



Stockholms
stad

Ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS till barn och unga vuxna

En kvalitetsgranskning i
stadsdelsförvaltningarna Bromma, Järva
Kungsholmen och Skarpnäck
Funktionshinderinspektörer 2024

Ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS till barn och unga
vuxna - en kvalitetsgranskning i stadsdelsförvaltningarna Bromma,
Järva, Kungsholmen och Skarpnäck

Dnr: Dnr SOF 2024/333

Utgivningsdatum: December 2024

Utgivare: Socialförvaltningen avdelningen för strategi och utveckling

Kontaktperson: Carina Gillgren

Sammanfattning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har i 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 till barn och unga vuxna upp till 21 år. Kvalitetsgranskningen har genomförts i stadsdelsförvaltningarna Bromma, Järva, Kungsholmen och Skarpnäck. Totalt omfattar granskningen 95 ärenden, 28 procent flickor/kvinnor och 72 procent pojkar/män. Majoriteten av personerna är beviljade insats enligt LSS.

En aktuell DUR-utredning som underlag till beslut finns i nästan alla ärenden. 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. Det utvecklingsarbete som pågår i verksamheterna kring att stärka barnrättsperspektivet inklusive barns delaktighet syns i de granskade ärendena.

Dokumenterad uppföljning saknas i en knapp femtedel av de granskade ärendena. Arbetet med systematisk uppföljning är ett generellt utvecklingsområde och i det behöver både barn- och brukarperspektivet i utredning och uppföljning stärkas.

Rutin för framtidsplanering och information till barn och vårdnadshavare inför 18-årsdagen utgör ett säkerställande av att inget missas inför vuxenlivet och att socialtjänsten också kan gå in och ge stöd i de delar som eventuellt behövs stötta upp.

Att samordna och förstärka samarbetet mellan barn- och ungdomsenheter (IoF) är något som skulle gynna både barn med funktionsnedsättningar och familjerna som helhet. Informationsutbytet kring vad som händer i ett ärende behöver bli bättre för att kunna arbeta mot ett samordnat stöd och en så bra situation som möjligt för enskilda.

Granskningen visar att kännedomen om rutinen att föra vidare klagomål på upphandlade leverantörer till avtalsansvariga vid socialförvaltningen har ökat bland medarbetarna. Stadsdelsförvaltningarnas inrapportering av klagomål utgör en viktig del i att uppmärksamma brister och ge leverantörer möjlighet till bättring. Oseriösa leverantörer som inte når tillräcklig förbättring ska inte längre ha kvar avtal med staden.

Innehåll

Sammanfattning	1
Innehåll	2
Inledning	3
Granskningsmetod	3
Kvalitetsparagrafer i lagstiftningen	3
Kvalitetsområden	4
Granskningsmodell	5
Målgrupp, urval och avgränsning	5
Utgångspunkter	6
Funktionsnedsättning.....	6
Ledsagning och ledsagarservice	6
Riktlinjer	7
Barnrättsperspektiv.....	8
DUR utredningsmaterial	9
Avtal och uppdragsbeskrivning.....	10
Statistik	10
Granskningsresultat	12
Analys	18
Trygghet och säkerhet.....	19
Självbestämmande och integritet	21
Tillgänglighet.....	23
Helhetssyn och samordning	24
Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet	24

Inledning

Stockholms stads funktionshinderinspektörer har till uppgift 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.

Resultatet av varje genomförd granskning återförs till medarbetare och chefer i dialogform innan granskningsrapport fastställs av socialnämnden. Därefter vidarebefordras rapporten till samtliga stadsdelsnämnder. En årsrapport lämnas 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 kvalitetsparagrafen 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 gruppers 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 ansvariga chefer
- Dialogmöte med medarbetare
- Genomgång av verksamhetsplan och policydokument
- Aktgranskning
- Återkoppling till ansvariga chefer 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 beslut avseende insatsen ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS inom verksamhetsområde funktionsnedsättning för barn och unga vuxna upp till 21 år. Åldersgruppen utgår från att unga med funktionsnedsättning har möjlighet till fyraårig anpassad gymnasieskola i åldern 16 till 20 år. Urvalskriteriet är personer med pågående insatsbeslut eller beslut om avslag på insatsen under perioden 1 januari 2024 till 30 juni 2024. Granskningen omfattar stadsdelsförvaltningarna Bromma, Järva, Kungsholmen och Skarpnäck.

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.

Verksamheterna har inför granskningen tagit fram samtliga aktuella ärenden för granskning. Totalt innebär det 95 ärenden utifrån urvalskriterierna ovan. Fokus för granskningen är handläggningsprocessen utifrån ansökan, utredning, beslut, beställning, genomförandeplan samt journalanteckningar. Vid förekomst av flera beslut om insatsen under perioden ingår senaste beslut 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 barns delaktighet samt 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

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.²

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.³

I Socialstyrelsens termbank definieras ledsagning som en individuellt inriktad insats i form av följeslagare ute i samhället för person med funktionsnedsättning. Ledsagning ges som bistånd

¹ Se Socialstyrelsens termbank: <https://termbank.socialstyrelsen.se/>, hämtad 2023-10-16.

² Proposition 1979/80:1 om socialtjänsten, s. 301.

³ Proposition 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 172 och 178.

enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL), eller som insats med stöd av 9 § 3 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I LSS benämns insatsen ledsagarservice.⁴

I denna rapport används begreppet ledsagning med den innebörd som beskrivs i termbanken utom i de fall där juridiska eller statistiska skillnader behöver belysas.

Riktlinjer

Stockholms stad har inriktningen att det inte ska innebära skillnader vid bedömning av ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS. För att kunna bedöma omfattningen av den enskildes behov av ledsagarservice eller ledsagning och vilka eventuella omkostnader för ledsagaren som kan uppkomma bör följande utredas:

- Hur ser den enskildes aktuella livssituation ut?
- Har den enskilde till följd av sin funktionsnedsättning behov av ledsagarservice eller ledsagning för att bryta eller motverka isolering?
- I vilka situationer behöver den enskilde ledsagarservice eller ledsagning? Hur ofta? Hur lång tid?
- Behöver den enskilde ledsagarservice eller ledsagning huvudsakligen för att kunna ta sig till och från aktiviteter, eller även under själva aktiviteten?
- Förväntas omkostnader för ledsagaren uppkomma?⁵

Om ledsagningen avser barn och ungdomar med funktionsnedsättning ska det behov som går utöver vad som är normalt föräldraansvar för ett barn utan funktionsnedsättning i samma ålder utgöra grund för bedömningen. I bedömningen ska hänsyn tas till att äldre barn och ungdomar ofta har behov av att göra aktiviteter tillsammans med någon annan vuxen än sina föräldrar. Ledsagning syftar till att bryta eller motverka isolering som en funktionsnedsättning kan leda till. Om ansökan om ledsagning avser en vuxen som delar hushåll med en make/maka, partner eller med någon annan bör detta beaktas i bedömningen. Det ska dock beaktas att den enskilde har rätt att få stöd för att kunna utöva sina fritidsintressen och kulturella aktiviteter med mera på egen hand utan att för detta vara beroende av annan person i

⁴ <https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=681&SrcLang=sv>, hämtad 2024-10-25.

⁵ *Riktlinjer Handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning* Antagna av KS april 2002
Reviderade av KF 2024-06-17.

hushållet.⁶ I aktuell granskning kan annan person vara föräldrar för personer över 18 år.

Barnrättsperspektiv

I LSS och SoL finns bestämmelser som svarar mot barnkonventionen. När en åtgärd eller insats rör ett barn ska enligt 6 a § LSS och 1 kap. 2 § SoL barnets bästa särskilt beaktas. Bestämmelserna är avsedda att stärka barns ställning och innebär att när en åtgärd eller insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska enligt 8 § LSS och 11 kap. 10 § SoL tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Bestämmelserna har betydelse i handläggning och beviljande av insatser, för planering och genomförande av beviljade insatser samt för uppföljning.

Delaktighet i individärenden gällande barn och unga

Barnets inställning ska så långt som möjligt klargöras under utredningen. Beroende på vad som bedöms bäst för det enskilda barnet i förhållande till ålder, mognad och tidigare kunskaper kan det ibland innebära att information inte ska ges alls eller att bara viss information ges. För att kunna uttrycka sin inställning måste barnet få relevant information om den aktuella insatsen, om det finns möjlighet att välja insatser samt vilka följder som olika insatser kan tänkas få. Barnets synpunkter och önskemål ska inhämtas i samtal med barnet eller med barnets vårdnadshavare. Det är alltid frivilligt för barnet att redogöra för sin inställning.

Om barnet har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma om sin medverkan, är det barnet som avgör om något samtal ska hållas. Om barnet *inte* har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma ligger det inom vårdnadshavarnas bestämmanderätt att avgöra om samtal med barnet kan äga rum. Handläggaren har i dessa fall inte någon rätt att tala med barnet mot vårdnadshavarnas vilja.

Det är viktigt att anpassa informationen och dokumentationen så att barnet och barnets föräldrar kan förstå det som sägs eller skrivs. Även om det är vårdnadshavaren som ansöker om bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS ska barnets önskemål och synpunkter inhämtas.

Dokumentation av barnets bästa och barnets rätt att komma till tals

Det ska dokumenteras på vilket sätt barnets bästa har beaktats under utredningen och när beslut om insats fattas. Det ska även

⁶ Ibid.

dokumenteras hur barnet har kommit till tals, vilken information som har lämnats, barnets inställning, eller om barnet inte har velat eller kunnat klargöra sin inställning, föräldrarnas uppfattning och handläggarens bedömning. 2017 tog socialnämnden fram ett stödmaterial för barnrättsperspektiv inom socialtjänsten. Materialet reviderades 2021. Stödmaterialet avser både vuxen- och barnhandläggning. I stödmaterialet finns bland annat en checklista för barns delaktighet i ett socialtjänstämmande samt information om hur en barnkonsekvensanalys kan genomföras. I ärenden som primärt rör barn är utredningen i sig, med sin analys och bedömning, en barnkonsekvensanalys.⁷

DUR utredningsmaterial

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. DUR finns i en version för vuxna och en version för barn och unga som används fram tills att den unge fyllt 18 år.

I DUR FH Utredning för barn och ungdom finns specifika rubriker i utredningsmallen för att tydliggöra barnets inställning till insatsen och vårdnadshavarnas uppfattning. Handläggaren kan sedan väga in dessa aspekter i bedömningen där barnets bästa ska beaktas. I beställningen av insats kan handläggaren ange om särskilda krav ställs på utformningen av insatsen med hänsyn till barnets bästa och för att barnet ska komma till tals och vara delaktig under genomförandet av insatsen. Det är viktigt att handläggaren följer upp hur barnets bästa och barnets rätt att komma till tals beaktas under insatsens genomförande.

Frågor om våldsutsatthet finns i DUR för vuxna. Frågorna avseende våld 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-frågor"⁸ har ställts enligt gängse rutin" under rubriken Ansökan avser.⁹

⁷ Uppdaterat stödmaterial för barnrättsperspektivet inom socialtjänsten, dnr 3.1.1-388/2021, socialförvaltningen 2021.

⁸ Manual för FREDA, Standardiserade bedömningsmetoder för socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer, Socialstyrelsen, 2014.

⁹ Introduktion till DUR Version 6, dnr 3.1.1-206/2017, socialförvaltningen 2023.

Avtal och uppdragsbeskrivning

Ledsagning och ledsagarservice omfattas av valfrihet vad gäller val av utförare enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). I stadens avtal framgår att för insatser som ges till barn eller unga gäller att leverantören ska utforma insatsen till barnets eller den unges bästa och till dess rätt att vara delaktig. Barnet eller den unge ska få relevant och anpassad information samt ges möjlighet att framföra sina åsikter under planeringen och genomförandet av insatsen. I leverantörens dokumentation ska det framgå på vilket sätt hänsyn tagits till barnets eller den unges bästa i planeringen och genomförandet samt vilken information som lämnats, hur barnet eller den unge har fått möjlighet att framföra sina åsikter och vilken kommunikationsmetod som använts. Det ska även framgå vilka åsikter barnet eller den unge och dess föräldrar eller företrädare lämnat.

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. Drygt 40 procent av insatserna enligt LSS beviljas till flickor eller kvinnor. Skillnaden mellan könen i den nationella statistiken är stabil över tid.¹⁰

En del av skillnaderna mellan könen kan förklaras genom skillnader i förekomst av diagnoser. Bland män är exempelvis 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. Könsfördelning är jämnare inom SoL, där 51 procent av insatserna beviljas till flickor eller kvinnor. 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.¹¹

Andelen män som fick stöd enligt LSS i Stockholms stad var högre än andelen kvinnor 2023. När det gäller insatser enligt SoL var fördelningen förhållandevis jämn mellan könen men andelen kvinnor som fick stöd enligt SoL var något högre än andelen män.

¹⁰ *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport, Socialstyrelsen 2024.*

¹¹ *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport, Socialstyrelsen 2022.*

Den största andelen av de som erhöll insatser enligt LSS, 44 procent, befann sig i åldersspannet 30 till 64 år. 32 procent, befann sig i åldersspannet 0 till 21 år. Det är främst vuxna personer med funktionsnedsättning som är beviljade insatser enligt SoL. De allra flesta som erhöll insatser enligt SoL befann sig inom åldersspannet 30 till 64 år medan åldersspannet 0 till 21 år endast utgjorde tre procent. Barn med funktionsnedsättning tillhör till stor del någon av personkretsarna enligt LSS. Det är en förklaring till att barn till stor del beviljas insatser enligt LSS och endast i begränsad omfattning enligt SoL.¹²

Antalet personer som beviljas ledsagarservice enligt LSS har ökat i Stockholms stad över tid. År 2023 var 704 personer beviljade insatsen ledsagarservice, 302 kvinnor och 402 män. Mellan åren 2017 och 2023 ökade antalet personer med insatsen ledsagarservice med 12 procent. Ökningen var större för män än för kvinnor.¹³

Antalet personer som beviljats insatsen ledsagning enligt SoL var 2023 328 personer, 182 kvinnor och 146 män. År 2017 var 442 personer beviljade insatsen och mellan 2017 och 2023 har antalet personer med insatsen minskat med 26 procent. Minskningen är större för kvinnor än för män.¹⁴

I jämförelse med föregående år ökade antalet beviljade timmar ledsagarservice enligt LSS för både kvinnor och män 2023. För kvinnor var ökningen från elva till 14 timmar per månad och för män var ökningen från tio till tolv timmar för män. För ledsagning enligt SoL var antalet beviljade timmar oförändrat från föregående år. Det genomsnittliga antalet beviljade timmar var 12 timmar per månad för både män och kvinnor. Det genomsnittliga antalet beviljade timmar enligt LSS och SoL varierar sett till samtliga stadsdelsnämnder i staden.¹⁵

Socialnämnden har tillsammans med stadsdelsnämnderna samlat statistik avseende ledsagning och ledsagarservice under 2023. Totalt i staden har 963 beslut fattats, varav 19 procent var delavslag och 5 procent var avslag.¹⁶

¹² *Socialtjänstrappport 2023, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad*, dnr SOF 2024/252, socialförvaltningen 2024.

¹³ *Socialtjänstrappport 2018, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad*, dnr 2.11.4-14/2019, socialförvaltningen 2019 och *Socialtjänstrappport 2023, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad*, dnr SOF 2024/252, socialförvaltningen 2024.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ *Socialtjänstrappport 2023, En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad*, dnr SOF 2024/252, socialförvaltningen 2024.

¹⁶ Ibid.

Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisas granskningsresultatet. Som en del i granskningen genomförs ett informations- och uppstartsmöte med ansvariga chefer samt ett dialogmöte med medarbetare i varje stadsdelsförvaltning.

Totalt har 95 ärenden ingått i granskningen. Samtliga ärenden utifrån urvalskriterierna har granskats i de fyra stadsdelsförvaltningarna. Då det är en större variation i antalet ärenden från respektive stadsdelsförvaltning redovisas granskningsresultatet övergripande.

Könsfördelningen i de granskade ärendena är 27 flickor/kvinnor och 68 pojkar/män. Det motsvarar 28 respektive 72 procent. Åldersfördelningen är 36 personer som är över 18 år vid tiden för ansökan och beslut och 56 personer under 18 år. De yngsta personerna som är beviljade insatsen är 12 år vid ansökan och beslut.

Av de 95 granskade ärendena är 88 personer beviljade insatsen ledsagarservice enligt LSS. Fem personer är beviljade insatsen ledsagning enligt SoL. Två personer har fått avslag i sin helhet på ansökan om ledsagarservice enligt LSS. Av de som beviljats insats har 38 personer fått ett delavslag på ansökan, vilket motsvarar 40 procent.

Ansökan och utredning

En ansökan kan lämnas skriftligen eller muntligen av den enskilde eller genom företrädare. För barn från 15 år kan ansökan göras på egen hand av den unge.¹⁷ Av 8 § LSS framgår att om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare, förvaltare eller framtidsfullmaktshavare begära insatser för honom eller henne. Finns det två vårdnadshavare krävs som huvudregel att bägge ansöker om en insats. Av 11 kap. 10 § andra stycket SoL framgår att ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt denna lag.

Granskningen visar att det är minst lika vanligt att ansökan om insats sker muntligen, per telefon eller i samband med möte, som genom att skriftlig ansökan lämnas in. Vanligast är att vårdnadshavare ansöker om insats om insatsen för barn under 18 år. I det granskade ärendena är det vanligt att föräldrarna ansöker om insatsen även efter att den enskilde fyllt 18 år. Det framgår inte av

¹⁷ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/insatser-enligt-lss/insatser-enligt-lss--fran-ansokan-till-uppfoljning/>, hämtad 2024-10-23.

något av de granskade ärendena att ansökan om insats gjorts på egen hand av de personer som är mellan 15 och 17 år. Däremot framgår det av dokumentationen i flertalet ärenden att barnet antingen fått möjlighet att ge sin syn på ansökan eller att barnets funktionsnedsättning inte möjliggör för barnet att ge sin syn på ansökan. Se vidare under avsnittet Uppföljning av insats.

Det är vanligt förekommande att det i utredningen står att ansökan om insats är för att göra (fritids)aktiviteter utanför hemmet utan närmare specifikation om vilka aktiviteter den enskilde önskar göra. Ofta framgår det i ansökan hur många timmar den enskilde ansöker om men i flera ansökningar är tidsomfattningen ospecificerad. När det framgår vilken typ av aktiviteter den enskilde önskar göra är det vanligaste att gå och simma, promenader, besöka gym, åka tunnelbana, äta på restaurang och gå på bio. Även aktiviteter som att bowla, klättra, åka till stall eller ridskola förekommer. I något enstaka ärende framgår det att den enskilde vill besöka affärer eller handla kläder.

En aktuell DUR-utredning finns som underlag till beslut i totalt 89 ärenden och saknas i sex ärenden. Barnets/den unges intressen, resurser och eventuella önskemål framgår i 73 av de 89 ärendena, 82 procent. I nio utredningar, 10 procent, framgår inte barnets/den unges intressen, resurser eller eventuella önskemål alls och i åtta ärenden, 9 procent, framgår det delvis, vilket innebär att något av intressen, resurser eller eventuella önskemål framgår.

I en stadsdelsförvaltning är det vanligt att det finns en egen rubrik i utredningen som heter personliga resurser. Där beskrivs den enskilde utifrån sådant som hen klarar av och är bra på eller utifrån personliga egenskaper som att vara omtänksam eller hjälpsam gentemot andra.

I en av de granskade stadsdelsförvaltningarna är DUR-utredningarna återkommande långa och omfattande. Det förekommer i flera utredningar att diagnosutredningar i sin helhet är inklippta i texten. I flera utredningar för personer i övre tonåren finns en beskrivning av den enskildes aktuella situation och funktionsförmåga. Samtidigt kvarstår äldre uppgifter om lek- och matsituationer från förskoleåldern.

Bedömning och beslut

Granskningen visar att 55 personer, 58 procent, har fått bifall och beviljats insatsen i den omfattning som de ansökt om. I denna grupp ingår även de som ansökt om insatsen i ospecificerad omfattning.

Av de granskade ärendena har två personer fått ett avslag i sin helhet på ansökan. Det ena avslaget är en förstagångsansökan för ett barn som till hösten börjar i sjätte klass och som ansöker om ledsagning till och från instrumentlektion. Motiveringen är att behovet tillgodoses genom föräldraansvar för barn i motsvarande

ålder. Det andra avslaget avser ett barn som vid tiden för ansökan går i nionde klass och som varit beviljad ledsagning till simlektion varannan vecka. Av dokumentationen framgår inte att någon uppföljning gjorts eller vad som framkommit som föranleder avslaget. Det går inte att utläsa att ungdomen har vidtalats om sin uppfattning om behovet av insatsen.

Den enskilt vanligaste avslagsgrunden vid delavslag är att nämnden gör bedömningen att behovet tillgodoses genom redan beviljad tid. I ett antal beslut och bedömningar framgår att nämnden anser att det är goda levnadsvillkor att delta i en fritidsaktivitet per vecka. I några ärenden hänvisas ytterligare aktiviteter, utöver en gång per vecka, till att omfattas av normalt föräldraansvar.

Av de 93 personer som har beviljats insatsen har 68 personer, 73 procent, ett aktuellt beslut om omkostnadsersättning. För 25 personer, 27 procent, saknas det beslut om omkostnadsersättning. I de ärenden där det inte finns beslut om omkostnadsersättning finns det heller inte dokumenterat att information getts om möjligheten att få ersättningen. Granskningen visar att det skulle kunna vara aktuellt för fler personer att beviljas omkostnadsersättning än de som hade beslut om det utifrån innehåll och aktiviteter som framgår av dokumentationen.

Barnkonsekvensanalys

En barnkonsekvensanalys som omfattar barnet själv finns i en stor del av utredningarna som rör minderåriga barn. Det förekommer dock i en del utredningar att det under särskild rubrik finns barnkonsekvensanalyser som är välskrivna men som saknar information om det enskilda barnets situation. Vid delavslag fastslås i vissa fall att avslag på överskjutande ansökt tid inte har någon negativ inverkan på barnet. I de ärendena framstår det återkommande mer som ett konstaterande när beslut och bedömning är gjorda än att det går att utläsa på vilket sätt en prövning av barnets bästa faktiskt gjorts i det aktuella ärendet.

Beställning och uppdrag till utförare

Många beställningar är välskrivna med ett tydligt uppdrag till utföraren med målsättning och aktiviteter. I drygt 25 procent av beställningarna förekommer det att uppdraget till utföraren är "ledsagning till fritidsaktiviteter" utan närmare specifikation om vilka aktiviteter som ska göras. Återkommande saknas även uppgift om insatsen omfattar ledsagning till och från aktiviteter eller även under aktivitet.

Exempel på beställning där aktiviteter och mål framgår:

Mål har formulerats av X, hennes föräldrar och biståndshandläggare.

Övergripande mål: Den enskilde ska ha en meningsfull situation avseende intressen/fritid.

Personligt mål: Att träna på att handla i affärer och interagera med kassapersonal.

Livsområde: Intressen (Fritid, aktiviteter).

Aktivitet: Fritids- och kulturella aktiviteter.

Att X får stöd i att upprätta och upprätthålla meningsfulla aktiviteter utanför hennes närmiljö på sin fritid.

Stödet ges genom emotionellt stöd, genom färdighetsträning och praktiskt stöd.

Aktivitet: Sociala kontakter. Att X utifrån sin förmåga får stöd i att utvecklas i sociala situationer, exempelvis träna på att våga fråga och betala.

Stödet ges genom emotionellt stöd och genom färdighetsträning.

Genomförandeplaner

I 60 av de granskade ärendena, 65 procent, finns en aktuell genomförandeplan och i 33 ärenden, 35 procent, saknas en aktuell genomförandeplan till beställningen. Av de 60 aktuella genomförandeplanerna överensstämmer 49 av dem med beställningen avseende aktiviteter, mål och eventuella delmålsättningar. I sex ärenden stämmer genomförandeplanen delvis, det vill säga vissa aktiviteter och/eller målsättning är ändrade av utföraren vid planens upprättande. Fem genomförandeplaner innehåller helt andra aktiviteter och mål än beställningen och överensstämmer inte alls med det uppdrag som utföraren tagit emot.

I enstaka ärenden finns det dokumenterat att handläggare kontaktat utförare för rättning då genomförandeplanen inte svarat mot beställningen. Det bekräftas av medarbetare vid dialogmötena att kontakt med utförare inte sker så ofta som de skulle vilja. Det finns inte alltid tid att bevaka och gå in och läsa genomförandeplanerna på detta sätt då andra arbetsuppgifter behöver prioriteras högre. Ett sätt som en arbetsgrupp använt är att de har särskilda "fokusmånader" då de kontrollerar inkomna genomförandeplaner extra noga och även kontaktar utförare om de behöver korrigeras mot beställt uppdrag.

I 54 ärenden, 58 procent, framgår vilken person som är anställd för att utföra insatsen. I åtta ärenden är det en anhörig som utför insatsen, i tre ärenden är det en vän som utför och i resterande 43 ärenden är det en externt rekryterad ledsagare vars namn och kontaktuppgifter framgår av dokumentationen. I 39 ärenden, 42 procent, framgår det inte vem som utför insatsen.

Genomgången av de 60 upprättade genomförandeplanerna visar att det inte framgår i någon plan vem som är ledsagare och utför insatsen. När dokumentationen finns är det vanligtvis inskrivet i utredning och/eller journal samt i kontaktuppgifter i akten.

Uppföljning av insats

För 28 av de granskade ärendena var insatsen ett förstagångsbeslut och ingen uppföljning var därför genomförd. I 49 ärenden, 52 procent, var uppföljning av insatsen dokumenterad i utredningen och ofta även i journalen. I 17 ärenden, 18 procent, saknades dokumentation helt från uppföljning. I flera av dessa ärenden finns dock någon form av notering, antingen en journalförd tidsbokning eller en uppgift om att en ansökan inkommit muntligt eller skriftligt.

I två av de granskade stadsdelsförvaltningarna framgår det av dokumentationen i många ärenden att telefonkontakt med ledsagaren också tas i samband med uppföljning. Dokumentationen finns i journal och/eller utredning. Det bidrar till att ge en tydligare bild av innehållet i insatsen och hur ledsagarens stöd fungerar i praktiken.

Ett ytterligare gott exempel på att barnet kommit till tals i uppföljningen av insats är nedanstående exempel från en journalanteckning i en av de granskade stadsdelsförvaltningarna:

"X berättar att han trivs bra med sin ledsagare, att hon är påhittig, snäll och rolig."

Planering inför vuxenlivet

Granskningen visar att det är en stor variation i hur de granskade stadsdelsförvaltningarna arbetar med planering inför vuxenlivet för de barn som närmar sig 18 årsdagen. En stadsdelsförvaltning utmärker sig genom framtagna rutiner med vilken information som ska ges både muntligt vid möte (benämns i journalen som "Framtidsmöte") och skriftligt i bladet "Information inför vuxenlivet". Medarbetare från övriga enheter berättar att de många gånger informerar om godmanskap så att vårdnadshavare kan ansöka om det i god tid men att information till vårdnadshavare och barn brukar ske genom andra aktörer som skola och habilitering. I dialogen med medarbetare framkommer att fler enheter är intresserade av eller har påbörjat ett arbete med att ta fram rutiner för planering framåt i syfte att stärka upp den delen.

Samverkan, fullmakter och sekretessmedgivanden

I en stor del av ärendena framgår uppgift i beskrivningsrutan i Paraplyet om det finns fullmakt, sekretessmedgivande och om eventuellt godmanskap. I ärenden där medgivande för kontakt saknas kan det i journal och utredning återkommande framgå kontakter med skola.

I tretton av 36 ärenden, vilket motsvarar 36 procent av, för personer som fyllt 18 år och därmed är myndiga saknas uppgift om fullmakt för föräldrar eller i vissa fall vän till familjen att företräda den unge. Dokumentationen visar att föräldrar och andra fortsätter sköta kontakten med handläggare och företräder personen på samma sätt som före 18 års ålder.

För fem personer fördelat på två av de granskade stadsdelsförvaltningarna är myndiga personer fortsatt aktualiserade i Paraplyet i samhörighet med vårdnadshavare trots att det kan ha gått mer än ett år sedan personen fyllde 18 år.

Nedan är ett gott exempel på tydlig dokumentation i beskrivningsrutan i Paraplyet för en person som är över 18 år:

”Fullmakt för mamma finns i akt men X kan föra sin egen talan och ha egna möten.”

Granskningen visar att det i några ärenden finns journalfört att orosanmälan gjorts till barn- och ungdomsenhet inom individ- och familjeomsorgen (IoF). Anmälan finns sällan i den digitala aktens dokumentarkiv utan hänvisning görs till att handlingen finns i den fysiska akten. I de ärenden som granskats framgår det med något undantag inget i dokumentationen om vad som skett vidare i ärendet efter anmälan, om samarbete finns mellan enheter eller om oron kvarstår för den unge.

I dialogmöten med medarbetare framkommer från flera enheter att samarbetet med barn- och ungdomsenheterna skulle kunna fungera bättre. Informationsutbytet kring vad som händer i ett ärende behöver utvecklas för att kunna arbeta mot en så bra situation som möjligt för den enskilde. Det skulle behövas mer kunskap om de olika enheternas uppdrag och arbete för att förväntningarna på varandra ska vara rimliga. Ett exempel som lyfts av medarbetare är att endast en diagnos betyder inte att bistånd enligt LSS automatiskt blir aktuellt. Det är inte alltid unga personer känner igen sig i sina diagnoser och det kan behövas ett stort motivationsarbete för att den enskilde ska vilja ansöka om insatser. Medarbetarna är eniga om att kunskap om varandras uppdrag är en viktig del i att ha rimliga förväntningar på varandra och för att samarbetet mellan enheter ska fungera väl.

Anhöriga

Det varierar mellan de granskade stadsdelsförvaltningarna hur anhörigperspektivet finns med i dokumentationen. Ett sätt att synliggöra anhöriga är att skriva ”Anhörigperspektiv” som särskild rubrik i DUR-utredningen vilket en av de granskade stadsdelsförvaltningarna utmärker sig i att göra. Där framgår även vilken information som getts till anhöriga vid möte. Anhörigperspektivet kan även framgå i bedömningen i skrivningar

på så sätt att även om ledsagning inte primärt syftar till att ge avlastning till vårdnadshavarna så innebär den beviljade insatsen en indirekt avlastning för anhöriga. Den indirekta avlastningen kan antingen vara för den enskildes del eller att tid frigörs för vårdnadshavare att ägna sig åt minderåriga syskon till den enskilde.

Våld

Frågor om våld ställs inte i samband med utredning till barn under 18 år. När personer fyllt 18 år ska DUR för vuxna användas och där finns tilläggsfrågor angående våld och våldsutsatthet. Det finns ingen dokumentation i något av de 36 ärenden som rör personer över 18 år att frågor om våld ställts i samband med utredning eller uppföljning när DUR för vuxna bör ha börjat användas i handläggningen.

Analys

Kvalitetsgranskningen har genomförts i stadsdelsförvaltningarna Bromma, Järva, Kungsholmen och Skarpnäck. Sammantalet visar granskningen på både styrkor och utvecklingsområden i de granskade verksamheterna. En del av dessa återfinns i flera eller samtliga verksamheter men det kan konstateras att det är en variation mellan de granskade enheterna.

Granskningen har ett jämställdhetsperspektiv genom att övergripande granskningsresultat där det varit möjligt redovisas utifrån kön. 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. I aktuell granskning var könsfördelningen 28 procent flickor/kvinnor och 68 procent pojkar/män.

Stadens riktlinjer rörande ledsagning och ledsagarservice kan vid tillämpning få en effekt utifrån ett jämställdhetsperspektiv, i vart fall rörande personer som är äldre än målgruppen i denna granskning. 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 skulle 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 minskar könsskillnaderna avseende ledsagning och ledsagarservice. Resonemanget bygger då 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 som underlag till beslut i nästan alla ärenden. Uppdaterade och aktuella utredningar som underlag för beslut bidrar till likställighet i staden. Det är en trygghet för den enskilde att utredning sker med samma verktyg oavsett var i staden personen bor och ansöker om insatser.

Dokumentationen vid handläggning inom socialtjänsten ska vara tillräcklig, väsentlig och ändamålsenlig i förhållande till vad saken gäller. Vidare är det viktigt att dokumentationen är objektiv och saklig samt att den ger en helhetsbild där både positiva och negativa förhållanden framgår. Dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. 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.

Flera personer vars ärenden granskats är i övre tonåren och det innebär att exempelvis uppgifter i diagnosutredningar från barndomen om lek och matsituationer vid förskolan kanske inte längre är väsentliga som underlag för bedömning av rätten till ledsagning. Det behöver säkerställas att uppgifter i intyg och utredningar från hälso- och sjukvården som ingår i utredningen avseende en sökt insats är relevanta som underlag för bedömning och beslut.

Arbetsgrupper kan behöva avsätta tid till kontinuerliga diskussioner och reflektioner om hur man säkerställer en rättssäker och korrekt dokumentation. I det skulle omfattning på utredningar och vilken information som behöver framgå, exempelvis avseende diagnosutredningar, vara ett tema. Ett annat relevant tema är att sträva efter värderingsfria formuleringar i utredningar och hur iakttagelser i mötet med barnet eller den unge lämpligast dokumenteras under DUR-rubriken.

Det utvecklingsarbete som pågår i verksamheterna kring att stärka barnrättsperspektivet inklusive barns delaktighet syns i de granskade ärendena. Fortsatt arbete behövs för att barnrättsperspektivet än mer ska genomsyra ärendehandläggningen exempelvis så att standardskrivningar i barnkonsekvensanalyser kompletteras med den individuella situationen i det enskilda ärendet. Att i dokumentationen tydliggöra barns delaktighet kring

vilka frågor barnet får och vad barnet svarar är ett ytterligare område att fortsätta arbeta med.

Enligt stadens riktlinjer ges stor frihet för den enskilde att fritt disponera beviljade timmar för insatsen. Det skulle kunna förklara att beställningar återkommande endast innehåller skrivningen ”ledsagning till fritidsaktiviteter”. Det är viktigt att det, förutom omfattning och syfte med insatsen, framgår vilka behov av ledsagning som ska tillgodoses. Det bör således framgå i beställningen för vilken typ av aktiviteter den enskilde har beviljats insatsen och om den enskilde även behöver ledsagning under själva aktiviteterna. Det bör vidare framgå av beställningen om den enskilde har ett beslut om omkostnadsersättning samt vilka omkostnader för ledsagaren som kan bli aktuella. En utredning med DUR utredningsmaterial bör möjliggöra att uppgifter om den individuella situationen och den enskildes behov framkommer i större utsträckning.

I de fall uppföljning görs av biståndsbeslut och insats bör ytterligare information framkomma som kan användas som underlag till nytt beslut och beställning. Att tydligt skriva vilka aktiviteter som barnet eller den unge önskar ska ingå i insatsen. Kombinerat med målsättning och om möjligt individuell målsättning i beställningen skapar det bättre förutsättningar för utföraren att upprätta en genomförandeplan som faktiskt innehåller en beskrivning av hur insatsen ska genomföras. Om uppdraget har ett utvecklingsmål som ökad självständighet och frigörelse eller om insatsen är endast kompensatorisk är sådant som skulle kunna tydliggöras i beställningar till utförare.

Flertalet utförare av insatsen behöver bli bättre på att upprätta genomförandeplaner när en ny beställning inkommer. Att upprätta en genomförandeplan är inte ett självändamål utan utgör ett verktyg för att arbetet planeras, bedrivs målinriktat och följs upp. Kompetens måste finnas i verksamheten som möjliggör upprättandet av genomförandeplaner utifrån tillgängliga anvisningar.

Arbetet med systematisk uppföljning är ett generellt utvecklingsområde och i det behöver både barn- och brukarperspektivet i utredning och uppföljning stärkas. Det saknas dokumenterad uppföljning i en knapp femtedel av de granskade ärendena. Om ingen kontakt tagits med vårdnadshavare för uppföljning har inte heller frågan om barnet vill eller kan delta i uppföljning kunnat ställas. Om uppföljning inte gjorts har barnet därmed inte getts möjlighet att uttrycka sin åsikt. I praktiken innebär det att bestämmelsen om barnets bästa och barnets rätt till delaktighet i SoL och LSS inte följts.

Även i de fall då uppföljning gjorts per telefon med vårdnadshavare framgår det inte av dokumentationen vilken avvägning som gjorts

utifrån barnets möjlighet att komma till tals. Det kan finnas en konflikt mellan bestämmelser om barnets rätt att komma till tals och vårdnadshavares rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnet. I granskningen har det dock inte framkommit att vårdnadshavare nekat handläggare att träffa barnet i hemmet, skola eller på besök hos socialtjänsten. Hembesök är vanligt förekommande i samband med utredning och uppföljning av insats. Positiva aspekter av att träffa barnet vid hembesök är att kunna ställa frågor på ett mer avslappnat sätt än hos socialtjänsten, titta in i barnets rum och informera på rimlig nivå utifrån barnets ålder. Hembesök kan ge bättre förutsättningar att göra barnet delaktigt.

Att ta reda på och dokumentera i personakten vem som utför insatsen behöver säkerställas. Att följa upp hur insatsen utförts direkt med ledsagare utgör ett mycket gott exempel på inhämtande av information till uppföljningen som ger en helhetsbild och underlag för bedömning av fortsatt insats. Att utförare skriver i genomförandeplanen vem som utför insatsen samt kontaktuppgifter till ledsagaren skulle kunna vara en fråga att initiera en dialog kring med kommunala och privata utförare av insatsen.

Självbestämmande och integritet

Uppgifter om 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 vanligtvis föräldrar och ibland annan 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 ska inte råda någon osäkerhet kring vilka kontakter som får tas med varken det privata eller professionella nätverket kring den enskilde. Otydliga rutiner och hantering kan göra det extra sårbart vid kollegas frånvaro eller vid handläggbytte.

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 företrädarskapet 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 ett mindre antal ärenden framgår det att anhöriga är anställda för att utföra insatsen. I dokumentationen i något ärende framgår att handläggaren informerat vårdnadshavare om att huvudregeln är att inte anställa anhöriga men att den frågan ytterst får hanteras i dialog med utföraren. I LOV-avtalen med upphandlade privata utförare framgår att vid fråga om att anställa anhörig för att utföra insatsen, ska utföraren kontakta beställaren för godkännande.

Om anhöriga är anställda för att utföra insatsen kan det vara svårt att uppnå en ökad självständighet och delaktighet i samhällslivet genom insatsen. Om föräldrar utför insatsen för unga vuxna barn kan även den nödvändiga frigörelseprocessen in i vuxenlivet fördröjas eller hindras.¹⁸ Det finns en risk att syftet med insatsen motverkas. 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 enskilda ärenden kan det dock 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. Det är då av stor vikt att det framgår vilka avväganden som gjorts i bedömningen kring anhöriga som utförare.

Anhörigperspektivet behöver stärkas ytterligare även om verksamheterna kommit olika långt i sitt arbete, både gällande hur anhöriga påverkas och information om vilket stöd som finns att tillgå. Syskon uppmärksammas i flera av de granskade ärendena men i långt ifrån alla. Barn som anhöriga är en grupp som behöver synliggöras och erbjudas stöd utifrån eventuellt behov.

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 för vuxna ska det skrivas in i utredningen att frågor om våld och våldsutsatthet har ställts. Då det inte finns uppgift om att frågor om våld och våldsutsatthet ställts till någon av personerna över 18 år vars ärenden granskas finns det anledning för verksamheterna att se över att det finns en rutin för att uppmärksamma och genomföra detta när en person fyllt 18 år.

I dialogmöten och informationsmöten med medarbetare och ansvariga chefer efterfrågar många av mer stöd och en samsyn i hur de kan arbeta på bästa sätt för att både kunna upptäcka och ge stöd vid våldsutsatthet. Ett önskemål är att temat ”ställa frågor om våld och våldsutsatthet” får en tydligare plats i befintliga introduktionsutbildningar. En ytterligare fråga att utreda närmare är dels vad som ska gälla kring att upptäcka och fråga om våld gällande minderåriga barn, och om det finns anledning att särskilja en rutin för barn i åldern 15 till 17 år utifrån att de har möjlighet att ansöka om insatser på egen hand utan vårdnadshavares inblandning.

¹⁸ För vidare läsning om ungas livsvillkor och vilja att frigöra sig se exempelvis *Förändringar av ledsagning över tid Rapport till regeringen som svar på uppdrag*, Socialstyrelsen 2023.

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 §).

Framtidsplanering och information till barn och vårdnadshavare inför 18-årsdagen utgör ett gott exempel på att uppfylla serviceskyldigheten. Som handläggare i en stadsdelsförvaltning uttryckte det behöver information ofta ges flera gånger då det många gånger är mycket att ta in kring förändringar. Även om barnet/den unge och vårdnadshavare får information både från skolan och hälso-och sjukvården i många fall så kompletterar informationen från socialtjänsten det. Det blir ett säkerställande av att inget missas inför vuxenlivet och att socialtjänsten också kan gå in och ge stöd i de delar som eventuellt behövs stötta upp.

Inspektörernas tidigare granskning av insatsen visade att det i många ärenden saknades aktuella beslut om omkostnadsersättning, även i ärenden där innehållet i insatsen visade att det skulle kunna vara aktuellt. Det ledde till att förtydliganden och riktad information genomfördes från socialförvaltningens sida riktat till stadsdelsförvaltningarna. Aktuell granskning visar att det arbetet gett resultat då förekomsten av beslut om omkostnadsersättning har ökat. Då det fortfarande saknas aktuella beslut i ärenden är det av vikt att verksamheterna fortsatt är uppmärksamma på och säkerställer att alla delar i handläggningen av insatsen är kända och tillämpas av medarbetarna. Information om omkostnadsersättning behöver ges även till de enskilda som ansöker om insatsen. Medarbetarna i de olika arbetsgrupperna har redogjort att de ofta tar upp samtliga ärenden rörande insatsen i ärendedragning oavsett delegation. En påminnelse i samband med det kan vara ett sätt att säkra att beslut om omkostnadsersättning inte missas. Att inkludera att beslut om omkostnadsersättning finns när kollegiala granskningar görs är ett annat.

Socialstyrelsen har i uppföljning av barnkonventionens genomslag konstaterat att avslag på LSS-insatser återkommande görs med hänvisning till normalt föräldraansvar. De skriver att handläggaren däremot sällan utreder om föräldrarna har förmåga att ta detta ansvar i praktiken.¹⁹ Det är ett resonemang som tar sikte på om behovet faktiskt är tillgodosett genom föräldraansvaret eller inte. Om denna fråga ska hanteras inom ramen för LSS och/eller i

¹⁹ Uppföljning av barnkonventionens genomslag vid tillämpning av LSS, Socialstyrelsen, 2019.

samverkan med barn- och ungdomsenheter är något som skulle behöva fördjupas ytterligare, särskilt då förekomsten av diagnoser och egna svårigheter hos vårdnadshavare kan vara större än hos normalpopulationen utifrån ärftlighetsfaktorer. Granskningen har i likhet med Socialstyrelsens uppgifter inte påvisat dokumentation av prövning av föräldraansvar och förmåga i praktiken i det enskilda ärendet.

Helhetssyn och samordning

Att samordna och förstärka samarbetet mellan barn- och ungdomsenheter (IoF) är något som skulle gynna både barn med funktionsnedsättningar och familjerna som helhet. Här spelar även stadsdelsförvaltningarnas organisation roll då särskilda barnenheter där även funktionshinderomsorgen ingår borgar för att samarbete fungerar bättre då man arbetar närmare varandra. Varje val av organisation innebär olika gränsdragningar och behov av rutiner och samarbeten för att inte stupror ska uppstå och förstärkas. Oavsett organisering finns stora vinster för den enskilde att arbeta för ett tätt och mer sömlöst samarbete med ett samordnat stöd i fokus.

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. Barn och unga behöver utifrån förmåga delges och få information som de kan ta till sig och förstå.

Kunskapsbaserad verksamhet och effektivitet

Granskningen visar att kännedomen om rutin att föra vidare klagomål på upphandlade leverantörer till avtalsansvariga vid socialförvaltningen har ökat bland medarbetarna. Det borgar för att leverantörer som inte följer upphandlingskriterier och framtagna uppdragsbeskrivning för insatser de har avtal med staden för att utföra i större utsträckning kan uppmärksammas på brister för att ges möjlighet till bättring. Oseriösa leverantörer som inte når tillräcklig förbättring ska inte längre ha kvar avtal med staden och stadsdelsförvaltningarnas inrapportering av klagomål utgör en viktig del i det.

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 är fortsatt hög för att säkra kvaliteten i hela kedjan av handläggningsprocessen.

Avslutningsvis kan det konstateras att en fördjupad kunskap behövs om hur befintliga rutiner och anvisningar för barns delaktighet tillämpas i praktiken. Genom att kartlägga det inom övriga aktuella insatser enligt LSS kan ytterligare anvisningar, rutiner och kompetenssatsningar föreslås inom området.

Funktionshinderinspektörerna ser därmed att det finns behov av fortsatt granskning av barns delaktighet och möjlighet att komma till tals i frågor som rör dem själva.