



Handläggare: Krister Eriksson
Telefon: 08-508 25 567

Till
Socialnämnden

Utredning avseende ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL

2 bilagor

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden beslutar att godkänna rapporten.
2. Socialnämnden godkänner förvaltningens redovisning och förslag till åtgärder.

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Socialförvaltningen har genomfört en fördjupad analys av insatsen ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL. Syftet har varit att klargöra hur stadens riktlinjer tolkas och tillämpas, utvecklingen av insatsen samt förutsättningarna för utförandet. Förvaltningen kan bl a konstatera att det finns ett antal åtgärder som behöver göras för att stadens riktlinjer ska uppnå sitt syfte och det behövs ett tydligare och enhetligare regelverk kring ledsagning. Utförandegraden av ledsagning är påfallande låg i staden och förvaltningen kommer att fortsätta analysen av ett antal möjliga orsaker till det.

Ärendets beredning

Detta ärende har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, strategiska enheten. Rådet för funktionshinderfrågor har behandlat ärendet den 15 maj 2012.

Bakgrund

Socialförvaltningen har uppmärksammat att det råder oklarheter i ett antal frågor som rör ledsagning bl a när det gäller praxis i fråga om rätten till ledsagning och huruvida stadsdelsnämnderna gör olika bedömningar om rätten till ledsagning.

Förvaltningen har uppdragit åt konsultföretaget Karlöf Consulting att i samarbete med förvaltningen genomföra en fördjupad analys, såväl från beställarperspektiv som från utförarperspektiv. Uppdraget har genomförts under mars och april 2012 och resultatet presenteras i den rapport som bilagts detta ärende.

Utredningen

Utgångspunkten för utredningen har varit stadens riktlinjer ”Handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning”. Utredningen har genomförts i form av djupintervjuer, granskning av avslag samt sammanställning och analys av statistik enligt följande:

- Intervjuer med representanter för brukarorganisationerna NHR, DHR, SRF och FUB.
- Intervjuer med tjänstemän på socialförvaltningen
- Intervjuer med biståndshandläggare från fyra utvalda stadsdelsförvaltningar
- Intervjuer med fyra utförare
- Statistik

Observationer från utredningen

Av utredningen framgår att det under en femårsperiod skett en *ökning av antalet beslut på ca 14 %*. Detta ska inte tolkas som att antalet brukare ökat i samma omfattning eftersom en brukare kan ha flera beslut. Däremot framgår att det under samma femårsperiod skett en markant *minskning av antalet timmar per beslut*, en minskning på ca 16 %. I intervjuerna framkommer att vissa brukargrupper som tidigare fått beslut enligt LSS numera får ledsagning med stöd av SoL.



Minskningen av antalet timmar för dessa grupper är sannolikt större än de 16 % som anges ovan.

Antalet utförda timmar har under femårsperioden 2007 – 2011 ökat med 18 % vilket innebär att den enskilde använt fler av sina beviljade timmar. Utredningen kan dock konstatera att diskrepansen mellan beviljade timmar och utförda timmar är stor, med en utförandegrad på 64 % år 2011.

Stadens riktlinjer

Det finns en god kännedom om riktlinjerna och biståndshandläggarna uppfattar sig ha en god kunskap om riktlinjernas innehåll. Viss kritik framförs mot att de är så öppna men samtidigt är det av betydelse att det finns utrymme för den individuella tolkning som är av stor vikt vid bedömningen.

På grund av sin generella karaktär och genom sin avsaknad av t ex indikation kring antalet timmar som ska beviljas, blir riktlinjerna underordnade ärendedragningar, praxis och övrig mer specifik information i den aktuella bedömningen. Riktlinjerna upplevs också mer generösa än lagar och praxis och utifrån kravet på en budget i balans blir detta en ytterligare orsak till att riktlinjerna inte blir styrande.

Kritik har också framförts om att riktlinjerna inte revideras i samma takt som domar och rättspraxis. Vägen från förslag till beslut i kommunfullmäktige upplevs som alltför lång.

En situation där stadsdelar tolkar domar och rättspraxis snarare än riktlinjerna kan bidra till skillnader i tolkningar mellan stadsdelar och kan även leda till en felaktig utgångspunkt vid bedömningen.

Biståndsbedömning

Samtliga intervjuade är överens om att den individuella bedömningen är viktig och alla stadsdelar är också tydliga med att en individuell bedömning alltid görs. Flertalet biståndshandläggare menar att man idag gör utförligare utredningar av de enskildas hela livssituation jämfört med tidigare och om det finns andra förutsättningar i den enskildes livssituation som bidrar till att bryta isolering. Sammantaget har detta lett till en minskning av antalet beviljade timmar.

Bedömningen påverkas också av skillnaderna mellan de två lagrummen LSS och SoL. Enligt stadens riktlinjer ska *"ledsagning som bistånd enligt SoL inte innebära några begränsningar jämfört med ledsagarservice enligt LSS"*. Denna



effekt uppnås inte idag eftersom riktlinjerna inte används som primärt styrdokument.

Information och specifikation

Intervjuerna visar att det finns önskemål om bättre specifikation t ex vad som är ledsagning, när den bör ges som insats, hur beställningen ska se ut och vilken roll utföraren har. Flera av brukarorganisationerna beskriver att det är otydligt vilka kriterier ansökan bedöms på och många upplever att besluten skiljer sig åt beroende på vad den enskilde lagt tyngdpunkten på i sin ansökan.

Biståndshandläggaren har genom utredning och bedömning god insikt i hur den enskildes livssituation ser ut men i momentet beställning förs endast en liten del av denna information vidare till utföraren vilket medför ett kunskapsglapp dem emellan.

Den enskildes förväntningar

Brukarorganisationernas kritik mot insatsen ledsagning riktar sig såväl mot bedömning och beslut som mot utförandet av insatsen. När det gäller bedömning och beslut rör det sig t ex om att antalet beviljade timmar minskat, att besluten skiljer sig åt mellan stadsdelar och att biståndshandläggarna inte har tillräcklig kunskap om vad olika funktionsnedsättningar leder till för behov av insatser.

När det gäller utförandet har kritiken handlat om missnöje med ledsagaren, frågor kring av- och ombokning och om vad som är möjligt att göra med sin ledsagare och vem som betalar för det.

Utförande

Det är inte bara mellan stadsdelarna som det finns skillnader utan även mellan utförarna. Vid intervjuerna med utförarna framkommer att deras regler och praxis skiljer sig från varandra på flera områden. De utförare utredningen träffat uttrycker ett behov av tydligare regler för hur staden ser på ledsagning. Exempel på regler som behöver förtydligas är vad ledsagning bör ges till och inte ges till samt vilka omkostnader för ledsagaren som utföraren bör täcka. Regler för detta finns i förfrågningsunderlag för LOV men anses inte tydliga nog.

Det har kommit många synpunkter på att antalet beviljade timmar per enskild är för lågt. Samtidigt ligger utförandegraden av ledsagning på ett genomsnitt av 64 % för hela staden. En utförandegrad på denna nivå i kombination med ett uttryckt missnöje över att för få timmar beviljats är anmärkningsvärt, anser utredningen.



Under intervjuerna har ett antal möjliga orsaker framkommit som förklaring till den låga utförandegraden.

Det finns för närvarande 54 utförare av ledsagning och ca 900 personer med ett aktivt beslut om ledsagning vilket ger ett genomsnitt av 17 personer per utförare. Vid genomgång av statistik visar det sig att flera utförare har haft mycket få, om ens några ledsagningsuppdrag det senaste året. Denna situation komplicerar möjligheten för små utförare att hålla sig ajour med kunskap och rutiner runt ledsagning.

En del utförare har uppmärksammat utredningen på att den minskning av beslutat antal timmar som skett det senaste året har fått effekten att enskilda väljer att dela upp sin ledsagningstid med resultat att ledsagningsuppdragen blivit fler och kortare. Detta leder till ett bemanningsproblem hos utförare med många timanställda då det är svårt att få personal till denna typ av korta uppdrag.

Utredningens slutsatser

Riktlinjerna

Utredningens uppfattning är att stadens riktlinjer inte uppnår sitt syfte att säkerställa likabehandling i staden och att ge stöd och vägledning i det praktiska arbetet med att tolka lagstiftningen i den individuella bedömningen. Som tidigare nämnts i rapporten uppfattas riktlinjerna för ”generösa” med hänsyn till stadsdelarnas budgetläge och flera har angivit att man istället söker stöd i domar och praxis för sin bedömning. Ytterligare ett skäl till att riktlinjerna inte får effekt är den långa tid det tar från uppdatering till beslut i kommunfullmäktige.

Slutsats:

- Det krävs en ökad tydlighet och dialog om hur riktlinjerna ska användas, exempelvis i relation till domar och praxis
- De bör kompletteras med mer specifik information som kan stödja de individuella bedömningar som görs
- Riktlinjerna behöver snabbt kunna uppdateras när förändringar i lagar och praxis sker

Biståndsbedömning

Utredningens uppfattning är att man kommit långt vad gäller likabehandling inom respektive stadsdel, däremot är det mycket få exempel på initiativ som bidrar till likabehandling över hela staden.



Slutsats:

- De exempel på stöd i arbetet som utredningen sett lokalt på stadsdelarna behöver i princip byggas upp centralt om man vill minska de lokala variationerna

Skillnader i bedömning mellan SoL och LSS

I riktlinjerna anges att bedömningen enligt SoL inte ska innebära några begränsningar jämfört med ledsagarservice enligt LSS. Utredningen har dock uppmärksammat betydande skillnader i bedömningen mellan SoL och LSS.

Slutsats:

- Det behövs tydligare information om vilken roll SoL och LSS ska spela i bedömningen

Behov av enhetliga regler kring ledsagning

Det finns ett antal variationer när det gäller hur utförarna tillämpar vissa regler och det beror på att man som utförare upplever en otydlighet om vad som gäller för t ex omkostnadsersättning till ledsagare, av- och ombokningsregler.

Slutsats:

- Staden behöver säkerställa att information är tillgänglig för samtliga utförare men även för beställare och brukare så att det blir tydligt när någon utförare avviker från överenskommet regelverk.

En påfallande låg utförandegrad

Trots en ökning av antalet utförda timmar de senaste åren är utförandegraden i genomsnitt 64 % för hela staden vilket får till konsekvens att den enskilde inte får den ledsagning som biståndshandläggaren bedömt att den enskilde har behov av.

Slutsats:

- Det glapp i ansvar och information som vi uppfattar uppstår mellan beställare och utförare behöver överbryggas.
- En utökad diskussion i staden om skälen till den låga utförandegraden, beror det på felaktiga bedömningar eller finns det faktorer som hindrar den enskilde att använda det stöd som han/hon fått rätt till?

Den enskildes förväntningar

Utredningen konstaterar att det finns en diskrepans i förväntningar mellan vad den enskilde anser att ledsagning ska vara till för och vad biståndshandläggaren anser om detsamma.



Slutsats:

Det finns utrymme för att än tydligare specificera vad ledsagning är och vad den ska ges respektive inte ges till. Detta för att öka samsynen om insatsen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen har tagit del av utredningen och i det följande redovisas dels det arbete som förvaltningen fortlöpande gör för att säkerställa likställigheten i staden och dels förvaltningens förslag till åtgärder i vissa delar av biståndshandläggning och utförande av ledsagarservice och ledsagning.

Riktlinjerna

Utredningens slutsats är att riktlinjerna inte har den styreffekt som är önskvärt. Riktlinjerna uppnår inte syftet att säkerställa likabehandling vad gäller ledsagarservice och ledsagning.

I det kontinuerliga arbete som förvaltningen bedriver ingår utbildningar om stadens riktlinjer för handläggning av stöd och service till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Förvaltningen har också återkommande utbildningar när det gäller nyheter i rättspraxis. Vidare pågår ett arbete med att ta fram stadsgemensamma riktlinjer för Lex Sarah. Utbildningarna vänder sig till samtliga biståndshandläggare och beställarchefer.

För närvarande pågår en revidering av riktlinjerna, utöver det förslag från september 2010 som beslutades av kommunfullmäktige i februari 2012. Revideringen sker mot bakgrund av att flera lagförändringar och domar från Högsta förvaltningsdomstolen har tillkommit under 2011.

I utredningen framgår att kritik har riktats mot att riktlinjerna inte uppdateras i samma takt som domar och rättspraxis. Förvaltningen har i samarbete med juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret utarbetat en modell som innebär att i de fall rättsliga avgöranden tillkommer som påverkar aktuella riktlinjer utarbetar stadsledningskontorets juridiska avdelning rekommendationer i avvaktan på att riktlinjerna omarbetas. I inledningen till riktlinjerna har förvaltningen informerat om detta.

Biståndsbedömning



Utredningen framhåller att de exempel på stöd i arbetet som sker lokalt på stadsdelsförvaltningarna behöver byggas upp centralt i stället om man vill minska de lokala variationerna.

Förvaltningen ansvarar sedan 2011 för ett så kallat Tillämpningsnätverk för riktlinjefrågor som består av 1 – 2 utsedda representanter från stadsdelsförvaltningarnas beställarenheter. Syftet med nätverket är att understödja användandet och tillämpningen av stadens riktlinjer som verktyg för att säkerställa rättssäkerhet och likställighet i handläggningen.

Flertalet biståndshandläggare som utredningen intervjuat lyfter fram att man idag gör utförligare utredningar av den enskildes hela livssituation än vad som tidigare gjorts. Skälet till detta är bl a utredningsinstrumentet DUR.

DUR (Dokumentation, Utredning, Resultat) är ett strukturerat utredningsmaterial som används med syfte att öka kvaliteten och rättssäkerheten i myndighetsutövningen både för den enskilde och för biståndshandläggaren. DUR började användas 2010 och 2011 genomförde förvaltningen en uppföljning av användandet av DUR i stadsdelsförvaltningarna. I vissa stadsdelsförvaltningar används DUR FH i alla eller nästan alla ärenden medan utredningsinstrumentet inte används i lika stor utsträckning i andra. Uppföljningen kommer att fortgå.

Utvecklingsarbetet i staden fortsätter och DUR FH Vuxna kommer att kompletteras med ett DUR FH Barn, som ska användas vid utredning, dokumentation och uppföljning som rör barn med funktionsnedsättning.

Skillnader i bedömning mellan SoL och LSS

Kommunfullmäktige har beslutat att bedömningen av ledsagning som bistånd enligt SoL inte ska innebära några begränsningar jämfört med ledsagarservice enligt LSS. Utredningen har dock uppmärksammat betydande skillnader i bedömningen mellan SoL och LSS avseende ledsagarservice och ledsagning. I det pågående arbetet med revidering av riktlinjerna kommer förvaltningen att beakta vad som framkommit i utredningen.

Behov av enhetliga regler kring ledsagning

Förvaltningen instämmer i utredningens uppfattning att informationen till utförare, beställare och de enskilda behöver förtydligas och bli mer tillgänglig. Det regelverk som ligger till grund för ledsagning behöver kommuniceras på ett tydligare sätt och uppföljningen av regelverket måste intensifieras.



Förfrågningsunderlagen för ledsagning revideras en gång per år och vid nästa tillfälle för revidering kommer förvaltningen att förtydliga de frågor som kommit fram i utredningen vad gäller regelverket. De delar som påverkar riktlinjerna kommer att arbetas in där. Förvaltningen kommer även att ta fram en modell för en mer lättillgänglig och tydlig information till såväl de enskilda som utförare och beställare när det gäller regelverket för ledsagning, t ex regler för omkostnader.

En påfallande låg utförandegrad

Trots en ökning av antalet utförda timmar de senaste åren är utförandegraden över staden endast 64 % i genomsnitt. Utredningen menar att en utförandegrad på denna nivå i kombination med ett uttryckt missnöje över att för få timmar beviljats är anmärkningsvärt. Under de intervjuer utredningen genomfört har det framkommit nio olika möjliga skäl till att utförandegraden är så låg.

Förvaltningen kommer att analysera de olika antagandena för att om möjligt fastslå de faktiska orsakerna till den låga utförandegraden.

Den enskildes förväntningar

Utredningen konstaterar att det finns en diskrepans i förväntningar mellan vad den enskilde anser att ledsagning ska vara till för och vad biståndshandläggaren anser om detsamma.

Förvaltningen kommer, som ovan redovisats, att göra en översyn av regelverket för ledsagning, förtydliga informationen och klargöra vad som är ledsagning och vad som inte är ledsagning. Detta sammantaget förväntas leda till en större samsyn om vad ledsagning är och vad man som enskild kan förvänta sig att få genom insatsen.

Bilagor:

1. Utredning avseende insatserna ledsagarservice och ledsagning i Stockholms stad, Karlöf Consulting
2. Ledsagarservice, statistik, Karlöf Consulting