

Ledsagning utan individuell behovsprövning

I budget för 2025 fick socialnämnden i uppdrag att i samarbete med kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna utreda förutsättningarna och ekonomiska konsekvenser av ledsagning utan individuell behovsprövning.

Insatsen ledsagning

Av stadens riktlinjer framgår att insatsen ledsagning innebär att en person med funktionsnedsättning får stöd av en annan person, ledsagare, i samhället och syftar till att möjliggöra delaktighet i samhällslivet och kontakter med andra. Beslut fattas i nuläget med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller 9 § 3 LSS och omfattningen av den beviljade insatsen ska anges i timmar per månad.

Den ledsagning som tillhandahålls av socialnämnden är inte tänkt att tillgodose behov som täcks inom ramen för andra insatser, såsom exempelvis hemtjänst. Inte heller ersätter insatsen det ansvar som åligger andra huvudmän, exempelvis regionen. I Stockholms stad har den enskilde rätt att föra över outnyttjade timmar från en månad till nästkommande månader. Ramen för användandet av timmar är tre månader, därefter påbörjas en ny tremånadersperiod. Timmarna får användas inom ramen för de behov som beslut om insatsen avser.

Stadens valfrihetssystem

För vissa insatser enligt SoL och LSS, däribland ledsagning, tillämpar Stockholms stad valfrihet enligt lagen om valfrihetssystem. Genom stadens valfrihetssystem erbjuds personer med funktionsnedsättning i Stockholms stad möjlighet att själva välja utförare. För insatsen ledsagning finns det cirka 70 utförare att välja bland.

Omkostnadsersättning för ledsagare vid ledsagning

När den enskilde behöver ledsagning för att kunna genomföra aktiviteter, såsom exempelvis biobesök, gå på teater, kafé eller restaurang, kan det samtidigt uppstå en kostnad för ledsagaren. Kommunfullmäktige har fattat beslut om att personer med

funktionsnedsättning ska kunna genomföra aktiviteter som andra utan merkostnader. I staden kan därför enskilda med beslut om ledsagning beviljas ersättning för omkostnader för ledsagaren med upp till 300 kronor per månad. Det är möjligt att använda omkostnadsersättningen flexibelt under en tremånadersperiod, men den får endast användas för ordinarie omkostnadsändamål.

Ekonomiska konsekvenser

Den statistikinsamling gällande ledsagning/ledsagarservice som görs i Stockholms stad visade att 68 ansökningar resulterade i ett avslag år 2024. Om dessa vid ett införande av ledsagning utan individuell behovsprövning skulle nyttja 20 timmar per månad skulle kostnadsökningen för staden uppgå till 7 915 200 kr per år vid ett utförande i egen regi (räknat på genomsnittspriset för en ledsagningstimme i 2025 års ersättningsnivå).

År 2024 uppgick det genomsnittligt antalet beviljade timmar per månad till 12. Om de som fick avslag på sin ansökan om ledsagning/ledsagarservice år 2024 vid införandet av ledsagning utan individuell behovsprövning skulle nyttja 12 timmar per månad skulle kostnadsökningen uppgå till 4 749 120 kr per år.

Under 2024 resulterade 189 ansökningar om ledsagning/ledsagarservice i ett delavslag. Av dessa beviljades 173 färre än 20 timmar per månad. Om dessa vid ett införande av ledsagning utan individuell behovsprövning skulle nyttja 20 timmar per månad skulle kostnadsökningen för staden (för timmarna utöver de som de redan är beviljade) uppgå till 9 911 460 kr per år vid ett utförande i egen regi (räknat på genomsnittspriset för en ledsagningstimme i 2025 års ersättningsnivå). Om de som beviljades färre än 12 timmar vid ett delavslag på sin ansökan om ledsagning/ledsagarservice år 2024 vid införandet av ledsagning utan individuell behovsprövning skulle nyttja 12 timmar per månad skulle kostnadsökningen uppgå till 2 572 440 kr per år.

Om staden skulle erbjuda ledsagning utan individuell behovsprövning i upp till 20 timmar per månad för de i åldern 0–64 som upplever sig isolerade till följd av en funktionsnedsättning skulle årskostnaden öka med 17 826 660 kr om alla de som fått avslag eller delavslag på sin ansökan valde att nyttja möjligheten.

Kostnadsökningen ovan grundar sig på individer som vi redan har kännedom om önskar ledsagning/ledsagarservice eller ledsagning/ledsagarservice i högre omfattning än de har idag. Att förutspå hur många utöver dessa som skulle nyttja ett eventuellt erbjudande om ledsagning utan individuell behovsprövning kan inte göras med någon säkerhet. År 2024 var det knappt 280 individer under 18 år som var beviljade ledsagning/ledsagarservice. Det är rimligt att anta att fler barn och unga skulle nyttja möjligheten till

ledsagning utan individuell behovsprövning. Det finns en övervägande risk att dessa barn och unga vid en ansökan om insatsen inte skulle få ansökan beviljad med hänvisning till antingen föräldraansvar eller att de inte anses socialt isolerade i lagens mening.

Vidare är det sannolikt att individer som bor på bostad med särskild service enligt LSS skall komma att nyttja möjligheten till ledsagning utan individuell behovsprövning. Deras behov av ledsagning ska tillgodoses genom insatsen de är beviljade, men det finns många individer som önskar mer ledsagning än grupp- eller servicebostaden kan tillhandahålla. Under perioden 1 januari - 7 mars 2025 hade 225 friskvårdskort hämtats ut av en individ bosatt i bostad med särskild service. Om dessa skulle välja att nyttja erbjudandet om ledsagning utan individuell behovsprövning i en omfattning av tolv timmar per månad skulle årskostnaden uppgå till 15 714 000 kr. Beräkningarna ovan tyder på att ett införande av ledsagning utan individuell behovsprövning skulle medföra betydande kostnader för Stockholms stad.

Ny socialtjänstlag

Omställningsarbetet inför den nya socialtjänstlagen har pågått inom stadens projekt Framtidens socialtjänst – Omställning till en långsiktigt hållbar socialtjänst sedan 2024. En inventering av de så kallade öppna insatser som ges idag genomfördes under 2024 och arbetet med att utreda i vilken form insatserna ska tillhandahållas framåt i enlighet med ny socialtjänstlag kommer att fortsätta under 2025.

Socialnämnden och stadsdelsnämnderna har getts i uppdrag av Kommunfullmäktige att genomföra pilotprojekt i socialnämnden och stadsdelsnämnderna i syfte att pröva och utvärdera införande av nya insatser utan individuell behovsprövning innan ett eventuellt införande över hela staden. Syftet är att pröva och utvärdera om vissa insatser som idag ges med individuell behovsprövning är lämpliga att tillhandahållas utan individuell behovsprövning.

Ledsagning är inte en av de insatser som socialnämnden valt att genomföra som ett pilotprojekt utan istället, tillsammans med ytterligare 19 insatser, valt att sätta upp på listan över insatser som behöver utredas vidare innan ett eventuellt införande. Anledningen till detta är flera, bland annat hög risk vad gäller kostnader samt organisatoriska frågor som exempelvis hur privata utförare ska hanteras. Även frågan om hur dokumentationen av dessa insatser ska gå till måste ses över.

Slutsatser

Insatsen ledsagning beviljas i dagsläget till en heterogen målgrupp, både vad gäller ålder, kön och funktionsnedsättning. Om insatsen ska tillhandahållas utan individuell behovsprövning behöver den förenas med villkor för att ringa in vilka som ska kunna ta del av insatsen utan individuell behovsprövning samt i vilken omfattningen insatsen ska tillhandahållas.

Det är en stor utmaning att utifrån en heterogen målgrupp formulera tydliga villkor för insatsen ledsagning som är enkla för utförarna att kontrollera. Syftet med att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning är att ge socialtjänsten ytterligare ett verktyg eller arbetssätt för att komma i kontakt med enskilda som i dag är svåra att nå, till exempel barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet, personer med ett skadligt bruk eller beroende, personer med psykisk funktionsnedsättning, personer i prostitution och de som utsätts för våld. Den ovan nämnda grupperna är inte de som i första hand är i behov av insatsen ledsagning.

Stockholms stad tillämpar valfrihet enligt lagen om valfrihetssystem för insatsen ledsagning. Enligt det systemet väljer den enskilde själv vilken utförare hen vill anlita. Det finns i nuläget inte någon möjlighet för utförarna inom valfrihetssystemet att kontrollera om en enskild redan använt sig av de timmar som tillhandahålls utan individuell behovsprövning. I teorin innebär det att en enskild, genom att vända sig till flera olika utförare, kan erhålla ledsagning i en högre omfattning än vad som är tänkt. En separat utredning gällande hur ett valfrihetssystem kan fungera för en insats som även kan ges utan individuell behovsprövning bör övervägas.

När det gäller en insats som kan tillhandahållas både utan och med behovsprövning behöver det även utredas huruvida endast de behov som överstiger omfattningen av vad som kan ges utan individuell behovsprövning ska prövas eller om det är den enskildes totala behov av insatsen som ska prövas.

Ledsagning utan behovsprövning kan medföra svårigheter med att tillämpa den enskildes rätt att föra över outnyttjade timmar från en månad till nästkommande månader, och att använda omkostnadsersättningen flexibelt, om insatsen inte föregås av en behovsprövning och en beställning till utföraren. Det skulle således innebära en försämring för de som väljer att använda sig av möjligheten att erhålla ledsagning utan individuell behovsprövning.

Den ledsagning som tillhandahålls av socialnämnden är inte tänkt att tillgodose behov som täcks inom ramen för andra insatser, såsom exempelvis hemtjänst. Inte heller ersätter insatsen det ansvar som åligger andra huvudmän, exempelvis regionen. För ledsagning som

tillhandahålls utan individuell behovsprövning blir det svårt för kommunen att säkerställa att insatsen används för rätt ändamål samt att övervältring från andra huvudmän inte förekommer.

Mot bakgrund av ovan görs bedömningen att insatsen ledsagning inte är en insats som lämpar sig att ge utan individuell behovsbedömning.