

Fördjupad utredning avseende insatserna ledsagarservice och ledsagning i Stockholms stad

Karlöf Consulting
Marie Froment, Anna Westling och Hanna Melin

Innehåll

Bakgrund och syfte	3
Genomförande.....	3
Observationer och slutsatser från föregående utredning	4
Observationer från föregående utredning	4
Slutsatser från föregående utredning	5
Resultat från den fördjupade analysen	5
Observationer från ytterligare tre stadsdelsförvaltningar	6
Observationer från enkät och intervjuer med utförare	9
Observationer från fokusgrupper med enskilda.....	9
Observationer avseende kommunikation och information	11
Otydlighet avseende information och kommunikation	12
Kompletterande slutsatser	12

Bakgrund och syfte

Karlöf Consulting fick våren 2012 i uppdrag att genomföra en analys av insatserna ledsagarservice och ledsagning inom Stockholms stad, för att klargöra hur kravet på likställdhet och tillgänglighet enligt stadens riktlinjer följs. Uppdraget syftade även till att beskriva utvecklingen av ledsagarservice och ledsagning, liksom förutsättningar för utförandet av insatserna. Utredningen resulterade i en rapport, *Utredning avseende insatserna ledsagarservice och ledsagning i Stockholms stad*. Utredningen visade bland annat att det finns klara skillnader mellan stadsdelarnas beslut om ledsagarservice och ledsagning. Upplevelsen om skillnader i bedömning förstärks bland annat av olika tillämpning av policys och regler bland stadens utförare. Vidare framkom i utredningen en stor diskrepans mellan antal beslutade och utförda timmar. I utredningen lämnades även ett antal rekommendationer för vidare analys och åtgärder.

Socialförvaltningen har baserat på ett beslut i socialnämnden givit Karlöf Consulting i uppdrag att fördjupa utredningen, bland annat genom att inkludera fler stadsdelar för att bekräfta och fördjupa observationer och slutsatser från föregående utredning.

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

Genomförande

Fördjupningen har genomförts med hjälp av intervjuer med beställarenheter och utförare, en utförarenkät samt fokusgrupper med enskilda användare av insatserna.

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 8 deltagare i vardera har genomförts där den huvudsakliga frågeställningen var;

- Hinder och möjligheter för de enskilda att använda insatsen

Frågan grundade sig i slutsatsen från föregående utredning där det framkom att en stor andel av de beslutade ledsagartimmarna inte nyttjas. De kompletterande diskussionsfrågorna i fokusgrupperna byggde på samlade observationer som framkommit i utredningen.

Intervjuer/enkäter med utförare

Intervjuerna och enkäterna har fokuserat på nedan huvudsakliga frågeområden:

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

Observationer och slutsatser från föregående utredning

Nedan sammanfattas observationer och slutsatser från tidigare utredning som har kunnat bekräftas och fördjupas.

Observationer från föregående utredning

- Över en femårsperiod har antalet beslut avseende insatser för ledsagning ökat, däremot har antalet timmar per beslut minskat.
- Det finns stora variationer mellan stadsdelsförvaltningarna vad gäller beslutade timmar. Variationerna minskar dock när man jämför utförda timmar.
- Det finns även betydande variationer vad gäller andelen ansökningar som får avslag mellan de stadsdelsförvaltningar vi undersökt.
- En faktor som bidragit till minskning i beviljade timmar är mer noggranna utredningar och högre krav på exempelvis läkarintyg.
- Stadens riktlinjer används inte som styrdokument vid bedömning och beslut av eventuell ledsagarinsats, istället används bakomliggande lagar och rättspraxis.
- Det görs en tydlig skillnad mellan lagrummen SoL och LSS där samtliga stadsdelsförvaltningar är överens om att LSS medger en högre ambitionsnivå än SoL. Denna skillnad i nivå visar sig också i besluten.
- De skillnader i uppfattning om vad ledsagning är och ska beviljas för, leder till olika förväntningar på syfte och nivå mellan aktörerna.
- Information går många gånger förlorad i överlämningen mellan olika aktörer i processen. Ett exempel är i beställningen från stadsdelsförvaltningen till utföraren.

- Utförare har regler och policys som olika generösa vilket ökar de upplevda skillnaderna mellan stadsdelarna.
- Det stora antalet utförare leder till svårigheter att välja utförare för den enskilde och till att vissa utförare har mycket få, eller inga ledsagningsuppdrag.
- Minskningen av antalet beviljade timmar de senaste åren har lett till en ökad utförandegrad. Trots detta är den endast 64 % över staden.
- Även om en utförandegrad på 100 % inte är möjlig, tyder den låga utförandegraden på svårigheter i att bedöma det faktiska behovet av ledsagning och/eller en missnöjdhet kring utförandet.

Slutsatser från föregående utredning

Ovan observationer ledde oss fram till följande slutsatser:

- För att riktlinjerna ska få önskad styreffekt krävs en dialog och uppföljning. De behöver även kompletteras med mer specifik information som kan vara ett stöd i de faktiska bedömningarna.
- Det ska enligt riktlinjerna för ledsagning inte finnas några skillnader i ambitionsnivå mellan SoL och LSS. Detta behöver beskrivas tydligare om det ska få någon effekt i bedömningarna.
- För att säkerställa likabehandling över hela staden, finns ett behov av att bygga centrala stöd på samma sätt som de stadsdelsförvaltningar som vi träffat har byggt upp lokala stöd.
- Information om vilka regler som gäller behöver förtydligas och tillgängliggöras för samtliga aktörer och intressenter. Detta för att öka medvetenheten och tydliggöra om någon aktör avviker från överenskommet regelverk.
- För att öka samsynen mellan aktörer bör det än tydligare specificeras vad ledsagning ska vara till för.
- Utförandegraden bör följas upp i ökad utsträckning, med diskussion om eventuella felaktiga bedömningar samt faktorer som hindrar de enskilda att använda det stöd som de fått beviljat.

Resultat från den fördjupade analysen

Det har inte framkommit någon information i den fördjupade analysen som har gjort det nödvändigt att ändra tidigare gjorda observationer och slutsatser. Däremot har studien bidragit till en fördjupad förståelse för observationerna. Vi har även kunna göra ett antal nya observationer utifrån den helhetsbild som vi har fått från intervjuer, enkäter och fokusgrupper.

I detta avsnitt presenteras ett antal kompletterande observationer som tillkommit alternativt blivit mer framträdande.

Observationer från ytterligare tre stadsdelsförvaltningar

I den föregående utredningen framgick det bland annat att antalet beslutade timmar för ledsagning minskar. Det framgick även att det finns skillnader mellan stadsdelarna. Ett antal observationer nedan förtydligar bilden kring dessa två observationer och lyfter även fram ytterligare några observationer som gjordes i samband med fördjupningen av utredningen.

Generellt sett har stadsdelarna blivit mer restriktiva med antalet timmar i besluten

Flera av stadsdelarna menar på att de blivit bättre på att anpassa timantalet efter de lagar och den praxis som finns, vilket har bidragit till färre beviljade timmar. Handläggarna tar också mer hänsyn till hela stödsituationen för individen d.v.s. att andra beviljade insatser såsom beviljad hemtjänst, sjukresekort, färdtjänst, korttidsboende, korttidsvistelse, kolloverksamhet, gruppboende etc. påverkar beslutet kring ledsagning. En annan orsak är att fler ger avslag på längre resor.

Flera upplever att besluten var för generösa tidigare

Flera anser att man varit alltför generös i tidigare beslut. Någon uttryckte det som att det finns en känsla av att ledsagning har varit något att "lägga på ett beslut för att det är bra" och att man nu drar ner antalet timmar till en mer rimlig nivå utifrån rättspraxis. Många uppfattar också att antalet timmar på beslut som tas över från en annan stadsdel ligger för högt. Vidare menar några att man ger färre timmar till en enskild som är ny användare för att det är svårare att dra ner antalet timmar än vad det är att öka antalet timmar. Värt att notera är att den inställningen kan vara en annan hos en annan stadsdel där man hellre ger fler timmar i ett beslut för att undvika eventuell omprövning.

Lättare att bedöma antalet timmar kopplat till specifika aktiviteter

I samband med diskussionen kring antalet timmar nämner flera av de intervjuade att det är lättare att bedöma specifika aktiviteter i ansökningarna än vad det är att hantera en mer öppen ansökan. Flera menar att det är svårare att bedöma omfattningen än vilka typer av aktiviteter som kan godkännas inom ledsagning, varför det är lättare att göra en korrekt bedömning ifall den som ansöker om ledsagning specificerar vad denne ska använda timmarna till.

Budgeten påverkar bedömningarna

Att eftersträva en "Budget i balans" påverkar hur man generellt sett beviljar timmar för ledsagning i samtliga stadsdelar. Upplevelsen är att det har blivit en stramare budget inom funktionshinderområdet och många går back i den budget som omfattar ledsagning. Någon nämner att man skulle ha bedömt annorlunda för fem år sedan och att förändringen till stor del beror på budgeten.

Utöver ett färre antal beviljade timmar generellt, leder ekonomin till att man tenderar att se efter alternativ till ledsagning och rekommendera andra insatser istället. Ett ekonomiskt fokus kan även leda till att man väljer att "lägga över" ledsagning på andra insatser som ingår i den prestationsrelaterade budgeten som ger nivåersättning t.ex. korttidshem och gruppboenden.

Försvårad uppföljning i och med ökat antal utförare

Samtliga som vi pratat med upplever att det finns för många utförare att välja mellan. Detta försvårar uppföljning av utförda timmar samt kännedom om utförarnas kvalitet. Uppföljning försvåras även av att vissa utförare inte har tillgång till Paraplysystemet. De som har tillgång till Paraplysystemet registrerar sina timmar och genomförandeplaner för enskilda individer medan de som inte har tillgång till Paraplysystemet skickar separata fakturor samt genomförandeplaner i pappersform. Tiden för att granska fakturor saknas hos handläggarna, vilket förhindrar en uppföljning.

Flera handläggare menar att man inte har samma kontakt med utförarna som tidigare.

Antal avslag/delavslag skiljer sig åt mellan stadsdelsförvaltningarna

Observationen har bekräftats ytterligare när vi lagt till statistik från ytterligare tre stadsdelsförvaltningar. Hässelby-Vällingby och Bromma är de av de sju stadsdelar som vi har besökt där det sker störst andel avslag/delavslag per beslut medan Kungsholmen har minst antal avslag/delavslag per beslut.

Beslut och avslag SOL och LSS	Antal beslut 2011	Antal avslag/delavslag 2011	Andel avslag/delavslag per beslut
Enskede-Årsta-Vantör	105	26	25 %
Hägersten-Liljeholmen	60	12	20 %
Hässelby-Vällingby	103	44	43 %
Kungsholmen	49	4	8 %
Bromma	52	22	42%
Farsta	81	24	30%
Östermalm	26	5	19%

Riktlinjerna ger inte tillräckligt stöd vid bedömning och beslut

Det har framkommit än tydligare att riktlinjerna inte har en direkt påverkan vid bedömning och beslut. I breddningen av utredningen hävdar alla tre stadsdelar att riktlinjerna fungerar bra för att lära sig i början av sin karriär och att de kan fungera som uppslagsverk. Däremot hävdar alla att man ser lagar och praxis som det stöd som ska gälla vid bedömning och beslut.

Det finns en uppfattning att stadens jurister inte ger det stöd som stadsdelsförvaltningarna behöver, vilket lett till att man i vissa fall anlitar externa juridiska konsulter som vägledning i biståndsbedömning. Det finns också en generell inställning att det blir mer rättssäkert för den enskilde om man följer praxis snarare än riktlinjerna. Man använder sig även av andra stöd såsom JP socialnät för att uppnå rättsäkerhet.

Olika syn på vad som är ett rimligt antal timmar

Det finns olika uppfattningar mellan stadsdelarna om vad som anses vara "ett rimligt antal timmar" i enlighet med lag och riktlinjer. Några nämner ett lägsta antal timmar, andra ett högsta antal timmar beroende på lagrum. Inställningen till antalet timmar skiljer sig mellan stadsdelarna på så sätt att man i vissa fall ifrågasätter ifall ett för lågt antal timmar i ansökan tyder på att den enskilde egentligen inte har ett behov av ledsagning, medan man på andra håll måste motivera "synnerligen särskilda skäl" till att få fler än samma antal timmar beviljade i ansökan. Flera efterfrågar mer specifik information i riktlinjerna kring spannen av timmar för att få bättre vägledning i bedömningen.

Olika förutsättningar för enskilda individer inom de olika stadsdelarna

I en diskussion om skillnader mellan stadsdelar lyfter några fram att det generellt sett finns ett mindre behov av ledsagartimmar hos individer med ett stort socialt nätverk och möjligheter till alternativt stöd genom privat finansiering, och att detta varierar mellan stadsdelar. Även andra faktorer såsom bra infrastruktur som gör att det är lättare att ta sig fram med funktionsnedsättningar inom vissa områden påverkar antalet sökta och beviljade timmar mellan stadsdelar. Kommentarer kring detta har framför allt kommit från handläggare som arbetat i flera olika stadsdelar.

Organisation och kompetens inom stadsdelsförvaltningen påverkar

Andra orsaker till variationer mellan stadsdelar anses vara olikheter i organisationsstruktur, ansvar och sammansättning av grupperna med handläggare. Även varierande kompetens och erfarenhet som påverkas av hög personalomsättning nämns som skäl.

Olika uppfattning av vilka aktiviteter som bör ingå i insatsen

I intervjuerna framkommer det att det finns lite olika uppfattning kring vissa aktiviteter. Detta tyder på att tolkningen av vilka aktiviteter som faktiskt ingår i insatsen ledsagning inte är helt tydlig. Exempel som tas upp är utlandsresa, 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. Dessa frågetecken leder till diskussioner om gränsdragningar kring insatsen, även om den allmänna kunskapen kring vad ledsagning innebär

är god. Flera av stadsdelsförvaltningarna önskar ett gemensamt skriftligt material kring ledsagning så att alla stadsdelar har och ger ut samma information

Uppföljning brister inom olika områden

Det har framkommit att det finns ett behov av att arbeta mer med uppföljning inom flera områden. Behoven grundar sig i att kunna bibehålla kvalitet i insatsen ledsagning d.v.s. att upptäcka eventuella problem, upprätthålla likabedömning mellan stadsdelarna, möta utförarnas behov av stöd samt möta de enskildas behov och förväntningar. Det finns även en avsaknad av kanaler för återkoppling.

Observationer från enkät och intervjuer med utförare

Stadens avtal lämnar utrymme för tolkning

Det finns utrymme för tolkning kring de flesta av avtalets områden, som medför att utförare gör på olika sätt. Utförarna har själva tagit fram mer eller mindre utförliga policys som stöd i hanteringen kring de frågeställningar som uppstår. Exempel på områden där olika hantering sker är hantering av omkostnader och tids- och personalkontinuitet. För information kring hur utförare hanterar de olika områdena, se bilaga 1 Resultat från enkät och intervjuer

Utförare har olika förutsättningar

Olika utförare har olika förutsättningar och hanterar sitt utförande på olika sätt. Små utförare har exempelvis lättare att göra anpassningar på individnivå, medan stora ledsagare har lättare att vara flexibla vid behov av tidsbyten. Detta faktum förstärker bilden av att olika individer behandlas olika.

Det finns flera gränsområden och gråzoner

Det finns gränsområden och gråzoner där utförare upplever svårigheter med att veta vad som är rätt hantering. Exempelvis så finns det gränsaktiviteter i insatsen där det är oklart om de kan klassas som ledsagning. Det finns även frågetecken kring hur långt utförarens ansvar sträcker sig, både gällande att ha viss kompetens hos sina ledsagare, kring att tillse att den enskilde nyttjar sina timmar och kring att föreslå olika aktiviteter för den enskilde.

Observationer från fokusgrupper med enskilda

Fokusgrupperna som genomfördes med enskilda hade fokus vad 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. De individer vi träffade representerar en mycket heterogen grupp med skilda behov av och förväntningar på ledsagning.

Flera stödinsatser förvirrar

Många av de individer som har ledsagning har även andra typer av stödinsatser, såsom hemtjänst och färdtjänst. Dels har det framkommit att det kan vara svårt förstå vad som är ledsagning och vad som är hemtjänst, vilket i sin tur kan bidra till en otydlighet kring vad insatsen ledsagning syftar till. Ledsagningen används ibland till fel saker, antingen för att man inte ser skillnaden i olika insatser men även i brist på andra insatser t.ex. personlig assistans. Flera i fokusgrupperna kritiserade även ledsagning på gruppboende som i många fall inte lever upp till de individuella behoven.

Helhetsperspektiv och kundfokus försämras när den enskildes vardag styckas upp mellan flera insatser

En annan problematik som framkommit är att andra insatser såsom färdtjänst anses ersätta en ledsagningsinsats. I det fallet finns dock inte samma möjlighet att kontrollera kvaliteten på tjänsten, vilket kan innebära att individen inte får den hjälp han eller hon behöver. Flera individer vittnar om att situationer där olika insatser ska skapa en helhet försvårar hanteringen och försämrar både upplevelse och faktiskt genomförande. För att genomföra vissa aktiviteter måste flera insatser bokas, flera utförare ska passa tider och risken är att den enskildes ledsagningstimmar går förlorade till logistikproblem.

Sjukdom är det största hindret till nyttjandet av timmar

Det huvudsakliga skälet som anges till att timmar inte används är sjukdom, vilket generellt drabbar den här gruppen mer än andra. Det handlar dels om att tillståndet för den enskilde försämras så pass under perioder att de inte har möjlighet att använda sina timmar enligt fattat beslut. Ett annat skäl är mer tillfällig sjukdom som gör att avbokning av ledsagningen behöver ske med kort varsel, och timmarna då går förlorade. Även när avbokning sker i tid kan det leda till att inte timmarna nyttjas, då det inte finns någon möjlighet att flytta över timmar från en månad till en annan. Behoven av ledsagning kan variera över året dels pga. perioder av sjukdom, men även på grund av andra orsaker som årstider varför de månadsbundna timmarna kan upplevas som rigida.

Stora krav på planering

En annan orsak som hindrar de enskilda från att använda timmar är kraven på planering. De flesta vi pratat med menar på att det är svårt att planera sitt liv i aktiviteter långt i förväg. Nyss 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. Många upplever också att det

har blivit viktigare att uppge specifika aktiviteter i ansökningarna och att ”kontrollen” ökat. Detta går emot den enskildes önskemål om att kunna vara spontan och flexibel.

Upplevelsen av utförare varierar

I fokusgrupperna framkom det att upplevelsen av olika utförare varierar och att reglerna kan se olika ut beroende på utförare. Många enskilda uppskattar i sig möjligheten att få välja utförare, men tycker att det kan vara svårt att hitta utförare/ledsagare som matchar de behov och önskemål man har. Det kan t ex handla om att man inte delar intressen, inte är i samma ålder, inte har styrka nog att skjuta rullstolen eller att man behöver någon med särskilda språkkunskaper. Även om det vittnas om att det är lätt att byta ledsagare, så skapar det merarbete och det finns risk att man inte har möjlighet att utnyttja sina timmar under en period. I fokusgrupperna som genomfördes uttrycktes även en önskan om mer stöd från handläggaren för att välja rätt. Exempel på regler som varierar gäller bokning/avbokning, utförandet av vissa aktiviteter samt utläggshantering.

Otydlighet kring vad ”leva som andra” innebär

De individer som har insatsen ledsagning ingår i en väldigt heterogen grupp med mycket skilda behov. Några resonerade kring att insatsen för vissa snarare är ett ”livskvalitetsstöd” istället för ledsagning i ordets bemärkelse. De flesta vi mötte i fokusgrupperna var dock ense om att antalet timmar i besluten är för få och att det i sig kan innebära hinder ett hinder att nyttja alla timmar då det upplevs svårare att utföra vissa aktiviteter. Några av deltagarna menade på att vissa som har resurser köper ledsagning svart för att timmarna inte räcker till. Flera ifrågasatte huruvida insatsen verkligen syftar till att man ska ha möjlighet att leva ett normalt liv – i så fall lever insatsen inte upp till förväntningarna

Vad det gäller olikheter i bedömning mellan stadsdelar och hantering av utförare var även det något som ifrågasattes av deltagarna.

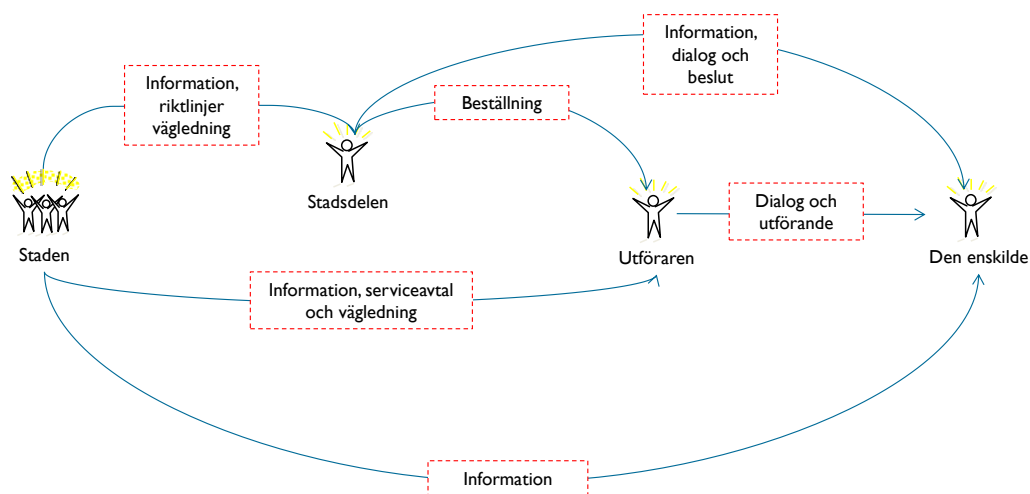
Observationer avseende kommunikation och information

Något som framkommit under utredningen är att det finns utrymme för förbättringar avseende kommunikationen mellan alla aktörer och intressenter. Vår upplevelse är att samtliga aktörer och intressenter efterfrågar ökad tydlighet.

Otydlighet avseende information och kommunikation

De olika stadsdelsförvaltningarna önskar ökad tydlighet från centralt håll, utförarna önskar ökad tydlighet från både staden och de olika stadsdelarna medan användarna av insatsen vill ha ökad tydlighet från alla aktörer. Det finns en avsaknad av specifik information som alla kan utgå ifrån och information tas ibland emot på olika sätt.

Bilden illustrerar viktiga överlämningar där det finns risk för otydligheter och där viktig information kan tappas.



Kompletterande slutsatser

Tydliggör ambitionsnivå gällande insatsen ledsagning

Sammantaget kan vi konstatera att det finns flera orsaker till varför antalet beslutade timmar för ledsagning minskat över tid. Stadsdelsförvaltningarna anser att de idag gör mer korrekta beslut avseende antalet timmar. Samtidigt upplever den enskilde att det har skett försämringar och att man inte får den ledsagning anser sig ha rätt till. Det finns ett behov av att fastställa vilken ambitionsnivå Stockholms stad vill ha avseende insatsen för att skapa rätt förväntningar.

Definitionen av "att leva som andra" blir aldrig lika för alla

Att insatsen ledsagning ska bidra till möjligheten "att leva som andra" är svår att förhålla sig till både för handläggare och enskilda. Vad som anses rimligt är högst individuellt och präglas av bakgrund, religion, egna värderingar och förutsättningar. Detta innebär både att förväntningar hos enskilda kommer att

vara olika och att bedömningar som görs av handläggare i viss mån aldrig kommer att vara helt lika.

Behov av ett mer specifikt avtal med staden

Utförare har tagit fram egna policys för att täcka de utrymmen för tolkning som stadens avtal öppnar för. Det finns även gråzoner där flera utförare upplever det som problematiskt att veta vad som är rätt hantering. Detta sammantaget leder till att olika utförare hanterar sin uppgift på olika sätt. Istället för att respektive utförare tar fram egna policys bör staden ansvara för att ta fram ett avtal där utrymmet för tolkning minimeras, något som skulle öka likabedömningen över staden.

Oklara gränssnitt mellan ledsagning och andra insatser

Givet att man på stadsdelsförvaltningarna nu ser mer till hela stödsituationen har det effekter. Det blir fler gränssnitt mellan olika insatser vilket kan komplicera för den enskilde samtidigt som ledsagningstimmar minskar för att andra insatser anses ersätta behovet. Frågan man kan ställa sig här är huruvida det är den typen av effektivitet som man strävar efter eller om det finns risk att man då tappar innebörden i insatsen ledsagning.

Brister i kommunikation och information leder till olika syn på insatsen

Avsaknad av tydliga informations- och kommunikationskanaler samt brist på enhetlighet i information kring ledsagning bidrar till olika syn på insatsen ledsagning. Det saknas till viss del kanaler för information och återkoppling, vilket 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.