

Rapport avseende granskning av Till- syn och omsorg - psykiskt funktions- nedsatta

Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Granskningsresultat	4
3. Revisionell bedömning	9
4. Bilagor	10

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat vård- och omsorgsnämndens verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning.

Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om vård- och omsorgsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning.

Revisionskriterier

Granskningen har huvudsakligen utgått från Socialtjänstlagen samt interna policyer, riktlinjer, regler och anvisningar.

Svar på revisionsfrågan

Vi bedömer att nämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning. Granskningen har dock visat på ett antal utvecklingsområden.

Iakttagelser

Nämnden har genomfört en ambitiös inventering av levnadsförhållandena för de personer som redan är kända av förvaltningen. Levnadsförhållandena för övriga personer inom målgruppen har dock inte kartlagts.

Nämnden har under de senaste åren inte heller genomfört någon undersökning av hur personerna i målgruppen upplever kommunens insatser.

Nämnden bedriver viss uppsökande verksamhet men det saknas en systematisk uppsökande verksamhet för personer som inte själva aktivt söker kontakt.

Samarbetet med andra myndigheter och ideella organisationer uppges överlag fungera väl. Samarbetet med landstinget behöver dock utvecklas på verksamhetsnivå för att fungera på ett ändamålsenligt sätt.

Genom Mica arbetar nämnden för att personer med psykisk funktionsnedsättning får en meningsfull sysselsättning. Nämnden arbetar även för att individen ska få bo på ett sätt som är anpassat efter individens behov av särskilt stöd, bland annat genom att tillhandahålla särskilda boendeformer och genom utveckling av boendestöd.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi:

- att nämnden även kartlägger levnadsförhållandena för personer med psykisk funktionsnedsättning som inte redan har en etablerad kontakt med vård och omsorg.
- att nämnden utvecklar den uppsökande verksamheten så att nämndens insatser även når den del av målgruppen som inte själva aktivt söker kontakt.
- att samarbetet med landstinget utvecklas med samverkansformer och forum på verksamhetsnivå.
- att det genomförs undersökningar av hur personerna i målgruppen upplever kommunens insatser.

Östersund den 26 februari 2014

DELOITTE AB

Marianne Harr
Kundansvarig

Torbjörn Bengtsson
Projektledare

Mattias Holmetun
Projektmedarbetare

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Kommunen har enligt Socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att alla som bor och vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som var och en behöver.

Kommunen ska verka för att personer som av fysiska, psykiska eller av andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Kommunen ska även medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter dennes behov.

Kommunens ska bedriva en uppsökande verksamhet och informera om den verksamhet som bedrivs.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat vård- och omsorgsnämndens verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning.

Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om vård- och omsorgsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning. Med ändamålsenlig avses i detta sammanhang om kommunen lever upp till bestämmelserna i Socialtjänstlagen.

Underliggande revisionsfrågor:

- Genomförs kartläggningar av levnadsförhållandena i kommunen för människor med psykisk funktionsnedsättning?

- Bedriver nämnden uppsökande verksamhet för människor med psykisk funktionsnedsättning?
- Planerar och genomför nämnden insatser i samverkan med landstinget och andra samhällsorgan och organisationer?
- Arbetar nämnden för att personer med psykisk funktionsnedsättning får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter individens behov av särskilt stöd?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av:

- kap 5, 7-8a §§, Socialtjänstlag (2001:453)
- interna policyer, riktlinjer, regler och anvisningar.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunens verksamhet avseende vuxna personer med psykisk funktionsnedsättning.

Metod

Granskningen genomförs genom dokumentanalyser och intervjuer. Intervjuer har genomförts med berörda tjänstemän, representanter för psykiatri inom Jämtlands läns landsting

och Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH Gnistorna i Östersund). En förteckning av de som intervjuats framgår av bilaga 1.

Granskningsrapporten har faktagranskats av samtliga intervjuade.

2. Granskningsresultat

Kartläggning av levnadsförhållanden

Enligt Socialtjänstlagen är kommunen skyldig att göra sig förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med psykiska funktionshinder. En god kännedom om målgruppen och dess behov är en av de viktigaste förutsättningarna för att förtroendevalda och tjänstemän ska kunna fullgöra sitt ansvar för planering och styrning av kommunens verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning¹.

PRIO-inventering

Östersunds kommun har under år 2013 genomfört en inventering av målgruppen, personer med psykisk funktionsnedsättning. Inventeringen har genomförts inom ramarna för Regeringens satsning för att förebygga psykisk ohälsa och att förbättra vården och omsorgen för personer med psykisk ohälsa (PRIO). Enligt de intervjuade har kommunen erhållit ca 1,1 miljoner kr i statliga stimulansmedel för genomförd inventering.

Kommunens inventering har syftat till att ge en tydligare bild av kommunens verksamheter, främst avseende målgruppens boende och sysselsättning. Inventeringen skulle även leda till en dokumenterad analys som beskriver målgruppens storlek och hur väl behoven är tillgodosedda när det gäller boende och

sysselsättning.² Inventeringen har genomförts i samråd med Jämtlands Läns Brukarråd.

Vid inventeringen har vård- och omsorgsnämnden utgått från den nationella psykiatrisamordnarens definition av målgruppen: *”personer med psykisk funktionsnedsättning som upplever väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter på viktiga livsområden. Dessa svårigheter ska ha funnits eller kan antas komma att bestå under en längre tid. Svårigheterna kan bestå av funktionshinder, det vill säga begränsningar som uppstår i relation mellan en person med funktionsnedsättningar och brister i omgivningen, eller vara en direkt effekt av funktionsnedsättningen.”*

De intervjuade uppger att direktiven från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) blev försenade vilket medförde att genomförandet av inventeringen fick avgränsas till att omfatta en enkätundersökning avseende personer som redan var kända av vård- och omsorgsförvaltningen.

Enkäterna besvarades i de flesta fallen av personal som arbetar nära den identifierade målgruppspersonen.

Resultatet av genomförd inventering redovisas i en analysrapport³ där slutsatserna är att kommunen saknar en social mötesplats dit personer kravlöst kan gå utan att ha ett aktuellt beslut om insats från kommunen samt att kommunens boendestöd

¹ Att inventera behov, Inventering av gruppen personer med psykisk funktionsnedsättning, Socialstyrelsen, 2012

² Rapport: Planering PRIO-inventering Östersunds kommun 2013

³ Rapport: Analys PRIO-inventering Östersunds kommun 2013

bör vidareutvecklas så att det kan omfatta fler av inventeringens målgrupp. Enligt förvaltningschefen har dessa två aktiviteter dock varit planerade sedan tidigare.

I rapporten har även Jämtlands läns brukarråd lämnat sina sammanfattande kommentarer. Även av dessa kommentarer framgår att en träffpunkt vore bra för att minska ensamheten för inventeringens målgrupp.

Av analysrapporten framgår storleken på den del av målgruppen som redan är känd av vård- och omsorgsförvaltningen (236 personer). Kommunen har dock, enligt de intervjuade, inte genomfört någon kartläggning av den totala målgruppen. Vid uppskattningar om den totala målgruppen utgår de intervjuade ifrån Socialstyrelsens beräkning att 0,7-1 % av den vuxna befolkningen är personer med en psykisk funktionsnedsättning.

Enligt de intervjuade har det, under de senaste åren, inte genomförts någon undersökning av hur personerna i målgruppen själva upplever kommunens insatser. Av brukarrådets kommentarer i analysrapporten framgår att de haft möjlighet att framföra sina åsikter men att de önskar att kommunen vid nästa inventering även genomför intervjuer med brukarna.

Enligt de intervjuade pågår ett arbete med att anpassa ett enkätverktyg, Pict-O-Stat, för att på ett bättre sätt kunna inhämta brukares synpunkter.

Uppsökande verksamhet

Enligt Socialtjänstlagen ska nämnden bedriva en uppsökande verksamhet och informera om vilka insatser kommunen kan erbjuda som stöd för enskilda personer.

Enligt förvaltningschefen genomförs i dagsläget inte något systematiskt uppsökande arbete.

Boendestöd

De boendestödjare som finns inom kommunen utför dock en uppsökande verksamhet i viss utsträckning. Boendestödet, som infördes hösten 2013, är ett komplement till hemtjänsten och finns för personer som bor i eget boende och behöver stöd med att få ordning och struktur i vardagen, t.ex. hjälp med att se vilket nätverk som finns omkring personen och se vilket stöd som kan erhållas där, hjälp med att se över dygnsrytmen och hjälp med att utveckla sociala kontakter.

Enligt de intervjuade har boendestödet kommit till efter att det konstaterats att personer med psykisk funktionsnedsättning inte alltid fick det stöd och den hjälp de behövde via hemtjänsten. Hemtjänstens arbetssätt passar inte alltid för denna målgrupp då dessa personer ofta behöver ha samma personal som kommer på besök samt att de inte alltid öppnar och tar emot besöken. I de senare fallen behöver de någon som återkommer vid ett eller flera senare tillfällen på dagen för att se om de vill ta emot besöket.

Boendestöd beslutas av biståndshandläggare och en beställning skickas från biståndshandläggare till boendestödjarna. Boendestödsbesök görs endast efter beslut/beställning.

De intervjuade uppger att biståndsenheten ibland får information från släkt/vänner/allmänhet om personer som skulle kunna behöva kommunens stöd. Enligt uppgift har kommunen som rutin att alltid ta kontakt med dessa personer om det inte är personer som tidigare tackat nej till stöd. I viss mån kan boendestödjarna hantera sådana kontakter.

Mobila teamet

Mobila teamet arbetar vid ett särskilt boende för psykiskt funktionshindrade och besöker även personer i deras hem. Enligt uppgift kommer dock boendestödet att på sikt överta det mobila teamets ärenden utanför det särskilda boendet.

Verksamheten finansieras av vård- och omsorgsnämnden, socialnämnden och landstinget.

Personliga ombud

Inom kommunen finns, sedan juli år 2013, personliga ombud⁴ som stödjer och hjälper personer som har omfattande och långvariga funktionshinder. Ombuden kan hjälpa individen att se och beskriva det behov av stöd och hjälp i samhället som den enskilde har, t.ex. avseende personlig ekonomi, daglig sysselsättning, boende, fritid och vid kontakter med olika myndigheter.

Social mötesplats

Som beskrivits ovan visade PRIO-inventeringen på ett behov av en social mötesplats dit personer kan gå utan att ha ett aktuellt beslut om insats från kommunen. Enligt förvaltningschefen har vård- och omsorgsnämnden gett förvaltningen i uppdrag att starta upp en mötesplats där även öppen verksamhet ska bedrivas. I lokalerna är det bland annat tänkt att det ska finnas ett café tillsammans med kontor för de personliga ombuden.

Information om insatser

Information om de insatser som kommunen kan erbjuda har sammanställts i en broschyr som läggs ut på strategiska platser och delas ut enskilda personer. Information om de insatser som kommunen kan erbjuda finns även tillgänglig på kommunens webbplats, inklusive nämnda broschyr.

De intervjuade ser boendestödjarna, de personliga ombuden och brukarorganisationerna som bra kanaler för att nå ut med

information till personer med psykisk funktionsnedsättning som kommunen inte har kännedom om. Förhoppningen är att information ska spridas från mun till mun och att personer som behöver stöd tar kontakt med kommunen.

De intervjuade har även förhoppningar om att den nya mötesplats som håller på att byggas upp ska bidra till spridning av information om de insatser som kommunen kan erbjuda.

Samverkan med andra organisationer

I Socialtjänstlagen framhålls att nämnden ska planera sina insatser för människor med psykiska funktionshinder i samverkan med landstinget och andra organisationer.

Samverkan med brukarorganisationer

Som beskrivits ovan har PRIO-inventeringen genomförts i samverkan med Jämtlands Läns Brukarråd. Vid intervju med företrädare för RSMH har framkommit att föreningen upplever att kommunen satsar på att utveckla brukarsamverkan och att kommunen verkligen försöker bedriva en verksamhet där brukarna har möjlighet att påverka. Vidare upplevs vård- och omsorgsnämndens ledamöter som engagerade och intresserade av frågor som rör psykiskt funktionsnedsatta.

Samverkan med landstinget och övriga kommuner

Genom Regionförbundet Jämtlands län samverkar kommunen med landstinget och övriga av länets kommuner. Kommunerna och landstinget har bland annat tecknat en överenskommelse, i enlighet med Socialtjänstlagen, om samarbete mellan kommu-

⁴ 2,7 tjänster som även stödjer personer i Åre kommun och Strömsunds kommun

nerna och landstinget gällande personer med psykiska funktionsnedsättningar. Överenskommelsen syftar till att ge förtroendevalda, chefer och andra beslutsfattare vägledning och direktiv för arbetet med långsiktiga strukturer för samverkan och ansvarsfördelning. Som ett komplement till överenskommelsen har kommunerna och landstinget även antagit en handlingsplan för samverkan kring psykiska funktionsnedsättningar⁵.

Enligt de intervjuade finns ett antal olika forum för samverkan mellan kommunerna och landstinget. Det finns dock inget specifikt forum för samverkan mellan Östersunds kommun och landstinget.

Samverkan mellan kommunen och landstinget uppges fungera relativt bra på ledningsnivå (förtroendevalda och högre tjänstemän). Däremot framkommer det vid intervjuerna att det i den dagliga verksamheten fungerar mindre bra och för att det ska fungera i vardagliga verksamheten anser de intervjuade att samverkan behöver utvecklas mellan de som utför klientarbete. Samarbetsproblemen upplevs av landstinget som större gentemot Östersunds kommun jämfört med övriga kommuner i länet.

Inom landstinget upplevs det som problematiskt att kommunen har delat upp ansvaret mellan två nämnder och förvaltningar. Kommunen har genom sin organisation många kontaktytor och landstinget har svårt att veta vem/vilka på kommunen som de ska kommunicera med.

Även inom kommunen uppges att gränsdragningen mellan socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden till viss del kan upplevas som otydlig och skapa problem, t.ex. vid en kombination av psykisk funktionsnedsättning och hemlöshet. Inom kom-

munen har dock upprättats en överenskommelse om samverkan mellan socialförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen för hantering av ärenden där det bedöms finnas behov av samverkan mellan de två förvaltningarna.

Vid våra intervjuer framkom en önskan att kommunen och landstinget kunde dela mer information om respektive organisations processer för att skapa större kunskap och förståelse för varandras arbetssätt.

Samordnad individuell plan

Om den enskilde har behov av insatser både från kommunen och från landstinget ska kommunen tillsammans med landstinget upprätta en individuell plan.

PRIO-inventeringen visar att SIP finns för ca 16 % av de inventerade individerna och av brukarrådets kommentarer i analysrapporten framgår att de anser att SIP inte används tillräckligt mycket. Enligt brukarrådet skulle SIP kunna användas för många fler och de anser att det verkar finnas ett behov av ytterligare information i alla organisationer, samtidigt som information måste ut till de enskilda individerna.

I kommunens analys lyfts vikten av att arbeta vidare med informationsspridning avseende SIP

För samordnad vårdplanering för patienter inom landstingets slutenvård används IT-systemet Meddix. Systemet används för att dela information om enskilda personers vård och omsorg mellan landstinget och kommunen. För övriga patienter finns en särskild mall för samordnad individuell vårdplanering (SIP).

⁵ Handlingsplan för samverkan i Jämtlands län kring psykiska funktionsnedsättningar 20140101-20161231

Sysselsättning och boende

Enligt Socialtjänstlagen ska kommunen medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter dennes behov av särskilt stöd. Kommunen ska inrätta bostäder med särskild service för de som behöver sådant boende.

Boende

Som nämnts tidigare syftade PRIO-inventeringen i första hand till att ge en tydligare bild av kommunens verksamheter avseende målgruppens boende och sysselsättning.

Inventeringen visar att samtliga identifierade individer har ett stadigvarande boende inom kommunen varav ca 72 % bor i:

- ordinärt boende med praktiskt stöd i hemmet från socialtjänsten,
- särskilda boendeformer för äldre enligt Socialtjänstlagen eller
- bostad med särskild service i kommunen enligt Socialtjänstlagen eller Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Som beskrivits ovan har kommunen inrättat boendestöd för de personer som bor i eget boende men behöver kommunens stöd.

Sysselsättning

Inom kommunen bedrivs daglig verksamhet för målgruppen inom Mica (Människan i centrum – arbete). Inom Mica har kommunen utvecklat en metod för att hjälpa människor med funktionshinder att komma i arbete på riktiga jobb. Metoden bygger på att skapa förutsättningar för individen att, i tre steg, utvecklas, närma sig arbetslivet och delta i samhällsutvecklingen på egna villkor. I de olika stegen får individen lära sig att hantera situationer som de flesta människor möter i sitt arbetsliv. Personaltöd från Mica ges efter behov.

Det första steget är en introduktion i arbetslivet där individens önskemål med arbetsträning utvecklas i en anpassad miljö i egna lokaler. I detta steg skapas förutsättningar för individen att utifrån sitt funktionshinder kunna utföra olika arbetsmoment.

I det andra steget arbetar de funktionshindrade i en realistisk miljö på arbetsplatser ute i samhället med stöd av personal.

I det tredje steget arbetar individen själv ute på en arbetsplats men får stöd av en arbetskonsult från Mica utifrån individens behov.

Av PRIO-inventeringen framgår att drygt 65 % av de identifierade individerna har sysselsättning inom kommunal dagverksamhet. Vidare visar inventeringen att i stort sätt alla individer har någon form av sysselsättning/arbete (för en person saknas uppgifter).

Kommunen deltar även i ett EU-projekt, Arbetslivscenter, tillsammans med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Jämtlands läns landsting för att skapa förbättrade samverkansstrukturer och metoder i arbetet med personer som av olika anledningar befinner sig i ett utanförskap från den reguljära arbetsmarknaden, utbildning eller andra sysselsättningsåtgärder.

Projekttagarna, som är mellan 18 och 65 år, får bland annat möjlighet till en arbetsprövning i reell arbetsmiljö eller en möjlighet att pröva på sin studieförmåga.

3. Revisionell bedömning

Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning. Granskningen har dock visat på ett antal utvecklingsområden.

Kartläggning av levnadsförhållanden

Nämnden har genomfört en ambitiös inventering av levnadsförhållandena för de personer som redan är kända av vård- och omsorgsförvaltningen. Levnadsförhållandena för de personer som tillhör målgruppen men som kommunen inte redan känner till har dock inte kartlagts.

Nämnden har inte heller genomfört någon undersökning av hur personerna i målgruppen själva upplever kommunens insatser.

Uppsökande verksamhet

Granskningen visar att kommunen bedriver och utvecklar uppsökande verksamhet riktad till personer som redan har en etablerad kontakt med kommunen. Viss uppsökande verksamhet bedrivs också i de fall kommunen har fått indikationer från en individs omgivning om att det kan finnas ett behov av stöd.

Kommunen saknar dock en systematisk uppsökande verksamhet för personer som inte redan har hjälp och stöd från kommunen.

Samverkan med andra organisationer

Både PRIO-inventeringen och de intervjuer vi genomfört visar att kommunen samarbetar med landstinget, övriga kommuner, statliga myndigheter och ideella organisationer vid planering och genomförande av verksamheten. Samarbetet uppges fungera bra i de flesta fallen. Samarbetet med landstinget uppges

fungera bra på ledningsnivå men behöver utvecklas på verksamhetsnivå för att fungera på ett ändamålsenligt sätt.

Sysselsättning och boende

Granskningen visar att nämnden, genom Mica, arbetar för att personer med psykisk funktionsnedsättning får en meningsfull sysselsättning.

Granskningen visar även att nämnden arbetar för att individen ska få bo på ett sätt som är anpassat efter individens behov av särskilt stöd, bland annat genom att tillhandahålla särskilda boendeformer och genom utveckling av boendestöd.

Som nämnts tidigare har nämnden under de senaste åren inte genomfört någon undersökning av hur personerna i målgruppen upplever kommunens insatser.

Rekommendationer

För att ytterligare utveckla verksamheten rekommenderar vi:

- att nämnden även kartlägger levnadsförhållandena för personer med psykisk funktionsnedsättning som inte redan har en etablerad kontakt med vård och omsorg.
- att nämnden utvecklar den uppsökande verksamheten så att nämndens insatser även når den del av målgruppen som inte själva aktivt söker kontakt.
- att samarbetet med landstinget utvecklas med samverkansformer och forum på verksamhetsnivå.
- att det genomförs undersökningar av hur personerna i målgruppen upplever kommunens insatser.

4. Bilagor

Bilaga 1 Intervjuade

Lars Liljedahl, Förvaltningschef, Vård- och omsorgsförvaltningen

Annelie Bengtsson, Sektorchef Förvaltningsövergripande, Vård- och omsorgsförvaltningen

Lars Backus, Sektorchef LSS, Vård- och omsorgsförvaltningen

Anna Lindegren, Projektledare, PRIO-inventeringen

Susanne Ågren, Verksamhetsutvecklare, Sektor hemtjänst

Jörgen Leding, Handläggare LSS

Anna-Maria Sundström, Verksamhetsutvecklare LSS

Marit Persson, Enhetschef Psykos, Jämtlands läns landsting

Cecilia Söderman, Tf Enhetschef Psykos, Jämtlands läns landsting

Ia Linusson, Tjänsteman, RSMH Gnistorna

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloitte Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloitte Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.