

Utredning avseende insatserna ledsagarservice och ledsagning i Stockholms stad

*Karlöf Consulting
Marie Froment och Anna Westling*

Innehåll

Summering	3
Inledning	5
Syfte	5
Omfattning.....	5
Genomförande	6
Intervjuer	6
Avslag, delavslag och beslut	6
Statistik.....	7
Sammanställning och analys.....	7
Beskrivning ledsagarservice och ledsagning	8
Observationer från utredning	10
Ledsagning över tid	10
Det finns variationer mellan stadsdelar	12
Stadens riktlinjer.....	14
Biståndsbedömning	16
Information och specifikation	18
De enskildas förväntningar	19
Utförande.....	20
Slutsatser	23

Summering

Karlöf Consulting har haft i uppdrag att genomföra en analys av insatserna ledsagarservice och ledsagning inom Stockholms stad, för att klargöra hur kravet på likställdhet och tillgänglighet enligt stadens riktlinjer följs. Uppdraget har också syftat till att beskriva utvecklingen av ledsagarservice och ledsagning, liksom förutsättningar för utförandet av insatserna.

Utredningen har gjorts genom statistikgenomgång från stadens verksamhetssystem, samt intervjuer med socialförvaltningen, intresseorganisationer, representanter från fyra stadsdelsförvaltningar samt fyra utförare.

Observationer

Genom utredningen har vi kunnat göra ett antal observationer.

- Över en femårsperiod har antalet beslut avseende insatser för ledsagning ökat, däremot har antalet timmar per beslut minskat.
- Det finns stora variationer mellan stadsdelsförvaltningarna vad gäller beslutade timmar. Variationerna minskar dock när man jämför utförda timmar.
- Det finns även betydande variationer vad gäller andelen ansökningar som får avslag mellan de stadsdelsförvaltningar vi undersökt.
- En faktor som bidragit till minskning i beviljade timmar är mer noggranna utredningar och högre krav på exempelvis läkarintyg.
- Stadens riktlinjer används inte som styrdokument vid bedömning och beslut av eventuell ledsagarinsats, istället används bakomliggande lagar och rättspraxis.
- Det görs en tydlig skillnad mellan lagrummen SoL och LSS där samtliga stadsdelsförvaltningar är överens om att LSS medger en högre ambitionsnivå än SoL. Denna skillnad i nivå visar sig också i besluten.
- De skillnader i uppfattning om vad ledsagning är och ska beviljas för, leder till olika förväntningar på syfte och nivå mellan aktörerna.
- Information går många gånger förlorad i överlämningen mellan olika aktörer i processen. Ett exempel är i beställningen från stadsdelsförvaltningen till utföraren.
- Utförare har regler och policys som olika generösa vilket ökar de upplevda skillnaderna mellan stadsdelsförvaltningarna.
- Det stora antalet utförare leder till svårigheter att välja utförare för den enskilde och till att vissa utförare har mycket få, eller inga ledsagningsuppdrag.

- Minskningen av antalet beviljade timmar de senaste åren har lett till en ökad utförandegrad. Trots detta är den endast 64 % över staden.
- Även om en utförandegrad på 100% inte är möjlig, tyder den låga utförandegraden på svårigheter i att bedöma de faktiska behovet av ledsagning och/eller en missnöjdhet kring utförandet.

Slutsatser

Ovan observationer har lett oss fram till följande slutsatser:

För att riktlinjerna ska få önskad styreffekt krävs en dialog och uppföljning. De behöver även kompletteras med mer specifik information som kan vara ett stöd i de faktiska bedömningarna.

Det ska enligt riktlinjerna för ledsagning inte finnas några skillnader i ambitionsnivå mellan SoL och LSS. Detta behöver beskrivas tydligare om det ska få någon effekt i bedömningarna.

För att säkerställa likabehandling över hela staden, finns ett behov av att bygga centrala stöd på samma sätt som de stadsdelsförvaltningar som vi träffat har byggt upp lokala stöd.

Information om vilka regler som gäller behöver förtydligas och tillgängliggöras för samtliga aktörer och intressenter. Detta för att öka medvetenheten och tydliggöra om någon aktör avviker från överenskommet regelverk.

För att öka samsynen mellan aktörer bör det än tydligare specificeras vad ledsagning ska vara till för.

Utförandegraden bör följas upp i ökad utsträckning, med diskussion om eventuella felaktiga bedömningar samt faktorer som hindrar de enskilda att använda det stöd som de fått beviljat.

Inledning

En rad frågor och synpunkter avseende ledsagarservice och ledsagning inom Stockholms stad lyfts till socialförvaltningen av flera berörda aktörer. Det handlar bland annat om praxis vad gäller rätten till ledsagning, olika bedömningar mellan stadsdelar och en upplevd minskning av omfattning av den service som beviljas och ges. Med anledning av detta beslutade socialförvaltningen att göra en djupare analys av verksamheten, för att klargöra hur kravet på likställdhet och tillgänglighet enligt stadens riktlinjer för ledsagning och ledsagarservice följs. Karlöf Consulting fick i uppdrag att göra analysen som presenteras i denna rapport.

Syfte

Det huvudsakliga syftet med utredningen är att klargöra hur stadens riktlinjer avseende ledsagarservice tolkas av stadsdelsförvaltningarna och vad eventuella skillnader i tillämpning beror på. Vidare syftar den till att beskriva utvecklingen av insatserna ledsagarservice och ledsagning, liksom förutsättningar för utförandet av insatserna.

Omfattning

Utgångspunkten för utredningen har varit stadens riktlinjer för ledsagarservice för LSS som även gäller den som har rätt till ledsagning enligt SoL. Vi har intervjuat experter på socialförvaltningen för att få en bild av riktlinjernas innehåll och syfte. Genom att träffa representanter från intresseorganisationer, studera statistik och intervjua biståndsbiståndshandläggare från fyra utvalda stadsdelsförvaltningar har utredningen gett en bild av hur riktlinjerna tolkas och tillämpas. Vidare har intervjuer med fyra utförare genomförts för att klargöra hur stadsdelsförvaltningarnas beställningar tolkas och hur insatsen utförs.

De stadsdelsförvaltningar som valts ut är Hässelby-Vällingby, Hägersten-Liljeholmen, Enskede-Årsta-Vantör samt Kungsholmen. Utförarna är Zakett, Omsorgshuset, Shanar Vård och Omsorg samt CJs ledsagarservice. Dessa har valts ut av beställaren med storlek och förutsättningar som grund.

Information från intervjuer med stadsdelsförvaltningar samt analys av avslag från respektive sådan är specifik för de fyra utvalda stadsdelsförvaltningarna. Övrig statistik och information är generell för hela Stockholms stad.

Vi har använt intresseorganisationerna NHR, DHR, SRF och FUB som uppsamlare av enskilda medlemmars åsikter och erfarenheter. Då vi fått tydliga exempel och information som sträckt sig genom alla delar av ledsagningskedjan, har vi fått en god bild av användarna av insatsens åsikter. Vissa av de intervjuade har även själva använt insatsen.

Genomförande

Utredningen har gjorts i form av djupintervjuer, granskning av avslag samt sammanställning och analys av statistik som finns tillgänglig i paraplysystemet.

Intervjuer

Intervjuerna har genomförts vid ett personligt möte där intervjuaren har sammanställts utifrån den helhetsbild som erhållits när samtliga intervjupersoners svar vägts samman.

Intervjuer med socialförvaltningen

Intervjuerna har fokuserat på nedan huvudsakliga frågeområden:

- Socialförvaltningens syn på ledsagning
- Socialförvaltningens syn på lagar och stadens riktlinjer

Intervjuer med brukarorganisationer

Intervjuerna har fokuserat på nedan huvudsakliga frågeområden:

- Skillnader mellan stadsdelar
- Var i kedjan de huvudsakliga problemen finns
- Den låga utförandegraden
- Skillnader mellan utförare

Gruppintervjuer med biståndsbiståndshandläggare

Intervjuerna har fokuserat på nedan huvudsakliga frågeområden:

- Riktlinjer
- Annat stöd i bedömningen
- Skillnader mellan SoL och LSS

Intervjuer med utförare

Intervjuerna har fokuserat på nedan huvudsakliga frågeområden:

- Stöd/Regler gällande utförandet
- Den låga utförandegraden
- Skillnader mellan utförare

Avslag, delavslag och beslut

Vid besöken hos de fyra stadsdelsförvaltningarna har vi även tagit del av beslut om avslag, delavslag och i vissa fall beviljade beslut, gällande ledsagning under 2011. Granskningen av dessa har legat till grund för den analys av skillnader mellan stadsdelar som är en senare del av denna rapport. Vid granskningen har

ingen medicinsk bedömning utförs, dock framkommer ändå vissa mönster inom och mellan stadsdelsförvaltningarna som är värda att noteras och diskuteras.

Statistik

För att belysa området och besvara utredningens frågeställningar har vi identifierat och sammanställt relevant statistik från stadens verksamhetssystem. Sammanställning, beräkning och analys har skett med hjälp av Excel. Vi har enligt stadens praxis valt oktober månad, men testat mot motsvarande statistik i maj månad.

Vi har sammanställt följande statistik:

- Antal personer som har beslut enligt SoL respektive LSS inom staden.
- Antal personer som har använt sig av ledsagning/ledsagarservice inom staden.
- Antal beslut, antal beslutade samt antal utförda timmar per stadsdel mellan 2007-2011.
- Kostnader för ledsagning/ledsagarservice mellan 2009-2011 inom staden

Följande frågeställningar har varit relevanta:

- Har antalet personer med beslut om ledsagning förändrat sig över tid?
- Beviljas färre timmar idag än tidigare - totalt sett och per användare av insatsen?
- Görs det några skillnader mellan LSS och SoL gällande ledsagning?
- Är det väsentliga skillnader mellan stadsdelarna?
- Hur ser kostnadsutvecklingen ut?

Sammanställning och analys

Den insamlade informationen har analyserats och sammanställts av Karlöf Consulting.

Beskrivning ledsagarservice och ledsagning

Staden har tagit fram riktlinjer för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL. Dessa är en del av Stockholms stads riktlinjer ”*Handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning*”. Riktlinjerna är beslutade av fullmäktige och eventuella förändringar beslutas också där. Riktlinjerna är ämnade att användas som styrdokument när beslut om ledsagning och ledsagarservice tas av stadsdelsförvaltningarnas biståndshandläggare.

Den första juli 2009 infördes ett valfrihetssystem för personer med funktionsnedsättning och sedan 1 januari 2010 inkluderar detta valfrihetssystem även ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL. I dagsläget finns drygt 50 utförare av insatsen, med ett varierande antal användare av insatsen. I upphandlingen enligt LOV för ledsagarservice och ledsagning hänvisas till att insatsen ledsagarservice enligt gällande lag, syftar till att en person med funktionsnedsättning ska kunna leva som andra och delta i samhällets gemenskap. Vidare ska ledsagarservice vara en insats som ska vara individuellt utformad och knuten till aktiviteter utanför hemmet. Några generella ramar om högsta antal timmar per månad finns inte, det individuella behovet avgör och utformningen ska vara sådan att den stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv.

Av de ca 9400 personer i Stockholms stad som har någon form av insats genom LSS eller SoL, hade ca 390 personer ledsagarservice enligt LSS och ca 520 ledsagning enligt SoL under 2011. Som ett genomsnitt över staden hade varje person ett beslut på cirka 18 timmar per månad och dessa timmar användes till olika aktiviteter som exempelvis att promenera, göra fritidsaktiviteter eller att gå på bio.

Insatsen benämns ledsagarservice om den ges som ett beslut enligt LSS och ledsagning om den sker som ett beslut enligt SoL. Om inte annat är specificerat kommer vi härnäst att kalla insatsen för ledsagning oavsett om den sker utifrån LSS eller SoL. Vi kommer även att använda begreppen ”den enskilde” och ”användaren” för personer som använder insatsen ledsagning.

Nedan beskrivs handlägningsprocessen för ledsagning, som varit utgångspunkt i intervjuer och analys:



Ansökan

Första gången den enskilde träffar biståndshandläggaren informeras denne om de olika stöd som finns att tillgå. Den enskilde får även en broschyr som innehåller samma typ av information. Det finns en generell ansökningsblankett att använda om så önskas, men ansökan kan också förmedlas muntligen eller på annat sätt.

Utredning, bedömning och beslut

Efter att en ansökan kommit in träffar handläggaren den enskilde som en del i utredningen och behovsbedömningen. Därefter gör handläggaren en bedömning av den enskildes behov, varefter ärendet diskuteras tillsammans med kollegor. I svårare fall diskuteras ärendet alltid vid en ärendedragning i grupp, där även chefen är närvarande. I nästa steg formulerar handläggaren ett förslag till beslut, alternativt fattar ett beslut, beroende på vilken delegation handläggaren har. När beslutet är fattat skickas det till den enskilde tillsammans med en överklagningshänvisning.

Beställning

När den enskilde fått ett beviljat beslut har denne rätt att välja utförare enligt LOV. Den enskilde får ett häfte där samtliga utförare finns representerade eller uppmanas använda stadens hemsida där samma information finns tillgänglig. Biståndshandläggaren styr inte valet av utförare utan hänvisar istället till ”Jämför service” och till att ta personlig kontakt med utförarna. Viss vägledning kan dock i vissa fall behövas.

När den enskilde gjort sitt val gör biståndshandläggaren en beställning. Beställningen kan vara olika specificerad, men är ofta relativt generell hållen vilket innebär att det inte finns några aktiviteter inskrivna. En vanlig beställning är: X timmar ledsagning beviljas för att bryta social isolering.

Utförande

När beställningen mottagits går det vanligtvis till så att en representant från utföraren åker till den enskildes hem för att där gå igenom vad den enskilde behöver ledsagning till.

Utförandet skiljer sig åt från fall till fall, men går generellt till så att den enskilde ringer till utföraren för att beställa en tid. Det rekommenderas att ringa en vecka innan ledsagningen önskas, men om möjligt tillgodoses även behov med kortare varsel. Vid det aktuella tillfället möts den enskilde och ledsagaren upp och genomför den önskade aktiviteten. Varje månad rapporterar utföraren in antalet utförda timmar i ParaSol och får sedan ersättning för de utförda timmarna.

Uppföljning

En viss uppföljning av ledsagningen sker i samband med att den enskildes beslut ska omprövas, vilket oftast sker en gång per år. Biståndshandläggaren går då igenom hur den enskilde har använt sina ledsagningstimmar. Skillnaden mellan utförda timmar och beviljade timmar är en del i underlaget för att bedöma behovet av ledsagning framåt.

Vidare görs en uppföljning av utförare som ingår i LOV en gång varje år. Uppföljningen koordineras av en verksamhetscontroller från Socialförvaltningen och varje utförare får ett besök under vilket kvalitetssystem, synpunkter och klagomål från enskilda användare, samt ledning och kompetens går igenom. Uppföljningen dokumenteras i ett webbsystem och återkopplas till utföraren. Resultatet publiceras även på ”Jämför service”.

Utöver detta är alla utförare ålagda enligt avtalet att varje år göra en enkät som skickas ut till samtliga användare av insatsen. Utförarna utför även i varierande grad löpande uppföljning och utvärdering under året.

Observationer från utredning

I detta avsnitt följer ett resonemang kring de huvudsakliga observationer som vi har gjort utifrån statistiksammanställning, intervjuer och analys. Observationerna är sorterade i ett antal huvudområden som relaterar till utredningens grundläggande frågeställningar.

Ledsagning över tid

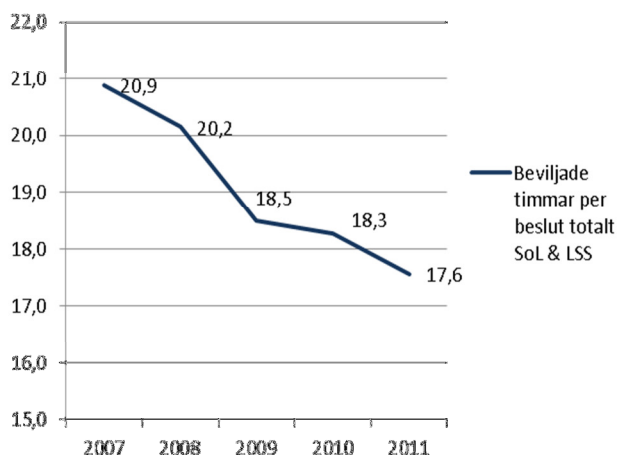
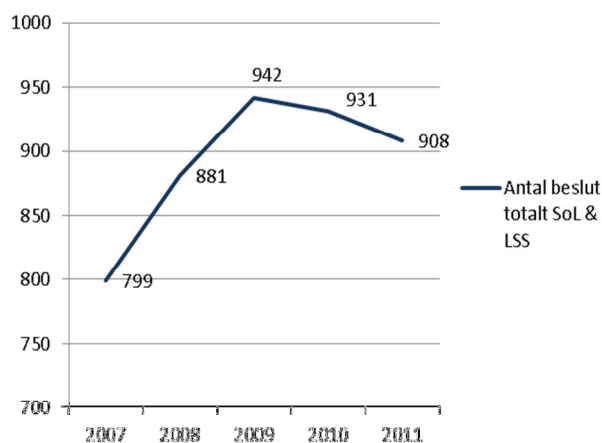
Ett av skälen till att denna utredning initierades var intresseorganisationernas synpunkter på att det har blivit svårare att få rätt till ledsagning och en upplevd minskning i det stöd som ges. Vi har sammanställt och analyserat statistik från stadens verksamhetssystem för att kunna belysa den faktiska utvecklingen av ledsagning under senare år.

Ökat antal beslut, men minskat antal timmar per beslut

Vi kan konstatera att det över en femårsperiod har skett *en ökning av antalet beslut* på ca 14 %. Det var en kraftig ökning mellan 2007 och 2009, medan antalet minskat något mellan 2009 och 2011. Antal beslut är inte direkt översättbart till antal användare av insatsen. En person kan ha mer än ett beslut om ledsagning under ett år och även befolkningsökningen kan spela en viss roll. Normalfallet är dock att en användare av insatsen har ett beslut, och även med befolkningsökningen i åtanke så bör ökningen av antalet beslut kunna ses som en indikation på att fler personer har fått möjlighet till ledsagning.

Det har däremot skett en markant *minskning av antalet timmar per beslut* under samma femårsperiod. Totalt sett för beslut enligt SoL och LSS har antalet beviljade timmar minskat med 3,3 timmar mellan år 2007 och 2011, vilket innebär en minskning på ca 16 %. Antalet beviljade timmar är generellt högre inom LSS än inom SoL. Minskningen har dock skett både inom SoL och LSS och har varit relativt jämn över åren.

I intervjuerna har det framkommit att vissa grupper som tidigare tillhört LSS numera istället får ledsagning med stöd av SoL. Det är värt att notera är att minskningen för dessa grupper sannolikt har varit betydligt större än de 16% som anges ovan.

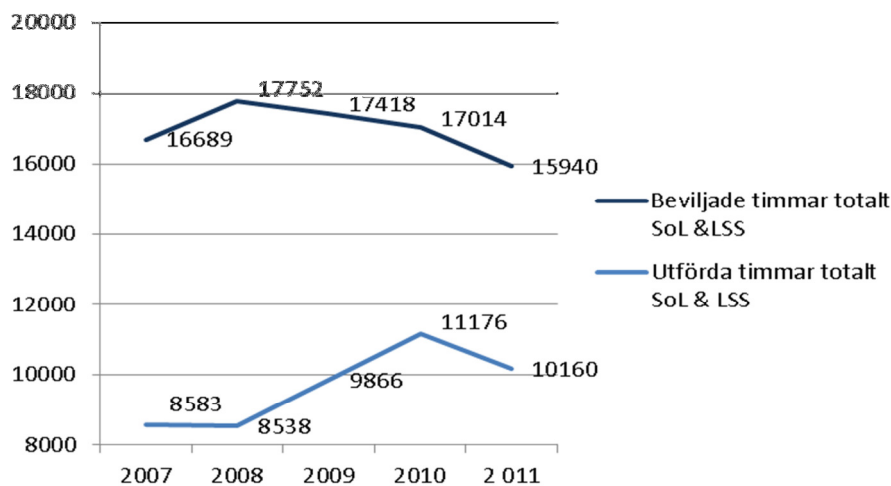


Svag korrelation mellan antal beviljade timmar och kostnader för ledsagning

Ser man till antalet utförda timmar har det skett en ökning med 18 % från 2007 till 2011. De enskilda har således använt fler av sina beviljade timmar, vilket också lett till en ökning av stadens kostnader då utförarna endast får betalt för

utförda timmar. Vi har tagit del av stadens totala kostnader för ledsagning sedan år 2009 och ser att kostnaderna har gått upp från 40,1 miljoner kronor till 46,4 miljoner kronor 2011.

Vi kan konstatera att diskrepansen mellan beviljade timmar och utförda timmar är stor, med en utförandegrad på 64% år 2011. Det gör att stadsdelsförvaltningarna inte kan ha direkt kontroll över sina kostnader för ledsagning. En minskning av beviljade timmar leder inte till minskade kostnader, om antalet utförda timmar samtidigt ökar.

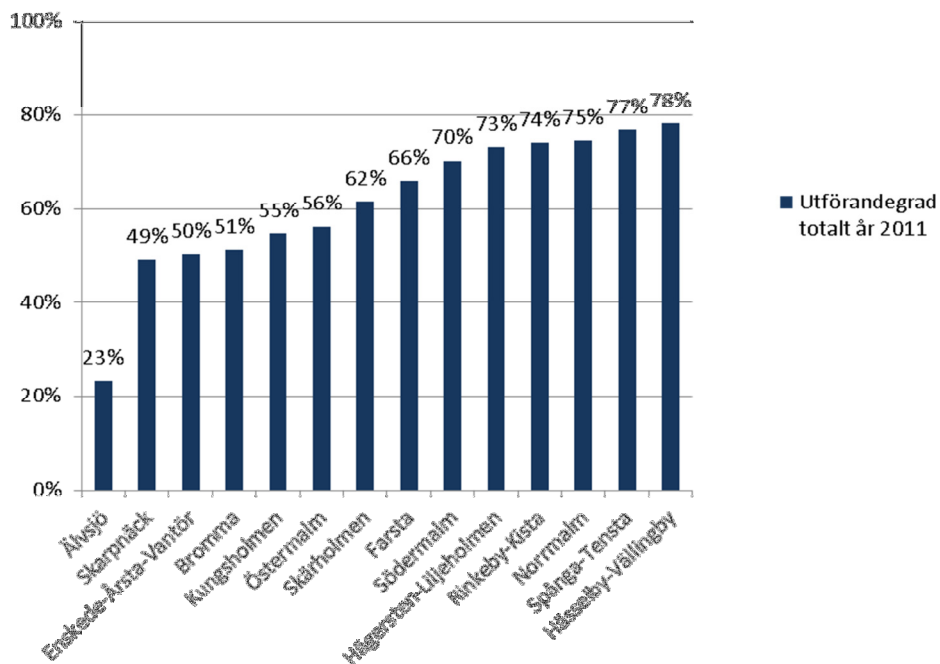
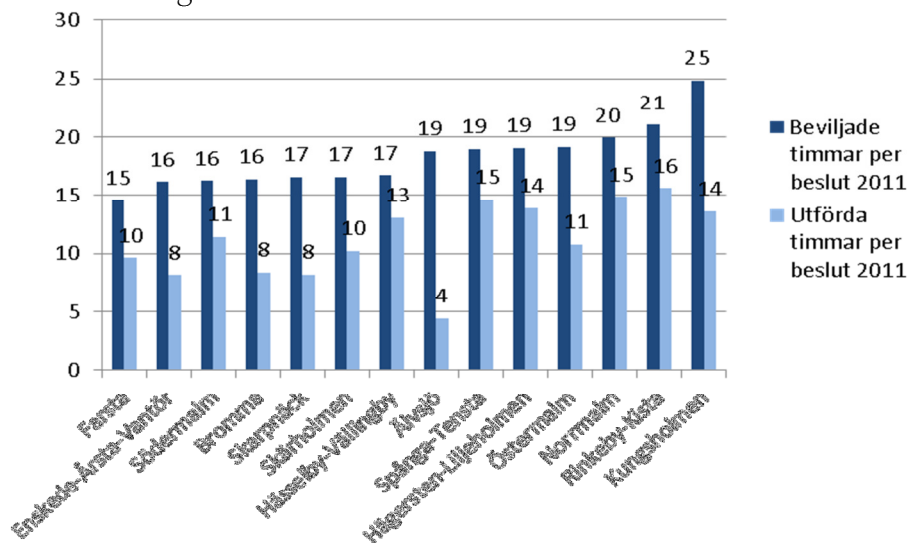


Det finns variationer mellan stadsdelar

En annan frågeställning inför och under utredningen har varit upplevelsen av stora variationer mellan stadsdelarna vad gäller hur "generös" eller "snål" man är avseende ledsagning. För att göra en analys av förhållandet mellan stadsdelarna har vi använt oss av statistik som rör hela staden samt avslag och delavslag från de fyra specifika stadsdelsförvaltningarna.

Antal timmar per beslut skiljer sig åt mellan stadsdelarna

Det finns en relativt stor variation på det genomsnittliga antalet timmar per beslut som ges över staden. Lägst antal timmar per beslut har Farsta med 15 timmar, jämfört med 25 timmar per beslut på Kungsholmen. Vi har även gjort en jämförelse av antalet utförda timmar, och konstaterar att skillnaden i praktiken inte är lika stor. Ett högre antal beviljade timmar på stadsdelsförvaltningsnivå, leder inte till ett högre antal utförda timmar i någon större utsträckning.



Antal avslag/delavslag skiljer sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna

Variationerna mellan stadsdelar visar sig också i de avslag och delavslag som vi har jämfört mellan de fyra utvalda stadsdelarna. Hässelby-Vällingby är den av de fyra stadsdelar som vi har besökt där det sker störst andel avslag/delavslag per beslut. Under året har 103 beslut fattats varav 44 avslag/delavslag, vilket innebär en andel på 43 %. På Kungsholmen ligger motsvarande siffra på 8 %. Det är ingen av de vi intervjuat som påtalat att respektive användare av insatsen har större eller mindre behov av ledsagning beroende på vilken stadsdel denne bor i. I den analys av bedömningsunderlagen som vi har kunnat göra, ser vi heller inget som tyder på att så skulle vara fallet. Däremot ser vi att exempelvis hushållsgemenskap eller nyttan av att bevilja timmar ”för säkerhets skull” värderas olika mellan stadsdelsförvaltningarna.

Beslut och avslag SOL och LSS	Antal beslut 2011	Antal avslag/delavslag 2011	Andel avslag/delavslag per beslut
Enskede-Årsta-Vantör	105	26	25 %
Hägersten-Liljeholmen	60	12	20 %
Hässelby-Vällingby	103	44	43 %
Kungsholmen	49	4	8 %

Det finns variationer mellan stadsdelar som ej rör besluten i sig

I intervjuer och vid granskning av akter har det framkommit att praxis och faktiska förhållanden som inte rör besluten i sig också skiljer sig mellan stadsdelarna. Det rör sig om skillnader kring möjligheter att ackumulera och flytta timmar mellan månader, att få kostnader över 300 kronor ersatta eller vilka aktiviteter ledsagning får ges till.

Stadens riktlinjer

En annan frågeställning i utredningen har varit hur beställarsidan på stadsdelsförvaltningarna tolkar stadens riktlinjer, och vad orsaken till eventuella skillnader i tolkning beror på. Uppfattning om och användning av riktlinjerna har därför varit en central frågeställning under våra intervjuer.

Riktlinjerna uppfattas generellt som bra

Såväl intresseorganisationer, biståndshandläggare som utförare är överens om att det som står i riktlinjerna är bra. Det finns också en god kännedom om riktlinjerna och samtliga biståndshandläggare uppfattar sig ha en god kunskap om riktlinjernas innehåll, även om de använde dem mer handgripligt i början av sin karriär. Utifrån vissa aspekter framförs kritik mot att de är så öppna, men man är samtidigt överens om att det ska finnas utrymme för den individuella bedömningen.

Riktlinjerna har liten påverkan vid bedömning och beslut

Stadsdelsförvaltningarna anser att riktlinjerna på grund av sin generella karaktär, och genom sin avsaknad av indikation kring antal timmar som ska ges, blir underordnade ärendedragningar, praxis och övrig mer specifik information i den aktuella bedömningen. Det upplevs också som att riktlinjerna är mer generösa än lagar och praxis och då en budget i balans är ett krav, blir detta en ytterligare orsak till att riktlinjerna inte blir styrande.

Biståndshandläggarna ser inte riktlinjerna som en sammanfattning av lag och praxis, utan som ett ytterligare ett dokument att förhålla sig till. Kritik har också framförts gällande att riktlinjerna inte uppdateras i samma takt som domar och rättspraxis. Vad som ska gälla under dessa mellanperioder upplevs vara otydligt och i vissa stadsdelsförvaltningar implementeras ny praxis direkt, medan andra inväntar kommunfullmäktiges beslut.

Riktlinjernas syfte uppnås inte

I stadens riktlinjer anges att; ”*Syftet med stadens riktlinjer är att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling i staden när det gäller utredning, bedömning och tillgång till de insatser som ska erbjudas från socialtjänstens sida. Riktlinjerna ska ge stöd och vägledning i det praktiska arbetet med att tolka lagstiftningen i de individuella behovsbedömningar som alltid ska göras. Riktlinjerna baseras på gällande lagar, föreskrifter, allmänna råd samt handböcker*”.

Vidare anges att en av utgångspunkterna för stadens riktlinjer är svensk funktionshinderspolitik och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Riktlinjerna syftar till att tillse att lagstiftningen för området tillämpas korrekt och rättssäkert så att LSS och Socialtjänstlagen fungerar som de funktionshinderpolitiska verktyg som är avsikten. De funktionshinderspolitiska målen innebär att samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet.

Under intervjuerna har det tydligt framkommit att riktlinjernas syfte inte uppnås. Riktlinjerna ska fungera som en sammanfattning av gällande lagar, inklusive förarbeten i föreskrifter och handböcker samt rättsliga avgöranden. Riktlinjerna är således ämnade att användas som vägledning i handläggningen och tillämpningen av gällande lagstiftning och praxis.

En situation där stadsdelsförvaltningar tolkar det bakomliggande materialet snarare än riktlinjerna kan bidra till skillnader i tolkningar mellan stadsdelsförvaltningar och kan även leda till en felaktig utgångspunkt vid bedömningen.

Biståndsbedömning

Samtliga intervjuade är överens om att den individuella bedömningen är viktig och alla stadsdelsförvaltningar är också tydliga med att en individuell bedömning alltid görs. Samtidigt finns en svårighet i balansen mellan den individuella bedömningen och ett systematiserat arbetssätt. Både de enskilda och biståndshandläggare pekar på att avsaknaden av enhetligt stödmaterial öppnar för subjektiva bedömningar och arbetssätt som skiljer sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna.

Riktlinjernas generella karaktär leder till uppbyggnad av lokala stöd

För att undvika subjektiva, eller skilda bedömningar inom stadsdelsförvaltningen förs i dagsläget resonemang kring rimliga nivåer för ledsagning och i vissa stadsdelsförvaltningar har det utvecklats stödjande schabloner som ska ge biståndshandläggaren en indikation på vart beslutet bör landa. Dessa schabloner skiljer sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna.

De biståndsbiståndshandläggare vi talat med är alla måna om att gå igenom gamla ärenden, hålla ärendedragningar och diskutera med kollegor för att tillse att det finns stöd för bedömningen och att bedömningarna inom stadsdelsförvaltningen blir så lika som möjligt mellan biståndshandläggare och över tid. Bortsett från enstaka initiativ är dock samarbetet mellan stadsdelsförvaltningarna lågt.

Noggrannare utredningar bidrar till en minskning av antalet beviljade timmar

De flesta biståndshandläggare som vi pratat med lyfter fram att man idag gör utförligare utredningar av den enskildes hela livssituation än vad som tidigare gjorts. Ett skäl till detta är att det har etablerats en mer utvecklad utredningsmetod, DUR, för att generellt sett möta de enskildas behov med rätt insatser. Ett annat skäl som nämns är mer begränsade ekonomiska resurser ute på stadsdelsförvaltningarna. Flera pekar på en ökad noggrannhet gällande att utreda om det finns andra förutsättningar i den enskildes livssituation som bidrar till att bryta social isolering. Hushållsgemenskap, sociala nätverk och möjlighet till sjukresor nämns som parametrar att ta hänsyn till. Handläggarna är också mer noga med att kontrollera uppgifter, samla in läkarintyg, och kontrollera vilka andra insatser som samhället erbjuder.

Sammantaget har detta lett till en minskning av antalet beviljade timmar. Om detta medfört en inkorrekt förändring för den enskilde, kan vi inte uttala oss om. Det kan också vara så att stadsdelsförvaltningarna tidigare gett ledsagning för fall där annat stöd egentligen borde tillgodosett den enskildes behov och att tolkningen därmed nu blivit mer regelrätt än tidigare.

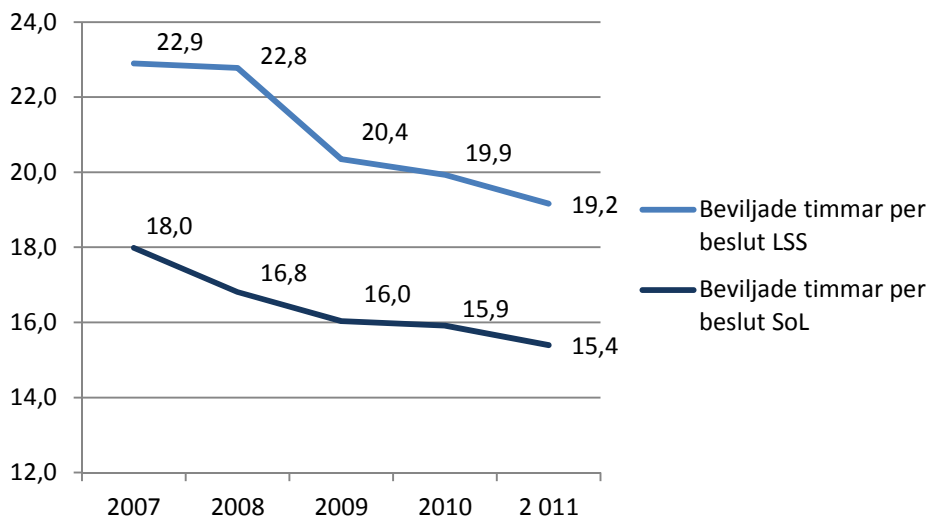
Det finns betydande skillnader i bedömningen mellan SoL och LSS

Ett annat område som påverkar bedömningen är skillnaden mellan de två lagrummen SoL och LSS. Stadens riktlinjer kring ledsagning är tänkta att eliminera dessa skillnader och specifikt står det i riktlinjerna att *”bedömningen av ledsagning som bistånd enligt SoL inte ska innebära några begränsningar jämfört med ledsagarservice enligt LSS”*. Denna effekt uppnås i dagsläget inte då riktlinjerna inte används som primärt styrdokument.

Det finns även svårigheter då både lagstiftning och riktlinjer ger otydliga svar på vilka skillnader som de facto bör finnas mellan de två lagrummen. I samma riktlinjer, dock ej i avsnittet kring ledsagning, står exempelvis att goda levnadsvillkor (LSS) innebär en högre ambitionsnivå än en skälig levnadsvillkor (SoL). När det handlar om personer med funktionsnedsättning gör lagen gällande att funktionshindrade ska ha möjlighet att leva som andra, precis som LSS gör gällande. En skälig nivå innebär således något annat när det gäller funktionsnedsättningar än när det gäller kortvariga insatser, något som idag är otydligt.

Skälig levnadsvillkor kontra goda levnadsvillkor är en viktig skillnad mellan SoL och LSS. Just formuleringen att den enskilde uppnår goda eller skäliga levnadsvillkor i och med den aktuella insatsen används ofta som motivering till beslut. Det uttrycks också att en skillnad bör göras eftersom att LSS är en rättighetslag för de med de mest omfattande funktionsnedsättningarna. Flera biståndshandläggare anser således att riktlinjernas avsikt, avseende ledsagning, att jämna ut denna skillnad är felaktig.

Genom att titta på antalet beslutade timmar för SoL och för LSS kan vi se att det beviljade antalet timmar per beslut är högre för LSS än för SoL. Utifrån intervjuerna med biståndshandläggarna har vi uppfattat att detta snarare är ett resultat av skillnader i bedömningen än skillnader i den enskildes behov.



Information och specifikation

Under intervjuerna har det framkommit att det i vissa delar finns önskemål om bättre specificering av vad som gäller, för att undvika olika förväntningar och felaktigheter. Det handlar exempelvis om vad ledsagning är, när det bör ges som insats, hur beställningen ska se ut och vilken roll utföraren har.

God allmän kännedom om ledsagning, men brist i specifik information

Under intervjuerna med bistånds- och biståndshandläggare, intresseorganisationer och utförare har det framkommit att de flesta känner till möjligheterna till ledsagning. Däremot pekar en del på bristen av specifik information om vad ledsagning kan ges till och vilka kriterier som den enskilde ska uppfylla för att ha rätt till stöd. Detta kan leda till gränsdragningar kring vad som ska ingå och inte. I något fall har utförare lyft fram att ledsagning har beviljats för sådant som utföraren inte anser vara ledsagning, exempelvis kring matinköp.

Flera av intresseorganisationerna beskriver att det är otydligt vilka kriterier ansökan bedöms på och att många upplever att besluten skiljer sig åt beroende på vad den enskilde lagt tyngdpunkten på i sin ansökan. Detta har lett till att användare av insatsen konsulterar varandra kring vad de bör skriva i sin ansökan för att få ett visst beslut.

Ospecificerade beställningar kan leda till felaktigt utförande

Efter att ansökan skett och utredning och bedömning gjorts, har biståndshandläggaren god insikt i hur den enskildes livssituation ser ut. I momentet beställning förs endast en väldigt liten del av denna information vidare till utföraren, vilket medför ett kunskapsglapp dem emellan. I de fall då beställningen är ospecificerad och den enskilde själv inte vet vad ledsagningen önskas till, ligger ett stort ansvar på utföraren att ge förslag på passande aktiviteter för den aktuella personen. I andra fall kan den enskilde vara säker på vad som önskas, men önskemålen stämmer inte överens med utförarens bild av vad ledsagning ska ges till. I vissa fall ges ledsagning då för sådant som egentligen borde tillgodoses av den enskilde själv eller av en annan insats.

Delvis bristfällig uppföljning leder till att värdefull information inte förs vidare

Vi har gjort vissa observationer kring de uppföljningar som görs, även om utredningen inte omfattat detta område specifikt. Enligt LOV åläggs samtliga utförare att göra en uppföljning av sina användare, men vi uppfattar inte att resultatet av denna på ett systematiskt sätt kommer stadsdelsförvaltningarna och socialförvaltningen till del. I socialförvaltningens årliga uppföljning av samtliga utförare i LOV görs ingen egentlig uppföljning av utförandet då fokus snarare ligger på utförarens dokumentation. Vi uppfattar att detta bidrar till att

socialförvaltningen och biståndshandläggare inte får tillräcklig information om hur utförandet går till.

De enskildas förväntningar

Under den senaste tiden har kritik från intresseorganisationer riktats mot insatsen ledsagning. Kritiken har riktats både mot bedömning och beslut och mot utförandet av insatsen. Kring bedömning och beslut har det exempelvis rört sig om att timmarna gått ner, att besluten skiljer sig åt mellan stadsdelar och att biståndshandläggaren inte har tillräcklig kunskap om hur vad olika funktionsnedsättningar leder till för behov av insatser.

Rörande utförandet har det handlat om ett missnöje med ledsagaren, frågor kring av- och ombokning eller vad som är tillåtet att göra med sin ledsagare och vem som betalar för det.

Skillnader i förväntningar leder till missnöje

Som tidigare nämnts har de generella riktlinjerna gett upphov till en otydlighet kring vad ledsagning är och vad som spelar in i bedömningen.

Från den enskildes sida är det orimligt att ledsagning dras in till förmån för ledarhund eller sambo, medan det för biståndshandläggare är rimligt att, beroende på den enskildes situation, minska ledsagningstimmarna då behovet kan tillgodoses via hushållsgemenskapen, eller på annat sätt. En särskild svårighet är när anhöriga ska vara ledsagare då det ibland måste ske gränsdragningar kring vad som ska ingå i hushållsgemenskapen och inte.

I vissa intervjuer framkommer att det är svårt för handläggarna att förklara och visa vad som ligger till grund för ett beslut eftersom det grundar sig på en individuell bedömning.

Den individuella bedömningen leder till att beslutet upplevs godtyckligt

Den individuella bedömningen medför alltså att det blir svårt för den enskilde att ifrågasätta varför ett visst antal timmar getts. Det uppfattas som att olika stadsdelsförvaltningar lägger olika stor vikt vid vissa bedömningspunkter, varför det upplevs som att personer med samma problematik fått ett annat antal timmar beviljade i en annan stadsdel.

Samma sak lyfts fram som ett problem av vissa utförare och i deras fall innebär det att de behöver kontrollera varje enskild användare för sig och anpassa ledsagningen efter vad den aktuella stadsdelsförvaltningen tillåter.

Utförande

Det är inte endast mellan stadsdelarna som det finns skillnader, utan även mellan de olika utförarna. En del av dessa skillnader har inte med utförarnas inriktning eller profilering att göra, utan handlar snarare om tillämpning av regelverket. Vi har även noterat en låg utförandegrad inom staden, och vi för ett resonemang kring orsaker och konsekvenser av detta.

Skillnader mellan utförare leder till skillnader i utförandet

Vid intervjuerna med de utvalda utförarna framkommer att deras regler och praxis skiljer sig från varandra i flera områden. Detta gäller vilka aktiviteter ledsagning ges för, hur ledsagarens omkostnader hanteras, hur långt det är möjligt att anpassa sig efter den enskildes önskemål, boknings- och avbokningsregler samt uppföljning vid låg utförandegrad.

Flera av de utförare vi träffat uttrycker ett behov av tydligare regler för hur staden ser på ledsagning. En utförare tog också upp att gemensamma möten för ledsagarutförare skulle möjliggöra en samsyn kring vad ledsagning är och hur man ska jobba för att ledsagningen ska bli bra. Exempel på områden som behöver tydliggöras och specificeras är vad ledsagning bör ges respektive inte bör ges till, vilka omkostnader för ledsagaren utföraren bör täcka med hjälp av 6-kronan och hur 300 kronors-regeln ska tillämpas.

En sådan specifikation finns redan i det förfrågningsunderlag som ska fyllas i vid upphandling enligt LOV. Dock upplevs den inte som tillräckligt tydlig och den ger inte heller några indikationer på exempelvis vad som är ett rimligt antal gånger per månad att ha omkostnader för under 300kr.

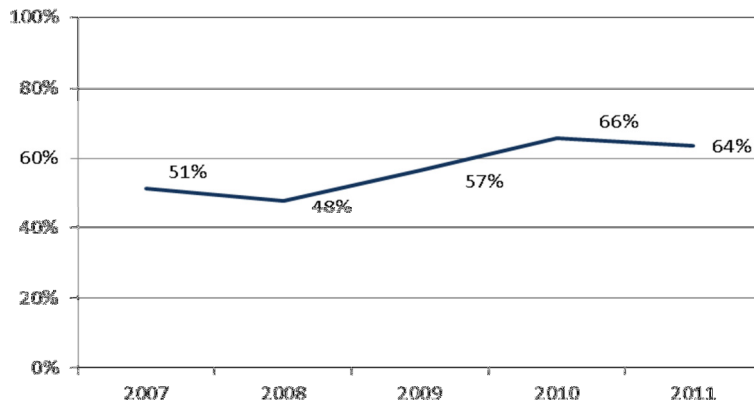
Samtliga utförare vi har varit i kontakt med har tagit fram egna policys och riktlinjer som täcker in dessa frågeställningar, men de skiljer sig åt mellan utförarna. Detta medför att det förekommer jämförande diskussioner mellan ledsagare om vad de får hos olika utförare och det förekommer också diskussioner mellan enskilda användare om vad som är rätt och fel. Vid intervjuerna upplever vi att mindre utförare har en större möjlighet att anpassa sig efter den enskildes önskemål och kan även i större utsträckning vara mer generösa gällande omkostnader. Att det finns utförare med mer generösa regler än andra innebär att olika användare av insatsen får olika behandling, oavsett antalet beviljade timmar, vilket riskerar att förstärka upplevelsen av skillnader mellan stadsdelar.

Utförandegraden av insatsen ledsagning är låg

Det har från flera håll uttryckts att antalet beviljade timmar per användare är för lågt. Samtidigt ligger utförandegraden på endast 64 % för SoL och LSS i staden. Utförandegraden skiljer sig också mycket mellan olika stadsdelar, vilket innebär att det finns stadsdelar som har en betydligt lägre utförandegrad än 64 %.

Insatsens karaktär och den enskildes funktionsnedsättning gör att en utförandegrad på 100% är väldigt svår att åstadkomma, men en utförandegrad på 64 % får ändå anses vara mycket låg. Utförandegraden har ökat de senaste åren, från 51 % år 2007, vilket delvis kan förklaras av att antalet timmar per beslut minskat.

Utförandegrad för SoL och LSS



Identifierade anledningar till den låga utförandegraden

En utförandegrad på denna nivå i kombination med ett uttryckt missnöje över att för få timmar beviljats är anmärkningsvärt. Ett förhållande med stora skillnader mellan beviljade timmar och utförda timmar innebär att det antingen gjorts felaktiga behovsbedömningar eller att det finns en problematik kring utförandet av insatsen. Under intervjuerna har nedan orsaker till den låga utförandegraden framkommit:

- Den enskilde vill känna att han eller hon kan komma ut om det skulle behövas
- Biståndshandläggaren missbedömer den enskildes behov av insats eller timmar.
- Den enskilde får så få timmar att den önskade aktiviteten inte kan utföras och då används inte timmarna alls.
- Den enskilde är inte nöjd med ledsagaren och slutar därför att använda insatsen.
- Hos flera utförare går det inte att avboka mindre än 12 timmar innan och den enskilde vet sällan hur denne kommer må dagen efter.
- Det är svårt att få önskad ledsagare på bra tider.
- Det är svårt att få ledsagare med kort varsel, speciellt på kvällar och helger.
- Personalomsättningen är stor, det går långa perioder innan den enskilde hittar en ny ledsagare när den aktuella slutar
- Det tar lång tid innan den enskilde hittar en lämplig ledsagare efter ett beviljat beslut.

Det finns många utförare och flertalet av dessa är små

En annan problematik kring utförandet av ledsagning är att utförarna är många och små. Det finns cirka 9400 personer som har beslut enligt SoL eller LSS i Stockholm stad. Av dessa har cirka 900 personer ett aktivt beviljat beslut om ledsagning. I den senaste listan över utförare finns 54 st, vilket ger en potentiell kundbas på cirka 17 personer per utförare. Dessutom har ett fåtal utförare en betydligt större andel användare av insatsen, vilket innebär att det resterande antalet utförare har ännu färre.

Efter genomgång av statistik blir det tydligt att flera utförare haft mycket få, om ens några ledsagningsuppdrag under det senaste året. Det får anses svårt att ha god kunskap och rutiner kring ledsagning om man som utförare inte har några sådana uppdrag. Situationen kommer dock att förändras då de utförare som efter ett år (med start från januari 2012) inte har några ledsagningsuppdrag, inte längre får vara med i LOV.

Antalet utförare för med sig problem i valet av utförare då jämförelser mellan utförare är svårt. Stadens service "Jämför service" ger en viss vägledning i detta, men det upplevs inte vara tillräckligt. Ett stort antal utförare försvårar också möjligheten till uppföljning och kontroll av samtliga utförare.

Minskningen av antalet timmar leder till kortare ledsagningsuppdrag

En del utförare har tagit upp att den minskning av beslutat antal timmar som skett de senaste åren har fått effekten att fler användare väljer att dela upp sin ledsagningstid med resultatet att ledsagningsuppdragen blivit fler och kortare. Detta leder till ett bemanningsproblem hos utförare med många tinställda, då det är svårt att få personal till denna typ av korta uppdrag.

Bemanningsproblemen förvärras samtidigt av att det är en avsevärt mindre andel som faktiskt utförs, jämfört med de beslutade antal timmar som utföraren måste resursplanera efter.

De personer som fått ledsagning beviljat, men som inte utnyttjar möjligheten tar även tid som utföraren inte får betalt för, då ett ärende ändå måste skapas och följas upp.

Slutsatser

Riktlinjerna har inte önskad styreffekt

Syftet med stadens riktlinjer för ”*Handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning*”, är att säkerställa likabehandling i staden och att ge stöd och vägledning i det praktiska arbetet med att tolka lagstiftningen i den individuella bedömningen. Vår slutsats utifrån den utredning vi har gjort är att riktlinjerna inte uppnår detta syfte vad gäller ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL. Vi uppfattar att riktlinjerna blivit underordnade stadsdelsförvaltningarnas ärendedragningar och egen tolkning av lag, domar och praxis, vilket bland annat lett till variationer i utgångspunkten i deras bedömningar. Som nämnts i rapporten uppfattas riktlinjerna som för ”generösa” med hänsyn till stadsdelsförvaltningarnas budgetläge, och flera har angivit att man istället söker stöd i domar och praxis för sin bedömning. Ett annat skäl till att riktlinjerna inte används i det praktiska arbetet med att tolka lagstiftningen, är att det tar för lång tid innan riktlinjerna kan uppdateras, bland annat utifrån att fullmäktigebeslut krävs.

Slutsats

Om stadens ambition är att riktlinjerna ska användas som primärt styrdokument och stödja tolkning av lagstiftning så krävs ett antal åtgärder. Först och främst krävs en ökad tydlighet och dialog om hur riktlinjerna ska användas av stadsdelsförvaltningarna, exempelvis i relation till domar och praxis. Vi anser även att de behöver kompletteras med mer specifik information som kan stödja de individuella bedömningar som görs. Riktlinjerna behöver också snabbt kunna uppdateras om förändringar i lagar eller praxis sker, och tydlig information för hur stadsdelsförvaltningarna ska agera innan riktlinjerna uppdaterats behöver skyndsamt komma stadsdelsförvaltningarna till del. Man bör också diskutera vilka åtgärder som vidtas om riktlinjerna inte följs och hur detta i så fall kan utvärderas.

Likabehandling på stadsdelen, men inte över staden

Vikten av den individuella bedömningen har framhållits av alla aktörer som vi har varit i kontakt med. Samtidigt är biståndshandläggarna måna om att säkerställa likabehandling och undvika subjektivitet i bedömningen. Vi har mött väl utvecklade arbetssätt såsom ärendedragningar, tolkning av domar, genomgång av överklaganden och genomgång av tidigare beslut inom respektive stadsdelsförvaltning, för att möjliggöra enhetlighet i bedömningar mellan biståndshandläggare och över tid. Vår uppfattning är att man har kommit långt

vad gäller likabehandling inom respektive stadsdelsförvaltning, däremot har vi sett få exempel på initiativ som bidrar till likabehandling över hela staden.

Slutsats

De exempel på stöd i arbetet som vi har sett lokalt på stadsdelsförvaltningarna behöver i princip byggas upp centralt istället, om man vill minska de lokala variationerna. Det kan exempelvis handla om en exempelbank, frågor och svar, "ärendegenomgångar" över stadsdelsgränser och tillgänglig support. Självklart måste ett centralt stöd tas fram så att det inte inskränker den individuella bedömning som måste göras.

Skillnader i bedömning mellan SoL och LSS

Vad gäller ledsagning anges i riktlinjerna att bedömningen av ledsagning som bistånd enligt SoL inte ska innebära några begränsningar jämfört med ledsagarservice enligt LSS. Då lagarna är mer styrande som utgångspunkt i bedömning än vad riktlinjerna är, så kan vi konstatera att riktlinjernas ambition att inte begränsa ledsagning enligt SoL inte har någon praktisk effekt. Vi har sett betydande skillnader i bedömningen mellan SoL och LSS, något som också anges i beslutsmotiveringen.

Slutsats

Det behövs tydligare information om vilken roll SoL och LSS ska spela i bedömningen. Om det är så att riktlinjerna kring ledsagning helt ska eliminera skillnaderna mellan SoL och LSS så behöver detta klargöras tydligare än vad som är gjort idag. Man behöver även bli mer stringent kring detta i riktlinjerna då det i nuläget poängteras i riktlinjernas första del att det finns skillnader mellan SoL och LSS, medan de specifika riktlinjerna för ledsagning tar bort denna skillnad.

Behov av enhetliga regler kring ledsagning

Utöver de skillnader i stadsdelsförvaltningarnas bedömningar som utredningen har kunnat påvisa, finns ett antal andra variationer som inte har med biståndsbesluten att göra. Det handlar framför allt om hur stadsdelsförvaltningar och olika utförare tillämpar vissa regler. Vad gäller stadsdelsförvaltningarna rör det exempelvis hur ledsagarens omkostnader som överstiger 300kr ersätts, eller möjligheten att ackumulera timmar ser ut. För utförarna handlar det bland annat om hanteringen av omkostnader som understiger 300kr samt av- och ombokningsregler.

Vad gäller stadsdelsförvaltningarnas tillämpning av omkostnader och möjlighet till ackumulering så finns ingen tydligt specificerad information, vilket lett till

olika tillämpning. Vad gäller utförarna så ges stora delar av informationen i underlaget till LOV, men det anses inte vara tillräckligt specificerat och informationen är heller inte tillräckligt tillgänglig för alla de aktörer som har nytta av den. På grund den upplevda otydligheten kring vad som ska gälla har vissa utförare utvecklat egna, mer begränsande regler.

Slutsats

Det torde finnas goda förutsättningar att specificera hur regelverket ser ut och hur det ska tillämpas, både vad gäller beställarsidan och utförarsidan. Staden behöver säkerställa att information är tillgänglig för samtliga utförare, men även för beställare och för de enskilda användarna av insatsen, så att det blir tydligt när någon utförare avviker från överenskommet regelverk.

En påfallande låg utförandegrad

Det finns en betydande diskrepans mellan beviljade och utförda timmar vad gäller ledsagning. Trots en ökning av antalet utförda timmar de senaste åren är utförandegraden över staden endast 64 %. I rapporten diskuteras flera bidragande orsaker till detta, liksom det faktum att en 100 % utförandegrad inte är rimlig att förvänta sig. Oavsett skäl är konsekvensen att den enskilde inte kommer ut med stöd av ledsagning i den omfattning som biståndshandläggare bedömt att den enskilde har behov av, något som bidrar till att de funktionshinderspolitiska målen inte uppnås. Samtliga aktörer som vi har haft kontakt med har haft begränsad kunskap om att utförandegraden är låg, vilket indikerar att ingen regelbunden uppföljning eller analys görs av detta.

Slutsats

Det glapp i ansvar och information som vi uppfattar uppstår mellan beställare och utförare behöver överbryggas. Ansvaret för att få den enskilde att använda sina timmar behöver tydliggöras. Har utföraren en roll i detta, eller är det upp till varje användare? Vi rekommenderar även en utökad diskussion på stadsdelsförvaltningarna utifrån utförandegrad. Beror det på felaktiga bedömningar, eller finns det faktorer som hindrar de enskilda att använda de stöd som de har fått rätt till?

Den enskilde har högre förväntningar

Vi kan konstatera att det finns en diskrepans i förväntningar mellan vad den enskilde anser att ledsagning ska vara till för och vad biståndshandläggaren anser om detsamma. En del av denna diskrepans kan handla om att många användare och intresseorganisationer vill att ledsagning ska ges till mer än vad som är fastställt, det gör vi ingen bedömning eller värdering av i denna rapport.

Andra skäl är att det finns utrymme för olika tolkning av riktlinjerna och det saknas en tydlig beskrivning av vad ledsagning ges för.

Slutsats

Det finns utrymme för att än tydligare specificera vad ledsagning är och vad det ska ges respektive inte ges till. Denna information bör öka den enskildes, utförarens och biståndshandläggarens samsyn kring vad det är man beviljar eller beviljats när man har ett beslut om ledsagning.