

Handläggare
Astrid Thornberg
Telefon: 08-508 25 911

Till
Socialnämnden
2018-03-27

Förslag till reviderade riktlinjer gällande ledsagning och ledsagarservice

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förslaget till riktlinjer.
2. Socialnämnden överlämnar förslaget till kommunstyrelsen för behandling i kommunfullmäktige.
3. Beslutet justeras omedelbart

Gills Hammar
Förvaltningschef

Veronica Wolgast
Avdelningschef

Sammanfattning

I budget för 2017 gavs socialnämnden i uppdrag att utreda en mer flexibel bedömning och användning av ledsagningstimmar och hantering av omkostnader i samband med den biståndsprovade insatsen ledsagning, en insats som beviljas enligt Socialtjänstlagen (SoL) alternativt Lagen om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning (LSS). Nuvarande riktlinjer regleras i ”Riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning (antagna av KS april 2002, reviderade av KF februari 2012)” och har reviderats med utgångspunkt från uppdraget. De förändringar som förvaltningen föreslår har sin utgångspunkt i uppdraget och baseras på gällande lagar, föreskrifter och allmänna råd, men också på domar som bidragit till praxis inom området.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förslaget till riktlinjer och överlämnar det till kommunstyrelsen för behandling i kommunfullmäktige. Förvaltningen föreslår att förslaget gäller i avvaktan på att översynen görs av riktlinjerna för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning och att förslaget därefter kommer ingå i dessa för att framöver inte ha separata riktlinjer.

Bakgrund

I budget för 2017 gavs socialnämnden i uppdrag att utreda en mer flexibel bedömning och användning av ledsagningstimmar och hantering av omkostnader i samband med ledsagning.

Ledsagning är en social insats som syftar till att ge stöd för de som är i behov av stöd för att kunna delta i samhällslivet, bryta isolering och som är knuten till aktiviteter utanför hemmet. Avsikten med insatsen är att göra det möjligt för den enskilde att besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter, i kulturlivet eller bara att promenera. För vissa personer kan ledsagning vara en förutsättning för att kunna delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Ledsagningen ska utformas så att den stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv och anpassas individuellt efter den enskildes behov.

Ledsagning ges som bistånd enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen (SoL) eller form av ledsagarservice enligt 9 § 3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Insatsen är avgiftsfri oavsett om den ges enligt SoL eller LSS och regleras i stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning (antagna av KS april 2002, reviderade av KF februari 2012).

Ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS omfattas av stadens valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Med utgångspunkt från angivet budgetuppdrag har socialnämnden lyft ur insatserna ledsagning och ledsagarservice ur riktlinjerna för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning för översyn. Förslag till en mer flexibel bedömning, användning och hantering av omkostnader inom insatserna ledsagning och ledsagarservice presenteras i separata riktlinjer (se bilaga 1).

Förslag till nya riktlinjer baseras på gällande lagar, föreskrifter och allmänna råd, men också på domar som bidragit till praxis inom området. De anknyter till andra riktlinjer i staden, till policydokument och andra övergripande dokument.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, kompetenscenter vuxna. Förslaget till reviderade riktlinjer har utarbetats i samarbete med stadsledningskontorets juridiska avdelning och i samråd med äldreförvaltningen. Representanter från rådet för funktionshinderfrågor har fått möjlighet att lämna synpunkter. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 21 mars 2018. Socialnämndens och äldrenämndens råd för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet vid sammanträde den 22 mars 2018.

Ärendet

I Stockholms stads riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning (beslutade av KF 2012) regleras insatserna ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa rättssäkerheten och likabehandling över staden. Riktlinjerna ska därutöver ge stöd och vägledning för biståndshandläggaren i det praktiska arbetet med de individuella behovsbedömningar som ska göras i varje enskilt fall.

De förändringar som förvaltningen föreslår har sin utgångspunkt i uppdraget om att verka för en flexibel bedömning och användning av ledsagningstimmar och hantering av omkostnader. Delar i riktlinjerna har även reviderats för att motsvara gällande lagstiftning och rättspraxis inom området.

Flexibel bedömning av vad som avses med insatsen

Av nuvarande riktlinjer framgår lagarnas intentioner och syftet att möjliggöra delaktighet i samhällslivet. Exempel att ge möjlighet för den enskilde att delta i fritidsaktiviteter, i kulturlivet, besöka vänner eller bara promenera lyfts fram. Det framgår att det är det individuella behovet och den enskildes intressen och aktiviteter som är utgångspunkten och vikten av att handläggaren skaffar sig en bild i utredningsfasen över hur den enskildes situation ser ut.

I förslag på nya riktlinjer lyfts ytterligare exempel på vad ledsagning eller ledsagarservice kan avse eller användas till som att besöka simhall, visats i naturen, möjlighet till att rida eller andra träning- och intresseaktiviteter. Det nämns exempel på avgöranden där aktiviteter som att göra inköp eller andra enklare vardagsaktiviteter, kan ingå i ledsagning om det är ett led i att komma ut i samhället bland andra människor.

I förslaget framgår att timmarna får användas inom ramen för de behov som beslut om insatsen avser. Det kan således bli aktuellt med andra aktiviteter än de som nämns i biståndsbeslutet eller beställning vilket är möjligt så länge målet med insatsen uppfylls – delaktighet i samhället.

Som stöd i det utredningsarbete som åligger biståndshandläggaren finns det i förslaget framtagna delar som bör utredas.

- I vilka situationer behöver den enskilde ledsagningen? Hur ofta? Hur lång tid?
- Behöver den enskilde ledsagningen huvudsakligen för att kunna ta sig till och från aktiviteter, eller även under själva aktiviteten, det vill säga under exempelvis ett teaterbesök, kafébesök eller liknande?
- Förväntas omkostnader för ledsagaren uppkomma?

Därefter gör handläggaren en samlad behovsbedömning av omfattningen i tid, räknat i timmar per månad och vidare utifrån vad som krävs för att uppnå skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor. I förslaget framgår att vid denna bedömning ska det i praktiken inte finnas större begränsningar mellan ledsagning enligt SoL jämfört med ledsagarservice enligt LSS.

Användning av ledsagningstimmar

I nuvarande riktlinjer finns det inte uttryckt ramen för användandet av beviljade ledsagningstimmar. Hanteringen är en månad och ej nyttjad insats går förlorad.

Förslaget ger möjlighet till att användning av beviljad ledsagning kan ske under en tremånadersperiod, därefter påbörjas en ny tremånadersperiod. Den enskildes möjlighet att föra över timmar innebär inte att hen ska vara skyldig att spara för att använda till särskilt ändamål. Det får aldrig förekomma att den enskilde uppmanas spara timmar för att använda till särskilt ändamål, om detta innebär att de kontinuerliga aktiviteterna uteblir.

När beviljade timmar inte används under en månad ska utföraren dokumentera skälen till detta.

Flexiblare användning av omkostnader

När den enskilde behöver ledsagarservice eller ledsagning för att kunna genomföra aktiviteter, såsom exempelvis biobesök, gå på teater, kafé eller restaurang, kan det samtidigt uppstå en kostnad för ledsagarens omkostnader.

I dag är det utföraren som enligt ingångna avtal med staden ansvarar för att betala omkostnader för ledsagaren. För detta får utföraren en schablonersättning av staden motsvarande 6 kronor per utförd timme. Om den enskilde önskar genomföra en aktivitet som medför en omkostnad högre än vanligt (riktmärke är 300 kronor per månad) skall den enskilde vända sig till biståndshandläggare för godkännande. Beställaren ska efter sitt godkännande ersätta hela kostnaden och den enskilde har rätt till ett särskilt beslut om detta.

Enligt prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen (*Högsta förvaltningsdomstolen, 2011 ref 8*) kan omkostnader för ledsagare inte ingå som en del i själva insatsen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har LSS lagstiftarens avsikt varit att insatsen ledsagarservice tar sikte på en tämligen begränsad insats, avsedd att ge funktionshindrade som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering. Det har därför saknats anledning att i LSS reglera ansvar för ledsagarens omkostnader¹.

En kommun kan dock om det finns skäl för det lämna omkostnadsersättning för ledsagare som bistånd enligt 4 kap 2 § SoL. Enligt staden är ett sådant skäl att personer med funktionsnedsättning ska kunna genomföra aktiviteter som andra utan merkostnader.

I förslaget framgår att beslut om omkostnadsersättning för ledsagare fattas enligt 4 kap 2 § SoL och att enskilda med beslut om ledsagarservice enligt LSS eller ledsagning enligt SoL rätt till ersättning för omkostnader för ledsagaren med upp till 300 kronor per månad samt att detta verkställs i förhållande till visade omkostnader.

Samma möjlighet som användning av ledsagartimmar, flexibelt under en tremånadersperiod, föreslås gälla omkostnadsersättningen för ordinarie omkostnadsändamål. Det som inte nyttjas är möjligt att spara till nästkommande månader där ramen är tre månader.

Den enskildes möjlighet att föra över omkostnadsersättning innebär inte att hen ska vara skyldig att spara för att använda till särskilt ändamål. Det får aldrig förekomma att den enskilde uppmanas att spara omkostnadsersättning för att använda till särskilt ändamål, om detta innebär att de kontinuerliga aktiviteterna uteblir.

För att möjliggöra en mer kostsam aktivitet, dvs utöver den ordinarie ersättningens nivå, gäller särskild handläggning där utgångspunkten för en mer kostsam aktivitet är vad som en människa vanligen brukar göra, till exempel gå på en mer kostsam konsert eller teaterföreställning 1-2 gånger per år. Beslut om omkostnadsersättning för en sådan mer kostsam enstaka aktivitet fattas enligt 4 kap 1 § SoL.

Beställning av insatsen (ny)

I förslaget beskrivs vad en beställning skall innehålla såsom omfattning, syfte samt vilka behov av ledsagning som ska tillgodoses, det vill säga vilka aktiviteter som är aktuella och om den enskilde behöver ledsagning under aktiviteten samt vilka omkostnader som kan bli aktuella.

Utbetalning av ersättning för omkostnader för ledsagare (ny)

Utföraren ersätter ledsagaren för hans omkostnader och redovisar dessa enligt stadens anvisningar för att därefter ersättas av beställaren. Det framgår att utföraren ska på beställarens begäran visa underlaget för den omkostnadsersättning som fakturerats samt att ersättningsmodellens anvisningar ska finnas med i stadens förfrågningsunderlag inom LOV. Samma förfaringssätt tillämpas om den enskilde efter särskilt beslut enligt 4 kap 1 § SoL har beviljats ytterligare omkostnadsersättning.

Ledsagarservice och bostad i särskild service

I nuvarande riktlinjer finns utflyttad verksamhet beskriven. Utflyttad verksamhet innebär att boendet flyttar hela eller delar av sin verksamhet så att gruppboenden och personalen visas på en lägergård eller liknande. Då detta tillgodoses inom ramen för boendets uppdrag har denna del tagits bort.

Andra huvudmäns ansvar samt riksfärdtjänst (ny)

Här beskrivs vad som gäller i arbetslivet, vid färdtjänst, sjukhusbesök, tåg och flyg samt riksfärdtjänst fram.

Kostnadseffekter

Idag beviljas insatsen ledsagning och ledsagarservice med antal timmar per månad. Förslaget innebär inte någon ökning i beviljade antal timmar för de som erhåller insatsen och därav är det osäkert om förslaget leder till några ekonomiska effekter. Förslaget kan leda till olika kostnader för insatsen över månaderna då nyttjandet kan variera.

Omkostnadsersättningen ombesörjs idag av utföraren som erhåller en schablon per utförd timme. För att säkerställa att den enskilde erhåller den omkostnadsersättning för ledsagare som den beviljats krävs en annan mer rättssäker hantering. Förslaget ger den enskilde rätt till omkostnadsersättning på max 300 kronor per månad, en summa som är möjlig att spara över tid och kan ackumuleras inom ramen av tre månader.

Idag har staden en kostnad på drygt 700 000 kronor för omkostnader enligt gällande schablonersättningssystem där 6 kronor per utförd timme ges. Under 2017 erhöll 1077 personer insatsen ledsagning eller ledsagarservice. Enligt förslag, där omkostnadsersättning ersätts med upp till 300 kronor per månad, kan det maximalt leda det till en nettoökning på cirka 3,3 miljoner kronor för staden där nuvarande schablon ersätts med ersättning av faktiska kostnader.

Jämställdhetsanalys

Ärendet är könsneutralt i förhållande till de insatser den enskilde kan ansöka om. I riktlinjerna är det genomgående fokus på den enskilde och dennes behov och hur denne kan tillförsäkras skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor. Förslag till riktlinjer har därför inte bedömts ha någon påverkan på förhållandet mellan könen eller jämställdhet.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ser positivt på att staden ger former för en friare ledsagning genom bland annat möjlighet till en mer flexibel bedömning, användning av ledsagningstimmar samt hantering av omkostnader.

En viktig förutsättning för att stadens ledsagning och ledsagarservice ska uppfattats som flexibel ur ett brukarperspektiv, är att enskilda upplever att deras beslut om ledsagning är rimliga, korrekta och räcker till. En viktig utgångspunkt för att kunna uppnå en flexiblare ledsagning bör därför vara att den enskildes egen uppfattning om sina behov av ledsagning är av stor betydelse, både i handläggningen och under genomförandet.

Förslaget ger uttryck för en ökad ambitionsnivå från stadens sida avseende insatserna ledsagning och ledsagarservice som förtydligar vad insatsen kan omfatta, vikten av att utgångspunkten är den enskildes behov och önskemål samt möjligheten att utföra aktiviteter som medför omkostnader

Idag utförs ungefär 64 procent av de beviljande insatserna ledsagning och ledsagarservice i staden, vilket ses som lågt och inte tillfredsställande. En bidragande orsak är sjukdom, vilket generellt drabbar målgruppen mer än andra, och kraven på planering. Många upplever svårigheter i att planera sitt liv i aktiviteter långt i förväg. I kombination med att timmarna för insatsen är månadsbundna upplevs det begränsande. Att därför möjliggöra en ökad ram för nyttjandet av timmar ses som positivt och ökar förutsättningarna för att den enskilde kan nyttja de beviljade ledsagningstimmar i högre utsträckning mot idag.

En annan fråga som är angelägen ur ett brukarperspektiv är möjligheten till och förutsättningarna för ersättning för omkostnader för ledsagaren som ibland uppkommer. Nuvarande hantering av omkostnader ses inte som rättssäker och leder till att stadens medborgare behandlas olika. När det gäller omkostnaderna har det under senare år framkommit två huvudsakliga problem, det ena är att det finns en tveksamhet om brukarna överhuvudtaget vet att denna ersättning är avsedd för ledsagarens omkostnader, det andra problemet är att ledsagarens omkostnader vid mer kostsamma aktiviteter inte ersätts, vilket i praktiken leder till att brukaren inte får ledsagning till sådana aktiviteter. Schablonen betalas ut men följs inte upp, varken på individ- eller utförarnivå. Detta gör att det är svårt att veta vilken rimlig nivå som kan göras gällande för omkostnadsersättning där förslaget innebär 300 kronor. Det kan därför finnas anledning att följa upp om den föreslagna nivån är rimlig.

De förändringar som förvaltningen föreslår angående handläggning av omkostnadsersättning sin bakgrund i prejudikat från HFD samt det som tidigare framkommit hur omkostnadsersättning hanteras idag. Genom beslut om omkostnadsersättning för ledsagare tillförsäkras den enskilde den omkostnadsersättning som denne har rätt till och därmed en ökad rättssäkerhet. Möjligheten till att använda beviljad omkostnadsersättning för ledsagare på samma sätt som ledsagningstimmar, med en ram på tre månader, ses som mer flexibelt. Detta ger bättre förutsättningar för de berörda individer att bryta isoleringen, vara delaktiga i samhället och kunna leva sitt liv som andra som är syftet med insatsen ledsagning.

Viss enkelhet försvinner i och med det nya förslaget och en ökad administration är att vänta kring handlägningsförfarandet samt hantering av omkostnadsersättningar vilket samtidigt ökar rättssäkerheter för den enskilde.

Utifrån att en ny ersättningsmodell görs gällande krävs att nya anvisningar arbetas fram och sedan ingår i stadens förfrågningsunderlag för leverantörer i enskild regi inom LOV.

Tillämpningen av riktlinjerna ger förutsättningar för en flexibel användning av ledsagningsstimmar över tid. Det finns en osäkerhet om omkostnadsersättningen kommer att vara kostnadsdrivande för staden då det idag inte finns några underlag som påvisar faktiska kostnader i och med nuvarande schablonersättningsmodell. Förvaltningen ser ett behov av att särskilt följa kostnadsutvecklingen för insatsen ledsagning och ledsagarservice samt omkostnadsersättningen för ledsagare som beviljas med stöd av 4 kap 2 § SoL.

Förslag till riktlinjer för ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS syftar till att staden i de beslut som fattas bättre ska tillgodose behov av ledsagning hos barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning och skapa förutsättningar för ökad flexibilitet i användandet av den ledsagning och ledsagarservice som beviljas samt omkostnader som kan uppstå. För att förslaget ska få avsedd effekt är ett aktivt implementeringsarbete avgörande.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förslaget till riktlinjer och överlämnar det till kommunstyrelsen för behandling i kommunfullmäktige.

Förvaltningen föreslår att förslaget gäller i avvaktan på översynen av riktlinjerna för verksamhetsområdet genomförs och kommer därefter ingå i dessa för att framöver inte ha separata riktlinjer.

Bilagor

1. Förslag till riktlinjer för ledsagning och ledsagarservice
2. Nuvarande riktlinjer för ledsagning och ledsagarservice