

Ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS

En kvalitetsgranskning i
stadsdelsförvaltningarna Farsta, Hägersten-
Älvsjö, Rinkeby-Kista, Skärholmen,
Södermalm och Östermalm

Funktionshinderinspektörerna 2022

start.stockholm

Ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS

En kvalitetsgranskning i stadsdelsförvaltningarna Farsta, Hägersten-Älvsjö,
Rinkeby-Kista, Skärholmen, Södermalm och Östermalm
Funktionshinderinspektörerna 2022

Dnr: 3.4.2-637/2021

Utgivningsdatum: December 2022

Utgivare: Socialförvaltningen - avdelningen för stadsövergripande sociala
frågor

Kontaktperson: Carina Gillgren och Lotta Hedstad

Sammanfattning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift att granska kvalitet i biståndsbedömda insatser för personer med funktionsnedsättning som handläggs enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Granskningar genomförs utifrån en granskningsmodell baserad på kvalitetsområden framtagna av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Aktuell kvalitetsgranskning avser ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS för personer över 18 år. Den har genomförts i stadsdelsförvaltningarna Farsta, Hägersten-Älvsjö, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Södermalm och Östermalm. Huvuddelen av granskningen är en genomgång av totalt 118 ärenden utifrån ett delvis slumpvis urval av personer som fått ett bifallsbeslut om insats under 2021, hälften enligt SoL och hälften enligt LSS och hälften kvinnor och hälften män. Totalt är 20 ärenden per verksamhet granskade förutom i Östermalm där antalet ärenden som uppfyllde urvalskriterierna uppgick till 18 stycken, åtta kvinnor och tio män. Vidare ingår en genomgång av de granskade verksamheternas totalt 18 avslag och 86 delavslag under samma period.

Granskningen visar att en aktuell utredning finns i en stor del av ärendena. När uppgifter om intressen, resurser och eventuella önskemål inklusive om den enskilde inte uttrycker några önskemål framgår bidrar det till att ge en helhetsbild av den enskildes livssituation. Oavsett om beslutet om insats är ett bifall, bifall och delavslag eller avslag ska det gå att läsa och förstå hur bedömningen är gjord, motivering samt vilka ställningstaganden som nämnden gjort i den enskildes ärende vilket är ett utvecklingsområde i flera av verksamheternas myndighetsutövning.

Förekomsten av genomförandeplaner som stämmer överens med beställningen behöver öka för att kunna fungera på avsett sätt vid systematisk uppföljning. Anhörigperspektivet behöver ytterligare stärkas och vem som utför insatsen behöver dokumenteras i personakten liksom att information om möjlighet att erhålla omkostnadsersättning ges till alla. Det pågående utvecklingsarbetet kring att stärka barnrättsperspektivet behöver fortsätta och frågor om våld och våldsutsatthet rutinmässigt ställas i samtliga ärenden samt dokumenteras enligt stadens anvisningar.

Innehåll

Inledning	5
Granskningsmetod	5
Kvalitetsparagrafer i lagstiftningen	5
Kvalitetsområden	6
Granskningsmodell	7
Målgrupp, urval och avgränsning	7
Utgångspunkter	8
Funktionsnedsättning.....	8
Agenda 2030	9
Tillgänglighet och delaktighet	10
Ledsagning och ledsagarservice	10
Statistik	10
Utredning och bedömning.....	13
Granskningsresultat	14
Styrkor och utvecklingsområden	28
Analys	31
Trygghet och säkerhet.....	32
Självbestämmande och integritet	34
Tillgänglighet.....	37
Helhetssyn och samordning	39
Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet	40

Inledning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har uppgiften att utifrån kommunstyrelsens instruktioner granska kvalitet i biståndsbedömda insatser för personer med funktionsnedsättning som handläggs enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Arbetet utgår från lagstiftning, förordningar och föreskrifter liksom stadens riktlinjer inom området. Granskningarna utgår från de kvalitetskriterier som tagits fram av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Uppdraget har ett generellt brukarperspektiv. För att ta del av olika målgruppers angelägna frågor hålls kontinuerlig kontakt med brukarorganisationer. Bevakning av likställigheten över staden samt spridning av goda exempel från de granskade verksamheterna är en viktig del i arbetet. Syftet är att granskningarna ska stimulera och bidra till verksamheternas utvecklings- och kvalitetsarbete. Jämställdhet mellan könen och barnrättsperspektivet ska i möjligaste mån belysas och lyftas fram.

Resultat av genomförd granskning återförs till medarbetare och chefer i dialogform innan granskningsrapport fastställs av socialnämnden. Därefter vidarebefordras rapporten till samtliga stadsdelsnämnder. En årsrapport avges till socialnämnden samt kommunstyrelsen och dess råd för funktionshinderfrågor.

Granskningsmetod

Kvalitetsparagrafer i lagstiftningen

Socialstyrelsen definierar kvalitet i SOSFS 2011:9. Kvalitet innebär att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

I både LSS och SoL finns kvalitetsparagrafer. I 3 kap 3 § SoL framgår:

”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.”

Av 6 § LSS framgår:

”Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För verksamheten enligt denna lag skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.”

Kvalitetsområden

Socialtjänsten styrs av lagstiftning och nationella styrdokument. God kvalitet inom socialtjänsten kräver en samsyn och för att uppnå det är definitioner nödvändiga. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner har arbetat fram definitioner på sex kvalitetsområden utifrån lagstiftningens kvalitetsparagrafer:

- **Trygghet och säkerhet**
Trygghet och säkerhet innebär att stöd och insatser utförs enligt gällande regelverk. De är förutsägbara och det finns möjlighet till insyn. Risk för kränkning, försummelse, fysisk eller psykisk skada förhindras genom förebyggande arbete.
- **Självbestämmande och integritet**
Självbestämmande och integritet innebär att den enskilde är delaktig, har inflytande och ges möjlighet till egna val.
- **Tillgänglighet**
Tillgänglighet innebär att det är lätt att få kontakt med socialtjänsten och vid behov få del av stöd och insatser inom rimlig tid. Information och kommunikation är begriplig och anpassad efter olika grupper och individers behov. Kommunikationen mellan den enskilde och professionen präglas av ömsesidighet och dialog.
- **Helhetssyn och samordning**
Helhetssyn utgår från den enskildes samlade livssituation. Då den enskilde har behov av stöd och insatser som bedrivs inom olika verksamheter eller av olika utförare och professioner är dessa samordnade. Det finns en tydlig ansvarsfördelning och stöd och insatser präglas av kontinuitet.
- **Kunskapsbaserad verksamhet**
Kunskapsbaserad innebär att tjänsterna utförs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den enskildes egna erfarenheter tas till vara.

- **Effektivitet**

Effektivitet innebär att resurserna utnyttjas på bästa sätt för att uppnå uppsatta mål för verksamheten.

Granskningsmodell

Granskningsarbetet planeras utifrån en granskningsmodell som dels bygger på lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet inom socialtjänsten och dels på de beskrivna kvalitetsområdena.

Granskningen syftar till att identifiera och sprida goda arbetssätt samt belysa utvecklingsbehov.

Granskningen följer arbetsmodellen nedan:

- Inledande informationsbrev till berörda stadsdelsförvaltningar
- Informationsmöte med ledning
- Dialogmöte med medarbetare
- Genomgång av verksamhetsplan och policydokument
- Aktgranskning
- Återkoppling till ledning och medarbetare
- Rapport till socialnämnden
- Rapport till stadsdelsnämnderna
- Återkoppling till råd för funktionshinderfrågor
- Uppföljning cirka sex månader efter avslutad granskning

Målgrupp, urval och avgränsning

Aktuell granskning omfattar bifallsbeslut avseende insatsen ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS beslutade under 2021 inom verksamhetsområde funktionsnedsättning för personer från 18 år och uppåt. En genomgång av verksamheternas samtliga avslag och delavslag under samma period ingår också i granskningen. Ett beslut om insats kan antingen vara ett bifall eller ett avslag. För att särskilja avslag i sin helhet på ansökan om en insats och bifall med ett delvis avslag (tidsomfattning eller innehåll) används begreppet delavslag. Granskningen omfattar stadsdelsförvaltningarna Farsta, Hägersten-Älvsjö, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Södermalm och Östermalm.

Verksamheterna har inför granskningen tagit fram samtliga aktuella ärenden för granskning. Inledningsvis efterfrågades även ärenden inom verksamhetsområde socialpsykiatri men då antalet ärenden med beslut om insats per stadsdelsförvaltning var få eller inga alls ändrades inriktningen till att omfatta endast verksamhetsområde funktionsnedsättning. Totalt har 20 ärenden per stadsdelsförvaltning granskats. Undantaget är Östermalm där 18 ärenden granskats utifrån att antalet aktuella ärenden understeg urvalskriterierna. För

Östermalms del omfattar granskningen åtta kvinnor och tio män, åtta personer med beslut enligt SoL och tio personer med beslut enligt LSS. I övriga stadsdelsförvaltningar omfattar urvalet tio kvinnor och tio män, tio personer med beslut enligt SoL och tio personer med beslut enligt LSS. Det totala antalet granskade ärenden med bifall på insatsen uppgår till 118 personer, 58 kvinnor och 60 män, 58 personer med beslut enligt SoL och 60 personer med beslut enligt LSS. Totalt har även 18 avslag och 86 delavslag granskats.

Fokus för granskningen är handläggningsprocessen utifrån ansökan, utredning, beslut, beställning, genomförandeplan samt journalanteckningar under 2021. Vid förekomst av flera beslut om insatsen under 2021 har senaste beslut ingått i granskningen.

Granskningen genomförs i digital akt i stadens verksamhetssystem Paraplyet. Statistik redovisas per kön där det är möjligt. En del i granskningen är 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. En analys av granskningsresultatet görs utifrån kvalitetsområdena där kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet redovisas under gemensam rubrik.

Utgångspunkter

Funktionsnedsättning

Socialstyrelsen definierar att en funktionsnedsättning är en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Nedsättningen kan uppstå till följd av sjukdom, annat tillstånd eller till följd av medfödd eller förvärvad skada. Dessa sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara bestående eller av övergående karaktär. Begreppet funktionshinder används för att beskriva de begränsningar som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen.¹

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av FN (Förenta nationerna) 2006. Sedan 2009 är Sverige juridiskt bundet av konventionen. Konventionens syfte är att stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Den fokuserar på icke-diskriminering och listar nödvändiga åtgärder för att personer med

¹ Se Socialstyrelsens termbank: <https://termbank.socialstyrelsen.se/>, hämtad 2022-10-13.

funktionsnedsättning ska kunna ta del av medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Centrala delar och principer i konventionen handlar om rättskapacitet, tillgänglighet, att leva självständigt, tillgång till vård och hjälpmedel, delaktighet samt brukarinflytande. Staten, kommuner och regioner har ett gemensamt ansvar att följa konventionen.

Agenda 2030

FN:s generalförsamling antog år 2015 en global agenda för hållbar utveckling. Agenda 2030 innebär att alla 193 medlemsländer i FN har förbundit sig att arbeta gemensamt för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till år 2030. Agendan innehåller 17 mål och 169 delmål som kallas de globala målen. Delmålen är integrerade, odelbara och beroende av varandra. Inget mål kan uppnås på bekostnad av något annat. Syftet med agendan är att till år 2030 utrota extrem fattigdom, minska ojämlikheter och orättvisor i världen, främja fred och rättvisa samt att lösa klimatkrisen. Agendans centrala princip, *ingen ska lämnas utanför*, är viktig i arbetet med att nå de uppställda målsättningarna.²

Mål 1 innebär att avskaffa fattigdom i alla dess former och att säkerställa att kvinnor och män har lika rätt till ekonomiska resurser och tillgång till grundläggande tjänster. En möjlighet att med stöd närma sig arbetsmarknaden kan leda till en förbättrad ekonomi för den enskilde.³

Mål 3 i Agenda 2030 handlar om att säkerställa att alla kan leva ett hälsosamt liv och verka för alla människors välbefinnande oavsett ålder. För att människor ska nå sin fulla potential och kunna bidra till samhällets utveckling krävs god hälsa. Investeringar i människors hälsa är en återinvestering i samhället. Människor lever allt längre men i många fall saknas stödsystem för äldre personer.⁴

Mål 10 betonar betydelsen av att arbeta för ett jämlikt samhälle. Det bygger på principen om allas lika rättigheter och möjligheter att få bli inkluderade i samhället oberoende av kön, etnicitet, religion, funktionsnedsättning, ålder och annan ställning. I ett jämlikt samhälle minskas risken för konflikter och det främjar alla människors möjlighet att delta i och påverka samhällsutvecklingen och sin egen situation.⁵

² *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, Regeringskansliet 2019.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Tillgänglighet och delaktighet

Stockholms stad har tagit fram ett program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Programmet bygger på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Agenda 2030, Europakonventionen, den nationella funktionshinderspolicen, svensk lagstiftning samt stadens vision och funktionshinderspoliciska mål. Programmet är ett styrdokument som stadens nämnder och bolagsstyrelser ska utgå från när de planerar och följer upp sitt arbete för att nå stadens mål om ett Stockholm som är tillgängligt för alla och där personer med funktionsnedsättning är fullt delaktiga på jämlika villkor som alla andra utan diskriminering.⁶

Ledsagning och ledsagarservice

Socialnämnden ska enligt 5 kap 7 § SoL verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Av förarbetena framgår att insatsen ledsagning syftar till att bryta isolering och skapa goda kulturella och sociala livsvillkor. Ledsagning syftar till att ge möjlighet att besöka vänner, delta i kulturlivet eller promenera.⁷

Av 7 § 2 st LSS framgår bland annat att det övergripande målet med alla insatser enligt LSS är att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. Enligt förarbetena är syftet med insatsen ledsagarservice 9 § 3 LSS att bryta social isolering genom att den enskilde får hjälp med att komma ut bland andra människor, exempelvis för besök hos vänner eller deltagande i kulturliv. Vid bedömningen av om en person har behov av en insats enligt LSS måste en jämförelse göras med den livsföring som kan anses normal för en person i samma ålder.⁸

Statistik

Det är vanligare med funktionsnedsättningar bland män än bland kvinnor. Fler män än kvinnor har insats enligt LSS, andelen män är högre än andelen kvinnor inom varje insats. År 2020 utgjorde kvinnor 41 procent och män 59 procent av målgruppen enligt nationell statistik och siffran är oförändrad jämfört med 2019. En del av skillnaderna mellan könen kan förklaras genom skillnader i förekomst av diagnoser. Bland män är exempelvis

⁶ *Stockholms stads program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2017-2023. Antaget av kommunfullmäktige 2018-05-28.*

⁷ Proposition 1979/80:1 om socialtjänsten, s. 301.

⁸ Proposition 1992/93:159 *Stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 172 och 178.

utvecklingsstörning och autism vanligare än bland kvinnor i totalbefolkningen. Dessa diagnoser är kopplade till personkrets 1 i LSS och därmed till rätten till insatser. Skillnaden mellan könen är störst bland den yngre målgruppen vilket kan förklaras med att flickor många gånger får diagnosen senare än pojkar exempelvis när det gäller autism. Det är dock fler kvinnor än män som har en psykisk funktionsnedsättning. En bidragande orsak till att könsfördelningen är jämnare inom SoL än inom LSS är troligen att SoL inte har en avgränsad personkrets på det sätt som finns i LSS.⁹ Allt fler personer får insatser enligt LSS enligt nationell statistik. Sedan 2010 har antalet personer med insatser ökat med omkring 20 procent och antalet insatser har ökat med 14 procent. Ökningen inom LSS kan bara delvis förklaras med att befolkningen ökar. Det är dock inte alla insatser som ökar. Antalet personer som erhåller ledsagarservice enligt LSS har minskat med 22 procent under åren 2010 till 2020.¹⁰

I staden har däremot antalet personer med ledsagarservice enligt LSS ökat från 635 till 709 personer, 12 procent, mellan åren 2017 till 2021. Ökningen är större för män än för kvinnor.¹¹ År 2010 hade totalt drygt 500 personer insatsen enligt LSS.¹²

Tabell 1: Antal personer med ledsagarservice enligt LSS åren 2017-2021 redovisat per kön och totalt, hela staden alla åldrar.

Insats	2017		2018		2019		2020		2021	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ledsagarservice	288	347	303	375	305	401	298	422	296	413
Totalt	635		678		706		720		709	

Källa: Socialtjänstrapport 2018, dnr 2.11.4-14/2019 och Socialtjänstrapport 2021, dnr 3.1.1-494/2021.

Vad gäller ledsagning enligt SoL har antalet personer som erhåller insatsen i staden minskat med 13 procent mellan åren 2017 och 2021, från 442 till 383 personer. Minskningen är större för kvinnor än för män.¹³ Socialstyrelsen har inte redovisat nationell statistik

⁹Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport, Socialstyrelsen 2022.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Socialtjänstrapport 2018, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, dnr 2.11.4-14/2019, socialförvaltningen 2019 och Socialtjänstrapport 2021, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, dnr 3.1.1-494/2021, socialförvaltningen 2021.

¹² Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, Rapport 2011, 3.1-202/2012, socialförvaltningen 2012.

¹³ Socialtjänstrapport 2018, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, dnr 2.11.4-14/2019, socialförvaltningen 2019 och Socialtjänstrapport 2021, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, dnr 3.1.1-494/2021, socialförvaltningen 2021.

avseende insatsen i deras lägesrapport och uppgift om antalet personer med insatsen finns inte publicerat i socialtjänstrapporten från 2011.

Tabell 2: Antal personer med ledsagning enligt SoL åren 2017-2021 redovisat per kön och totalt, hela staden alla åldrar.

Insats	2017		2018		2019		2020		2021	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ledsagning	254	188	228	191	226	185	228	172	213	170
Totalt	442		419		411		400		383	

Källa: Socialtjänstrapport 2018, dnr 2.11.4-14/2019 och Socialtjänstrapport 2021, dnr 3.1.1-494/2021.

Den genomsnittliga beviljade tiden för ledsagarservice enligt LSS 2017 var 15 timmar per månad för kvinnor och 14 timmar per månad för män. En minskning har skett till 2021 då den genomsnittliga beviljade tiden var 13 timmar per månad för både män och kvinnor.

För ledsagning enligt SoL är den beviljade genomsnittstiden nära oförändrad mellan 2017 då den var 12 timmar per månad för både män och kvinnor och 2021 då den var 11 timmar för kvinnor och 12 timmar för män. 2018 var dock den genomsnittliga tiden högre för både kvinnor och män med 13 timmar per månad. Skillnaden är mindre mellan könen än mellan lagstiftningarna. Den beviljade genomsnittstiden för ledsagarservice enligt LSS har gradvis närmat sig genomsnittstiden för ledsagning enligt SoL.

Tabell 3: Genomsnittlig beviljad tid ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL åren 2017-2021 redovisat per kön, hela staden och alla åldrar.

Lagrum	2017		2018		2019		2020		2021	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ledsagarservice LSS	15	14	15	14	14	14	14	14	13	13
Ledsagning SoL	12	12	13	13	12	12	12	12	11	12

Källa: Socialtjänstrapport 2018, dnr 2.11.4-14/2019 och Socialtjänstrapport 2021, dnr 3.1.1-494/2021.

Det genomsnittliga antalet beviljade timmar enligt LSS och SoL varierar sett till samtliga stadsdelsnämnder i staden. I socialtjänstrapporten för 2021 anges olika anledningar till det såsom demografi, enskilda individers individuella behov samt eventuella domar från förvaltningsdomstolarna.¹⁴

¹⁴ Socialtjänstrapport 2021, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, dnr 3.1.1-494/2021, socialförvaltningen 2021.

Utredning och bedömning

Vid ansökan om insatser enligt SoL och LSS används utredningsmaterialet DUR i Stockholms stad. DUR står för Dokumentation, Utvärdering och Resultat. Syftet med DUR är att skapa en gemensam och rättssäker dokumentation. Genom DUR möjliggörs att följa den enskildes livssituation och behov av stöd över tid. Med en årlig DUR-uppföljning som grund kan insatser utvärderas och förbättras. Frågor om våldsutsatthet finns i DUR för vuxna. Frågorna tillhör som huvudregel inte utredningen och är frivilliga för den enskilde att svara på. Uppgifter om våld ska dokumenteras i utredningen endast om de är av betydelse för behovsbedömning och insats. I DUR-utredningen dokumenteras att frågorna ställts genom att skriva ”FREDA-frågor¹⁵ har ställts enligt gängse rutin” under rubriken Ansökan avser.¹⁶

För personer som inte omfattas av LSS men har behov av ledsagarservice kan behovet tillgodoses med stöd av SoL. Bedömningen av ledsagning som bistånd enligt SoL ska inte innebära några begränsningar jämfört med ledsagarservice enligt LSS.¹⁷

I stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL framgår att insatserna ska utformas i samråd med den enskilde som ska ha största möjliga inflytande över hur insatserna planeras och utförs. Önskemål gällande val av ledsagare ska i möjligaste mån tillgodoses och i staden tillgodoses detta genom valfrihet vad gäller val av utförare enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Den enskilde har dock ingen ovillkorlig rätt att kräva att insatsen utförs av en viss utförare eller på en viss adress. Den enskildes önskemål om detta ska alltid behandlas i utredningen men sådana önskemål utgör ofta en verkställighetsfråga och därför ska begäran om att få detta prövat som en del i beslutet som huvudregel avvisas.¹⁸

¹⁵ *Manual för FREDA, Standardiserade bedömningsmetoder för socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer*, Socialstyrelsen, 2014.

¹⁶ *Introduktion till DUR Version 5*, dnr 3.1.1-206/2017, socialförvaltningen 2021.

¹⁷ *Riktlinjer för ledsagning och ledsagarservice, beslutade av kommunfullmäktige 2018-06-11*, dnr KS 2018/585.

¹⁸ *Handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning, Riktlinjer antagna av KS april 2002, reviderade av KF februari 2012.*

Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisas granskningsresultatet och avsnittet inleds med en redovisning av det totala antalet inkomna ansökningar om insats i respektive nämnd samt antalet bifall, avslag och delavslag under 2021. Som en del i granskningen genomförs ett informations- och uppstartsmöte med ledning samt ett dialogmöte med handläggarna i varje stadsdelsförvaltning. Då granskningen pågått under hela året har totalt tolv möten genomförts. Resultatet från aktgranskningen kompletteras med information från de mötena med verksamheterna. Avsnittet avslutas med att redovisa varje verksamhets styrkor och utvecklingsområden.

Utredning, bedömning och beslut

Granskningen omfattar totalt 118 personers ärenden med bifall på ansökan om insats under 2021. I samtliga stadsdelsförvaltningar har 20 ärenden granskats förutom i Östermalm där 18 ärenden ingick utifrån urvalskriterierna.

Det finns en aktuell DUR-utredning som underlag till beslut om insats i totalt 103 av de 118 ärendena, vilket motsvarar 87 procent. Aktuell utredning saknas i totalt 15 ärenden, ett i Hägersten-Älvsjö, fyra i Skärholmen, tre i Södermalm och sju i Östermalm. I Farsta och Rinkeby-Kista finns en aktuell DUR-utredning som underlag för beslut i samtliga granskade ärenden.

Av totalt 103 aktuella DUR-utredningar framgår den enskildes intressen, resurser och eventuella önskemål i 76 utredningar, vilket motsvarar 74 procent. Intressen, resurser och eventuella önskemål framgår delvis i 18 av utredningarna och framgår inte alls i nio utredningar. Sex av dessa nio utredningar återfinns i Skärholmen. I Farsta framgår intressen, resurser och eventuella önskemål i 90 procent av utredningarna.

*”X berättar att hans stora intresse är att läsa böcker, talböcker.
Han tycker även om att promenera och har tidigare tränat mycket.”*

Från utredning Hägersten-Älvsjö

Tabell 4: Den enskildes intressen, resurser och eventuella önskemål framgår i aktuell DUR-utredning, redovisat i antal utredningar och andel procent per stadsdelsnämnd och totalt.

Nämnd	Ja		Delvis		Nej		Totalt antal utredningar
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	
Farsta	18	90	1	5	1	5	20
Hägersten-Älvsjö	13	68	6	32	-	-	19
Rinkeby-Kista	14	70	5	25	1	5	20
Skärholmen	6	38	4	25	6	38	16
Södermalm	15	88	1	6	1	6	17
Östermalm	10	91	1	9	-	-	11*
Totalt	76	74	18	17	9	9	103

* I Östermalm granskades totalt 18 ärenden, i övriga 20 ärenden.

Utöver att granska 20 (18) ärenden med bifall per stadsdelsförvaltning efterfrågades samtliga ärendena som fått delavslag vid bifall på ansökan eller (helt) avslag under 2021. Samtliga verksamheter utom Östermalm uppger att det är vanligt förekommande med delavslag. Hela avslag på sökt ledsagningsinsats förekommer men är inte lika vanligt som delavslag. Rinkeby-Kista uppger att det inte är ovanligt att personer som haft insatsen en längre tid vid varje uppföljning ansöker om samma timantal och att delavslag ges vid varje ansökan då behoven inte bedöms förändrade.

Flera av verksamheterna beskriver i dialogmötena att de över tid blivit noggrannare och bättre på att göra bedömningar av behov av insatsen, till exempel kring om behov föreligger endast till och från en aktivitet eller om insatsen endast behövs under aktiviteten men inte till och från. Vidare att det tidigare förekom i större utsträckning att enskilda beviljades insatsen för sjukvårdsbesök vilket i princip inte beviljas alls numera. Även uppföljningar av insatsen har blivit bättre och det beskrivs att det finns en ambition att göra än mer systematiska uppföljningar. Handläggargrupperna menar att det är nödvändigt att ställa frågor om vad insatsen använts till för aktiviteter för att kunna ta ställning till att det är rätt insats och rätt omfattning vid nyprövning av ansökan. Skärholmen menar att det generellt beviljats för omfattande ledsagningsinsatser i stadsdelsförvaltningen vilket nu är föremål för översyn.

Verksamheterna beskriver en variation i kunskap om och tillämpning av riktlinjerna avseende bedömningar enligt SoL i jämförelse med LSS. De flesta verksamheterna beskriver att inget ärende är det andra likt och att de alltid gör individuella bedömningar utifrån den enskildes behov. Flertalet av verksamheterna resonerar att det ofta kan vara en skillnad i behov

av stöd utifrån funktionsnedsättning och för flera innebär LSS-tillhörigheten i sig ett mer omfattande stödbehov.

I Rinkeby-Kista och Skärholmen framkommer att kännedomen hos handläggarna kring skrivningarna om SoL och LSS i riktlinjerna är lägre. Ledningen i respektive stadsdelsförvaltning hänvisar till rättspraxis och domslut i förvaltningsdomstolarna och att det är och ska vara skillnad mellan bedömningar enligt SoL och enligt LSS och att riktlinjerna i det får en underordnad betydelse.

Redovisning bifall och avslag

För att få en överblick av antalet bifall, delavslag och avslag redovisas nedan varje granskad nämnds totala antal beslutsärenden rörande insatserna för personer över 18 år under 2021.

Under 2021 ansökte totalt 115 personer om insatserna i Farsta och 114 av dessa fick bifall på ansökan. En person fick avslag med hänvisning till utökad boendestödsinsats istället. Av de personer som fick bifall fick åtta personer delavslag på ansökan, vilket motsvarar sju procent av bifallen. I ett av dessa ärenden bedömdes behovet tillgodoses genom beviljad insats daglig verksamhet, i två ärenden genom beviljad hemtjänstinsats och i övriga fem bedömdes behovet tillgodoses genom redan beviljad tid.

Tabell 5: Beslut om ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS för personer över 18 år 2021 i Farsta redovisat i antal bifall, delavslag och avslag och andel procent.

Beslut Farsta*	SoL		LSS		Samtliga	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Bifall	78	99	36	100	114	99
Varav delavslag	5	6	3	8	8	7
Avslag	1	1	0	0	1	1
Bifall + avslag	79	100	36	100	115	100

* Uppgift om antalet beslut 2021 inhämtad från stadsdelsförvaltningen.

Under 2021 ansökte totalt 87 personer om insatserna i Hägersten-Älvsjö. Av dessa fick två personer avslag på ansökan och 85 fick bifall. Av det totala antalet personer som fick bifall fick nio personer även delavslag på ansökan, vilket motsvarar drygt 10 procent av bifallen. Två avslag och två delavslag avsåg ledsagning till sjukvårdsbesök. I två delavslag hänvisades det till att behovet tillgodoses genom beviljad insats daglig verksamhet och

korttidsvistelse. I resterande delavslag bedömdes behovet tillgodoses genom redan beviljad tid för insatsen.

Tabell 6: Beslut om ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS för personer över 18 år 2021 i Hägersten-Älvsjö redovisat i antal bifall, delavslag och avslag och andel procent.

Beslut Hägersten- Älvsjö*	SoL		LSS		Samtliga	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Bifall	33	94	52	100	85	98
Varav delavslag	3	9	6	12	9	11
Avslag	2	6	0	0	2	2
Bifall + avslag	35	100	52	100	87	100

* Uppgift om antalet beslut 2021 inhämtad från stadsdelsförvaltningen.

Under 2021 ansökte totalt 133 personer om insatserna i Rinkeby-Kista. Av dessa fick tre personer avslag på insatsen och 130 personer fick bifall. Av de 130 personer som fick bifall på ansökan fick 34 personer även ett delavslag vilket motsvarar 26 procent av bifallsbesluten. I de tre avslagen hänvisas till att den enskilde inte är socialt isolerad, är beviljad en boendestödsinsats respektive att insats inte ges för sjukvårdsbesök. Två av delavslagen avser sjukvårdsbesök och i tolv framgår det eller hänvisas det till att den enskilde är beviljad annan insats såsom daglig verksamhet, korttidsvistelse, korttidstillsyn, boendestöd och hemtjänst. I resterande delavslag framgår att behovet tillgodoses genom redan beviljad tid.

Tabell 7: Beslut om ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS för personer över 18 år 2021 i Rinkeby-Kista redovisat i antal bifall, delavslag och avslag och andel procent.

Beslut Rinkeby- Kista*	SoL		LSS		Samtliga	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Bifall	70	97	60	98	130	98
Varav delavslag	12	17	22	37	34	26
Avslag	2	3	1	2	3	2
Bifall + avslag	72	100	61	100	133	100

* Uppgift om antalet beslut 2021 inhämtad från stadsdelsförvaltningen.

I Skärholmen ansökte totalt 94 personer om insats 2021. Nio personer fick avslag på insatsen och 19 personer fick delavslag. För tre personer som fick avslag och en person som fick delavslag är motiveringen till avslaget att de använt insatsen på fel sätt.

Majoriteten av personerna som fått delavslag har varit beviljade insatsen kortare eller längre tid med tidsbegränsade beslut och det är inte förstagsprövningar som besluten avser. Samtliga delavslag är en minskning av beviljad tid i jämförelse med föregående beslut.

Vad gäller motiveringar hänvisas två personer till redan beviljad insats daglig verksamhet. För fem personer som fått avslag och en person som fått delavslag motiveras avslaget med att behovet istället kan tillgodoses genom promenad i hemtjänstinsats. Några av personerna saknar dock promenad i hemtjänstbeslutet och en person har fått avslag på hemtjänst med hänvisning till hushållsgemenskap. Tre delavslag som rör minskning av tid är för personer med minderåriga barn i hushållet. Ett av besluten motiveras med att barnen, som vid tiden för beslutet är 9 och 11 år, klarar sig mer självständigt avseende att ta sig till och från fritidsaktiviteter och i ett annat beslut motiveras avslaget med att familjen har kontakt med barn- och ungdomsenheten i förvaltningen som i sin tur ansvarar för barnens välmående.

Tabell 8: Beslut om ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS för personer över 18 år 2021 i Skärholmen redovisat i antal bifall, delavslag och avslag och andel procent.

Beslut Skärholmen*	SoL		LSS		Samtliga	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Bifall	29	83	56	95	85	90
Varav delavslag	11	40	8	14	19	22
Avslag	6	17	3	5	9	10
Bifall + avslag	35	100	59	100	94	100

* Uppgift om antalet beslut 2021 inhämtad från stadsdelsförvaltningen.

I Södermalm ansökte totalt 67 personer om insats under 2021. Av dessa fick 64 personer bifall på ansökan och tre personer avslag. Av de som fick bifall på ansökan fick 16 personer, 25 procent, även ett delavslag. Ett av avslagen samt två av delavslagen motiveras med att insatsen inte omfattar ledsagning till sjukvårdsbesök, ett av avslagen samt fem av delavslagen motiveras av att den enskilde inte anses socialt isolerad och därför inte är i behov av insatsen på det sätt som den enskilde gör gällande. Det tredje avslaget motiveras med att behovet tillgodoses genom att den enskilde bor i bostad med särskild service och i två av delavslagen hänvisas till att behovet tillgodoses genom beviljade insatser korttidsvistelse respektive korttidstillsyn. Resterande delavslag motiveras med att behovet tillgodoses genom redan beviljad tid.

Tabell 9: Beslut om ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS för personer över 18 år 2021 i Södermalm redovisat i antal bifall, delavslag och avslag och andel procent.

Beslut Södermalm*	SoL		LSS		Samtliga	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Bifall	35	100	29	91	64	96
Varav delavslag	11	31	5	17	16	25
Avslag	0	0	3	9	3	4
Bifall + avslag	35	100	32	100	67	100

* Uppgift om antalet beslut 2021 inhämtad från stadsdelsförvaltningen.

I Östermalm ansökte 26 personer över 18 år om insats under 2021. Inga av dessa personer fick delavslag eller avslag på ansökan (och ingen tabell redovisas av den anledningen).

Totalt har 522 beslut om insats enligt SoL och LSS beslutats i de granskade verksamheterna under 2021. Av dessa har 18 personer, tre procent, fått avslag på hela insatsen. Fler kvinnor än män har fått avslag, 13 kvinnor och fem män. Av totalt 504 personer som fått bifall på ansökan har 17 procent även fått ett delavslag. Fler kvinnor än män har fått delavslag på ansökan, 21 procent av kvinnorna som fått bifall har även fått delavslag och 14 procent av männen som fått bifall har även fått delavslag.

Tabell 10: Beslut om ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS för personer över 18 år 2021 i sex granskade nämnder* redovisat i totalt antal bifall, delavslag och avslag samt i andel procent.

Beslut	SoL				LSS				Samtliga	
	Kvinnor		Män		Kvinnor		Män			
	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Bifall	142	94	128	98	99	96	135	98	504	97
Varav delavslag	23	16	19	15	27	27	17	13	86	17
Avslag	9	6	2	2	4	4	3	2	18	3
Bifall + avslag	151	100	130	100	103	100	138	100	522	100

* Farsta, Hägersten-Älvsjö, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Södermalm och Östermalm.

Av det totala antalet personer som fått delavslag på ansökan är den genomsnittliga beviljade tiden avseende bifallet 12 timmar per månad för insats enligt SoL och 15 timmar för insats enligt LSS. Tolkningsen av siffrorna ska göras med en viss försiktighet då medelvärdet påverkas mycket om någon eller några personer är

beviljade en större insats vilket är fallet både i Farsta för insats enligt både SoL och LSS och i Skärholmen för insats enligt LSS.

Tabell 11: Genomsnittlig beviljad tid för personer som fått ett delavslag på ansökan om insats redovisat per lagrum (SoL och LSS), antal personer och totalt.

Nämnd*	SoL		LSS		Totalt	
	Antal timmar (Mv)	Antal personer	Antal timmar (Mv)	Antal personer	Antal timmar SoL och LSS (Mv)	Antal personer
Farsta	21	5	21	3	21	8
Hägersten-Älvsjö	9	3	12	6	11	9
Rinkeby-Kista	8	12	14	22	11	34
Skärholmen	9	11	15	8	12	19
Södermalm	11	11	13	5	12	16
Totalt	12	42	15	44	13	86

* Östermalm hade inga delavslag och redovisas därför inte i tabellen.

Granskningen visar att både för bifallsbeslut och (del)avslagsbeslut saknas det återkommande en individuell bedömning och motivering till beslutet. Generella skrivningar som att behovet tillgodoses med beviljad tid är vanliga oavsett om det rör sig om bifall eller avslag. Utredningarna i Farsta och Södermalm är överlag välskrivna och det går att följa en röd tråd och förstå nämndens resonemang i bedömning och motivering som leder fram till beslut om insats inklusive tidsomfattning.

Beställning och genomförande

Granskningen visar att det finns en variation i hur informativ och tydlig beställningar till utförare är gällande uppdrag, syfte och mål med insatsen. Variationen i beställningarna är större inom respektive verksamhet än mellan dem. Ibland förekommer mer information i beställningen än i utredningen och det förekommer att beställningen innehåller inaktuell information efter att ha kopierats ett antal gånger. I 53 procent av beställningarna är uppdraget till utföraren mer eller mindre specificerat. I 13 procent av beställningarna står endast att uppdraget är att utföra ledsagning eller så står inget alls. I resterande beställningar är uppdraget att den enskilde ska komma ut på fritidsaktiviteter utan närmare specifikation.

”Ledsaga X från punkt A till punkt B när han ska på kulturella evenemang eller fritidsaktiviteter samt stötta honom i förflyttningar på plats. Behöver handgripligt stöd i simhallen för att ta sig i och ur vattnet, samt stöd i vattnet, stöd att ta sig till och från duschstol.

Behöver handgripligt stöd under gymnastikpass med förflyttningar i och ur maskiner, inställningar, samt att nå olika delar av maskinen. Behöver kognitivt stöd för att hålla koncentrationen, samt för att dämpa sin oro vid utomhusvistelse.”

Från beställning Rinkeby-Kista

Det finns en aktuell genomförandeplan i 83 av de granskade ärendena vilket motsvarar 70 procent. Genomförandeplanen innehåller samma aktiviteter och mål som beställningen i 58 procent av dessa ärenden och delvis samma aktiviteter och mål i ytterligare 20 procent av ärendena. Delvis samma aktiviteter och mål innebär att aktiviteter eller mål i beställningen har ändrats eller tagits bort av utföraren. I 22 procent av ärendena stämmer genomförandeplanen inte alls med beställningen, det vill säga att både aktiviteter och mål i beställningen i sin helhet är ändrade av utföraren i den upprättade genomförandeplanen. Sett till det totala antalet, 118 granskade ärenden, finns en aktuell genomförandeplan som överensstämmer med beställningen i 41 procent av dem.

”Dagsformen styr hur mycket X orkar att göra. Oftast är det en lugn promenad i elrullstol i de närmaste omgivningarna. Ibland kan ett cafébesök i centrum vara ett önskemål. Vid ett sådant besök behöver X all hjälp att beställa, bära brickan etc. Vid toalettbesök behöver ledsagaren vara behjälplig hela tiden. X behöver hjälp med ytterkläderna innan ledsagning. Elrullstolen ska vara laddad och klar för användning. Var uppmärksam på trötthetsymtom hos X under exempelvis en promenad. Vid hemkomst hjälp X av med ytterkläderna.”

Från genomförandeplan Rinkeby-Kista

Handläggargrupperna uppger genomgående att de inte har tid att kontakta utförare om innehållet i genomförandeplaner och ofta gås genomförandeplanen igenom först i samband med uppföljning av insatsen. Ibland är det först då det upptäcks att någon plan inte kommit in från utföraren. Genomförandeplanerna ger sällan någon ytterligare information om hur insatsen utförs och vad som ingår för den enskilda personen utan vanligast är att ”hur:et” är ”ledsagning enligt kundens önskemål” vilket bekräftas av resultatet av aktgranskningen.

Verksamheterna uppfattar att det är stora skillnader mellan olika utförare av ledsagning. Vissa utförare är specialiserade på ledsagning vilket ofta innebär god kunskap om insatsen medan andra mer eller mindre uppfattas sakna kunskap om vad insatsen innebär. Som exempel nämns att personer som har både hemtjänst

och ledsagning via samma utförare ibland inte får ledsagningsinsatsen utförd, att det bakas in och är svårt att säkerställa att insatsen utförs utifrån uppdrag och syfte. Vissa utförare beskrivs kunna ta fram en ledsagare för uppdraget på en dag och andra kan inte få fram en ledsagare på flera månader. Det finns utförare som i praktiken endast utför ledsagning under kontorstid vilket inte passar alla. Samtliga verksamheter hänvisar till rutiner för klagomålshantering som ska finnas hos utföraren. Det är dock ovanligt att handläggarna eller deras chefer rapporterar utförare till avtalsansvariga vid socialförvaltningen, om utförare, trots dialoger och påstötningar, inte sköter uppdraget enligt avtal.

Verksamheterna är samstämmiga i att de senaste riktlinjerna förändrat handläggningen i positiv bemärkelse. För enskilda personer är det positivt att kunna spara outnyttjade timmar över tremånadersperioder (under pandemin sex månader). Det innebär en trygghet för den enskilde vilket Södermalm framhåller är brukarvänligt. Handläggarna informerar om möjligheten att spara tid och ofta håller utförarna koll på nyttjade timmar. Det förekommer dock, inte minst vid byte av utförare, att det blir handläggarens ansvar att säkerställa att rätt antal timmar registreras och utnyttjas.

Det är inte alla personer som beviljas insatsen där det finns behov av omkostnadsersättning för ledsagarens del. Totalt fanns beslut om omkostnadsersättning i 34 ärenden, 29 procent. Fördelningen är tio i Hägersten-Älvsjö, nio i Södermalm, sex i Skärholmen samt tre vardera i Farsta, Rinkeby-Kista och Östermalm. I de ärenden där det inte finns beslut om omkostnadsersättning fanns det heller inte dokumenterat att information getts om möjligheten att få ersättningen. Granskningen av aktiviteter och innehåll i insatsen visar att det skulle kunna vara aktuellt för fler personer att få ersättningen än de som hade beslut om det.

Överlag beskriver handläggarna att de ger information om omkostnadsersättning men det finns en variation i om det sker rutinmässigt och återkommande vid uppföljning av insatsen. Det varierar om möjligheten utnyttjas, i Rinkeby-Kista beskriver handläggarna att få använder omkostnadsersättning och en förklaring menar de är att anhöriga som utför insatsen många gånger också sköter den enskildes ekonomi vilket gör att det blir krångligt att hantera kvitton till utförare. Södermalm beskriver att de inom vuxenhandläggningen behöver se över och säkerställa att de har aktuella beslut om omkostnadsersättning och internt ska de ta del av barnhandläggarnas rutin för hantering.

Uppföljning

Handläggargrupperna ger samstämmiga beskrivningar av att det regelbundet förekommer att det tar flera månader innan utföraren återkopplar om insatsen inte utförts enligt beställning. Samtidigt uppger handläggarna att de använder genomförandeplanerna vid uppföljningar samt att det är nödvändigt för dem att ställa frågor om genomförandet och innehållet vid uppföljningar. Handläggarna vet inte alltid vem som utför ledsagningen då det som regel inte framgår av genomförandeplanen, ofta har de bara ett förnamn på en person, om ens det. Farstas handläggare efterfrågar bättre möjlighet att kunna ta del av tidrapportering för utförd insats, likt det system som är för hemtjänst, för att på så sätt kunna veta att den enskilde faktiskt fått den insats hen är beviljad.

Granskningen visar att uppföljning av insatsen finns dokumenterad i utredning och/eller journal i 70 procent av ärendena. Hägersten-Älvsjö, Farsta och Södermalm har dokumenterat uppföljning i en stor del av ärendena, 85 till 90 procent vardera. Totalt fem personer i granskningen har ett förstagsbeslut och någon uppföljning är därmed inte aktuell, övriga personer har haft insatsen sedan tidigare med tidsbegränsade beslut som nyprövas.

”Han uppger att när han beviljades ledsagartimmar använde han sina ledsagartimmar till att bland annat uträtta olika ärenden, besöka biograf, fika, shoppa och gå runt på stan. Han uppger att hans psykiska mående blev mycket bättre då han kom ut, kunde prata med grannar och få frisk luft.”

Från utredning Farsta

Även om uppföljning av insatsen är dokumenterad kan det saknas uppgifter om vad som gjorts, när och av vem. Vanligast är att dokumentationen består i att den enskilde uttryckt att hen är nöjd och önskar fortsätta med insatsen i samma omfattning. I 25 procent av de granskade ärendena finns ingen uppföljning dokumenterad alls, Skärholmen och Rinkeby-Kista har flest ärenden där uppföljning saknas, i 55 respektive 40 procent av ärendena. I Östermalm finns uppföljning dokumenterad i 61 procent av ärendena.

”Då det är begränsat med aktiviteter med anledning av rådande situation med Covid-19 kan X inte gå på museum, bio eller musikkurs som han har gjort tidigare med sin ledsagare. X berättar att de försöker hitta på andra roliga saker som att äta middag.”

Från utredning Östermalm

”X uppger under telefonmöte 2021-09-20 att insatsen ledsagning medför en trygghet i hans vardag. X berättar vidare att han tillsammans med sin ledsagare besöker muséer, går på gymnastik, promenerar eller deltar i någon annan social aktivitet. Det framkommer att X känner en trygghet som ledsagaren ger under utomhusvistelser.”

Från utredning Skärholmen

Barn

Handläggargrupperna redogör för att det är ovanligt att vuxna personer som har ledsagning har minderåriga barn i hushållet. Samtliga verksamheter har rutiner för att beakta barnperspektivet i alla utredningar oavsett insats när sökande är vårdnadshavare och minderåriga barn finns i hushållet. Skärholmen tar upp att de infört rutin för att genomföra barnsamtal med barn till vuxna som har behov av stöd för egen del. Det beskrivs som ”sällanärenden” att bevilja stöd för att följa barnet till och från förskola eller skola eller för att följa med till aktiviteter eller lekparken.

”Barnen berörs direkt av att X beviljas bistånd i form av ledsagning. Barnen berörs direkt av att X beviljats ledsagning då de kan utföra aktiviteter tillsammans med X. Barnen behöver på så sätt inte agera ledsagare vid förflyttningar. Beviljad insats bedöms ge positiva konsekvenser för X barn och deras relation till honom.”

Från utredning Rinkeby-Kista

Totalt i granskningen är 15 personer förälder till ett eller flera minderåriga barn, sju kvinnor och åtta män. Barnen bor helt eller delvis med föräldern i tio ärenden, sex kvinnor och fyra män. Av dessa tio ärenden återfinns tre vardera i Farsta, Hägersten-Älvsjö och Rinkeby-Kista samt ett i Skärholmen. Barnets situation beskrivs i utredningen i åtta av tio ärenden. Uppgifter om barnets situation och barnkonsekvensanalys saknas i ett av ärendena i Rinkeby-Kista och i ärendet i Skärholmen.

”Som framkommer av utredningen har dottern X ingen synnedsättning, hon har fortfarande behov av sina föräldrar utanför hemmet. Enligt utredningen används delar av ledsagningen till att X i egenskap som pappa, ska kunna vara med sin dotter i miljöer som han personligen inte känner till. X har en synnedsättning som medför att han har svårt att orientera sig i främmande miljöer självständigt. För att kunna utföra aktiviteter med sin dotter och för att kunna sköta inköp är han i behov av ledsagning/syntolkning.”

Från utredning Farsta

Anhöriganställningar

I 15 ärenden, vilket motsvarar 13 procent, framgår det att insatsen utförs av en anhörig till den enskilde. I två procent av ärendena utförs insatsen av en vän och i 42 procent utförs insatsen av en utomstående, namngiven person. I Rinkeby-Kista utförs insatsen av en anhörig i sju av 20 granskade ärenden. I Hägersten-Älvsjö utförs insatsen av en anhörig i fyra ärenden och i Södermalm i två ärenden. I Farsta och Skärholmen utförs insatsen av en anhörig i ett ärende vardera och i Östermalm utförs insatsen inte av anhörig i något ärende.

Det kan vara fler anhöriga som utför insatsen än vad som har framkommit i granskningen. I 52 ärenden, vilket motsvarar 44 procent, framgår det inte vem som utför insatsen. För Skärholmen framgår det inte vem som utför insatsen i 13 ärenden och för Rinkeby-Kista saknas uppgiften i hälften av ärendena. I Hägersten-Älvsjö och Södermalm saknas uppgiften i knappt hälften av ärendena och i Farsta och Södermalm saknas uppgiften i knappt en tredjedel av ärendena.

”Han brukar promenera, gå på museum och handla med sin fru som utför insatsen ledsagning.”

Från utredning Rinkeby-Kista

Kännedomen i handläggargrupporna om skrivningen i förfrågningsunderlaget och uppdragsbeskrivningen för ledsagning och avlösarservice om att utföraren ska kontakta beställaren innan en anhörig anställs för uppdraget är låg. Flera har varit med om att utförare kontaktat dem men det är mer ovanligt än vanligt förekommande. I Östermalm är frågan sällan aktuell i handläggningen av vuxenärenden.

Flera handläggare menar att de via utbildningar och nätverk fått information om att de inte har rätt att neka anhöriga att bli anställda och konstaterar att de saknar tillämpningsstöd för hur de ska göra bedömningar och kunna neka anhöriga att utföra insatsen. Andra menar att de som huvudregel inte godkänner anhöriga som utförare men att det alltid ska göras individuella prövningar och i enskilda ärenden kan det vara avgörande att en anhörig utför under kortare eller längre tid för att den enskilde överhuvudtaget ska ta emot insatsen och komma utanför hemmet. De verksamheter som är mer restriktiva med anhöriga som utförare av insatsen resonerar kring att det finns inlåsnings effekter och att det kan stå i strid med syftet med insatsen att bryta isolering eller öka självständigheten om en anhörig som den enskilde kanske även bor med är utförare. Vidare

finns det risker med att anhöriga som är företrädare genom fullmakt eller är god man/förvaltare även utför ledsagningen. Handläggare uttrycker att det är svårare att bedöma anhörigas utsagor om enskildas stödbehov när den enskilde inte själv vill eller kan uttrycka sig. Vidare finns en oro över att utförare mer ”släpper” insatsen när anhöriga utför och det finns en osäkerhet kring om den anhöriga får arbetsrättsliga rättigheter tillgodosedda även om man även konstaterar att det är utförarens ansvar att sköta.

Stöd till anhöriga

Av de totalt 118 granskade ärendena är 19 procent sammanboende med maka, make eller sambo, 40 procent lever i ensamhushåll och 41 procent bor med föräldrar, vuxna barn eller släktingar. I ärendena där personerna är sammanboende förekommer oftare uppgifter om den anhöriges situation. Resonemang förs återkommande i bedömningen kring vad personer normalt gör tillsammans och vad som inte kan vara anhörigas ansvar.

”Hägersten-Älvsjös stadsdelsnämnd bedömer att omfattningen 12 timmar ledsagning per månad ger X en skälig levnadsnivå. X bor i hushållsgemenskap med sin sambo och det ingår till viss del att göra aktiviteter tillsammans. Nämnden avslår därmed ansökan om utökad ledsagning.”

Från utredning Hägersten-Älvsjö

Dokumentation om att information om anhörigstöd getts är ovanligt i ärendena även om en stor del av personerna bor i någon form av hushållsgemenskap. Ett uttalat anhörigperspektiv i bedömningen av rätten till insatser framkommer i några ärenden.

”Syftet med insatsen ledsagning är att X ska kunna komma ut och delta i samhällslivet utan att behöva vara beroende av sin man.”

Från utredning Södermalm

Fullmakt och sekretessmedgivande

Uppgift om sekretessmedgivande eller fullmakt finns i totalt 41 procent av de granskade ärendena. Flest fullmakter och medgivanden finns i Farsta, Rinkeby-Kista och Södermalm som har uppgiften dokumenterad i ungefär hälften av ärendena. När det finns fullmakt inklusive uppgift om god man eller förvaltare samt sekretessmedgivande för kontakt med andra är det vanligast att det framgår i beskrivningsrutan i Paraplyet. Det kan även framgå av utredning och i journal.

I samma vy som beskrivningsrutan i Paraplyet finns även möjlighet att lägga in kontaktuppgifter till anhöriga, företrädare, professionella kontakter etc. Ofta finns kontaktuppgifter till en eller flera anhöriga men det saknas samtidigt uppgift om det även finns fullmakt eller medgivande för kontakt med personerna. Ibland finns kontaktuppgifterna inlagda samtidigt som det tydligt står att den enskilde inte godkänner kontakt med någon eller några av personerna.

I ett femtontal ärenden, några i varje granskad verksamhet, framgår det i dokumentationen att kontakter tagits med anhöriga trots att uppgift om fullmakt eller medgivande inte finns i akten. I ett tiotal ärenden kvarstår personer som blivit myndiga i samhörighet med vårdnadshavare och ny akt har inte öppnats i Paraplyet efter artonårsdagen.

Våld

Av de granskade ärendena framgår det av dokumentationen att frågor om våld har ställts i totalt tolv ärenden, vilket motsvarar 10 procent av de granskade ärendena, åtta kvinnor och fyra män. Fördelningen mellan stadsdelsförvaltningarna är fem ärenden i Rinkeby-Kista, fyra i Farsta, två på Östermalm och ett i Södermalm. Vanligast är att det framgår i DUR-utredningen att frågor om våld har ställts enligt gängse rutin samt vanligtvis också i beskrivningsrutan i personakten i Paraplyet. Ibland även eller endast en notering i journalen.

”FREDA-frågor ställdes enligt gängse rutin”

Från utredning Farsta

Rinkeby-Kista noterar även i beskrivningsrutan när frågor om våld inte ställts i samband med utredning eller uppföljning på grund av anhörig närvarande vid mötet.

Samtliga verksamheter utom Hägersten-Älvsjö arbetar rutinmässigt med att vid nybesök och uppföljningar ställa frågor om våld och våldsutsatthet. I Hägersten-Älvsjö är ambitionen att införa ett strukturerat arbetssätt och rutiner för att säkerställa att frågor ställs. I det ingår att utse en särskild samordnarfunktion på samma sätt som verksamheten har för barnrättsfrågor. Södermalm har tagit fram tre förenklade frågor om våld och våldsutsatthet utifrån FREDA-kortfrågor. Vid besök för handläggaren in svaren direkt i en digital, anonymiserad enkät. Enkäten är ett verktyg för uppföljning av att frågor ställs enligt rutin i verksamheten.

Verksamheterna har rutiner för att länka personer vidare till relationsvårdscentrum (RVC) eller stadsdelens team för våld i nära relation (VINR) och handläggarna uppger att samverkan överlag fungerar bra. Vid behov av skyddat boende är erfarenheten varierande, både att det är svårt att hitta skyddat boende för kvinnor med funktionsnedsättning och att det där det varit aktuellt gått att hitta lösningar utifrån de enskilda behoven.

Styrkor och utvecklingsområden

Kvalitetsgranskningen visar på både styrkor och utvecklingsområden i de granskade verksamheterna, många av dem återfinns i flera eller samtliga verksamheter. Utöver vad som framgår nedan för varje verksamhet kan några gemensamma utvecklingsområden lyftas fram. Anhörigperspektivet behöver ytterligare stärkas även om verksamheterna har kommit olika långt i sitt utvecklingsarbete. Det behöver framgå i utredningen hur anhörigas situation påverkas och om information ges till anhöriga om vilket stöd som finns att tillgå. Att ta reda på och dokumentera i personakten vem som utför insatsen behöver säkerställas liksom att information om möjlighet till omkostnadsersättning ges till alla. Det utvecklingsarbete som pågår i verksamheterna kring att stärka barnrättsperspektivet behöver fortsätta och än mer genomsyra ärendehandläggningen. Frågor om våld och våldsutsatthet behöver rutinmässigt ställas i ärenden och dokumenteras enligt stadens anvisningar.

Farsta

Styrkor

- Aktuell DUR-utredning i samtliga granskade ärenden
- Välskrivna utredningar: intressen, resurser och eventuella önskemål framgår och bidrar till helhetsbild
- Sammanvägt underlag i utredning, behovsbedömning och motivering till beslut
- Dokumenterad uppföljning av insatsen i majoriteten av ärendena
- Väl beskrivet barnperspektiv och barnkonsekvensanalyser i de ärenden där det är aktuellt

Utvecklingsområden

- Säkerställ att genomförandeplaner stämmer överens med beställningen
- Arbete med genomförandeplanen som en viktig del av uppföljningen
- Säkerställ och dokumentera aktuella sekretessmedgivanden och fullmakter

Hägersten-Älvsjö

Styrkor

- Välskrivna DUR-utredningar där den enskildes intressen framgår, bidrar till helhetsbild
- Redogör för den enskildes bakgrund och historia i utredningar, bidrar till helhetsbild
- Dokumenterad uppföljning av insatsen i majoriteten av ärendena
- Kontakt tas med IVO (Inspektionen för vård och omsorg) för att säkerställa giltigt tillstånd hos utförare

Utvecklingsområden

- Säkerställ att genomförandeplaner stämmer överens med beställningen
- Arbete med genomförandeplanen som en viktig del av uppföljningen
- Rutiner för arbete med våld i nära relation
- Säkerställ att samhörigheten i digital personakt är korrekt
- Säkerställ och dokumentera aktuella sekretessmedgivanden och fullmakter

Rinkeby-Kista

Styrkor

- Aktuella DUR-utredningar i samtliga granskade ärenden
- Välskrivna DUR-utredningar där den enskildes intressen framgår, bidrar till helhetsbild
- Redogör för den enskildes bakgrund och historia i utredningar, bidrar till helhetsbild
- Nära samverkan och interna utbildningar kring stöd till anhöriga

Utvecklingsområden

- Säkerställ tillräcklig, väsentlig och korrekt information i utredningar (flera långa och kopierade DUR-utredningar)
- Säkerställ att genomförandeplaner stämmer överens med beställningen
- Dokumenterad uppföljning av insatsen
- Säkerställ att personer kommer till tals i det egna ärendet
- Säkerställ och dokumentera aktuella sekretessmedgivanden och fullmakter

Skärholmen

Styrkor

- Aktuell DUR-utredning i majoriteten av ärendena
- Beskriver den enskildes funktionsnedsättning och hur den påverkar i vardagen i utredningar, bidrar till helhetsbild

- Utförarens synpunkter på behov av insats och genomförande beskrivs i utredning i samband med uppföljning
- Läkarintyg, utlåtanden och domar finns inlästa i digital akt

Utvecklingsområden

- Säkerställa aktuella och fullständiga DUR-utredningar
- Bedömning och motivering till beslut om insats
- Säkerställ att genomförandeplaner stämmer överens med beställningen
- Dokumenterad uppföljning av insatsen
- Kommunicera utredning vid avslag
- Stöd till anhöriga och tillgång till anhörigkonsulent
- Säkerställ och dokumentera aktuella sekretessmedgivanden och fullmakter

Södermalm

Styrkor

- Välskrivna utredningar: intressen, resurser och eventuella önskemål framgår och bidrar till helhetsbild
- Sammanvägt underlag, behovsbedömning och motivering till beslut
- Framgår i utredning om syfte och behovet av insats är till, från och/eller under aktivitet
- Dokumenterad uppföljning av insatsen i majoriteten av ärendena
- Internt framtagna rutiner för våld i nära relation inklusive förenklade frågor och metodisk uppföljning

Utvecklingsområden

- Säkerställ aktuella DUR-utredningar
- Säkerställ tillräcklig, väsentlig och korrekt information i utredningar (långa intyg kopierade i sin helhet i några utredningar)
- Säkerställ att genomförandeplaner stämmer överens med beställningen
- Arbete med genomförandeplanen som en viktig del av uppföljningen
- Säkerställ och dokumentera aktuella sekretessmedgivanden och fullmakter

Östermalm

Styrkor

- Välskrivna DUR-utredningar där den enskildes intressen framgår, bidrar till helhetsbild

- Väl dokumenterat vilken information som getts till den enskilde inom olika områden
- Dokumenterar att information om olika insatser om LSS getts inklusive medföljare vid semesterresor
- Anhörigperspektivet framgår av bedömningar

Utvecklingsområden

- Säkerställ aktuella DUR-utredningar
- Bakgrundsinformation och den enskildes historia, bidrar till helhetsbild
- Säkerställ att genomförandeplaner stämmer överens med beställningen
- Dokumenterad uppföljning av insatsen
- Säkerställ och dokumentera aktuella sekretessmedgivanden och fullmakter

Analys

Kvalitetsgranskningen har genomförts i stadsdelsförvaltningarna Farsta, Hägersten-Älvsjö, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Södermalm och Östermalm. Huvuddelen av granskningen är en genomgång av totalt 118 ärenden utifrån ett delvis slumpvis urval av personer som fått ett bifallsbeslut under 2021, hälften ledsagning enligt SoL och hälften ledsagarservice enligt LSS och hälften kvinnor och hälften män. Totalt granskades 20 ärenden per verksamhet förutom i Östermalm där antalet ärenden som uppfyllde urvalskriterierna uppgick till 18 stycken, åtta kvinnor och tio män. Vidare ingår en genomgång av de granskade verksamheternas avslag och delavslag, totalt 18 avslag och 86 delavslag, under samma period tillsammans med de granskade bifallsbeslut där det även funnits ett delavslag på insatsen.

Granskningen har ett jämställdhetsperspektiv genom att övergripande granskningsresultat där det varit möjligt redovisas utifrån kön. Då urvalet är styrt såtillvida att könsfördelningen i de granskade ärendena är hälften kvinnor och hälften män återspeglar det inte den faktiska könsfördelningen av alla personer med insatser enligt LSS i Stockholms stad. Kvinnor utgör enligt 2021 års statistik 38 procent och män 62 procent av antalet unika personer som har insats enligt LSS sett till alla åldrar. Könsfördelningen avseende insatser enligt SoL i alla åldrar är 53 procent kvinnor och 47 procent män. Det är en väl känd skillnad mellan könen gällande personer med insatser enligt LSS där fler män än kvinnor erhåller insatser

och att skillnaderna är störst i de lägre åldersgrupperna och utjämnas uppåt i åldrarna.

Stadens riktlinjer rörande ledsagning och ledsagarservice kan vid tillämpning få en effekt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Om kvinnor i mindre utsträckning har rätt till insatser enligt LSS utifrån diagnos och får tillgång till insatser först senare i livet är de istället hänvisade till att ansöka om insatser enligt SoL. Vid tillämpning av riktlinjerna torde det kunna innebära att det inte blir någon skillnad i bedömning och omfattning av insatser för kvinnor som inte har rätt till stöd enligt LSS. Riktlinjerna skulle därmed få effekten att de tar bort eller i vart fall minskar könsskillnaderna avseende ledsagning och ledsagarservice. Resonemanget bygger naturligtvis på att riktlinjerna följs och tillämpas likställt i samtliga nämnder i staden.

Nedan följer en analys av granskningsresultatet utifrån kvalitetsområdena trygghet och säkerhet, självbestämmande och integritet, tillgänglighet, helhetssyn och samordning samt kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet. Vissa teman går in i varandra och de är redovisade under det kvalitetsområde där temat bäst passar in.

Trygghet och säkerhet

Granskningen visar att en aktuell DUR-utredning finns i en stor del av ärendena. Uppdaterade och aktuella utredningar som underlag för beslut bidrar till likställighet i staden och är en trygghet för den enskilde att utredning sker med samma verktyg oavsett var i staden personen bor och ansöker om insatser. Det förekommer att även om en utredning finns som underlag för beslut innehåller den begränsad eller inaktuell och gammal information som följd av kopiering från år till år utan tillräcklig genomgång av uppgifterna.

Dokumentationen vid handläggning inom socialtjänsten ska vara väsentlig, tillräcklig och korrekt och det är ett område där arbetet ständigt behöver hållas levande kring innehåll och omfattningen på utredningar. När uppgifter om intressen, resurser och eventuella önskemål inklusive om den enskilde inte uttrycker några önskemål framgår bidrar det till att ge en helhetsbild av den enskildes livssituation. Om den enskilde inte kan eller vill svara på vissa frågor ska även det framgå av utredningen.

Arbetet med att planera för den beviljade insatsen kan ges ett större utrymme i samband med att en beställning med uppdrag till utföraren ska upprättas. När det gäller ledsagning och ledsagarservice ges stor frihet för den enskilde att fritt disponera de beviljade timmarna. Det kan förklara att beställningarna i många

ärenden endast innehåller en skrivning om ”ledsagning till fritidsaktiviteter”. Samtidigt som en utredning med hjälp av DUR samt en systematisk uppföljning av insatsen torde kunna frambringa mer information kring den individuella situationen och den enskildes behov. Ett tydliggörande av aktuella aktiviteter som den enskilde önskar ska ingå i insatsen kombinerat med delmål och mål i beställningen skapar bättre förutsättningar för utföraren att upprätta en genomförandeplan som faktiskt innehåller en beskrivning av hur insatsen ska genomföras.

Granskningen visar att i de ärenden där aktiviteter, delmål och mål framgår av beställningen ändras de återkommande av utföraren. Det förekommer, men är ovanligt, att genomförandeplaner genom tillägg av information från utföraren ger en god bild av genomförandet trots ett knapphändigt beskrivet uppdrag i beställningen. Att upprätta en genomförandeplan är inte ett självändamål utan utgör ett verktyg för att arbetet planeras, bedrivs målinriktat och följs upp. En genomförandeplan kan beroende på insatsens innehåll vara mer eller mindre omfattande och vid upprättandet av planen ska hänsyn tas till den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska ges möjlighet att påverka hur insatsen ska genomföras hos utföraren. Om den enskilde väljer att avstå från att medverka ska planen ändå upprättas då den är tänkt att fungera som ett verktyg för den personal som utför uppdraget. Samtliga utförare behöver säkerställa att kompetens finns i verksamheten som möjliggör upprättandet av genomförandeplaner utifrån stadens anvisningar.

Diskrepansen mellan beställningar och genomförandeplaner visar att samarbetet mellan beställare och utförare behöver bli bättre. Det är att rekommendera att utföraren kontaktar handläggaren om beställningen inte omfattar de aktiviteter som den enskilde behöver stöd med. Samt att handläggaren kontaktar utföraren om genomförandeplanen inte innehåller det som framgått i beställningen.

Ett beslut om insats ska regelbundet följas upp för att säkerställa att insatsen motsvarar behoven. Uppföljningen av en beviljad insats är nämndens ansvar då nämnden ansvarar för att den enskilde faktiskt får den beviljade insatsen och att den är av god kvalitet. Det blir i det avseendet ofrånkomligt att frågor om innehållet i insatsen ställs, vilka aktiviteter som gjorts och när. Att inte ställa frågor om vad som utförts utifrån den enskildes integritet riskerar att påverka rättssäkerheten negativt.

Granskningen visar att uppföljning av insatsen ofta sker vid ett uppföljningsmöte med klienten. Vanligast är att kontakt tas separat per telefon med utföraren. Ofta är det verksamhetsansvarig eller arbetsledare som kontakten sker med och i något enstaka fall har den som är anställd som ledsagare närvarat vid uppföljningen. Det kan vara svårt för ledsagaren att avsätta tid för att närvara vid uppföljningsmöte och det ställer krav på både beställare och utförare att inhämta nödvändig information om genomförandet. I de granskade ärendena är det vanligt att det inte framgår alls vem det är som utför insatsen vilket även bekräftas av dialogmötena med handläggarna.

Att utgå från genomförandeplanen i samband med uppföljningen gör att en avstämning av insatsens samtliga delar kan göras. Att dokumentera vad som framkommer vid uppföljning med den enskilde och utförare gör det lättare att följa ärendet och fungerar som underlag för planering för fortsatt insats med samma eller förändrade aktiviteter, delmål och mål. Dokumentation av uppföljning och eventuella förändringar i insatsens upplägg och utförande är ett utvecklingsområde i samtliga granskade verksamheter. Arbetet med systematisk uppföljning är ett utvecklingsområde och i det behöver brukarperspektivet i både utredning och uppföljning stärkas.

Självbestämmande och integritet

Ledsagning och ledsagarservice är insatser som syftar till att bryta isolering och möjliggöra för den enskilde att delta i samhällslivet. Stadens riktlinjer betonar den enskildes rätt att fritt disponera de beviljade timmarna för insatsen. Samtidigt är det nödvändigt att titta närmare på frågor som rör exempelvis hälsa, rörelse och välbefinnande, inte minst kopplat till Agenda 2030 där mål 3 tar sikte på möjligheten att leva ett hälsosamt liv och att investeringar i människors hälsa är en återinvestering i samhället. Att komma ut och få känna dofter och ljud, att få röra sig i den variation av kuperad mark som staden erbjuder kan innebära stora hälsovinster för den enskilda personen. I det individuella ärendet kan en hänvisning till träning i form av ett gå- eller löpband inomhus, med beviljad tid därefter, när den enskildes önskemål och behov är träning och rörelse utomhus innebära en begränsning av att kunna bibehålla eller nå sin fulla potential som människa.

Analyser av följder av covid-19-pandemin har visat att personer med funktionsnedsättning har upplevt negativa konsekvenser såsom ökad isolering och att pandemin har fått stor påverkan på mångas livssituation. Stadens krisledningsnämnd beslutade om ökad

flexibilitet inom ledsagning och ledsagarservice där möjligheten att spara tid utökades från tre månader till sex månader till och med utgången av 2021. I granskningen har det framgått både av dokumentationen i enskilda ärenden och i dialogmötena med handläggare att möjligheten att spara tiden i upp till sex månader varit uppskattad och utnyttjats. Vidare har aktiviteter i insatsen ändrats till fler promenader utomhus då det funnits begränsningar i att vistas inomhus på exempelvis caféer och träningsställen samt inställda evenemang, stängda muséer och utställningar. Av dokumentationen har det inte gått att utläsa om insatsen inte utförts enligt beställning i de granskade ärendena men det kan antas utifrån vad som är känt genom tidigare analyser att insatserna inte utförts enligt plan för en del av personerna.

Fullmakter och sekretessmedgivanden ska vara tydligt och lättillgängligt dokumenterat i Paraplyet. Granskningen visar på flertalet goda exempel med dokumentation om fullmakt och samtycke till kontakt med anhöriga och företrädare. Men det finns även exempel på att kontakter med andra har tagits trots att uppdaterade uppgifter om fullmakt och samtycke saknats i akten.

Det framstår i flera ärenden som oklart om de inlagda kontaktuppgifterna till anhöriga som finns i Paraplyet innebär att den enskilde godkänner kontakt och informationsutbyte utan begränsningar i det egna ärendet. Utifrån detta finns det ett behov av att klargöra en korrekt hantering i staden vilket skulle kunna genomföras inom ramen för utbildningar och nätverk som socialförvaltningen ansvarar för. Det ska inte råda någon tveksamhet kring vilka kontakter som får tas med varken det privata eller professionella nätverket kring den enskilde. Otydliga rutiner och bristande hantering kan göra det extra sårbart vid kollegas frånvaro eller vid handlägggarbyte.

Om den enskilde har god man eller förvaltare ska registerutdrag begäras in och det är lämpligt att dokumentera i akten vilka områden (bevaka rätt, förvalta egendom, sörja för person) som företräderskapet omfattar. Sammanfattningsvis ska den enskilde kunna vara trygg med att uppgifter om personliga förhållanden som lyder under sekretesslagstiftning hanteras korrekt och inte lämnas ut om fullmakt saknas.

I utredning och journal behöver det framgå på vilket sätt den enskilde har beretts möjlighet att komma till tals. Som tidigare nämnts ska det dokumenteras om den enskilde inte uttryckt en egen uppfattning om sina behov. Det kan finnas en större risk för att

enskilda personer inte kommer till tals när anhöriga är företrädare. I granskningen går det dock inte att belägga att det är svårare att utreda och ställa frågor när enskildas anhöriga är god man, förvaltare eller företrädare för den enskilde genom fullmakt. Det är dock viktigt att betona att det behöver säkerställas att frågor i utredning inte väljs bort och inte ställs när den enskildes anhöriga för personens talan.

Granskningen visar att det varierar i verksamheterna både hur vanligt det är att anhöriga är anställda för att utföra insatsen och hur arbetsgrupperna resonerar kring hanteringen av anhöriganställningar. Det är sedan tidigare känt att när anhöriga är anställda för att utföra insatsen kan innebära ytterligare utmaningar i socialtjänstens arbete med att utreda, bedöma och följa upp en insats vilket bekräftas av flera handläggare i dialogmötena. För den enskilde finns det en risk för utsatthet och att inte få sina behov tillgodosedda när anhöriga utför insatsen och särskilt om samma person dessutom företräder och för den enskildes talan.

I Stockholms stad togs möjligheten att anställa anhöriga för att utföra hemtjänst bort 2016. Av äldrenämndens utredning som föregick beslutet framgår att anhöriga som anställs saknar som regel utbildning och saknar oftast kompetensutvecklingsplaner. Det är vanligt med bristande språkkunskaper vilket påverkar dokumentationen. Den anställda arbetar ofta ensam och saknar stöd och handledning i arbetet. Anledningar till att anhöriga anställs kan vara att den enskilde och den anställda delar hushåll eller att anställningen sker kopplat till språk, kultur och religion. Vidare framgår att även om en anhörig känner den enskilde bäst behöver det inte betyda att denne har rätt kompetens att utföra insatsen. För den enskilde kan beroendeställningen till en anhörig påverka möjligheten att ställa krav på utförandet. Att vara anställd för att utföra en insats innebär att avlastning för den anhöriga inte ges utan istället ökar belastningen. Från ett beställarperspektiv uppges det i underlaget vara svårare att göra individuella uppföljningar när insatsen utförs av en anhörig. Ett beroendeförhållande mellan den enskilde och anhörig kan försvåras i de ärenden där den anställda är beroende av den inkomst som den enskildes hjälpbehov genererar.¹⁹

Det kan även argumenteras för att det kan vara svårt att uppnå en ökad självständighet och delaktighet i samhällslivet om insatsen utförs av en person som den enskilde är släkt med och kanske även bor tillsammans med. Det finns helt enkelt en risk att syftet med

¹⁹ Anhörig- och objektanställningar inom hemtjänsten i Stockholm, dnr 350-503/2016, äldreförvaltningen 2016.

insatsen motverkas. Om föräldrar utför insatsen för unga vuxna barn kan även den nödvändiga frigörelseprocessen in i vuxenlivet fördröjas eller hindras. Däremot är det viktigt att inte glömma bort att för den enskilda personen kan det, utifrån en individuell prövning, ibland vara nödvändigt att under en kortare eller längre period godkänna att en anhörig utför insatsen för att den enskilde överhuvudtaget ska ta emot den insats som det finns ett behov av. Granskningen visar att tydligare anvisningar för att garantera likställighet i hanteringen av anhöriganställningar över staden behövs då det idag är för stora skillnader mellan verksamheterna.

Det är alltid relevant att ställa frågor och ta reda på mer om den enskildes situation och ge information om vilket stöd som finns att tillgå för anhöriga. Information behöver inte bara ska ges vid ett tillfälle utan återkommande då anhörigas situation och behov av stöd kan förändras över tid. Samtliga granskade verksamheter utom Skärholmen har tillgång till anhörigkonsulent. Enhets- och avdelningstillhörigheten internt varierar och likaså hur väl fungerande det interna samarbetet uppges fungera. Oavsett organisationsplacering torde ett aktivt samarbete mellan handläggare och anhörigkonsulent öka möjligheten för att information och erbjudande om anhörigstöd når den enskilde och den enskildes anhöriga. Verksamheterna har kommit olika långt i utvecklingsarbetet utifrån stadens program för stöd till anhöriga. I de granskade ärendena framgår att frågor om våld ställts enligt rutin i ett mindre antal ärenden. Forskning visar att fler personer med funktionsnedsättning är utsatta för våld eller hot om våld jämfört med befolkningen i övrigt. Kvinnor med funktionsnedsättning har en högre våldsutsatthet än andra kvinnor. Enligt anvisningarna för DUR ska det skrivas in i utredningen att frågor ställts enligt rutin. Flera enheter har en rutin att även skriva samma information i beskrivningsrutan i Paraplyet. Det är viktigt att rutiner för att uppmärksamma och hantera förekomst av våld i nära relation är kända och tillämpas av alla handläggare inom verksamhetsområdet.

Tillgänglighet

Kommunen har en serviceskyldighet som omfattar att lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda. Hjälpen ska ges så att den enskilde kan tillvarata sina intressen och lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (Förvaltningslagen 6 §).

Det är inte nödvändigt för alla personer som är beviljade insatsen att ha ett aktuellt beslut gällande omkostnadsersättning. Granskningen visar dock att beslut om omkostnadsersättning saknas i ärenden där det utifrån innehållet i insatsen skulle kunna vara aktuellt eller i vart fall aktuellt att ge information om möjligheten att erhålla ersättningen. Det är dock sannolikt att handläggare ger mer information till personer de träffar än vad som dokumenteras i personakten. Det kan konstateras att det är en stor mängd information rörande olika livsområden som kan bli aktuell att ge till varje enskild person vilket ställer höga krav på handläggare att hålla sig uppdaterade. Östermalm dokumenterar om information som ges och det kan särskilt lyftas fram att information ges om möjligheten att ansöka om olika insatser enligt LSS samt medföljare på semesterresa bidrar till att den enskildes möjligheter att tillvarata sina rättigheter ökar.

För både utförare och handläggare innebär hanteringen av omkostnadsersättning en ökad administration. För personer som endast har insatser enligt LSS innebär ett beslut om omkostnadsersättning att en SoL-akt behöver upprättas. Paraplysystemet har inga stödfunktioner som påminner handläggarna om de olika administrativa stegen som ingår i handläggningen vilket många handläggare uppger att de skulle uppskatta för att säkerställa att inget steg i hanteringen missas eller glöms bort.

För personer som behöver uppläsningssöd är stadens rutin att utredning och beslut laddas ner på ett USB-minne och skickas hem per post. Den enskilde kan då ta del av utredningen med valt uppläsningssystem. Granskningen har dock visat att det förekommer att utredningen avidentifieras och sparas som ett word-dokument för att efter överenskommelse med den enskilde mejlas till angiven mejladress. Ett sådant förfarande är inte godkänt utifrån stadens säkerhetsrutiner även om syftet är gott i att vilja möjliggöra för den enskilde att enkelt ta del av sitt ärende. Det finns ett stort behov av att öka den digitala tillgängligheten och att möjliggöra för både personer med synskada och andra att utbyta information på ett säkert sätt och i det möjliggöra uppläsning av information. Tillgänglighetsanpassning av beslut och utredningar i Paraplyet behövs liksom en digital tjänst för att genom bank-ID eller annan digital legitimation kunna ta del av dokument, skicka in och godkänna handlingar.

Helhetssyn och samordning

Helhetsbilden omfattar att den enskilde kan vara förälder till ett eller flera minderåriga barn. Femton personer i granskningen är föräldrar till minderåriga barn och i tio ärenden bor barnen helt eller delvis hos den vårdnadshavaren. Barnets eller barnens situation beskrivs i nästan alla ärenden och verksamheterna beskriver ett pågående arbete med rutiner och arbetssätt utifrån stadens stödmaterial för barnrättsperspektiv. Det är skillnader i vilka rutiner och arbetssätt verksamheterna tillämpar, till exempel rörande barnsamtal som Skärholmen använder sig av. Det är angeläget att verksamheternas olika erfarenheter av arbetet med att stärka barns rätt att komma till tals tas till vara och att det finns forum för att lära och ta del av varandras arbete inom staden.

Förekomsten av långsiktiga planeringar i det enskilda ärendet behöver öka. Avsaknaden av långsiktiga planeringar har i de senaste årens granskningar uppmärksammats av inspektörerna. För flera personer är det en utgångspunkt att insatser ska leda framåt och mot en ökad självständighet men det kan också vara ett lika viktigt mål att bibehålla nuvarande funktionsnivå. I de ärenden där den enskilde haft insatsen sedan tidigare och som vid nyprövning får mindre tid för samma innehåll saknas det genomgående en beskrivning och någon form av analys av vad en minskad insats får för konsekvenser för den enskilde. Sådana analyser bör lämpligen i förekommande fall inkludera konsekvenser utifrån både ett anhörigperspektiv och ett barnrättsperspektiv. Om en långsiktig planering finns i varje ärende bör det vid förändring av beviljade insatser också ingå att det redogörs för hur den långsiktiga planeringen förändras samt vad som istället kan behöva läggas till för att långsiktiga mål ska nås i det enskilda ärendet. För personer som får minskad omfattning av en insats är det inte acceptabelt att det inte går att utläsa av dokumentationen vad som har förändrats i den enskildes behov sedan föregående prövning.

Mål 10 i Agenda 2030 betonar betydelsen av att arbeta för ett jämlikt samhälle. Det bygger på principen om allas lika rättigheter och möjligheter att få bli inkluderade i samhället oberoende av kön, etnicitet, religion, funktionsnedsättning, ålder och annan ställning. I ett jämlikt samhälle ges alla människor möjlighet att delta och för personer i behov av insatserna är ledsagning och ledsagarservice viktiga för att möjliggöra delaktighet i samhället. Det är därför av stor vikt att bedömning av rätten till insats görs utifrån faktiska behov. Oavsett om beslutet är ett bifall, bifall och delavslag eller avslag ska det gå att läsa och förstå hur bedömningen är gjord,

motivering samt vilka ställningstaganden som nämnden gjort i den enskildes ärende.

Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

Granskningen visar att få handläggare har erfarenhet av att föra vidare klagomål på upphandlade leverantörer till avtalsansvariga vid socialförvaltningen. Socialförvaltningen har en klagomålsrutin att följa i det fall det uppmärksammas brister hos utförare i enskild regi som upphandlats av socialförvaltningen. Kännedomen hos handläggare i varje verksamhet om befintlig rutin behöver öka och det behöver säkerställas att brister hos leverantörer tas vidare för avtalsuppföljning. Oseriösa leverantörer som inte följer upphandlingskriterier och framtagen uppdragsbeskrivning för insatser de har avtal med staden för att utföra behöver uppmärksammas på brister för att ges möjlighet till bättring. När sådana försök gjorts utan tillräcklig förbättring ska de inte längre ha kvar avtal med staden.

Utöver det samordnande arbetet som redan bedrivs via socialförvaltningen inklusive utbildningar och kompetenssatsningar finns det med stor sannolikhet mer vinster att göra med ytterligare samarbeten och utbyten mellan stadsdelsförvaltningarna och då inte endast rörande klagomålshantering kring avtal med utförare. Det är angeläget att samtliga verksamheter deltar i befintliga utbildningar och nätverk.

Sammanfattningsvis visar granskningen att arbetet med likställighet i staden behöver fortsätta för att det inte ska vara skillnad i bedömningar av rätten till insats och innehåll i beviljade insatser. Ledsagning och ledsagarservice är mindre insatser sett till beviljad tid, omfattning och kostnad. Då det samtidigt är insatser som gör och kan göra stor skillnad för den enskilde är det angeläget att ambitionsnivån höjs för att säkra kvaliteten i hela kedjan av handläggningsprocessen.