



Handläggare: Krister Eriksson
Telefon: 08-508 25 567

Till
Socialnämnden

Fördjupad utredning avseende insatserna ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL i Stockholms stad

4 bilagor

Förvaltningens förslag till beslut

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

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Leif Fransson
Avdelningschef

Sammanfattning

Förvaltningen har genomfört en fördjupad utredning avseende insatserna ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL. Det har i den fördjupade utredningen inte framkommit någon information som gjort det nödvändigt att ändra tidigare gjorda observationer och slutsatser. Däremot har utredningen bidragit till en fördjupad förståelse för dessa. Även ett antal nya frågor har lyfts

utifrån den helhetsbild som framkommit genom intervjuer, enkäter och fokusgrupper.

Förvaltningen delar i huvudsak utredningens slutsatser och förslag till åtgärder och föreslår för egen del bl a vidareutveckling av riktlinjerna, förtydligande av avtal och klargörande av regler för omkostnadsersättning.

Ärendets beredning

Detta ärende har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande frågor, strategiska enheten. Rådet för funktionshinderfrågor har behandlat ärendet den 16 maj 2013.

Bakgrund

I december 2011 behandlade socialnämnden ”Skrivelse om påstådda nedskärningar i ledsagarservice”, Dnr 2.6.1-0579/2011. I skrivelsen ställs ett antal frågor om ledsagarservice, bl a om praxis i fråga om rätten till ledsagarservice ändrats och om stadsdelsnämnderna gör olika bedömningar om rätten till ledsagarservice. I förvaltningens svar på skrivelsen framgick att förvaltningen påbörjat en analys i syfte att klarlägga de faktiska förhållandena.

I juni 2012 behandlade socialnämnden ärendet ”Utredning avseende ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL”, Dnr 3.1-0199/2012. Socialnämnden godkände delvis förvaltningens förslag och gav förvaltningen i uppdrag att göra en djupare undersökning kring skillnader när det rör insatsen ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL. Uppdraget innebar bl a att mer genomgående ta reda på varför besluten skiljer sig mellan stadsdelarna. Undersökningen bör också fokusera på varför det skiljer sig mellan antalet beviljade timmar och antalet utförda timmar. Nämnden framhåller även vikten av att förvaltningen tillgodoser behovet av utbildning och information för att öka medvetenheten omkring Stockholms stads riktlinjer och gällande lagstiftning.

Förvaltningen har uppdragit åt Karlöf Consulting att fördjupa utredningen, bland annat genom att inkludera fler stadsdelar och fördjupa observationer och slutsatser från föregående utredning. Resultatet av utredningen har presenterats i en rapport.

Rapporten

Utredningen redovisar tidigare observationer och slutsatser som kunnat bekräftas, samt beskriver nya observationer och slutsatser som gjorts i och med den fördjupade analysen.

Genomförandet av analysen har skett genom:

Gruppintervjuer med enhetschefer och biståndshandläggare

Intervjuerna med biståndshandläggarna har huvudsakligen fokuserat på:

- Synen på bedömning och beslut
- Likabedömning inom stadsdelen och över staden

Fokusgrupper med enskilda användare av insatsen

Två fokusgrupper med åtta deltagare i vardera har genomförts där den huvudsakliga frågeställningen var:

- Hinder och möjligheter för de enskilda att använda insatsen

Intervjuer/enkäter med utförare

- Stöd, policys gällande utförandet
- Den låga utförandegraden
- Omkostnader i samband med ledsagning

Resultat från den fördjupade analysen

I den fördjupade analysen har det inte framkommit något som gjort det nödvändigt att ändra tidigare genomförda observationer och slutsatser. Däremot har studien bidragit till en fördjupad förståelse för dessa. Därtill har ett antal nya frågor lyfts utifrån den helhetsbild som framkommit från intervjuer, enkäter och fokusgrupper.

Observationer från ytterligare tre stadsdelsförvaltningar

I föregående utredning framgick det bl a att antalet beslutade timmar för ledsagning minskar. Det framgick även att det finns skillnader mellan stadsdelarna. Ett antal observationer från ytterligare tre stadsdelsförvaltningar förtydligar bilden av dessa två observationer och lyfter även fram fler observationer som gjorts i den fördjupade utredningen:

- Generellt sett har stadsdelarna blivit mer restriktiva med antalet timmar i besluten.
- Fler upplever att besluten var för generösa tidigare.
- Lättare att bedöma antalet timmar kopplat till specifika aktiviteter.
- Budgeten påverkar bedömningarna.
- Försvårad uppföljning i och med ökat antal utförare.
- Antal avslag/delavslag skiljer sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna
- Riktlinjerna ger inte tillräckligt stöd vid bedömning och beslut.

- Olika syn på vad som är ett rimligt antal timmar
- Olika förutsättningar för enskilda individer inom de olika stadsdelarna.
- Organisation och kompetens inom stadsdelsförvaltningen påverkar.
- Olika uppfattning om vilka aktiviteter som bör ingå i insatsen.
- Uppföljning av brister inom olika områden.

Observationer från enkät och intervjuer med utförare

Stadens avtal lämnar utrymme för tolkning vilket medför att utförarna själva tagit fram mer eller mindre utförliga policys som stöd i hanteringen kring de frågeställningar som uppstår. Detta gäller t ex hanteringen av omkostnader och tids- och personalkontinuitet.

Små utförare har lättare att göra anpassningar på individnivå medan stora utförare har lättare att vara flexibla vid behov av tidsbyten, vilket förstärker bilden av att olika individer behandlas olika.

Det finns gränsområden och gråzoner där utförare upplever svårigheter med att veta vad som är rätt hantering, t ex finns det gränsaktiviteter i insatsen där det är oklart om de kan klassas som ledsagning. Det finns också frågor kring hur långt utförarens ansvar sträcker sig, t ex när det gäller viss kompetens hos ledsagarna.

Observationer från fokusgrupper med enskilda

Vad är det som hindrar enskilda från att använda sina beslutade timmar och även vad som skulle kunna öka möjligheterna till nyttjandet av timmar?

Frågeställningarna tog sin utgångspunkt i den låga utförandegraden och byggde på argument som kommit fram i den tidigare utredningen.

Sjukdom är det största hindret när det gäller att använda beviljade timmar. Dels handlar det om att enskildas tillstånd försämras så pass under perioder att de inte har möjlighet att använda sina timmar enligt fattat beslut, dels om tillfällig sjukdom som gör att avbokning av ledsagning behöver ske med kort varsel, och timmarna då går förlorade.

En annan orsak som hindrar den enskilde från att använda timmar är kraven på planering. Det framkom vid fokusgrupperna att det är svårt att planera sitt liv i aktiviteter långt i förväg. Uppkomna vardagliga behov, vilja eller lust till spontana aktiviteter samt väder, kan vara orsaker till varför man vill göra saker eller ändra aktiviteter med kort framförhållning. Det har blivit viktigare att uppge specifika aktiviteter i ansökningarna vilket går emot den enskildes önskemål om att kunna vara spontan och flexibel.

I fokusgrupperna uttrycktes en önskan om mer stöd från handläggaren för att välja rätt. Även om det är lätt att byta utförare, skapar det merarbete och det finns en risk att man inte har möjlighet att utnyttja sina timmar under en period.

Observationer avseende kommunikation och information

Utredningen visar att det finns utrymme för förbättringar avseende kommunikationen mellan alla aktörer och intressenter. Det finns en efterfrågan hos aktörerna om ökad tydlighet:

- Stadsdelsförvaltningarna önskar ökad tydlighet från staden centralt
- Utförarna önskar ökad tydlighet från staden centralt och från stadsdelsförvaltningarna
- Användarna av insatsen vill ha ökad tydlighet från alla aktörer.

Kompletterande slutsatser

Det finns flera orsaker till varför antalet beslutade timmar för ledsagning minskat över tid. Stadsdelsförvaltningarna anser att de idag fattar mer korrekta beslut avseende antalet timmar. Den enskilde upplever att det har skett försämringar och att man inte får den ledsagning man anser sig ha rätt till.

Insatsen ledsagning ska bidra till möjligheten ”att leva som andra”. Vad som anses rimligt är högst individuellt och präglas av bakgrund, religion, egna värderingar och förutsättningar. Detta innebär att förväntningar hos enskilda kommer att vara olika och att bedömningar som görs av handläggare i viss mån aldrig kommer att vara helt lika.

Det finns ett behov av ett tydligare avtal med staden. I stället för att respektive utförare tar fram egna policys bör staden ansvara för att ta fram ett avtal där utrymmet för olika tolkning minimeras. Detta skulle öka likabedömningen över staden.

Det finns oklara gränssnitt mellan ledsagning och andra insatser. När stadsdelsförvaltningarna nu ser mer till hela stödsituationen får det effekter genom fler gränssnitt mellan olika insatser. Detta kan komplicera för den enskilde när ledsagningstimmar minskar för att andra insatser anses ersätta behovet. Finns det därmed en risk för att man tappar innebörden i insatsen ledsagning?

Brister i kommunikation och information leder till olika syn på insatsen. Det saknas till viss del kanaler för information och återkoppling, något som kan leda till att både aktörer och enskilda skapar egna uppfattningar om vad det är som

gäller. Genom att förankra tydliga kommunikationskanaler, specificera information samt öka erfarenhetsutbytet kan samsynen kring insatsen öka.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningens uppfattning är att de två utredningar som genomförts har klargjort och förtydligat vilka områden som behöver förbättras och utvecklas när det gäller ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL.

De områden som förvaltningen kommer att arbeta vidare med och utveckla är de områden som framkommer i den fördjupade utredningen. I stort handlar förslagen om att få en ökad samsyn mellan de olika aktörer som berörs och få en ökad enhetlighet i hanteringen av insatserna. De områden som är aktuella för fortsatt utveckling är att *skapa förutsättningar för "likabedömning" inom staden, skapa förutsättningar för likabehandling samt förbättra upplevelsen av ledsagning för de enskilda.*

Förvaltningen kommenterar i det följande några delar i utredningen som är särskilt viktiga för det fortsatta arbetet:

Riktlinjer

Utredningen har konstaterat att stadsdelsförvaltningarna bedömer behovet av ledsagning på olika sätt. En orsak är att målgruppen är mycket heterogen och bedömningen av insatsen komplex vilket försvårar en likabedömning. En annan orsak som kan ligga till grund för olika bedömningar är att staden genom åren haft en ambitionsnivå som i vissa delar är högre än vad lagar och praxis anger.

Förvaltningen genomför årliga riktlinjeutbildningar och rättspraxisgenomgångar i samverkan med stadsledningskontorets juridiska avdelning, samt utbildningar i ny lagstiftning som behöver kommuniceras. Förvaltningen har vidare inrättat ett så kallat tillämpningsnätverk med representanter från stadens alla beställarenheter inom funktionsnedsättning. Syftet med nätverket är att förankra stadens riktlinjer och stärka användandet av dessa genom de diskussioner som förs och sedan tas tillbaka till den egna arbetsenheten. Detta arbete kommer att fortgå och vidareutvecklas.

I utredningen framkommer det att det finns olika uppfattningar och olika tolkningar om vad som faktiskt ingår i insatsen ledsagning. Exempel som tas upp är utlandsresa, annan längre resa, att ledsagaren ska sitta med på aktiviteten eller enbart vara med till och från aktiviteten, rätt att få ledsagning för elitträning eller

ledsagning till och från läkarbesök. Förvaltningen kommer att arbeta vidare och utveckla frågan om vad som kan sägas vara ”normala” aktiviteter.

Efter revideringen av nuvarande riktlinjer, har det tillkommit avgöranden i Högsta Förvaltningsdomstolen som har betydelse för staden riktlinjer för verksamhetsområdet och för att de kan uppfattas som otydliga. De domar som tillkommit har inneburit en stramare tolkning av lagstiftningen och dess förarbeten jämfört med tidigare, något som kan förklara upplevelsen av att riktlinjerna är otydliga.

I förslaget till reviderade riktlinjer som presenteras för socialnämnden i mars 2013 föreslås bland annat förändringar av riktlinjerna för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL. Syftet är att anpassa dessa till gällande rättsläge och vad som enligt praxis kan anses utgöra goda levnadsvillkor respektive skälig levnadsnivå idag. I de reviderade riktlinjerna har förvaltningen ytterligare tydliggjort ambitionsnivån med insatsen genom att beskriva vad det kan betyda att ”leva som andra” samt ”en god och skälig levnadsnivå”. Detta kommer även fortsättningsvis att kommuniceras och understrykas bl.a. vid de återkommande riktlinje- och rättspraxisutbildningarna.

En annan fråga som utvecklas i förslaget till revidering av riktlinjerna är gränssnittet gentemot andra insatser, t ex hemtjänst och färdtjänst.

En av de huvudsakliga observationerna i utredningen är att utförandegraden totalt sett över staden är låg, d v s den enskilde använder inte beslutade timmar. Det huvudsakliga skälet som anges är sjukdom, vilket generellt sett drabbar målgruppen mer än andra. En annan orsak som hindrar den enskilde är kravet på planering, d v s planera sitt liv i aktiviteter långt i förväg.

Utredningen föreslår olika alternativ för att öka flexibiliteten i besluten och förvaltningen kommer i det fortsatta riktlinjearbetet att pröva ett antal förslag som anges i utredningen.

Information och kommunikation

Det har framkommit i utredningen att det finns utrymme för förbättringar när det gäller kommunikation och information mellan alla aktörer, d v s mellan de enskilda, stadsdelsförvaltningarna och utförarna. Ett exempel där information går förlorad är i beställningen från stadsdelsförvaltningen till utföraren.

Förvaltningen instämmer i att information och kommunikation är ett utvecklingsområde och kommer att ta initiativ till att bjuda in utförare för att diskutera hanteringen kring ledsagning och ledsagarservice. Ett forum för detta är det branschråd som finns för utförare inom funktionshinderområdet. Förvaltningen kommer även att undersöka hur informationen på Stockholms stads hemsida kan bli tydligare så att tillgängligheten för alla parter öka.

Upphandling enligt LOV, avtal

Ledsagning utförs idag av enskilda utförare och entreprenader och i egen regi. De enskilda utförarna upphandlas enligt LOV. Entreprenaderna upphandlas enligt LOU och har därmed andra förutsättningar än de enskilda utförarna. Den egna regin omfattas inte av något särskilt avtal men såväl entreprenader som egen regi omfattas automatiskt av valfrihetssystemet.

Förvaltningen kommer att utreda möjligheterna att formulera gemensamma krav för alla som bedriver ledsagning i staden, bl a mot bakgrund av det som anges i ”Anvisningar för upphandlingar inom omsorg om personer med funktionsnedsättning enligt LSS”, (Dnr 326-1430/2008): ”För att få ett konkurrensneutralt valfrihetssystem är det väsentligt att priser och andra förutsättningar för utförarna är desamma i stadens entreprenadupphandlingar enligt LOU och för att bli godkänd enligt LOV som för stadens egen regi.”

Ytterligare ett steg i syfte att främja likabehandling över staden är att tydliggöra delar i avtalet för att minimera risken för olika tolkningar.

Många utförare av ledsagning

Det stora antalet utförare leder till svårigheter att välja utförare för den enskilde och till att vissa utförare har mycket få, eller inga ledsagningsuppdrag. Det bidrar även till att möjligheterna för en bra uppföljning av kvalitet och fakturor minskar. I utredningen föreslås att antalet utförare bör begränsas. Det kan exempelvis göras genom att följa upp hur många beslut/timmar som olika utförare har fått i uppdrag att genomföra. Genom en sådan uppföljning varje år bör man hitta en nivå som är rimlig i förhållande till behovet.

Förvaltningen har från och med 2013 infört en regel i förfrågningsunderlaget för ledsagning som innebär att för den utförare som ”vid stadens kontroll under de senaste tolv månaderna inte utfört minst ett uppdrag registrerat i ParaSol, upphör avtalet att gälla med omedelbar verkan utan uppsägning.” Kontroll sker efter varje årsskifte av de utförare som under hela föregående år varit godkända utförare inom valfrihetssystemet.

Hantering av omkostnader

När den enskilde behöver ledsagning för att kunna genomföra aktiviteter som innebär en kostnad, t.ex. besök på bio, teater, kafé eller restaurang, uppstår det samtidigt en merkostnad för ledsagarens biobiljett, mat etc. En ersättning med 6 kronor utgår per utförd ledsagartimme till utföraren. Denna peng ska gå till omkostnader för ledsagare på upp till 300 kronor per enskild aktivitet enligt stadens LOV-avtal respektive riktlinjer. Olika utförare använder sig av olika system för detta. Det finns exempel på en schablonersättning som betalas till ledsagaren varje månad oavsett faktiska utlägg, kvittoredovisning där samtliga utlägg ersätts och kvittoredovisning där vissa utlägg ersätts. Det finns stora oklarheter hos utförarna kring vad som är ett korrekt sätt att hantera dessa omkostnader på. Utförarna använder i de flesta fall schablonen som en pott som fördelas mellan de enskilda beroende på önskade aktiviteter. De flesta utförarna anser att nivån på schablonen är för låg och att den inte täcker de omkostnader som uppstår.

Högsta förvaltningsdomstolen har klargjort att en kommun på frivillig väg kan ersätta omkostnader som uppkommer i samband med exempelvis ledsagarservice enligt LSS efter ett särskilt beslut om bistånd enligt 4 kap 2 § SoL.

I förslaget till revidering av riktlinjerna föreslår förvaltningen att omkostnadsersättningen tydligare kopplas till den enskilde genom att staden efter beslut enligt 4 kap 2 § SoL alltid ersätter enskilda för faktiska omkostnader i samband med ledsagning på upp till 300 kronor per månad. Genom ett enkelt fullmaktsförfarande ska ansvaret för att hantera ersättningen kunna överlåtas till utföraren. Därutöver ska den enskilde på samma sätt som i dag kunna beviljas omkostnadsersättning för en mer kostsam enstaka aktivitet (över 300 kr), efter en individuell behovsprövning enligt 4 kap 1 § SoL.

Nuvarande nivå på omkostnadsersättningen till utförare är 6 kronor per utförd timme som ska täcka den enskildes omkostnader på upp till 300 kronor per månad. Förvaltningen kommer aktualisera frågan om en utredning för att klargöra regler för omkostnadsersättning till utförare.

Vidare är det viktigt att förvaltningen tydliggör för samtliga parter vad den enskilde har rätt att få ersättning för. En systematisk uppföljning bör ske för att se till att pengarna går till det de var ämnade för. Detta bidrar till en ökad transparens och en mer rättssäker hantering.



De förändringar som förvaltningen föreslår i riktlinjerna när det gäller omkostnadsdelen kommer efter behandling i nämnden att arbetas in i förfrågningsunderlag och avtal.

Bilagor:

1. Fördjupad utredning avseende insatserna ledsagarservice och ledsagning i Stockholms stad
2. Resultat och analys från enkät och intervjuer med utförare
3. Analys och rekommendationer kring hanteringen av omkostnader som uppstår i samband med ledsagning
4. Förbättringsförslag avseende insatserna ledsagarservice och ledsagning i Stockholms stad.