

Handläggare
Anna Ljungquist
Telefon: 08-508 25 161

Till
Socialnämnden
2022-12-14

Redovisning av budgetuppdraget ”Fortsätta att öka flexibiliteten och stärka individanpassningen i ledsagningsmodellen”

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som redovisning av budgetuppdraget.

Veronica Carstorp Wolgast
T.f. förvaltningschef
Socialförvaltningen

Maria Karlsson
T.f. avdelningschef
Socialförvaltningen

Sammanfattning

År 2022 fick socialnämnden i uppdrag att fortsätta att öka flexibiliteten och stärka individanpassningen i ledsagningsmodellen.

Socialförvaltningen har under året i ett flertal sammanhang lyft de reviderade riktlinjerna för ledsagning och ledsagarservice samt den tillhörande ledsagningsmodellen för att på så vis bidra till att öka flexibiliteten och stärka individanpassningen i ledsagningsmodellen.

Bakgrund

Socialnämnden fick i stadens budget för år 2022 i uppdrag att fortsätta att öka flexibiliteten och stärka individanpassningen i ledsagningsmodellen. Detta är en fortsättning på uppdragen från år 2020 och 2021 om att intensiviera arbetet med implementeringen av de reviderade riktlinjerna för ledsagning och ledsagarservice och prioritera ökad likvärdighet mellan stadsdelsnämnderna.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 7 december. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 8 december.

Ärendet

Socialnämnden fick i stadens budget för år 2022 i uppdrag att fortsätta att öka flexibiliteten och stärka individanpassningen i ledsagningsmodellen.

Uppdraget har sin utgångspunkt i de reviderade riktlinjerna för ledsagning och ledsagarservice som kommunfullmäktige beslutade om i juni 2018. De reviderade riktlinjerna innebär en mer flexibel bedömning, användning och hantering av omkostnader. Riktlinjerna omfattar även en modell med möjlighet att använda insatsen (beviljade timmar) och aktiviteter som medför omkostnader för ledsagaren flexibelt under en tremånadersperiod.

Kort beskrivning av ledsagning och ledsagarservice

Insatsen ledsagning ges som bistånd enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen (SoL) eller i form av ledsagarservice enligt 9 § p 3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Insatserna ledsagning och ledsagarservice innebär att en person med funktionsnedsättning får stöd av en annan person, ledsagare, ute i samhället för att möjliggöra delaktighet i samhällslivet och i kontakter med andra. Syftet med insatserna är att underlätta för personer med funktionsnedsättning att kunna delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Ledsagningen ska utformas så att den stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv och anpassas individuellt efter den enskildes behov.

I den årliga socialtjänstrapporten kan man ta del av antalet verkställda beslut om ledsagning eller ledsagarservice samt medelvärdet av antalet beviljade timmar per stadsdel. I den senaste socialtjänstrapporten framgår det att det under år 2021 fanns totalt 383 verkställda beslut av ledsagning enligt SoL. Av dessa var 213 beslut fattade för kvinnor och 170 män. Totalt 709 beslut var verkställda enligt LSS med fördelningen 296 beslut för kvinnor och 413 män. Slår man samman de båda lagrummen utgör antalet verkställda beslut för kvinnor 47 procent av det totala antalet, för män var siffran 53 procent. Fördelningen av antalet verkställda beslut mellan kvinnor och män har enligt de årliga socialtjänstrapporterna varit i det närmaste oförändrad sedan 2018.

Socialtjänstrapporten visar att de flesta stadsdelsförvaltningar ligger på ett medelvärde mellan 12 till 14 timmar ledsagarservice enligt LSS per månad för både kvinnor män. När det gäller ledsagning enligt SoL är medelvärdet mer spritt mellan stadsdelsförvaltningarna. Flertalet har ett medelvärde på mellan 6-11 timmar ledsagning per månad för kvinnor och mellan 12-17 timmar ledsagning per månad för män. Sett över Stockholms stad som helhet är medelvärdet avseende antalet beviljade timmar för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL betydligt jämnare. Medelvärdet för ledsagning enligt LSS ligger på 13 timmar per månad för både kvinnor och män. Motsvarande siffror för ledsagning enligt SoL är 11 för kvinnor och 12 för män.

Flexibilitet och individanpassning

Användning av beviljade timmar

När den enskilde beviljas ledsagning alternativt ledsagarservice anges omfattningen av den beviljade insatsen i timmar per månad. Beviljad ledsagning kan användas flexibelt vilket innebär att den enskilde har rätt att föra över outnyttjade timmar från en månad till nästkommande månader. Ramen för användande av timmar är tre månader, därefter påbörjas en ny tremånadersperiod. Den enskildes möjlighet att föra över timmar innebär inte att hen är skyldig att spara timmar för att använda till särskilt ändamål, om detta innebär att de kontinuerliga insatserna uteblir. Flexibiliteten är tänkt att utgöra en möjlighet för den enskilde att i större utsträckning kunna anpassa den beviljade insatsen utifrån individuella behov och förutsättningar än vad som hade varit fallet om beviljade timmar endast kunnat användas under innevarande månad utan möjlighet att föra över outnyttjade timmar från en månad till nästkommande månader.

Omkostnadsersättning

När någon beviljats insatsen ledsagning eller ledsagarservice för att kunna genomföra aktiviteter såsom exempelvis biobesök, gå på teater, kafé eller restaurang, kan det samtidigt uppstå en kostnad för ledsagarens biobiljett, kaffe med mera. Dessa benämns som omkostnader. Beslut om omkostnadsersättning för ledsagare fattas enligt 4 kap 2 § SoL och verkställs i förhållande till visade kostnader. Stockholms stad har valt att ersätta ledsagarens omkostnader med upp till 300 kronor per månad. Det som inte nyttjas är möjligt att spara till nästkommande månader där ramen är tre månader. Även här är syftet att stärka möjligheten till individuell anpassning utifrån den enskildes behov och förutsättningar.

Mer kostsam aktivitet

För att öka den enskildes möjligheter att genomföra en mer kostsam aktivitet, det vill säga utöver den ordinarie ersättningens nivå på 300 kronor, gäller särskild handläggning. Den enskilde kan efter en individuell behovsprövning enligt 4 kap 1 § SoL beviljas omkostnadsersättning för ledsagare utöver vad som ryms inom ramen för ordinarie omkostnadsersättning. Utgångspunkten för en mer kostsam aktivitet är vad en människa vanligen brukar göra, till exempel gå på konsert eller teaterföreläsning 1-2 gånger per år. Den här möjligheten öppnar upp för enskilda individer att utifrån individuella förutsättningar och eget intresse delta i mer kostsamma aktiviteter som inte ryms inom den ordinarie ersättningsnivån vilket möjliggör för den enskilde att delta i samhällets gemenskap och leva som andra.

Utvärdering av ledsagningsmodellen år 2019

Under år 2019 hade socialnämnden i uppdrag att i samråd med stadsdelsnämnderna utvärdera den nya modellen för ledsagning och ledsagarservice. Inom ramen för utvärderingen gjordes en enkätundersökning där enskilda med insatsen fick svara på om de kände till de reviderade riktlinjernas innehåll i kombination med användningen av den modell som finns kring beviljad insats och omkostnadsersättning. Undersökningen gjordes per telefon, i samverkan med stadsdelsnämndernas handläggare, och målgruppen var vuxna personer med beslut om ledsagning eller ledsagarservice. Totalt svarade 285 personer på enkäten. 153 var kvinnor och 132 män.

På frågan om man känner till att man kan flytta outnyttjade timmar från en månad till nästkommande svarade 191 personer ja, vilket motsvarade 67 procent av de svarande.

När det gällde rätten till omkostnadsersättning för ledsagarens utlägg upp till 300 kronor per månad svarade 62 procent att de känner till detta. Knappt hälften av dessa personer kände även till att man kan använda omkostnadsersättningen flexibelt på samma sätt som ledsagningstimmarna.

28 procent sa sig känna till möjligheten att ansöka om ersättning för en mer kostsam aktivitet.

Uppföljning av ledsagningsmodellen år 2021

I budgeten för både år 2020 och år 2021 fick socialnämnden i uppdrag att intensifiera arbetet med implementeringen av de reviderade riktlinjerna för ledsagning och ledsagarservice och prioritera ökad likvärdighet mellan stadsdelsnämnderna. Flera insatser gjordes från socialförvaltningens håll för att öka kunskapen om ledsagningsmodellen bland stadens biståndshandläggare och andra aktörer.

I slutet av år 2021 genomfördes en liknande enkätundersökning som den år 2019 då enskilda med insatsen fick svara på om de kände till de reviderade riktlinjernas innehåll i kombination med användningen av den modell som finns kring beviljad insats och omkostnadsersättning. Totalt svarade 224 personer på enkäten. Av dessa var 101 kvinnor och 123 män.

På frågan om man känner till att man kan flytta outnyttjade timmar från en månad till nästkommande svarade 172 personer ja, vilket motsvarade 77 procent av de svarande.

kan använda omkostnadsersättningen flexibelt på samma sätt som ledsagningstimmarna.

30 procent sa sig känna till möjligheten att ansöka om ersättning för en mer kostsam aktivitet.

Avvägningar utifrån enkätundersökningarnas resultat

Vid en jämförelse av undersökningarna från år 2019 och 2021 framkommer att det har skett vissa förbättringar när det gäller enskildas kännedom om att man kan flytta outnyttjade timmar från en månad till nästkommande månader, från 67 procent av de svarande till 77 procent.

När det gällde rätten till omkostnadsersättning för ledsagarens utlägg upp till 300 kronor hade kännedomen ökat till 70 procent 2021. 2019 var det totalt 62 procent som sa sig känna till omkostnadsersättningen. När det gäller huruvida dessa personer även kände till att man kan använda omkostnadsersättningen flexibelt på samma sätt som ledsagningstimmarna var utfallet oförändrat, hälften av de som svarade hade kännedom om möjligheten att spara pengar till nästkommande månader.

I 2019 års undersökning var det endast 28 procent som kände till möjligheten att ansöka om ersättning för en mer kostsam aktivitet. 2021 hade den siffran stigit endast marginellt till 30 procent.

Två års intensifierat arbete med att implementera de reviderade riktlinjerna för ledsagning och ledsagarservice har inte medfört att kännedomen om ledsagningsmodellen ute bland enskilda som fått ledsagning alternativt ledsagarservice beviljat ökat i någon större utsträckning från år 2019 till 2021. Med stöd i enkätundersökningarnas resultat har socialförvaltningen gjort bedömningen att det finns behov av att öka kunskapen om de reviderade riktlinjerna och ledsagningsmodellens möjligheter. Socialförvaltningen har därför avgränsat budgetuppdraget för år 2022 till att inrikta sig på olika informationsinsatser med förhoppningen att därigenom öka flexibiliteten och stärka individanpassningen i ledsagningsmodellen.

Socialförvaltningens informationsinsatser under år 2022

Informationsfolder i punktskriftsformat

Socialförvaltningen tog tillsammans med äldreförvaltningen fram en informationsfolder kring ledsagning och ledsagarservice som under år 2021 spreds till enskilda personer med funktionsnedsättning och andra berörda. Informationsfoldern, vars syfte är att bidra till ökad kunskap om ledsagningsmodellen, har även tagits fram i punktskrift och under inledningen av år 2022 skickades den ut till stadsdelsförvaltningarna för vidare distribution till berörd målgrupp.

Referensgruppsmöte

På årets första referensgruppsmöte, där olika brukarorganisationer deltar, informerade socialförvaltningen om ledsagningsmodellen och tillhörande budgetuppdrag. Referensgruppen fick information om den framtagna informationsfoldern och resultatet av den enkätundersökning som gjordes i slutet av år 2021. Socialförvaltningen informerade referensgruppen om att det kommer att äga rum en workshop kring ledsagning och ledsagarservice för biträdande enhetschefer under årets inledning samt att stadens funktionshindersinspektörer kommer att genomföra en granskning av insatsen under året. Vidare berättade socialförvaltningen att det på introduktionsutbildningen för nya biståndshandläggare finns ett särskilt pass som handlar om stadens riktlinjer och modell för ledsagning och ledsagarservice.

Socialförvaltningen efterfrågade referensgruppens uppfattning kring huruvida ledsagningsmodellen är känd bland deras medlemmar eller inte. Det framkom att upplevelsen är att medlemmarna har fått information om ledsagningsmodellen. Däremot upplevs inte ledsagningsmodellen som tillräcklig. Referensgruppen ansåg att erfarenheten säger att det är antalet beviljade timmar som behöver öka och inte flexibiliteten.

Workshop för biträdande enhetschefer inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning

I februari anordnades en workshop för biträdande enhetschefer inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning. Workshopen anordnades av socialförvaltningen i samarbete med juridiska avdelningen och fokus låg på innebörden i riktlinjerna för ledsagning och ledsagarservice samt hur vi kan öka likställigheten i staden när det gäller insatsen ledsagning/ledsagarservice.

Stadsadvokaten från juridiska avdelningen tog upp att det framgår i kommunallagen att stadsdelsnämnderna ska förhålla sig till likställighetsprincipen. Av statistik i socialtjänstrapporten framgår att antal genomsnittliga timmar varierar mellan stadsdelsnämnderna. Stadsadvokaten framförde att det är viktigt att handläggare och chefer är medvetna om vikten av likabehandling mellan nämnderna och hon uppmanade till dialog om detta vid tillfälle mellan nämnderna och i den egna nämnden.

Vidare framförde stadsadvokaten att nämnderna bör följa av kommunfullmäktige beslutade riktlinjer samtidigt som kommunfullmäktige inte får bestämma om myndighetsutövningen i enskilda ärenden. Den nu aktuella riktlinjen har som konsekvens att bedömning av rätt till tid för insatsen ledsagning för personer som bedöms enligt SoL kan ha samma utgångspunkt som vid bedömning

enligt LSS, vilket kan leda till att personer som bedöms enligt SoL kan få mer tid än vid en strikt tillämpning av skälig levnadsnivå.

Under workshopen diskuterades om det görs mycket delavslag vid ansökningar om ledsagning alternativt ledsagarservice. Flera deltagare uppgav att det är många som ansöker om bland annat ledsagning till sjukhus. Den delen av ansökan avslås ofta med motiveringen att behovet kan tillgodoses på annat sätt. Vidare framkom att många brukare beviljas promenader inom ramen för hemtjänst vilket innebär att antalet genomsnittstimmar för ledsagning minskar.

Det framkom under workshopen att det är synd att det inte finns någon statistik över hur många som ansöker om ledsagning alternativt ledsagarservice och hur många som får hel- eller delavslag på sin ansökan. Den informationen skulle exempelvis kunna innebära att vi får en bättre uppfattning om huruvida staden blivit mer restriktiv i sina bedömningar eller om brukarna inte ansöker om insatsen i samma omfattning som tidigare.

Det fördes även en dialog kring hur vi ska jobba vidare för att öka likställigheten mellan stadsdelsnämnderna. Mycket av ansvaret vilar på handläggare och chefer och deltagarna enades om att fortsätta att diskutera tillämpningen på chefsnätverken. Avslutningsvis enades deltagarna om att det skulle vara önskvärt om man på rättspraxis-tillfällena kunde använda sig av olika fall för att se om man gör lika bedömningar över staden eller inte.

Analysworkshop

Som ett led i arbetet med Socialtjänstrapport 2021 anordnade socialförvaltningen under våren en workshop där ledsagning och ledsagarservice diskuterades med beställarchefer inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning. Utgångspunkt för diskussionen var den statistik om insatsen som publiceras i rapporten. Det genomsnittliga antalet ledsagartimmar enligt LSS respektive SoL varierar, som nämnts tidigare, mellan stadsdelsnämnderna. De bakomliggande orsakerna till skillnaderna diskuterades under workshopen och de slutsatser som drogs var att det kan finnas olika anledningar till detta, bland annat demografi, enskilda individers individuella behov samt eventuella domar från förvaltnings- och kammarrätt.

Introduktionsutbildning för nya biståndshandläggare

Socialförvaltningen anordnar vid två tillfällen per år, en gång på våren och en gång på hösten, en introduktionsutbildning för nya biståndshandläggare inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning. Under årets två utbildningstillfällen har handläggarna fått en grundlig genomgång av stadens riktlinjer för ledsagning och

ledsagarservice. De har även fått information om ledsagningsmodellen.

Informations- och dialogforum för utförare av insatsen ledsagning/ledsagarservice

Under våren genomförde socialförvaltningen ett informations- och dialogforum där utförare av insatsen ledsagning och ledsagarservice deltog. Vid mötet fick utförarna tillfälle att ge sin syn på modellen för ledsagning och ledsagarservice. Flera av utförarna uppgav att de upplever att merparten av brukarna känner till att man kan använda timmarna flexibelt. Däremot var den allmänna uppfattningen att det inte verkar vara så många som känner till att det behöver finnas ett beslut gällande omkostnadsersättning.

Rättspraxis

Under hösten arrangerade socialförvaltningen tillsammans med juridiska avdelningen rättspraxistillfällen för chefer och handläggare inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning. Syftet med dessa tillfällen är att gå igenom relevant rättspraxis för att bidra till ökad samsyn och likställighet i staden. Stadsadvokaten från juridiska avdelningen gick bland mycket annat även igenom relevant rättspraxis avseende ledsagning och ledsagarservice.

I enlighet med önskemål från workshopen för biträdande enhetschefer hade en fiktiv fallbeskrivning av en person som ansökte om ledsagning tagits fram. Deltagarna delades in i olika grupper där representanter från olika stadsdelsförvaltningar deltog. Tillsammans fick gruppen resonera sig fram till en bedömning av den enskildes behov av ledsagning. De fick även ta ställning till ett fåtal frågor som var relevanta utifrån stadens riktlinjer för insatsen. Under ledning av stadsadvokaten fick de respektive grupperna redogöra för sina slutsatser. Sammanfattningsvis kan sägas att de olika grupperna i mångt och mycket hade landat i samma slutsatser vilket tyder på att likställigheten över staden är god avseende de frågor som avhandlades inom ramen för fallbeskrivningen.

Aktuellt inom ledsagning och ledsagarservice

Analysera likvärdigheten vid ledsagning för synskadade

Regeringen gav i maj månad Socialstyrelsen i uppdrag att analysera likvärdigheten vid ledsagning för synskadade. Socialstyrelsen ska inom ramen för uppdraget följa upp förändringar avseende ledsagning för synskadade och blinda. Socialstyrelsen ska analysera resultatet med utgångspunkt från lagstiftning, likvärdighet och jämlikhet och vid behov ge förslag på åtgärder som kan bidra till ökad likvärdighet mellan kommunerna.

Funktionshindersinspektörerna granskar ledsagning och ledsagarservice

Stadens funktionshinderinspektörer har som uppdrag att genomföra granskningar där syftet är att stimulera verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete, förstärka likställigheten i staden, främja den enskildes rätt till självbestämmande och delaktighet samt sprida goda exempel över staden.

Under 2022 har funktionshinderinspektörerna genomfört en kvalitetsgranskning av insatserna ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS för personer över 18 år i sex olika stadsdelsförvaltningar. Fokus för granskningen har varit handläggningsprocessen inom myndighetsutövning utifrån ansökan, utredning, beslut, beställning, genomförandeplan, journalanteckningar samt uppföljning av insatsen under 2021. Förekomst av beslut om omkostnadsersättning ingår också i granskningen. Ytterligare en del i granskningen har varit att belysa eventuella skillnader mellan de granskade verksamheterna om sådana noterats. Barnrättsperspektiv och anhörigperspektiv ska belysas och lyftas fram i de ärenden där det är aktuellt. Det totala antalet granskade ärenden med bifall på insatsen uppgår till 118 personer, 58 personer med beslut enligt SoL och 60 personer med beslut enligt LSS. En genomgång av verksamheternas samtliga avslag (och delavslag) under samma period ingår också i granskningen. Totalt har 18 avslag och 86 delavslag granskats. Resultatet ska redovisas innan årets slut.

Jämställdhetsanalys

Ärendet är könsneutralt i förhållande till de insatser den enskilde kan ansöka om. Vid bedömning av rätten till ledsagning alternativt ledsagarservice ligger fokus på den enskilde och dennes behov och hur denne kan tillförsäkras skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor.

Av det totala antalet verkställda beslut av insatsen är 47 procent fattade för kvinnor och 53 procent för män. Fördelningen har varit densamma under de senaste fyra åren. Bakomliggande orsaker till fördelningen är inte kända då det saknas uppgifter på hur många kvinnor och män som ansöker om insatsen.

Av de som år 2021 svarade på enkäten om kännedomen om de möjligheter som finns inom ramen för användandet av insatsen ledsagning eller ledsagarservice var 45 procent kvinnor och 55 procent män. Siffrorna ligger i linje med fördelningen av det totala antalet verkställda beslut för kvinnor respektive män.

I tjänsteutlåtandet framkommer inte några tydliga skillnader mellan könen som föranleder att riktade åtgärder vidtas.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Det har nu gått drygt fyra år sedan kommunfullmäktige beslutade om de reviderade riktlinjerna för ledsagning och ledsagarservice med tillhörande ledsagningsmodell. Som redogjorts för i ärendet varierar kännedomen om modellens olika möjligheter bland enskilda som erhåller insatsen. Kännedomen har ökat något från år 2019 till år 2021 men det finns behov av att fortsätta att öka kunskapen bland de som redan erhåller insatsen samt säkerställa att enskilda som beviljas insatsen för första gången får kännedom om de möjligheter som ledsagningsmodellen innebär.

Under de senaste åren har både socialnämnden och stadsdelsnämnderna haft särskilda uppdrag avseende att implementera och följa upp ledsagningsmodellen. Socialförvaltningen föreslår att de reviderade riktlinjerna med tillhörande ledsagningsmodellen nu får anses implementerade och att det fortsatta arbetet med efterlevnaden av riktlinjerna bör ske inom ramen för respektive nämnders ordinarie arbete. För socialförvaltningens del innebär det att de reviderade riktlinjerna för ledsagning och ledsagarservice kommer att lyftas på introduktionsutbildningarna för nya biståndshandläggare inom verksamhetsområdet. Tillämpningen kommer även löpande att diskuteras på de chefsnätverk som förvaltningen håller i.

Som framgår av ärendet varierar antalet beviljade genomsnittliga timmar mellan stadsdelsnämnderna medan medelvärdet avseende antalet beviljade timmar sett över Stockholms stad som helhet är betydligt jämnare. De bakomliggande orsakerna till skillnaderna kan det finnas olika anledningar till, bland annat demografi, enskilda individers individuella behov samt eventuella domar från förvaltnings- och kammarrätt. Eftersom det inte finns någon statistik gällande avslagsbeslut inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning är det svårt att dra några exakta slutsatser.

Avslutningsvis kan nämnas att socialförvaltningen ser fram emot Socialstyrelsens analys av likvärdigheten vid ledsagning för synskadade. Den analysen, i kombination med resultatet av den granskning som funktionshindringsinspektörerna gjort av ledsagning och ledsagarservice, kan leda till nya insikter kring hur vi i staden kan arbeta vidare för att öka samsynen och likställigheten mellan nämnderna vid bedömning av rätten till ledsagning och ledsagarservice.