

Utvärdering av den nya modellen för ledsagning och ledsagarservice

November 2019

stockholm.se

**Utvärdering av den nya modellen för ledsagning och
ledsagarservice**
November 2019

Dnr: 3.1.1- 632/2019

Sammanfattning

I juni 2018 fattade kommunfullmäktige beslut om reviderade riktlinjer för insatserna ledsagning och ledsagarservice, vilka började gälla från och med första juli samma år. Utgångspunkten var budgetuppdraget om att verka för en mer flexibel bedömning, användning av ledsagningstimmar och hantering av omkostnader.

De reviderade riktlinjerna ger uttryck för en ökad ambitionsnivå från stadens sida och förtydligar bland annat vad insatserna ledsagning och ledsagarservice kan omfatta med utgångspunkt i den enskildes behov och önskemål. De tydliggör vad som gäller kring omkostnadsersättning och möjligheten att ansöka om omkostnadsersättning för en mer kostsam aktivitet, båda rör omkostnader för ledsagaren. Riktlinjerna omfattar vidare en modell med möjlighet att använda insatsen (beviljade timmar) och aktiviteter som medför omkostnader för ledsagaren flexibelt under en tremånadersperiod.

Under 2019 har socialnämnden i uppdrag att i samråd med stadsdelsnämnderna utvärdera den nya modellen för ledsagning och ledsagarservice och utreda ytterligare möjligheter till utveckling av modellen.

Utvärderingen har haft som utgångspunkt att följa upp kännedom hos enskilda med insatsen, beställare och utförare, om de reviderade riktlinjernas innehåll i kombination med användning av den modell som finns kring beviljad insats och omkostnadsersättning.

Utvärderingen har gjorts genom dialoger i nätverk samt riktade enkäter till enskilda som har beslut om insatsen ledsagning eller ledsagarservice, myndighetsutövare (beslutsfattare även kallade beställare) och utförare i staden.

De inkomna svaren synliggör kännedom och påverkan, eller avsaknad av detta, hos olika grupper. Resultaten visar att insatsen upplevs som värdefull av enskilda vilka även uppger att de kan använda insatsen till de aktiviteter de önskar. Många ger uttryck för att tiden inte alltid räcker och flera nämner att de fått minskad tid vilket upplevs som negativt.

Kännedom om möjligheten att använda beviljade timmar flexibelt finns, även om det inte sker i så stor utsträckning.

Ungefär hälften av de enskilda som svarat känner till omkostnadsersättningen och del av dessa känner till möjligheten att använda den flexibelt. Få av de enskilda känner till möjligheten att ansöka om en mer kostsam aktivitet.

De aktiviteter som omnämns i insatsbeslut och som kan vara kopplade till omkostnader överensstämmer inte helt i linje med det som utförarna uppger att omkostnadsersättning används till, vilket uppges vara övervägande till enklare måltider och mat.

Statistik från staden sociala system visar att andelen utförda timmar har ökat något och att hälften av de som beviljats insatsen någon gång under året har använt den flexibelt

Det finns en gemensam syn hos beställare och utförare att de olika möjligheterna som riktlinjerna och dess modell omfattar kan bidra till att målet med insatsen, delaktighet i samhällslivet, kan nås för den enskilde.

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund och utgångpunkter	6
Delar ur riktlinjer för ledsagning och ledsagarservice.....	7
<i>Användning av ledsagningstimmar</i>	<i>7</i>
<i>Användning av omkostnader.....</i>	<i>7</i>
<i>Mer kostsam aktivitet</i>	<i>8</i>
<i>Beställning av insatsen</i>	<i>8</i>
<i>Utbetalning av ersättning för omkostnader för ledsagare</i>	<i>8</i>
Metod och genomförande	9
Resultat	12
<i>Resultat av öppna diskussioner under kvartal 1</i>	<i>12</i>
<i>Redovisning resultat av enkäter</i>	<i>12</i>
<i>Enskildas enkätsvar</i>	<i>12</i>
<i>Beställarenheternas enkätsvar.....</i>	<i>16</i>
<i>Utförarnas enkätsvar</i>	<i>19</i>
<i>Resultat utifrån uppgifter från sociala system</i>	<i>22</i>
Sammanfattning och analys	24

Bakgrund och utgångpunkter

Insatserna ledsagning och ledsagarservice 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 andra¹.

För vissa personer kan ledsagning vara en förutsättning för att kunna delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Ledsagningen ska utformas så att den stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv och anpassas individuellt efter den enskildes behov.

Insatsen ledsagning ges som bistånd enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen (SoL) eller i form av ledsagarservice enligt 9 § 3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Insatsen är avgiftsfri oavsett om den ges enligt SoL eller LSS. Båda insatserna omfattas av stadens valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

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

Riktlinjerna ger vidare en beskrivning av rätten till omkostnadsersättning för ledsagaren samt möjligheten att ansöka om omkostnadsersättning för en mer kostsam aktivitet. Riktlinjerna innehåller även en modell över en flexibel användning av beviljad insats och hantering av omkostnader under en tremånadersperiod.

Syftet med riktlinjerna är att beslut ska tillgodose behov av ledsagning hos barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning och skapa förutsättningar för ökad flexibilitet i användandet av ledsagning och ledsagarservice som beviljas samt omkostnader som kan uppstå.

¹ Riktlinjer för ledsagning och ledsagarservice KS 2018/585

I samband med att riktlinjerna blev gällande, genomfördes informationsmöten med stadens handläggare och utförare. Enskilda informerades via brev som kompletterades med muntlig information från handläggare och utförare.

Delar ur riktlinjer för ledsagning och ledsagarservice

Användning av ledsagningstimmar

Beviljad ledsagning kan användas flexibelt under en tremånadersperiod, därefter påbörjas en ny tremånadersperiod. Om den enskilde är beviljad 10 timmar ledsagning per månad, ges möjlighet att använda 30 timmar flexibelt under tre månader till exempel:

månad 1 – 10 timmar
månad 2 – 6 timmar
månad 3 – 14 timmar.

Den enskildes möjlighet att föra över timmar innebär inte att den enskilde är skyldig att spara för att använda till särskilt ändamål. Det får aldrig förekomma att den enskilde uppmanas spara timmar för att använda till särskilt ändamål, om detta innebär att de kontinuerliga aktiviteterna uteblir. När beviljade timmar inte används under en månad ska utföraren dokumentera skälen till detta.

Användning av omkostnader

När den enskilde behöver ledsagning eller ledsagarservice för att kunna genomföra aktiviteter, såsom exempelvis biobesök, gå på teater eller café, kan det samtidigt uppstå en kostnad för ledsagarens omkostnader. Staden har valt att ersätta ledsagarens omkostnader med upp till 300 kronor per månad. Beslut om omkostnadsersättning för ledsagare fattas enligt 4 kap 2 § SoL² och verkställs i förhållande till visade omkostnader. Det som inte nyttjas är möjligt att spara till nästkommande månader där ramen är tre månader.

² Beslut som fattas med stöd av 4 kap 2 § SoL grundar sig på kommunala riktlinjer och är inte något bistånd som kommunen är skyldig att utge enligt lag eller föreskrift.

Mer kostsam aktivitet

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

Beställning av insatsen

Beställning till utföraren skall innehålla omfattning, syfte samt vilka behov av ledsagning som ska tillgodoseas, det vill säga vilka aktiviteter som är aktuella och om den enskilde behöver ledsagning under aktiviteten samt vilka omkostnader som kan bli aktuella.

Utbetalning av ersättning för omkostnader för ledsagare

Utföraren ersätter ledsagaren för dennes omkostnader och redovisar dessa enligt stadens anvisningar för att därefter ersättas av beställaren. Det framgår att utföraren, på beställarens begäran, ska visa underlaget för den omkostnadsersättning som fakturerats samt att ersättningsmodellens anvisningar ska finnas med i stadens förfrågningsunderlag inom LOV.

Samma förfaringssätt tillämpas om den enskilde efter särskilt beslut enligt 4 kap 1 § SoL har beviljats omkostnadsersättning för en mer kostsam aktivitet.

Metod och genomförande

Utvärderingen har genomförts via öppna diskussioner, riktade enkäter samt registerstudie utifrån uttag från stadens sociala system.

Under första kvartalet 2019 genomfördes diskussioner om riktlinjerna och den nya modellen för ledsagning och ledsagarservice i olika nätverk och samverkansform som arrangeras av socialförvaltningen. Nätverken bestod av representanter från brukar- och intresseorganisationer samt stadens beställare och utförare av insatserna.

Frågeställningar som användes var hur, man från de olika perspektiven, uppfattat att den nya modellen fungerar och nyttjas av enskilda samt om det fanns delar som skulle kunna utvecklas ytterligare.

Under kvartal två 2019 togs tre riktade enkäter fram i syfte att följa upp riktlinjerna och den nya modellen. En för enskilda som erhåller insatsen, en för beställarna i staden inom verksamhetsområdena funktionsnedsättning och äldreomsorg samt en för stadens utförare av insatserna. Enkätinsamlingen genomfördes under september 2019.

Enkätinsamlingen från enskilda genomfördes i samverkan med stadsdelsnämndernas handläggare, där de som hade ett pågående beslut om insatsen ledsagning eller ledsagarservice kontaktades. Ett informationsbrev upprättades och kunde skickas till den enskilde eller dennes företrädare i förberedande syfte. Handläggarna har sedan ringt upp den enskilde och genomfört intervju per telefon. I vissa fall har intervjun gjorts i samband med hembesök. Svaren registrerades i en webbenkät (esMaker).

Enkäten syftade till att följa upp enskildas kännedom om den nya modellen samt nyttjandet av den flexibilitet som ges möjlighet till i användandet av beviljad insats samt tillhörande omkostnadsersättning. Enkäten omfattade nio frågor till den enskilde med fem kompletterande frågor som handläggaren besvarade (bilaga 1).

Totalt inkom 761 svar från enskilda, 132 personer avböjde att delta och 629 deltog. Handläggarna har under perioden sökt så många som varit möjligt. Eftersom inget urval gjorts bland de som är beviljade insatsen och totala antalet enskilda som handläggarna sökt under perioden inte är känt kan svarsandel inte beräknas.

Stadens beställarenheter inom funktionsnedsättning och äldreomsorg besvarade en enkät om uppföljning och utvärdering av riktlinjer och den nya modellen ur ett beställar- och myndighetsperspektiv. Enkäten omfattade nio frågor samt två frågor kring aktuellt verksamhetsområde och stadsdel. Enkäten och skickades av ansvarig strateg på social- respektive äldreförvaltningen till ansvariga beställarchef. Ett svar per enhet efterfrågades och 27 av totalt 29 möjliga svar inkom. (bilaga 2).

Stadens utförare erhöll en enkät som syftade till att följa upp och utvärdera riktlinjer och modellen från ett utförarperspektiv. Enkäten, som omfattade fjorton frågor, skickades till verksamheter i egen regi via stadens avdelningschefer och till utförare inom LOV genom socialförvaltningens avdelning för juridik och upphandling. (bilaga 3). I staden finns 116 utförare av ledsagning och ledsagarservice och 45 svar inkom. Eftersom det inte är helt säkerställt att alla utförare fått enkäten går det inte att beräkna svarsandel.

I samband med att riktlinjerna varit gällande i ett år (den 1 juli 2019) inhämtades statistik, kring insatsen från stadens sociala system, utifrån angiven beställning till Tieto.

Registerstudien omfattade samtliga beslut om SoL ledsagning FH, SP och ÄO (VK: 6165, 1948 och 5111) och LSS ledsagarservice FH, SP och ÄO (VK: 6160, 1940 och 5443) för fyra olika perioder.

Perioderna var från den 1 juli 2018 till den 31 juni 2019, från den 1 juli 2017 till den 31 juni 2018, från den 1 juli 2016 till den 31 juni 2017 respektive från den 1 juli 2015 till den 31 juni 2016. För att personer ska inkluderas i rapporten ska de ha haft en pågående insats varje månad under den period de ingår i och beslutet ska omfatta minst en beviljad timme varje månad.

Eftersom en person med insatsbeslut kan ha haft ett eller flera beslut under året aggregerades den levererade filen på personnivå. I flera fall kunde en och samma person ha mer än ett pågående beslut samma månad med olika uppgifter om beviljade och utförda timmar. Det hanterades genom att de beviljade respektive utförda

timmarna adderades. Om t.ex. personen hade ett beslut i maj som omfattade 10 timmar och ett annat beslut i maj som omfattade två timmar hade den personen 12 beviljade timmar efter aggregeringen till personnivå.

Analyser i den här utvärderingen är gjorda på personnivå, inte beslutsnivå.

Beställningen av uppgifter skiljer sig åt från de uttag som görs för socialtjänstrapporten varför jämförelser inte bör göras. Registerstudien tillsammans med de riktade enkätsvaren ligger till grund för sammanställning och utvärdering av modellen.

Tabell 1 Personer med ledsagning/ledsagarservice per år och kön.

		Antal	Andel (%)
2015/2016	Kvinna	944	61,1
	Man	600	38,9
	Total	1544	100,0
2016/2017	Kvinna	942	60,2
	Man	623	39,8
	Total	1565	100,0
2017/2018	Kvinna	940	60,3
	Man	619	39,7
	Total	1559	100,0
2018/2019	Kvinna	986	60,4
	Man	647	39,6
	Total	1633	100,0

Resultat

Resultat av öppna diskussioner under kvartal 1

Vid referensgruppsmöte med brukar- och intresseorganisationsrepresentanter lyftes röster från brukare fram. De uppgav att brukare är positiva till mer flexibilitet men att det ännu är något tidigt att se effekter. En diskussion fördes hur man på bästa sätt kan följa upp enskildas upplevelse utöver det som sker vid uppföljning av insatsen och enkäter nämndes som en väg.

Från beställarsidan hade man vid tidpunkten inte upplevt någon större förändring med förbehållet att man ännu inte följt upp alla beslut, vilket är det naturliga tillfället att fånga upp om insatsen nyttjas mer flexibelt och möjligheten till användandet av omkostnadsersättningen förändrats.

Från utförarsidan hade man uppmärksammat ett positivt mottagande hos brukarna. Även om flexibiliteten inte alltid nyttjas så upplevdes möjligheten till ett flexibelt användande som bra, detsamma gällde möjligheten till omkostnadsersättningen för ledsagaren.

Utförarna lyfte den ökade administration som följt i och med den nya hanteringen av omkostnadsersättning, vilket senare mynnade ut i en förenklad hantering som framgår i stadens nya anvisningar för insatsen. Även att det krävs att minsta beslutstid är tre månader för att förutsättningar skall finnas för att nyttja flexibiliteten uppmärksammades.

Redovisning resultat av enkäter

De resultat som redovisas är sammanställda från de tre olika enkäterna. Samtliga frågor presenteras under resultat dock inte alltid med samtliga svarsalternativ. En avgränsning, att redovisa tendenser och riktningar, har gjorts. Totalresultatet för samtliga enkäter finns tillgängligt som tabellbilaga (bilaga 4-6).

Enskildas enkätsvar

Totalt svarade 629 personer som i september 2019 hade insatsen ledsagning eller ledsagarservice. 404 var kvinnor och 225 män. 285 personer tillhörde verksamhetsområdet funktionsnedsättning och 344 personer äldreomsorg.

Upplevelse och kännedom om riktlinjer och nyttjande av timmar

Av de svarande anger 77 procent att de upplever att de kan använda timmarna till de saker som de önskar göra. Det finns ingen större skillnad mellan könen.

På frågan om man känner till att man kan flytta outnyttjade timmar från en månad till nästkommande svarar 374 personer ja, vilket motsvarar 60 procent av de svarande. Även här finns ingen större skillnad mellan könen.

Av de som känner till att man kan flytta ej använda timmar uppger 211 personer att man i någon utsträckning nyttjar möjligheten att flytta timmar. Här svarar kvinnor i något högre utsträckning än män att de inte flyttar timmar.

Kännedom om omkostnadsersättning samt omkostnader för en mer kostsam aktivitet

När det gäller rätten till omkostnadsersättning för ledsagarens utlägg upp till 300 kronor per månad svarar 55 procent att de känner till detta. Knappt hälften av dessa personer känner även till att man kan använda omkostnadsersättningen flexibelt på samma sätt som ledsagningstimmar. Kännedomen är något högre bland män än kvinnor både gällande kännedom om omkostnadsersättningen och möjligheten till flexibelt användande.

Av de svarande uppgav 73 procent att de inte känner till möjligheten att ansöka om ersättning för en mer kostsam aktivitet. Kvinnornas kännedom är något lägre än männens då 75 procent av kvinnorna och 69 procent av männen inte känner till möjligheten att ansöka om en mer kostsam aktivitet.

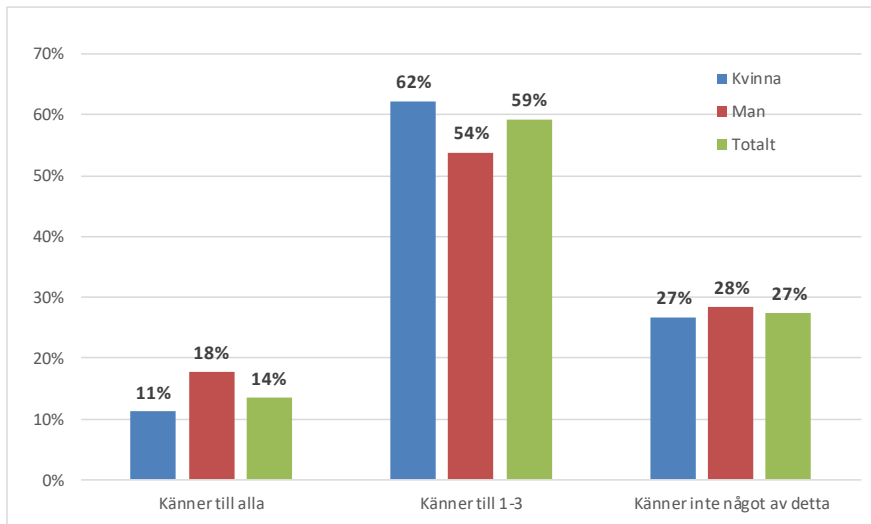
Beslut om en mer kostsam aktivitet har skett i sex procent av de svarandes ärenden vilket motsvarar 40 personer. Fördelningen är jämn mellan könen.

Riktlinjerna innebär möjlighet att använda timmar och omkostnadsersättning flexibelt (flytta timmar och ersättning) med en ram på tre månader samt möjligheten att ansöka om omkostnadsersättning för en mer kostsam aktivitet. Resultatet visar att ungefär 3 av 4 svarande känner till minst en (1) av dessa fyra möjligheter. 14 procent känner till alla fyra.

Utvärdering av den nya modellen för ledsagning och ledsagarservice 14 (28)

Diagram 3

Svaranden efter hur många av riktlinjernas fyra möjligheter (flytta timmar, omkostnadsersättning, flytta omkostnadsersättning och omkostnadsersättning för mer kostsam aktivitet) som man känner till, totalt och per kön. Andel (%).



Upplevelse av delaktighet, vanliga aktiviteter och tillägg om insatsen

På frågan om man upplever att man med stöd av insatsen kan vara delaktigt i samhället uppger 489 personer, 78 procent, att man kan vara det. Det finns ingen större skillnad mellan könen.

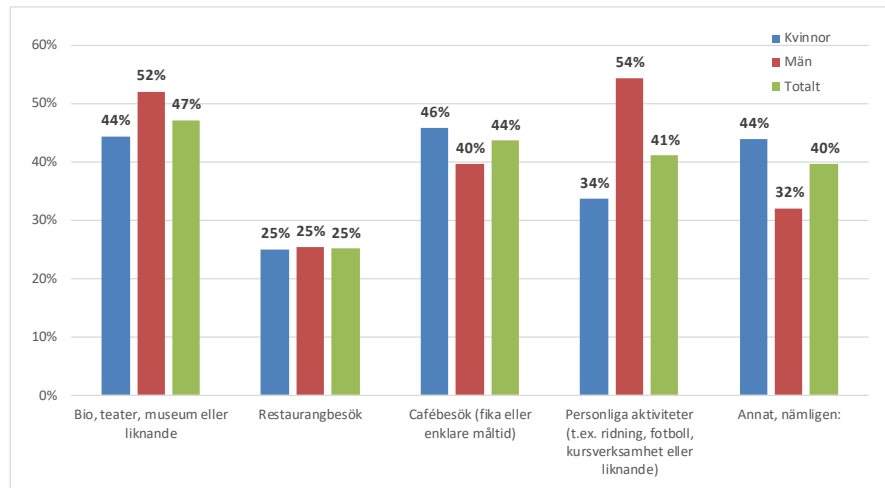
I enkäten ställdes en fråga om vilka aktiviteter som förekom i den enskildes insatsbeslut. Handläggaren kunde välja mellan 5 alternativ: (1) Bio, teater, museum eller liknande, (2) Restaurangbesök, (3) Cafésbesök, fika eller enklare måltid, (4), Personliga aktiviteter, (5) Annat. Flera svarsalternativ kunde väljas.

En till tre aktiviteter är mest vanligt förekommande i insatsbesluten och utgör 88 procent av de svarandes beslut. De mest vanligt förekommande aktiviteterna som ingår i insatsbesluten är bio, teater eller liknande samt cafésbesök.

Det som nämns under svarsalternativet ”Annat” är ärenden, utevistelse, promenader, besök i olika offentliga miljöer t.ex. bibliotek och kyrkan. Vidare nämns olika kulturella och sociala aktiviteter och en stor andel uppger att aktivitet inte är definierat i beslutet utan valfritt.

Diagram 4

Aktiviteter som ingår i insatsbeslutet (flera aktiviteter kan vara aktuella i ett beslut, därför är summan inte är 100 %)



På den öppna frågan; Är det något annat som du vill tillägga kring ledsagningen/ledsagarservicen, framkommer en variation av svar. Många uttrycker att de önskar flera antal timmar än de är beviljade och några uttrycker missnöje med att de fått minskat antal timmar i förhållande till tidigare.

”Önskar fler timmar”

”Jag är diabetessjuk och har fått rekommendation av min läkare att gå på vattengymnastik, men de timmar som jag har fått beviljat räcker inte till för det”

”Har för lite ledsagningstimmar för att vara delaktig i samhället på ett sätt som passar mig”

”För lite tid. De senaste åren har tiden konsekvent minskats”

”Det finns saker jag vill göra som jag känner att jag inte har tillräckligt med tid beviljad för”

Flera väljer att inte göra något tillägg och många andra lyfter och uttrycker stor nöjdhet samt hur värdefull insatsen är.

”Viktiga timmar som jag är mycket nöjd med!”

”Mycket glad över att ha tillgång till ledsagningen”

”Oerhört värdefull insats. Livskvalité”

”Den är väldigt bra annars blir jag väldigt isolerad”

”Jag är jättenöjd med min ledsagning, det blir bättre och bättre”

”Det är livsviktigt för mig som gravt synskadad med ledsagning för att handla och göra aktiviteter i samhället”

”Jag är imponerad över ledsagarnas kunskap och hur vänliga de är”

Ett par svar är kopplade till brist på information om modellen och flera gör tillägg kring utförande av insatsen.

”Borde fått den uppdaterade informationen angående att flytta över pengar och tid, plus möjligheten att söka ersättning för extra kostsam aktivitet”

”Det är omöjligt att hålla koll på de 300 kronorna/månad själv och jag tycker inte att jag som brukare ska inte behöva göra det. Samma sak med antal timmar som är förbrukade/månad”

”Regler för ersättning av mer kostsam aktivitet är otydliga”

”Information saknas om hur mycket en mer kostsam aktivitet får kosta och hur långt i förväg den måste planeras”

”Ledsagaren har inte tid och anpassar sig inte till när jag vill göra saker. Borde vara mer flexibelt kring planering av tid, att inte behöva vara ute flera veckor i för tid”

”Det skulle vara enklare att använda ledsagningen. Det är svårt att göra något spontant”

Ett par uttrycker att det är positivt med uppföljningen som görs.

”Bra att ledsagningen följs upp på grund av att det pratas om det mycket nuförtiden”

”Jag blev positivt överraskad över informationen om omkostnadsersättning, nu i samband med undersökningen. Så bra att ni följer upp då jag inte kände till detta”

Beställarenheternas enkätsvar

Sammanlagt inkom 27 svar från stadens beställarenheter, 15³ från verksamhetsområdet funktionsnedsättning och 12 från äldreomsorgen.

Kännedom om riktlinjer, påverkan och effekter

På frågan om hur väl kända de nya riktlinjerna är svarade 15 enheter eller 56 procent i mycket hög grad och 11 enheter eller 41 procent i ganska hög grad. Verksamhetsområdet funktionsnedsättning har i större utsträckning valt svarsalternativet i mycket hög grad (11 enheter) i förhållande till äldreomsorgen (4 enheter).

Enkäten innehöll en fråga om de nya riktlinjerna har förändrat handläggningen av insatsen. Knappt hälften av de svarande uppger att riktlinjerna i ”mycket hög grad” eller ”ganska hög grad” har

³ En stadsdel har inkommit med två svar utifrån att man har en organisation med två beställarenheter inom funktionsnedsättning.

förändrat handläggningen av insatsen. Skillnaden är liten mellan de två verksamhetsområdena.

På frågan om riktlinjerna gjort att fler beviljade timmar utförs mot tidigare svarar majoriteten, 23 enheter i ”ganska låg grad” eller ”inte alls”. Även här är skillnaden mellan verksamhetsområdena liten.

Bidragande till att målet delaktighet uppnås – beställare
I enkäten ställdes tre frågor om hur riktlinjerna kan bidra till målet att klienterna är delaktiga i samhällslivet.

Möjligheten att föra över timmar från en månad till annan inom en tremånadersperiod bedömer 21 av beställarenheterna bidrar i ”mycket hög” grad eller ”ganska hög” grad till målet delaktighet i samhällslivet.

När det gäller möjligheten till omkostnadsersättning, och dess bidragande effekt till målet delaktighet i samhällslivet, svarar 17 enheter i ”mycket hög” eller ”ganska hög grad”. Nio enheter svarar att det påverkar i ”ganska låg grad”. Flexibiliteten i användandet av omkostnadsersättningen anser 19 enheter bidrar i ”hög” eller ”ganska hög grad” och 8 enheter i ”ganska låg grad”.

När det gäller omkostnadsersättningens bidrag till målet delaktighet i samhällslivet svarar 17 enheter att den i ”mycket hög” eller ”ganska hög grad” bidrar. Nio enheter uppger att omkostnadsersättningen påverkar klientens möjlighet till delaktighet i ”ganska låg grad”.

När det gäller de tre frågorna om klientens möjlighet till delaktighet i samhällslivet råder ingen större skillnad mellan verksamhetsområdena.

I enkäten ställdes frågan om den tremånadersperiod som gäller idag är en tillräckligt lång period för att de beviljade timmarna ska blir utförda. Nästan alla, 26 beställarenheter, instämmer i att en tremånadersperiod är en tillräckligt lång period för att beviljade timmar skall kunna utföras.

Påverkan på verksamheten - beställare

På den öppna frågan om hur de nya riktlinjerna har påverkat verksamheten lyfter flera beställarenheter ökad handläggning, främst kopplat till beslut om omkostnadsersättning, samt merarbetet att öppna ytterligare en akt där så är aktuellt. Även mer tid för att ge information nämns som en påverkan.

”Mer omfattande och tydlig information ges numera vid hembesök och beslut. Ökad handläggning vid ansökan om omkostnadsersättning som kräver separat beslut”

En stadsdel uppger att de nya riktlinjerna har påverkat verksamheten på flera sätt.

”Fler har beviljats ledsagning. Mer information har getts till den enskilde samt ett extra beslut har fattas. Vi ställer också fler frågor till den enskilde kring utförandet idag mot tidigare”

Enheterna uppger att man inte sett så stor skillnad i nyttjade av timmar och omkostnadsersättning. Man uttrycker att det kan ha gått något för kort tid för att kunna se en effekt och att enskilda kanske inte nåtts av informationen, i kombination med att utförarna kanske inte har hittat rutiner för att möta upp.

Flera nämner att man ser en positiv utveckling inom insatsen med större brukarfokus och ökad möjlighet till delaktighet för den enskilde.

”Ledsagning som insats har blivit mer uppmärksammat och biståndshandläggarna har nu utökat sina kunskaper kring vad insatsen betyder. I och med detta ansöker fler om denna insats eftersom informationen till kund har ökat”

Förslag på utveckling – beställare

För att modellen ska kunna utvecklas inom nuvarande insatser eller annan insats efterfrågas/krävs bättre stöd i uppföljningen av timmar och omkostnadsersättning.

”Befintligt tekniskt stöd gör det svårt att följa upp både gällande tidsanvändning och omkostnader”

”Det borde vara enklare att ta reda på hur många timmar som utföraren har genomfört. Lika så komma fram till någonting med kvittona, svårt att följa upp idag”

Genom att utveckla insynen för den enskilde tror man att det flexibla användandet av timmar kan tänkas öka.

"Om registrering för använda timmar och omkostnader var synliga för den enskilde/anhöriga kanske friheten att flytta timmar/omkostnader över en 3-mån period ökar"

Flera uttrycker att samma modell skulle kunna vara tillämplig inom insatsen avlösning/ avlösarservice.

"Samma sak borde gå att tillämpa på avlösning, att föra över timmar"

"Positivt även för de individer som har insatsen avlösarservice. Större flexibilitet ger större utrymme för individuella anpassningar"

Utförarnas enkätsvar

Från stadens utförare av insatsen ledsagning och ledsagarservice inkom 45 svar.

Av de 45 utförare som svarat hade drygt hälften mellan 1-19 uppdrag/beställningar och ungefär var tredje hade mellan 20-49 uppdrag. Tre utförare uppgav att de hade mellan 50-99 uppdrag och Två utförare hade fler än 100 uppdrag.

Nyttjande av timmar, orsak till att insats inte utförs

Vid jämförelse med hur många brukare som har fått fler beviljade timmar utförda efter införandet av nya riktlinjer svarar 10 av utförarna "ingen eller nästan ingen brukare", övriga 35 utförare svarar "alla eller nästan alla", "de flesta" eller "ungefär hälften av brukarna".

Nyttjandet att föra över timmar under en tremånaders period anger 38 utförare att det görs i någon utsträckning hos deras brukare. Här är spannet från "alla eller nästan alla" till "några få". Sju utförare uppger att ingen eller nästan ingen nyttjar möjligheten.

I en öppen enkätfråga framkommer att de vanligaste orsakerna till att timmar inte utförs är sjukdom, att den enskilde är bortrest, inte önskar ta emot då man kan ha besök eller för att man där och då inte orkar. Verksamheterna beskriver en variation över årstiderna då

flera reser bort under sommaren och vid större högtider till exempel vid jul- och nyår och då inte efterfrågar insatsen i samma utsträckning. Några nämner även att brukare väljer att spara timmar för en speciell aktivitet som de önskar göra och som kräver lite mer tid.

Omkostnadsersättning

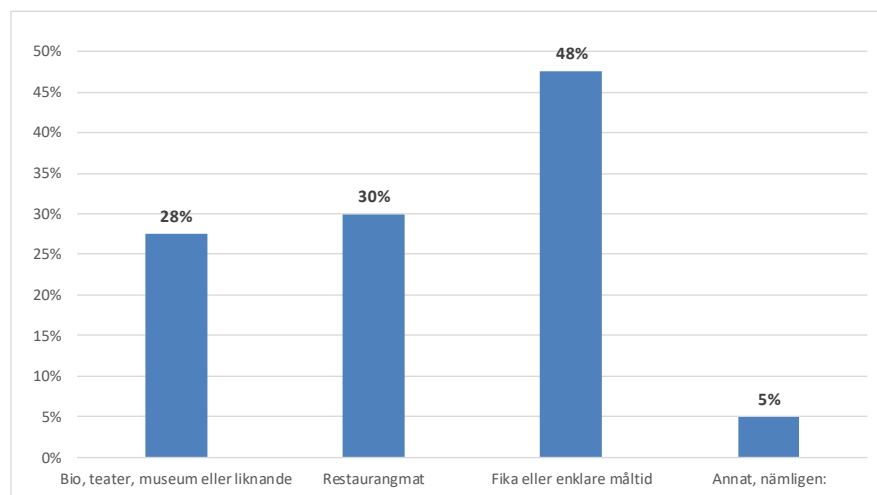
Två utförare uppger att "alla eller nästan alla brukare" nyttjar möjligheten till omkostnadsersättning. Fjorton utförare uppger att "de flesta" eller "hälften av brukarna" nyttjar omkostnadsersättning och 21 utförare att den nyttjas av "några få brukare".

Trettiofem av utföraren uppger att "några få" eller "ingen eller nästan ingen brukare" använder möjligheten att föra över omkostnadsersättningen från en månad till nästa.

På frågan, vad är vanligast att omkostnadsersättningen används till, ombads utförarna rangordna fyra alternativ mellan 1-4 där 1 är mest vanligt. Resultatet visar att det mest vanliga är fika eller enklare måltid. Exempel som uppges under annat är kopplat till olika personliga aktiviteter såsom träning, simning och även resebiljetter.

Diagram 5

Utförare av ledsagning/ledsagarservice som uppger vad omkostnadsersättningen vanligast använts till



Kommentar: Några utförare har satt flera ettor när alternativen skulle rangordnas i enkäten. Därför summeras alternativen till mer än 100 procent.

Bidragande till att målet delaktighet uppfylls – utförare

I enkäten ställdes tre frågor om hur riktlinjerna kan bidra till målet om att klienterna är delaktiga i samhällslivet.

Tjugotre av utförarna anser att möjligheten till att föra över timmar ”mycket hög grad” bidrar till målet delaktighet i samhällslivet och 11 utförare uppger att det bidrar i ”ganska hög grad”.

Möjlighet till omkostnadsersättningen anser 16 utförare bidrar i ”mycket hög grad” till målet med delaktighet och 17 utförare i ”ganska hög grad”.

Möjligheten till flexibelt användande av omkostnadsersättningen svarar 32 utförare bidrar i ”mycket hög grad” eller ”ganska hög grad” till målet med delaktigt.

Påståendet att tre månader är en tillräckligt lång period för att beviljande timmar skall bli utförda svarar 29 utförare ”stämmer helt” och 13 ”stämmer ganska bra”.

På påståendet att brukarens beviljade tid räcker för de aktiviteter som brukaren önskar göra svarar 13 utförare ”stämmer helt”, 17 utförare att det ”stämmer ganska bra”, 13 anser att det ”stämmer inte så bra” och två utförare uppger att det ”stämmer inte alls”.

Öppna svar – påverkan på verksamheten

Flera beskriver att de nya riktlinjerna lett till en ökad administration kring hanteringen av omkostnader. Ett par verksamheter nämner att det är svårt att ha en överblick över nyttjade av timmar och omkostnadsersättning, både som utförare och för brukaren, vilket lett till ett visst merarbete.

”Utifrån medarbetarperspektiv: Svårt att hålla koll på tremånadersperioden, merarbete gällande hålla reda och administrera omkostnadsersättningen/utläggerna.

Utifrån brukarperspektiv: De brukare som hade koll på sina tider tidigare har koll medan flertal är förvirrade av tremånadersperioden och frågar oss hur många timmar de har”

Flera verksamheter upplever en positiv påverkan på verksamheten kopplat till vad den möjliggör för enskilda samt de som utförare.

”Minskat stressen för kunderna och därmed personalen, med större utrymme så kan aktiviteterna planeras med kundernas önskemål och inflytande. Vi kan hålla i våra värdegrund bättre”

”Den nya modellen har varit bra och utgjort en större frihet för de insatsberättigade. Det har även varit positivt då stressen över att förlora sitt stöd om ledsagaren eller brukaren blir sjuk vid månadsskiftet minimerats. Större frihet och mindre stress för de insatsberättigade, livet ser olika ut månad till månad”

”Minskat stressen för kunden och personalen, kunden får bättre möjlighet för att planera sina aktiviteter och anpassa enligt sin hälsa, behov och vardag. Utökad trygghet och välbefinnande för kunden när ledsagare får vara med på någon aktivitet utan att tänka på kostnaden”

Utförarnas förslag på utveckling

Tekniskt stöd i utförandet för att kunna följa antalet nyttjade timmar och omkostnader bättre lyfts som förslag på utveckling.

Ett par lyfter även förslag på att öppna upp insatsen än mer så att beslut inte omfattar timmar utan enbart insatsen.

”I likhet med t.ex. Jönköpings kommun så ser jag fler fördelar med fritt antal ledsagartimmar, med bara en bedömning för att se om klienten är berättigad till det. Ständigt nya omprövningar och ansökningar kostar både tid och pengar för kommunen. Besparingen utgörs då framför allt av mindre administration. Detta skulle jag kunna se både inom avlösning och ledsagning”

Många anser att modellen är direkt applicerbar på insatsen avlösning/avlösarservice och ser gärna ett sådant införande.

”Vi skulle se fram emot samma modell för även avlösning/avlösarservice. För behovet är likadant samt att där har vi föräldrar som skulle må bra av att kunna forma sina liv med insatsen. Tiden skulle användas mer effektivt, då i vissa lägen har familjen någon nära anhörig som helt plötsligt dyker upp och kan agera som avlösare. Då kunde tiden sparas till ett annat tillfälle när behovet är mer påtagligt”

Resultat utifrån uppgifter från sociala system

Uttaget från sociala system gjordes över fyra år för att kunna se utveckling över en längre period.

Antal personer som erhåller insatsen har ökat något under åren 2015-2019. Fördelningen mellan kvinnor och män varit nästan oförändrad där kvinnor utgör 60 procent och män 40 procent av totalt antal som erhåller insatsen. Statistiken visar ingen större förändring av antal personer som beviljats insatsen efter införandet av riktlinjerna.

Andel utförda timmar har ökat något under alla de fyra åren och det flexibla användandet har ökat det senaste till att ha nyttjats av närmare 45 procent av de som är beviljade insatsen.

Diagram 1- Andel utförda timmar under en fyraårs period

Personer med ledsagning/ledsagarservice som på årsbasis fått alla beviljade timmar utförda respektive inte fått alla beviljade timmar utförda, per år. Andel (%).

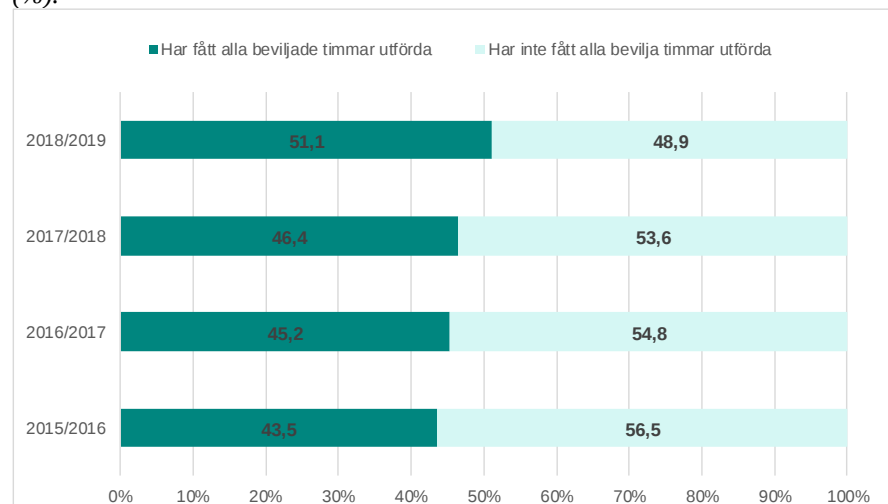
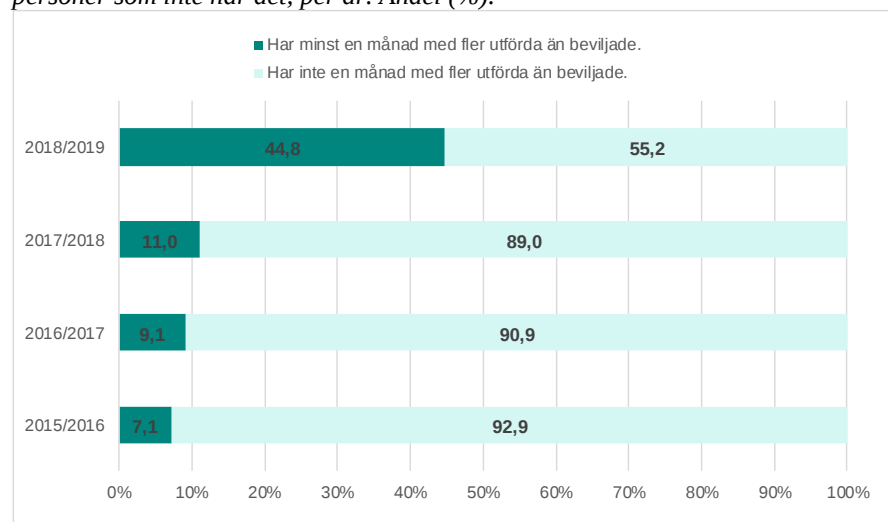


Diagram 2 – flexibelt användande under en fyra års period

Personer med ledsagning/ledsagarservice som ett givet år har minst en (1) månad där antalet utförda timmar är fler än antalet beviljade timmar respektive personer som inte har det, per år. Andel (%).



Sammanfattning och analys

För att få en bild över hur riktlinjerna och den nya modellen, kring användande av insats samt omkostnadsersättning, är förankrat i staden genomfördes öppna diskussioner under första kvartalet, riktade enkäter efter att riktlinjerna varit gällande i ett år samt en registerstudie. Syftet var att följa upp kännedom och nyttjade hos enskilda samt påverkan hos beställare och utförare i staden samt modellens bidragande till att målet med insatsen uppfylls, delaktighet i samhällslivet.

De inkomna svaren, med kompletterande synpunkter, synliggör kännedom och påverkan, eller avsaknad av detta, hos olika grupper och är tänkta att fungera som en grund för ett fortsatt arbete kring insatserna och tillhörande riktlinjer.

Enkätsvaren utgör del av det totala antal personer som erhåller insatserna ledsagning och ledsagarservice då handläggarna inte haft kontakt med alla med insatsen. En anledning till att kontakt inte skett är att många med insatsen arbetar eller befinner sig i skolan samma tid som handläggarna sökt den enskilde. Detta kan vara en orsak till att personer inom äldreomsorgen har en högre svarsfrekvens, de äldre kan i större utsträckning vara nåbara dagtid.

Med undantag för viss överrepresentation av personer inom äldreomsorg bedöms de svarande vara förhållandevisrepresentativa för hela gruppen av personer med ledsagning och ledsagarservice när det gäller kön och stadsdelsnämnd. Nästan alla beställare har svarat, vilket ger en god bild över hur de, ett år efter de nya riktlinjerna, upplever påverkan. Bland utförarna är det färre som besvarat enkäten i förhållande till det totala antal som finns i staden men som i komplement till de öppna diskussioner som förts bedöms de inkomna svaren ge en bild från utförarsidan.

Antalet enskilda som handläggarna kom i kontakt med var 761 totalt och 629 personer valde att delta. Med beaktande i en viss överrepresentation av personer inom äldreomsorg bedöms de svarande vara representativa för hur gruppen av personer med ledsagning och ledsagarservice upplever och har kännedom om insatsen.

Nästan alla beställare har svarat, vilket ger en god bild över hur de, ett år efter de nya riktlinjerna infördes, upplever påverkan. Bland utförarna är det färre som besvarat enkäten i förhållande till det totala antal som finns i staden men som komplement till de öppna diskussioner som förts bedöms de inkomna svaren ge en bild från utförarsidan.

Svaren från enskilda visar att de i stor utsträckning upplever att de kan använda timmarna till de saker som de önskar göra vilket är positivt. Många ger uttryck för att tiden inte alltid räcker och flera nämner att de fått minskad tid vilket upplevs som negativt.

Kännedomen om att kunna flytta timmar från en månad till en annan uppger hälften av de svarande känna till, dock väljer ganska få att nyttja möjligheten. Bakomliggande orsak efterfrågas inte men kan vara att man inte är i behov av att flytta timmar eller en osäkerhet om vad det innebär och hur man går tillväga rent praktiskt.

Från registerstudien framgår att 45 procent av de som är beviljade insatsen ledsagning/ledsagarservice någon gång under året använt mer än beviljad insatstid under en månad vilket här kopplas till flexibiliteten. Av studien framgår även att det tidigare år funnit månader där utförda timmar är fler än beviljade där den troliga orsaken är felregistreringar.

Kännedomen om omkostnadsersättningen och möjlighet att använda den flexibelt finns hos enskilda, här råder ungefär samma förhållande som timmarna, kännedomen är något högre än nyttjandet.

Det finns inget krav på att nyttja insats och omkostnadsersättning flexibelt, så en hög kännedom kan ses som tillräckligt. I det här avseendet anses dock kännedomen överlag som något låg inom svarsgruppen.

Att de som känner till omkostnadsersättningen och väljer att inte nyttja den kan ha sin förklaring i att några omkostnader inte är aktuella inom insatsen vilket leder till att det inte heller finns behov att använda ersättningen flexibelt.

För att ha kännedom om de olika möjligheterna, som riktlinjerna och modellen omfattar, krävs att man erhållit information. I samband med att riktlinjerna blev gällande gick information ut till enskilda via handläggare och även med hjälp av utförarna. Att

sprida och ta del av information behöver beaktas både gällande när i tid och i vilken form det ges, faktorer som ofta är avgörande för hur informationen tillgodogörs hos mottagaren.

Information om insatsen ges vanligtvis i samband med att man beviljas insatsen och kompletterande information kan vara svårt att nå ut med. Uppföljningen av insatsen kan dock vara ett sådant tillfälle. Flera beställare lyfter att information kring insatsen ges i större utsträckning efter att riktlinjerna blivit gällande så kännedomen kan förväntas öka över tid igenom dessa uppföljningar.

I flera intervjuer framkommer också att enkätintervjun gjort att enskilda nu fått information och därmed kännedom om vilka möjligheter de har inom ramen för den beviljade insatsen, vilket är en positiv effekt i sammanhanget. Fler känner numera till det som modellen erbjuder och det skulle kunna leda till att fler framöver väljer att nytta de möjligheter som finns.

Enskilda uppger att de i ganska låg grad nyttjar möjligheten att flytta timmar och använda dessa nästkommande månader vilket ligger i linje med beställarnas uppfattning om att de inte ser någon större förändring i utförandet av timmar.

Ett syfte med att flytta timmar mellan månader är att öka användandet av den beviljade insatsen. Tidigare ”brann timmar inne” om de inte hade använts vid månadens slut, timmar som nu kan flyttas till månaden efter vilket på helår kan göra att fler beviljade timmar utförs totalt. Utförarnas uppfattning är, i motsatt till beställarna, att utförandet har ökat. Statistiken visar också en ökning även om den är marginell, vilket gör att det finns anledning att fortsätta följa denna utveckling.

Få av de enskilda känner till att man kan ansöka om omkostnadsersättning för en mer kostsam aktivitet och mycket få har beviljats en sådan. Det kan vara så att enskilda väljer att genomföra dessa aktiviteter med andra än sin ledsagare och därför inte ansöker, men utifrån den låga kännedomen finns anledning att fundera på hur detta kan blir mera känt. Målgruppens deltagande i kostsamma aktiviteter, såsom konserter eller dyrare teaterföreställningar är kanske inte heller så vanligt förekommande. Många har en ekonomisk utsatt situation och har den enskilde även behov av ledsagning och inte kännedom om att omkostnaden kan bekostas av kommunen kan det leda till att sådana besök uteblir helt.

Handläggarna uppger att de mest vanligt förekommande aktiviteterna i insatsbesluten (diagram 3) är bio, teater, museum eller likande samt cafébesök. Utifrån att flera kommentarer under "annat" skulle kunna sorteras in under bio, teater, museum eller liknande kan man utgå ifrån att de aktiviteterna förekommer i än högre grad än vad diagram 4 visar. Det finns ytterligare aktiviteter under svarsalternativet "annat" som kan sorteras under personliga aktiviteter till exempel olika besök i kyrka, bibliotek, utevistelse och promenader. Det gör att redovisningen av personliga aktiviteter finns mer förekommande i insatsbesluten än vad som framgår i diagrammet.

Utförarna uppger att omkostnadsersättningen övervägande används till fika eller enklare måltid. Då staden inte tidigare har uppgifter på vilka omkostnader som varit aktuella är det svårt att se en eventuell förändring. Utförarna har dock uppmärksammat staden att de ser en kraftig ökning för utlägg rörande mat och kost och det kan därför vara något som bör följas vidare. Idag finns en viss diskrepans mellan det som framgår av insatsbeslut gällande aktiviteter som är kopplat till mat och den omfattning som utförarna uppger att omkostnaden används till.

Både beställare och utförare lyfter det merarbete som de nya riktlinjerna och modellen inneburit, då främst gällande en ökad handläggning och administration. Bättre tekniskt stöd efterfrågas och en förväntan finns att moderniseringen bättre möter upp behovet i framtiden, något som bör bevakas.

Upplevelse av delaktighet genom insatsen är hög hos enskilda. Beställare och utförare har en gemensam uppfattning om att de olika delarna i modellen möjliggör att den enskilde kan vara delaktig i samhällslivet i mycket hög eller ganska hög grad. Man anser att de flexibla inslagen och möjligheten till omkostnadsersättning är bra. Flera lyfter att det är tydligare brukarfokus i insatsen idag och att man ser positiva effekter för enskilda, effekter som kan tänkas öka i och med att riktlinjerna och den flexibla modellen blir mer känd för enskilda än vad den är idag.

Sammanfattningsvis:

- Enskilda upplever att insatsen är värdefull och att de kan använda insatsen utifrån sina önskemål
- Kännedomen om möjligheten att använda insatsen och omkostnadsersättning flexibelt är ganska låg
- Kännedomen om möjligheten att ansöka om en mer kostsam aktivitet är mycket låg
- Det som framgår i insatsbesluten kring aktiviteter och som är kopplade till omkostnader överensstämmer inte helt med det som utförarna uppger att omkostnadsersättning används till
- Andelen utförda timmar har ökat något sett över helår och cirka hälften har någon gång under året nyttjat insatsen flexibelt
- Beställare och utförare anser att de olika möjligheterna som riktlinjerna och modellen omfattar bidrar till att målet med insatsen, delaktighet i samhällslivet, kan nås för den enskilde
- Ökat tekniskt stöd tillsammans med ökad kännedom hos enskilde utgör två faktorer för möjliggöra en utveckling inom insatserna
- Modellen anses även kunna göras gällande inom andra insatser till exempel avlösarservice