av personlig assistans. Projektledaren genomförde tillsammans med inspektörer från alla regioner en riskanalys, där ytterligare tänkbara risker identifierades:⁹

- ⊗ Dålig insyn
- ⊗ Anordnaren tar inte hänsyn till att det gäller enskilda, inte grupper (inklusive barn) som kan ha svårt att föra sin egen talan
- ⊗ Dokumentation görs inte enligt bestämmelserna
- ⊗ Kompetensbrist hos assistenterna
- ⊗ Brister i stöd och arbetsledning

⁵ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

⁶ Lag (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

⁷ Prop. 2009/10:176 Personlig assistans och andra insatser-åtgärder för ökad kvalitet och trygghet.

⁸ Tillsyn av anordnare av personlig assistans. Redovisning av projekt. Socialstyrelsen 2011.

⁹ Projektplan för "Tillsyn av personlig assistansanordnare". Socialstyrelsen 2013.

Ett första steg – nationell tillsyn av kommunala assistansanordnare

En pilot tillsyn med fokus på kommunala assistansanordnare genomfördes under våren 2012.¹⁰ Som underlag för tillsynen låg bland annat resultaten från riskanalyserna. Tillsynen omfattade 16 kommuner där små, medelstora och stora kommuner var representerade. Tillsynen bestod av intervjuer med enhetschefer och granskning av ca 160 akter. Vid intervjuer med ansvariga chefer ställdes frågor kring ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, anmälningsskyldigheten enligt lex Sarah och kompetensutveckling för assistenterna. Vid inspektionerna granskades både dokumentationen och om verksamheterna inhämtade utdrag ur belastningsregistret för nyanställda assistenter som skulle arbeta med barn. I tillsynen framkom brister inom främst dokumentation och arbetsledning. I 10 av de 16 granskade kommunerna krävde Socialstyrelsen åtgärder på grund av brister i dokumentationen.

Ett andra steg – nationell tillsyn av enskilda assistansanordnare med tillstånd att ta emot barn

Utifrån erfarenheter från pilot tillsynen och de tidigare genomförda riskanalyserna föreslogs en granskning av assistansanordnare i enskild regi som hade tillstånd att bedriva personlig assistans riktat till barn. En nationell tillsyn genomfördes under våren 2013. Denna rapport är en redovisning av resultatet från den tillsynen.

Tillsynens syfte

Syftet med tillsynen var att granska om insatserna var av god kvalitet och rättssäkra samt om barnperspektivet beaktades i verksamheterna. Fokus låg på goda levnadsvillkor för barn.

För en beskrivning av metod och genomförande, se bilaga.

¹⁰ Tillsyn av kommunala assistansanordnare del PM. Socialstyrelsen 2012.

Verksamheterna behöver stärka sin kvalitet och rättssäkerhet

Kvalitet

Verksamheten enligt denna lag ska vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

6 § LSS första stycket

Kvalitetskravet avser alla verksamheter och insatser enligt LSS för både vuxna och för barn. Förutom de kvalitetskrav som anges i 6 § LSS finns det allmänt vedertagna principer för god kvalitet som är relevanta för verksamheter som bedrivs med stöd av LSS.¹¹ Exempelvis ska verksamheten bedrivas enligt grundläggande etiska principer såsom respekt för alla människors lika värde. Och när det gäller barn ska hänsyn tas till barnens särskilda behov och förutsättningar. Fungerande arbetsledning och genomtänkt arbetssätt är andra faktorer för att uppnå god kvalitet.

Slutsatser och bedömningar

- ⊕ Det stora flertalet assistansanordnare uppgav att de hade ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, men inspektionerna visade att det fanns brister och behov av förbättringar. Ett antal anordnare gjorde också själva samma bedömning. Det stora flertalet uppgav att de hade rutiner för lex Sarah, anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL¹² och att hantera synpunkter och klagomål från barnen. De allra flesta gjorde registerkontroller vid nyanställningar.
- ⊕ Nästan samtliga anordnare uppgav att de hade kompetensutveckling för sina assistenter. Samtidigt kunde konstateras att den varierade stort i omfattning. Eftersom det saknas formella kompetenskrav för assistenter och föräldrar/vårdnadshavare och barn har ett stort inflytande över val av assistenter ställer detta speciella krav på anordnaren att bland annat via kompetensutveckling och handledning säkerställa att barnet genom sina assistenter får insatser av god kvalitet.
- ⊕ Det fanns stora brister i dokumentationen såväl ifråga om hantering som innehåll. Journalanteckningar fördes inte löpande, och kunde innehålla ovidkommande eller formellt felaktig information. Dessa brister kan äventyra

¹¹ Prop. 2004/05:39 Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i LSS.

¹² Socialtjänstlag (2001:453).

barnens rättssäkerhet. Bristerna gällde också barnens genomförandeplaner vilket påverkar deras möjligheter till delaktighet och att följa insatserna.

Verksamheternas ledningssystem för kvalitet behöver utvecklas

Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

Vårdgivaren eller den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska ansvara för att det finns ett ledningssystem för verksamheten. Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet.

3 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

För att säkra ett systematiskt kvalitetsarbete i verksamheten ska det finnas ett ledningssystem. Det innebär att det ska finnas en struktur för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på alla nivåer inom verksamheten. Ledningssystemet ska också vara anpassat till verksamhetens inriktning och omfattning.¹³

Vid inspektionerna uppgav det stora flertalet, 84 procent, att de hade ett ledningssystem för kvalitetsarbetet. Hos de anordnare där behov av förbättringar påpekades avsåg 16 procent ledningssystemet. Ett antal anordnare gjorde också själva bedömningen att de behövde förbättra och utveckla sitt ledningssystem.

Rutiner för att hantera synpunkter från barnen fanns i de allra flesta fall

Klagomål och synpunkter

Vårdgivaren eller den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet från vård- och omsorgstagare och deras närstående.

ur 5 kap. 3 § SOSFS 2011:9

Det ska finnas rutiner för hur klagomål och synpunkter tas emot och hanteras i verksamheterna. Det är också viktigt att barnen har kännedom om hur synpunkter och klagomål i vardagen kan framföras och hur dessa tas om hand.

Det stora flertalet, 82 procent, uppgav att verksamheten hade rutiner för att hantera klagomål och synpunkter från barnen. Ibland saknades skriftliga rutiner, men barnen fick då muntlig information om hur de kunde framföra sina synpunkter och hur dessa skulle tas om hand. Barnen hade då exempelvis möjlighet att lämna synpunkter muntligt eller skriftligt på möten med assistenter och annan personal. Om barnet på grund av sin funktionsnedsättning inte själv hade möjlighet att framföra sina åsikter kunde föräldrarna göra det utifrån sin kännedom om barnets önskemål.

¹³ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Rutiner för lex Sarah fanns

Lex Sarah

Den som fullgör uppgifter i verksamhet enligt LSS ska genast rapportera om denne uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som rör den enskilde.

Ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande, ska snarast anmälas till IVO.

24 b och f §§ LSS

Skyldigheten att rapportera missförhållanden enligt lex Sarah är en del av det systematiska kvalitetsarbetet inom socialtjänst och verksamheter enligt LSS. Syftet med lex Sarahrapporteringen är att komma tillrätta med missförhållanden i den egna verksamheten och att förhindra att de sker igen. Om missförhållandet är allvarligt eller om det finns en påtaglig risk för detta ska det snarast anmälas till IVO.

Nästan samtliga anordnare, 96 procent, uppgav att de hade rutiner för lex Sarah.

Det fanns rutiner för anmälan till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § SoL

Anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL

De som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

ur 14 kap. 1 § SoL

En förändring i socialtjänstlagen genomfördes den 1 januari 2013 där anmälningsskyldigheten utvidgades till den privata sektorn. Personal som arbetar inom enskild verksamhet har en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Anmälaren ska enbart utgå från sina egna iakttagelser. Det är socialnämndens ansvar att utreda och bedöma allvaret i barnets situation och om socialnämnden behöver ingripa. Assistansanordnaren har ansvar för att det finns rutiner inom verksamheten för anmälningsskyldigheten och att rutinerna är kända av personalen.

Vid inspektionerna uppgav 90 procent av anordnarna att de hade rutiner för anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL.

Barn är alltid i beroendeställning till vuxna. Detta gäller inte minst barn som har en funktionsnedsättning som gör dem mer eller mindre beroende av sina assistenter. Socialstyrelsen konstaterar i en rapport kring barn med personlig assistans att barn med funktionsnedsättning är särskilt utsatta och kan ha svårt att förmedla hur de egentligen har det.¹⁴ I rapporten lyfts fram att det finns barn som enbart har anhöriga som assistenter och att insynen i dessa barns

¹⁴ Barn med personlig assistans. Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet. Socialstyrelsen 2014.

levnadsförhållanden blir begränsad, varför de kan bli isolerade från samhället i övrigt.

När en assistent ger stöd till ett barn i barnets eget hem tillsammans med föräldern, eller när föräldern själv är assistent, ställer det därför särskilda krav på assistenten sett till innebörden av 14 kap. 1 § SoL. Gränsdragningen mellan det privata och det professionella kan bli otydlig och lojaliteten mellan olika roller sätts på prov.

De allra flesta verksamheter gjorde kontroll i belastningsregistret

Registerkontroll

Den som enligt LSS bedriver verksamhet som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, får inte anställa någon för sådana insatser utan att först kontrollera registerutdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende den som ska anställas. Registerkontroll gäller även för praktikanter. Registerkontroll gäller inte föräldrar som är assistenter för sitt barn.

ur lag (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder

Det är speciellt viktigt att samhället i samband med insatser och stöd till barn tar ansvar för att minska risken att barn blir utsatta för övergrepp. Bakgrunden till den nya lagen med krav på obligatorisk registerkontroll vid nyrekrytering av personal är bland annat barnkonventionen.¹⁵ I barnkonventionen uppmärksammas barnets rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande av alla slag. Barn med personlig assistans är på grund av sin funktionsnedsättning en grupp som har särskilt behov av skydd. Dessa barn får oftast sin assistans utförd i hemmet, en plats där de ska kunna känna sig trygga. Eftersom barnet ofta är ensamt med den som utför insatsen och kanske också utan möjlighet att kontakta någon annan vuxen, befinner sig barnet i en särskilt utsatt situation. I prop. 2009/10:176 påtalas vikten av att den som är ansvarig för assistansen är medveten om riskerna och vidtar åtgärder för att säkerställa att den utförs med respekt för barnet. Detta lyfts fram som en väsentlig del i kravet på kvalitet inom personlig assistans.

I samband med inspektionerna framkom att det stora flertalet anordnare följde den nya lagen om obligatorisk registerkontroll. Av anordnarna uppgav 88 procent att de gjorde kontroll i belastningsregistret av nyanställda och praktikanter. Det finns ett undantag från krav på registerkontroll och det avser föräldrar som är assistenter till sitt barn.

Assistenternas kompetens varierade

Kompetensutveckling

För verksamheten enligt denna lag ska det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges.

6 § LSS andra stycket

¹⁵ Prop. 2009/10:176 Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet.

Det finns inte några formella kompetenskrav för att arbeta som personlig assistent, men att kunna ge god omsorg utifrån funktionsnedsättningen och ha förmåga att hantera svåra bemötandefrågor är viktigt och nödvändigt.

Någon granskning av assistenternas kompetens och erfarenheter i relation till kravet på god kvalitet gjordes inte vid denna tillsyn. Några anordnare framförde att de inte hade något krav på speciell formell utbildning. Någon menade att personkemin är viktigast. Flera verksamheter uppgav att de utgick från barnets behov. Någon verksamhet framförde att föräldrar föredrar släktskap före kompetens och en annan menade att det är föräldrarna som ansvarar för att assistenterna har rätt kompetens.

Nästan samtliga assistansanordnare erbjöd kompetensutveckling

Av LSS följer att barnet och föräldrar/vårdnadshavare har ett stort inflytande över val av personliga assistenter. Vid inspektionerna framkom också att både föräldrar/vårdnadshavare och barn ibland är med vid rekryteringen av assistenter. Eftersom det inte finns några formella kompetenskrav för personliga assistenter och deras bakgrund varierar, samt att föräldrar/vårdnadshavare enligt LSS har ett stort inflytande över val av assistenter, är det viktigt att det finns kompetensutveckling i verksamheten för att säkerställa att barnet får insatser av god kvalitet.

Det är assistansanordnarens ansvar att säkerställa detta. Nästan samtliga assistansanordnare, 94 procent, uppgav att de hade kompetensutveckling för sina assistenter. Fortbildningen kunde se olika ut, men den var enligt flera anordnare anpassad till barnets behov. De utbildningstillfällen som erbjöds varierade i omfattning - från någon gång upp till åtta gånger per år. Cirka en tredjedel av anordnarna uppgav att de erbjöd utbildning i lyft- och kommunikationsteknik, hjärt-lungräddning (HLR) och brandutbildning. Utbildningar om lex Sarah, dokumentation, lagstiftning, etik och barns rättigheter förekom också och några erbjöd assistentutbildning.

Ett stort antal anordnare, 78 procent, uppgav att de hade extern handledning, ofta vid behov. Några anordnare uppgav att de hade intern handledning, till exempel handledning med kvalitetsansvarig på företaget. Någon uppgav att handledning hade avvisats från anhörigassistenter.

Verksamheternas innehåll stämde med tillståndet

Hos nästan samtliga anordnare motsvarade verksamhetens innehåll till stora delar det tillstånd de hade. I sex verksamheter motsvarade innehållet inte tillståndet helt. Tre verksamheter hade fel adress och tre hade inte ansökt om förändring av tillståndet vid byte av verksamhetsansvarig.

Brister i dokumentationen äventyrar rättssäkerheten

Dokumentation

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om insatser enligt denna lag ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet.

ur 21 a och b §§ LSS

Genomförande av ett beslut om en insats ska dokumenteras fortlöpande.

6 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS

Handlingar som rör enskilda ska hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt och överskådligt går att följa och granska handläggningen av ett ärende och genomförandet av en insats.

4 kap. 6 § SOSFS 2006:5

Syftet med dokumentation är att dels trygga barnets rättssäkerhet, dels att den ska vara ett arbetsredskap för personalen. Konstaterade brister i dokumentationen medför därmed risker för rättssäkerheten och för assistenternas möjligheter att ge en god assistans. Assistansanordnarna har en skyldighet att fortlöpande föra dokumentation kring barnet. Om dokumentation saknas eller är bristfällig är det svårt att följa hur insatser genomförs, om målen uppnås och om behoven förändras över tid. Om barnet eller vårdnadshavaren vill klaga på den beviljade insatsen försvåras också möjligheten till en saklig prövning.

Av diagram 1 nedan framgår att samtliga anordnare som fick krav på åtgärder inom något område (26 stycken) fick krav inom området dokumentation. Det framgår också av diagrammet att det är få anordnare som fick krav inom andra områden.

Diagram 1. Andel anordnare med krav på åtgärder inom visst område (i procent, n = 26).

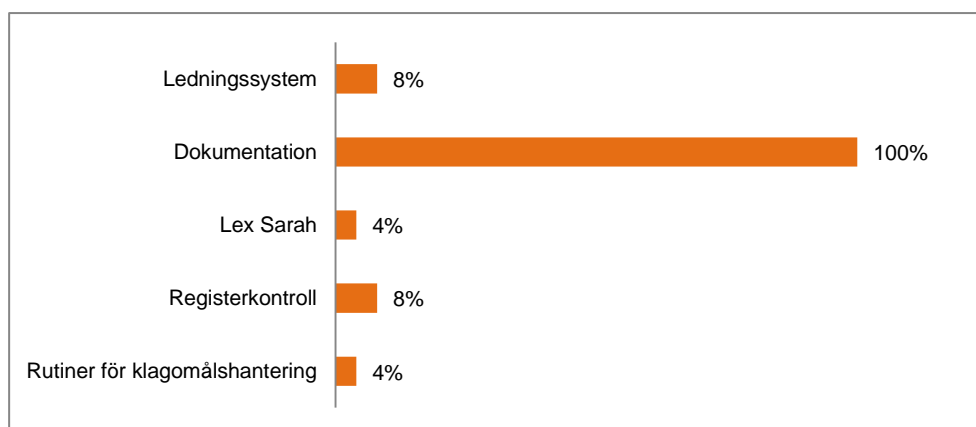
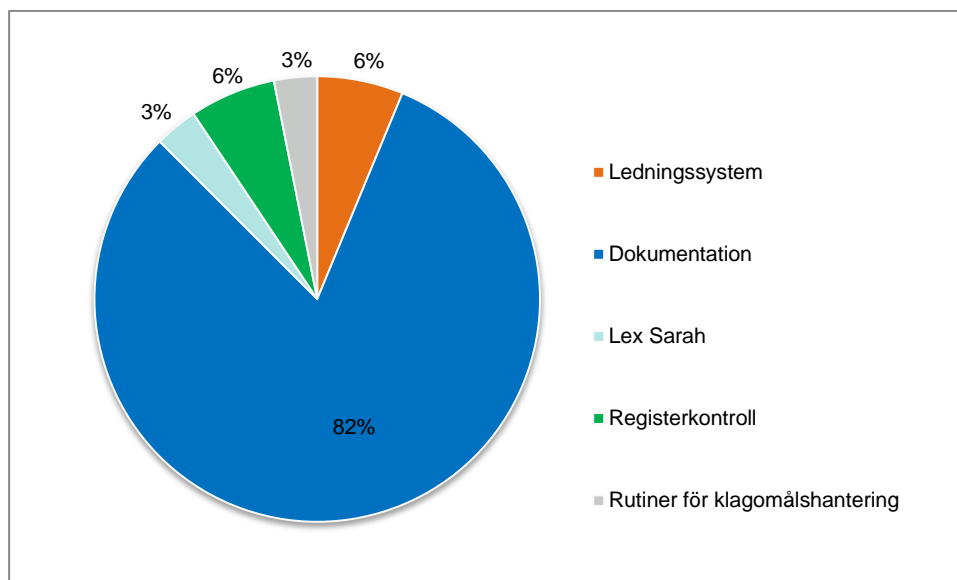


Diagram 2 nedan visar att dokumentationen är det område som hade störst andel krav på åtgärder - drygt 80 procent av totalt 32 krav. Det framgår vidare att det är relativt få krav fördelade inom övriga områden.

Diagram 2. Andel krav på åtgärder inom visst område (i procent, n =32).



Granskningen av dokumentationen kring barnen visade att den hos fler än hälften av anordnarna, 62 procent, inte uppfyllde kraven enligt LSS och SOSFS 2006:5.¹⁶ Förutom att samtliga åtgärdsbeslut innehöll krav avseende dokumentation, avsåg en fjärdedel av påpekanden om förbättringsbehov också dokumentation (se diagram 4 nedan).

Vid inspektionerna framkom brister inom flera områden. Till exempel fördes inte journalanteckningar fortlöpande och som en följd av detta var det svårt att följa vilka insatser barnet fått och hur dessa insatser fungerade. Ibland saknades det helt eller delvis journalföring för olika tidsperioder. Dokumentationen kunde även innehålla ovidkommande information och var ibland formellt felaktig. Andra exempel var att namn och befattning på den som upprättat handlingen saknades och att det inte framgick när dokumentationen gjorts.

Personakt och personaldokumentation hölls inte åtskilda

Hos några anordnare förvarades protokoll från arbetsplatsträffar och uppgifter av mer personalkaraktär tillsammans med dokumentation kring barnet i barnets pärm. Det står i strid med kravet i SOSFS 2006:5 att handlingar som rör enskilda ska hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt och överskådligt går att följa och granska handläggningen av ett ärende och insatsen som genomförs.

Svårt att motivera föräldrar som är assistenter att skriva daganteckningar

Flera anordnare framförde att det kan vara svårt att få assistenter som också är föräldrar att föra anteckningar. Det finns inget krav på att det ska föras

¹⁶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

daganteckningar i barnets hem. Men det kan vara både praktiskt och lämpligt för att säkerställa att insatsen för barnet genomförs med den kvalitet som lagen föreskriver. Om daganteckningar inte förs kan det försvåra att över tid följa händelser av betydelse för barnet och för utvecklingen av insatserna i hemmet. Ett skäl till att föräldrar inte för anteckningar kan vara att det är svårt att skriva om sina egna barn. Assistansanordnarna har här ett ansvar för att informera om syftet med att föra daganteckningar, men att också ge assistenterna ändamålsenlig utbildning hur detta ska gå till.

Dokumentation förvarades på verksamhetens kontor respektive i hemmet

Alla handlingar som rör ett barn bör hållas samman i en personakt. Personakten och den sociala journalen ska förvaras hos den verksamhet som ansvarar för assistansen och på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till dem. Vid inspektionerna framkom att flera anordnare förvarade dokumentation kring barnet i pärmar eller mappar. Dessutom hade flera verksamheter IT-baserad dokumentation.

Arbetsanteckningar som förs i barnets hem kan lämpligen förvaras i hemmet. Vid inspektionerna framkom att då arbetsanteckningar fördes i barnets hem förvarades de också där. Det är viktigt att observera att anteckningar som förs i hemmet förvaras så att de inte kan läsas av obehöriga.

Genomförandeplaner fanns men många hade brister

Genomförandeplan

Hur en bestämd insats praktiskt ska genomföras bör dokumenteras i en genomförandeplan, såvida det inte framgår av någon annan plan eller uppenbart är obehövligt.

I planen bör bland annat ingå:

- vilka mål som gäller för insatsen, när och hur insatsen ska genomföras, på vilket sätt den enskilde/barnet har utövat inflytande över planeringen, när planen har fastställts och när och hur planen ska följas upp.

6 kap. 1 § SOSFS 2006: 5

Anordnarna har ingen skyldighet att upprätta genomförandeplaner, men en genomförandeplan kan vara ett stöd för planering och uppföljning av barnets insatser. I planen kan tydliggöras vad som ska göras, vem som gör vad och hur det ska gå till. Barnet kan följa den planering som finns och genomförandeplanen ger barnet möjlighet till delaktighet. Assistenterna får i sin tur ett stöd i genomförandet av de dagliga insatserna och kan över tid följa upp att planeringen genomförs så som var tänkt.

Av diagram 3 nedan framgår att två tredjedelar av de totalt 32 anordnare som fick påpekande om behov av förbättringar inom något område fick påpekanden avseende genomförandeplaner. Med undantag av dokumentation är det relativt få anordnare som fick påpekanden inom andra förbättringsområden.

Diagram 3. Andel anordnare med påpekande om behov av förbättringar inom visst område (i procent, n=32).

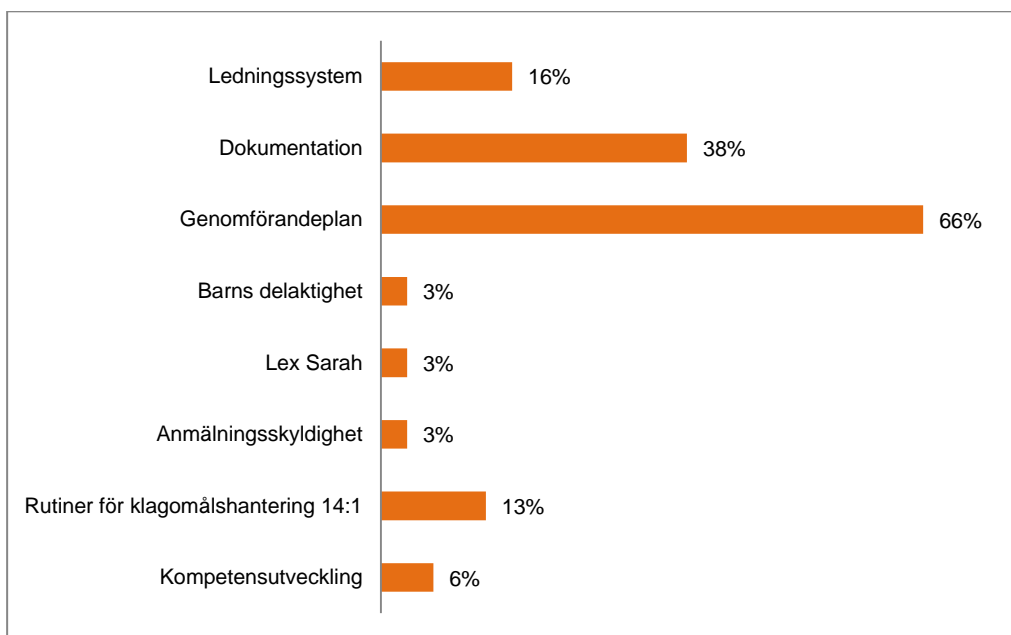
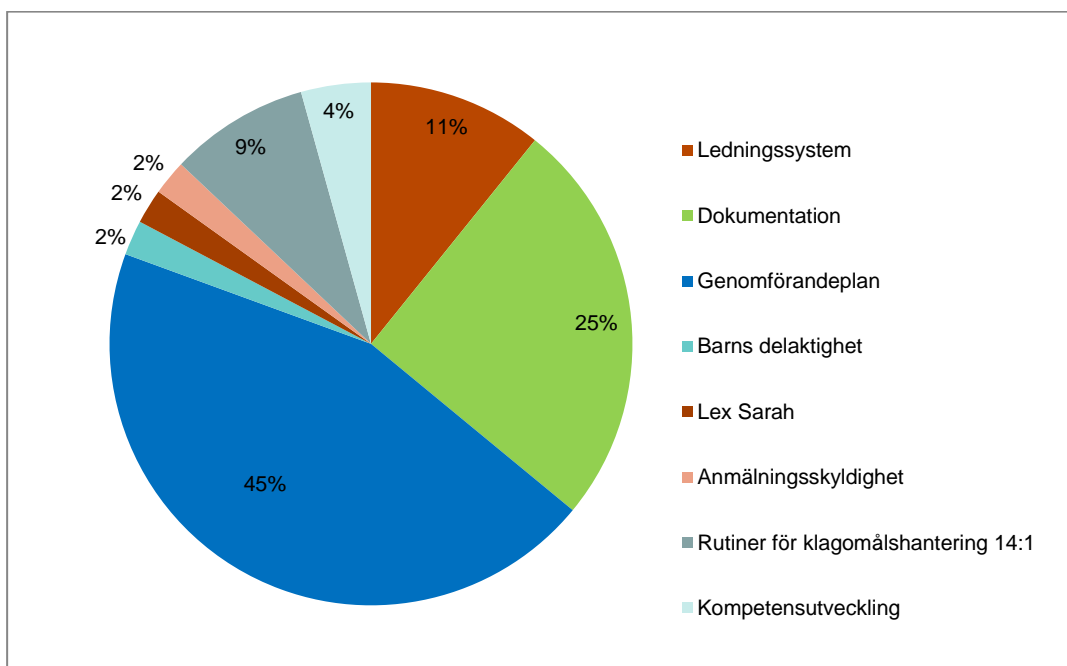


Diagram 4 nedan visar att av det totala antalet påpekanden om förbättringsbehov, 47 stycken, svarade genomförandeplaner för 45 procent följt av dokumentation med 25 procent. Övriga påpekanden var betydligt färre per område.

Diagram 4. Andel påpekanden om behov av förbättringar inom visst område (i procent, n =47).



Vid inspektionerna uppgav 86 procent av anordnarna att de upprättade genomförandeplaner för barnen, men vid granskning av planerna framkom att det fanns brister i innehållet inom flera områden. Genomförandeplanerna kunde sakna

mål för insatserna, datum för upprättandet och för uppföljning. Det framkom ibland inte heller på vilket sätt barnen utövat inflytande över det praktiska genomförandet av insatsen. Planerna kunde också vara alltför generellt hållna. Ett exempel på en formulering i en genomförandeplan är ”utveckla NN på alla sätt”, och en annan under rubriken nuläge är ”hur bra som helst”. Dessa formuleringar innebär att planen inte kan användas i den praktiska planeringen kring barnet såsom avses i SOSFS 2006:5.

Någon anordnare framförde att det var svårt att upprätta mål tillsammans med barnen då man menade att barnen hade svårt att formulera mål. En annan hade ambitionen att alla barn skulle ha genomförandeplaner, men menade att det var känsligt att gå in och styra för mycket. Några anordnare uppgav att det kunde vara svårt att motivera anhöriga att använda genomförandeplaner. Barn kunde också sakna genomförandeplaner på grund av att föräldrarna tackat nej.

Fokus på goda levnadsvillkor för barn

Barnperspektiv

Den kunskap om barn som vuxna utgår från när de avser att göra något med syfte att verka för barnets bästa.

Handbok för rättstillämpning vid handläggning och utförande av LSS-insats. Socialstyrelsen 2012

Barnets bästa

När åtgärder rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

6 a § LSS och artikel 3 i Barnkonventionen

Barnets rätt till delaktighet

Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.

6 § LSS

Barnets rätt att framföra sina åsikter

När en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

8 § andra stycket LSS och Barnkonventionen artikel 12

Både i LSS och i barnkonventionen klargörs barnens rätt till goda levnadsvillkor. Innebörden av goda levnadsvillkor enligt LSS är att den enskilde får möjlighet att leva som andra (5 § LSS). Det innebär att barn med funktionsnedsättning ska kunna leva ett liv som så mycket som möjligt liknar andra barns och att de ska få förutsättningar för både psykisk och fysisk utveckling. Barnen har också rätt att vara delaktiga och att komma till tals. Barnen har rätt att framföra sina åsikter och få det inflytande som är rimligt i förhållande till ålder och mognad. En annan viktig utgångspunkt är barnens behov av frigörelse och utveckling.¹⁷

I verksamheter som arbetar med barn ska hänsyn tas till barnperspektivet. Det innebär att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet vid åtgärder som rör barn. Vad som är barnets bästa måste bedömas utifrån varje enskilt barn.¹⁸ Att ha ett barnperspektiv innebär också att se till barnets bästa ur ett helhetsperspektiv.¹⁹ Den vuxna måste sätta in det barnet säger i ett sammanhang – värdera barnets åsikter och intressen med kännedom om det enskilda barnets livssituation, tillsammans med kunskapen om vad som är bäst för barn i allmänhet.

¹⁷ Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för rättstillämpning vid handläggning och utförande av LSS-insatser. Socialstyrelsen 2012.

¹⁸ Barnperspektiv i LSS-handläggning. En förstudie med fokus på arbetssätt och utvecklingsbehov. Socialstyrelsen 2009.

¹⁹ Barnets rätt och LVU. Om barnet i rättsprocessen. Socialstyrelsen 2009.

Slutsatser och bedömningar

- ⊕ Mer än hälften av anordnarna uppgav att de på olika sätt och i olika omfattning beaktade barnperspektivet, barns behov eller barns bästa. Hos vissa framstår det dock som om det sker på ett begränsat sätt och det är bara hos en mindre andel av dem som barnperspektivet uttalat ingår i ledningssystemet för systematiskt kvalitetsarbete. Detta försvårar för anordnare att på ett systematiskt sätt säkra att barnperspektivet genomsyrar hela verksamheten.
- ⊕ Många av de anordnare som använde genomförandeplaner uppgav att barnen utifrån sina förutsättningar deltog i upprättandet. Vid inspektionerna konstaterades samtidigt brister i dokumentationen av planerna, vilket försvårar barnens delaktighet.
- ⊕ Barnens önskemål om kultur och fritid kunde enligt anordnarna i de flesta fall tillgodoses. Det är särskilt viktigt för barn som har både psykiska och fysiska funktionsnedsättningar att utifrån sina intressen ha tillgång till fritids- och kulturaktiviteter.
- ⊕ Barns möjligheter till frigörelse och utveckling när egna föräldrar eller närstående är deras personliga assistenter bör uppmärksammas i tillsynen.

Barnperspektivet i verksamheterna behöver utvecklas

Assistansanordnare som bedriver assistans för barn har ansvar för att verksamheten genomförs utifrån ett barnperspektiv och att barnperspektivet är känt i verksamheten.

Knappt en femtedel, 18 procent, av anordnarna uppgav att barnperspektivet var en del av ledningssystemet för systematiskt kvalitetsarbete. Ett exempel som gavs var att barnperspektivet framgick av företagets ledningssystem där man inhämtade allt som rör barn kopplat till bland annat rekrytering, utbildning och trivselaktiviteter. Drygt en tredjedel av anordnarna, 36 procent, gav exempel på hur de på olika sätt och i olika omfattning beaktade barnperspektivet, barnens behov eller barnens bästa utan att det uttryckligen fanns med i ledningssystemet. Exempel som framfördes var att man tog hänsyn till varje barns speciella behov och att man hade ett barnperspektiv i samband med att barnets genomförandeplan upprättades. Hos 10 procent av anordnarna saknades barnperspektivet i ledningssystemet, men hos ett par av dem beaktades barnperspektivet eller barns behov på annat sätt.

För ytterligare drygt en tredjedel av anordnarna, 36 procent, saknas uppgifter om barnperspektivet ingick i ledningssystemet eller inte, och informationen är bristfällig om barns behov eller bästa beaktades på annat sätt i verksamheten.

Att barnperspektivet, barns behov eller bästa beaktas på olika sätt och i olika omfattning i verksamheten framkom således i mer än hälften av besluten. Hos vissa framstår det dock som om det sker på ett begränsat sätt. Barnperspektivet används inte genomgående och konkret i verksamheten. Istället ges ibland exempel på generella ambitioner när det gäller barnen eller specifika situationer där barnperspektivet uppmärksammas. Det är bara hos en mindre andel som barnperspektivet på ett tydligt sätt ingår i ledningssystemet för systematiskt kvalitetsarbete. Om barnperspektivet inte ingår i ledningssystemet försvårar det för

anordnare att på ett systematiskt sätt säkra att barnperspektivet genomsyrar alla delar av verksamheten.

Barnen var på olika sätt delaktiga i sin vardag

Det är av stor vikt att barn med personlig assistans får möjlighet att vara delaktiga i sin egen vardag och att de kan framföra sina synpunkter på sin assistans eller på annat som påverkar dem. Detta är särskilt viktigt då dessa barn på grund av sin funktionsnedsättning kan ha svårigheter att kommunicera och ibland helt saknar ett verbalt språk.

Vid intervjuerna framförde som tidigare redovisats de allra flesta anordnare att de hade rutiner för att ta emot och på olika sätt ta till vara synpunkter från barnen. Anordnarna uppgav att barn exempelvis kunde framföra sina åsikter muntligt eller skriftligt på möten med assistenter. Och om barnen inte själva kunde framföra sina åsikter kunde deras föräldrar göra det utifrån sin kännedom om barnets önskemål. Vid samtalen med barnen berättade också flera av dem att assistenterna lyssnade på dem och att de hade möjligheter till påverkan.

En del anordnare uppgav vidare att barnen var delaktiga vid rekrytering av sina assistenter. Detta bekräftades i två av barnsamtalen. Enligt några anordnare fick barn delta på arbetsplatsträffar. En anordnare höll personalmöten lättförståeliga för barnens skull och informerade efter mötena de barn som inte deltagit.

Barnen deltog vid upprättande av genomförandeplaner - men brister i dokumentationen försvårar delaktighet

En genomförandeplan kan tydliggöra för barnet vad som ska göras, vem som gör vad och hur det ska gå till. Den underlättar för barnet att följa den planering som finns och kan ge barnet ökade möjligheter till delaktighet och att påverka sin vardag. För att bedöma barnens delaktighet granskades om barnen var med vid upprättandet av sin genomförandeplan och om assistenterna använde planen för att göra barnen delaktiga.

Många av de anordnare som upprättade genomförandeplaner uppgav att barnen deltog när det var möjligt och då utifrån sina förutsättningar. En representant från anordnaren och oftast även föräldrar eller vårdnadshavare var med vid mötet.

Av de anordnare som upprättade genomförandeplaner svarade vidare ca två tredjedelar, 67 procent, att assistenterna använde planerna för att göra barnen delaktiga. Vid inspektionerna framkom dock att många genomförandeplaner hade sådant innehåll att det gjorde dem svåra att använda vid planering och uppföljning av barnets insatser. Hos de anordnare där behov av förbättringar påpekades avsåg två tredjedelar, 66 procent, genomförandeplanerna. Planerna kunde vara tunna och allmänt hållna och målen för övergripande och otydliga för att barnen skulle kunna följa planering och genomförande av sina insatser.

Barnens önskemål om kultur och fritid kunde i de flesta fall tillgodoses

Barn med personlig assistans ska kunna leva ett liv som så mycket som möjligt liknar andra barns. Det är särskilt viktigt för barn som har både psykiska och

fysiska funktionsnedsättningar att ha tillgång till fritids- och kulturaktiviteter utifrån sina intressen.

Vid granskningen av assistansanordnarna uppgav nästan samtliga anordnare, 96 procent, att barnens önskemål om kultur- och fritidsaktiviteter ofta kunde tillgodoses. Någon anordnare menade att utbudet begränsades av samhällets otillgänglighet, någon att begränsningen låg i barnets funktionsnedsättning, antalet beviljade assistanstimmar och föräldrars oro. Exempel på aktiviteter som gavs var dans, musik, bowling, fiske, bad och ridning. I samtalen med barnen framkom också att flera av dem deltog i olika sport- och fritidsaktiviteter.

Barn har behov av frigörelse och utveckling

Ett syfte med personlig assistans är att främja självständighet för personer med funktionsnedsättning. Många av de barn som har personlig assistans saknar möjligheter till självständighet på grund av sin funktionsnedsättning. Deras hjälpbehov kan också göra dem beroende av föräldrar och andra nära anhöriga, något som uppmärksammats i SOU 2012:6.²⁰ Hur unga med funktionsnedsättning och som har föräldrar som assistenter ska kunna bli så självständiga som möjligt och hur deras frigörelseprocess kan underlättas lyfts också fram som ett problem i en rapport från Socialstyrelsen.²¹

Det finns samtidigt fördelar med anhöriga som assistenter, till exempel kontinuitet och trygghet. Men även en risk att det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan barn och förälder, när föräldern också är barnets assistent, försvårar barnets frigörelse. Närstående kan i fall som dessa komma att styra assistansen på ett sätt som inkräktar på barnets självständighet. Det är viktigt att i tillsynen uppmärksamma vilka möjligheter barnet har till frigörelse och utveckling. Att se till att barnet ges inflytande och medbestämmande över assistansens utformning kan vara ett sätt.

²⁰ SOU 2012:6 Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning.

²¹ Barn med personlig assistans. Möjligheter till utveckling, självständighet och delaktighet. Socialstyrelsen 2014.

Barnets perspektiv är värdefullt för tillsynen

Barnets perspektiv

Vad barnet själv ser, hör, upplever och känner, det som är hennes eller hans verklighet.

Handbok för rättstillämpning vid handläggning och utförande av LSS-insatser. Socialstyrelsen 2012

En viktig del vid inspektioner av verksamheter som tar emot barn är att lyssna på barnens egna synpunkter och att ta tillvara deras upplevelser och erfarenheter. Barnen bidrar genom sina synpunkter till att ge en mer komplett bild av hur verksamheten fungerar. Vid inspektionerna genomfördes 19 samtal med barn, 9 med flickor och 10 med pojkar.

Slutsatser och bedömningar

- ⊕ Samtal har genomförts med för få barn för att kunna säga något generellt ur barnets perspektiv hur personlig assistans för barn fungerar eller hur det fungerar hos enskilda assistansanordnare.
- ⊕ I de samtal som genomförts framkommer en positiv bild av barnens upplevelse av sin assistans.
- ⊕ Det behövs utveckling av metoder för att barn med personlig assistans ska få bättre möjligheter att framföra sina synpunkter vid tillsyn. Metoderna kan avse både hur samtalen genomförs och när samtal inte är möjligt alternativa sätt att inhämta kunskap om barnens vardag.

Barnen uppgav i samtalen att de var nöjda med sin assistans

Det stora flertalet barn som deltog i samtal med inspektörer uppgav att de var nöjda med assistansen eller att den fungerade bra. Många uppgav att assistenterna lyssnade på dem och att de hade påverkansmöjligheter. Ett barn berättade att assistenterna hade olika förmågor och egenskaper som tillgodosåg dess behov. Ett annat att det hade möjligheter till olika fritidsaktiviteter och gav också exempel. Två barn berättade att de tillsammans med sina föräldrar varit delaktiga i rekryteringen av sina assistenter. Ett barn berättade om sin positiva kontakt med företaget och att det var lätt att prata med personalen där.

Metoder för att inhämta synpunkter från barn behöver utvecklas

Barn som har personlig assistans ska ges samma möjligheter att framföra sina synpunkter som andra barn som omfattas av samhällets stöd. Det ställer krav på utveckling av metoder för samtal med barn där bland annat kommunikationsstöd kan ingå. Metodutvecklingen kan också avse alternativa sätt att inhämta information om barnen och deras vardag när samtal med barn inte är möjligt.

Den nu genomförda nationella tillsynen av assistansanordnare som vänder sig till barn är den första som gjorts och den visar på stora svårigheter att ha samtal med barnen. Det var många barn som på grund av sin funktionsnedsättning inte fick möjlighet att framföra sina synpunkter.

Erfarenheter av problem med att ta tillvara barnens synpunkter vid samtal med barn med kommunikationssvårigheter finns även från tillsyn av bostäder med särskild service för barn och unga enligt 9 § 8 LSS. I Socialstyrelsens tillsynsrapport 2011 beskrivs dessa svårigheter och även försök att på alternativa sätt bedöma barnens möjligheter att uttrycka sin vilja och påverka sin vardag.²²

Svårigheterna att kommunicera med barnen som framkommer i denna tillsyn är delvis desamma som för barn i boenden enligt LSS. När tillsynen sker i det egna hemmet, i barnets och föräldrarnas privata sfär, tillkommer också andra faktorer att beakta kopplade till frågor om integritet och beroende mellan barn och föräldrar. Detta ställer speciella krav på inspektörer vid inhämtandet av barnens synpunkter.

Få barn hade möjlighet att framföra sina åsikter

Det stora flertalet av de barn som var aktuella för samtal i tillsynen bedömdes av assistansanordnaren, av föräldrarna eller annan vårdnadshavare att sakna förutsättningar att genomföra samtalen på grund av sin funktionsnedsättning och bristande kommunikationsförmåga. Flera av barnen saknade ett verbalt språk. Dessa barn fick på grund av detta inte möjlighet att själva komma till tals vid inspektionerna. Detta är problematiskt då de har en särskilt utsatt situation.

Det fanns också andra skäl till att antalet barnsamtal blev få och att både barn och föräldrar avböjde samtal. Några av barnen tackade själva nej till samtal då de inte ville eller var upptagna med annat. Föräldrar tackade också nej till samtal med barnet på grund av att de bedömde att barnet just vid tillfället mådde dåligt och att det inte var lämpligt med ett samtal. Samtal genomfördes inte med barn under sju år. Sammantaget är det olyckligt att viktig information från många av dem som omfattas av assistansen på detta sätt riskerar att inte komma fram till tillsynsmyndigheten.

Assistenters och föräldrars närvaro kan försvåra för barnet

Vid samtalen med barnen deltog med få undantag en assistent eller förälder. Det senare var fallet främst när föräldern också var barnets assistent. Då barnet har svårt att kommunicera och framföra sina åsikter är det förståeligt om föräldern är med som ”tolk” och det är också positivt med det stöd som barnet kan känna från föräldern. Samtidigt kan det medföra svårigheter för barnet att framföra eventuella negativa synpunkter på sin assistans. Då samtalen med barnen bland annat syftar till att komplettera den bild som övrig tillsyn ger är det viktigt att barnen känner sig fria att framföra sina åsikter. Detta gäller även när föräldrar är assistenter. Erfarenheterna från tillsynen visar på ett behov av att i situationer som dessa utveckla metoder för att inhämta synpunkter från barnen.

²² Tillsynsrapport 2012. Hälso- och sjukvård och socialtjänst. Socialstyrelsen 2012.

Metod och genomförande

Syftet med tillsynen var att granska om insatserna var av god kvalitet och rättssäkra samt om barnperspektivet beaktades i verksamheterna. Fokus låg på goda levnadsvillkor för barn. Frågeställningar inför tillsynen var:

- ⊕ Är insatserna för barnen av god kvalitet?
- ⊕ Ges assistansen på ett rättssäkert sätt?
- ⊕ Beaktas barnperspektivet i verksamheterna?

Urval

Tillsynen riktades mot enskilda assistansanordnare som hade tillstånd att bedriva assistans för barn. För att få ett tillräckligt stort urval barn inom respektive verksamhet beslutades att tillsynens skulle vända sig till medelstora bolag med 20-50 assistansberättigade. Då tillsynen var nationell skulle bolagen också ha en spridning över hela landet. Totalt identifierades 75 assistansanordnare med 20-50 assistansberättigade. Några verksamheter valdes av olika anledningar bort. Det kunde vara att det vid tillsynen inte fanns några barn i verksamheten eller att en rättslig prövning pågick av assistansordnaren. Tillsynen kom slutligen att omfatta 50 enskilda assistansanordnare.

Det fanns 386 barn i verksamheterna vid inspektionstillfällena. Vid inspektionerna granskades den sociala dokumentationen för max 10 barn per anordnare, totalt 265 barn. Utdrag från belastningsregistret för dessa barns assistenter granskades också, dock inte för föräldrar som var assistenter till sina barn.

Intervjuer

Inspektionerna genomfördes på assistansanordnarens kontor. Vid inspektionen intervjuades verksamhetsansvarig och på önskemål från denne kunde någon eller några andra från ledningen också närvara. Frågor ställdes utifrån en intervjumall. För att få svar på frågeställningar kring kvalitet och rättssäkerhet ställdes frågor om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, dokumentation, genomförandeplaner, rutiner för lex Sarah, anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL, hantering av synpunkter och klagomål från barnen samt registerkontroll. Vid intervjun ställdes även frågor om personalens möjligheter till kompetensutveckling och handledning. I samband med intervjun kontrollerades om innehållet i verksamheten motsvarade tillståndet för verksamheten.

För att bedöma hur barnperspektivet beaktades och rätten till goda levnadsvillkor för barn ställdes frågor om barnens önskemål beträffande kultur- och fritidsaktiviteter kunde tillgodoses. Barnens delaktighet granskades genom att frågor ställdes kring hur verksamheten tog tillvara och hanterade barnens

synpunkter och om genomförandeplanerna användes för att göra barnen delaktiga i vardagen. Dessutom ställdes frågor om ledningssystem och barnperspektiv.

Dokumentationsgranskning

Vid inspektionen granskades dokumentationen kring barnet. I granskningen ingick den sociala dokumentationen inklusive genomförandeplaner samt hur den sociala dokumentationen förvarades. Dessutom kontrollerades om utdrag ur belastningsregistret inhämtades.

Barnsamtal

Samtal hölls med 19 barn, 9 flickor och 10 pojkar. Samtal med tillsynsmyndigheten avsåg de barn som omfattades av dokumentationsgranskningen. Bedömningen av om barnet kunde genomföra ett samtal gjordes av assistansanordnaren och eller föräldrar/vårdnadshavare. De aktuella barnen fick ett muntligt eller skriftligt erbjudande om samtal. Vid samtalen användes ett frågeformulär med öppna frågor. Vid samtalen deltog med få undantag en assistent eller förälder. Samtal genomfördes inte med barn under sju år.

Redovisning av resultat

Redovisningen av resultaten bygger på innehållet i besluten från inspektionerna, vilka har intervjuer, dokumentationsgranskning och barnsamtal som grund.

Redovisningen har fokus på goda levnadsvillkor för barn och omfattar granskningsområdena kvalitet och rättssäkerhet samt barnperspektiv.

Inom området kvalitet och rättssäkerhet sker resultatredovisning kring ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, dokumentation och genomförandeplaner. Här redovisas även om det fanns rutiner för lex Sarah, anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL och klagomålshantering. Kontroll av utdrag ur belastningsregistret och verksamhetens tillstånd, personalens möjligheter till kompetensutveckling och extern handledning presenteras också här.

Barnperspektivet i verksamheterna redovisas utifrån frågeställningarna

- ⊕ om verksamheterna arbetar med ledningssystemet utifrån ett barnperspektiv, och/eller om det i övrigt framkommer i besluten att barnperspektivet, barns behov och/eller bästa beaktas,
- ⊕ om assistenterna använder genomförandeplanen för att göra barnen delaktiga i sin vardag och eller om barnen på annat sätt är delaktiga,
- ⊕ om barnens önskemål rörande kultur- och fritidsaktiviteter tillgodoses.

Avslutningsvis redovisas barnens perspektiv genom resultat från samtal med barn.

Den 1 juni 2013 tog Inspektionen för vård och omsorg, IVO, över ansvaret från Socialstyrelsen för tillsyn av hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt LSS samt viss tillståndsprövning. För att förenkla framställningen används därför genomgående ordet tillsynsmyndigheten i resultatredovisningen.

Personlig assistans för barn – Tillsyn av enskilda assistansanordnare
Artikelnr: IVO 2014-1
Utgiven i januari 2014

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon: 010-788 50 00
registrator@ivo.se
www.ivo.se

