

SOCIAL OMSORG SOC
Kommunledningskontoret
Susanna Juvas Hagbjörk

Fri ledsagning

Resultat, analys och slutsatser

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
BAKGRUND	3
URVALSBESKRIVNING	3
VARIERAD ÅLDER OCH DIAGNOSER BLAND DE ELVA BRUKARNA	3
EKONOMIUPPFÖLJNING	4
Tydlig ökning i timmar och kostnader	4
RESULTAT AV ENKÄTUNDERSÖKNINGAR	7
BRUKARE	7
Personal har utfört Fri ledsagning	7
Brukarna är positiva och anser att de fått större frihet, ökat medbestämmande och självständighet	7
ANHÖRIGA/ FÖRETRÄDARE	9
Personal utför Fri ledsagning	9
De anhöriga/företrädarna är något mindre positiva till Fri ledsagning	9
UTFÖRARE	12
Personal och anhöriga har utfört Fri ledsagning	12
Utförarna har kunnat utföra ledsagningen och upplever fördelar som ökad flexibilitet, valfrihet och social träning	12
HANDLÄGGARE	14
Förhoppning om minskad arbetsbörda för handläggare	14
Uppfattning om en mer flexibel insats men till ökad kostnader och minskad kontroll	14
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	15

Bakgrund

I samband med socialnämndens verksamhetsplan för 2018 (SON) gav Alliansen social omsorg i uppdrag att utreda och pröva Fri ledsagning inom ramen för lagen om service till vissa funktionshindrade (LSS). Fri ledsagning skulle prövas utifrån Täbys förutsättningar och med ambitionen att modellen ska införas och vara kostnadsneutral. Socialnämnden beslutade 13 juni 2018 att (§55, SON 2018/122-79) att pröva fri ledsagning med effektmålet att ge den enskilde större självbestämmande och möjlighet att göra spontana och nya saker utan att behöva ansöka om fler timmar.

Projektmålen var att följa effekterna och konsekvenserna av Fri ledsagning genom att mäta:

- Brukarnas upplevelse
- Ombuds och anhörigas upplevelse
- Leverantörens erfarenhet
- Om omfattningen ändras
- Förändrade kostnader för kommunen

Projektet genomfördes under perioden 2019-03-15 till 2020-04-30. En pilot av utvalda brukare med insatsen ledsagarservice genomfördes under tiden 2019-08-01 till 2020-03-31. Därefter har resultatet sammanställts och analyserats.

Urvalsbeskrivning

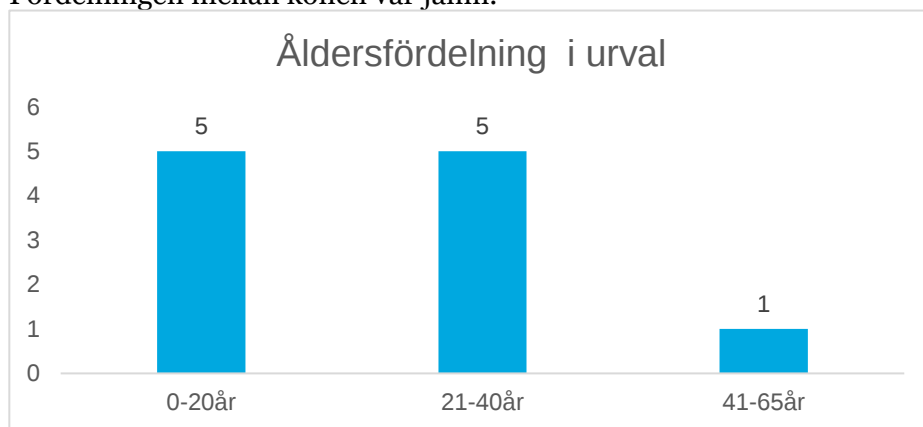
Från den totala andelen (61st) brukare som hade insatsen ledsagarservice enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) valdes slumpmässigt ett antal (10-15 stycken) brukare ut. 11 brukare har genomfört piloten. Urvalet anses vara representativt för målgruppen.

I urvalet ingår inte brukare med bostadsinsats. I urvalet ingår inte heller synskadade vilka sedan tidigare ingår i fri ledsagning enligt Socialtjänstlagen (SoL). Där fri ledsagning avser 12h/månad.

Varierad ålder och diagnoser bland de elva brukarna

De 11 brukare som ingår i piloten är födda mellan år 1961 och 2005. Hälften av brukarna var barn 0-20 år och hälften var vuxna i åldern 21-40år, se figur 1. En brukare var äldre än 40 år.

Fördelningen mellan könen var jämn.



Figur 1: Åldersfördelning bland brukarna i piloten

De flesta brukarna hade, förutom insatsen Fri ledsagarservice enligt (LSS) även andra insatser från kommunen såsom daglig verksamhet, korttidsvistelse eller annan avlösning och turbundna resor. Enstaka hade även kontaktperson.

Brukarna hade varierande diagnoser för sin funktionsnedsättning varav övervägande hade autism diagnos, utvecklingsstörning och ett par Fragil-X.

Brukarna i urvalet skilde sig därmed åt vad det gäller ålder, diagnos samt gällande andra insatser från kommunen.

Ekonomiuppföljning

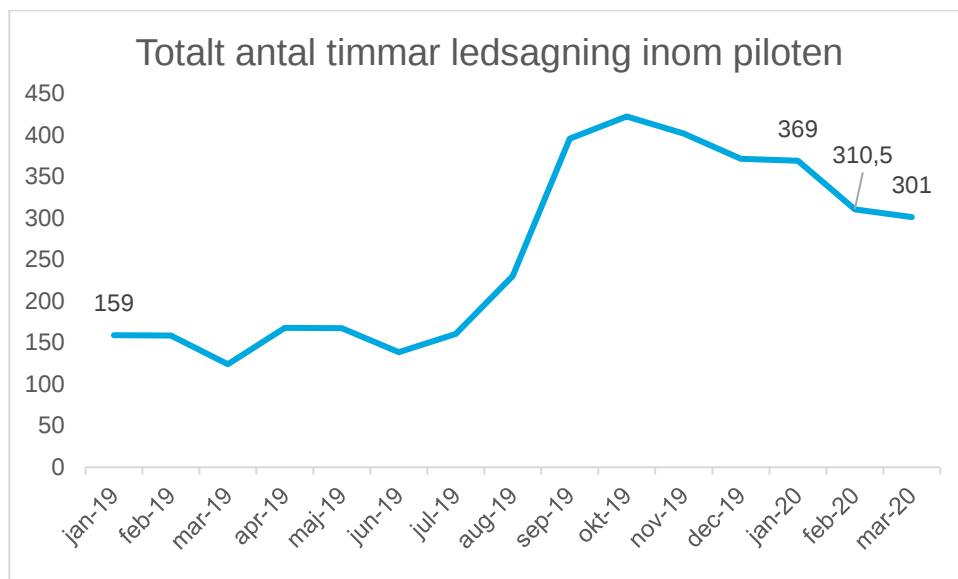
Tydlig ökning i timmar och kostnader

Antalet timmar av ledsagning för brukarna i urvalet har följts månadsvis, före och under projektet Fri ledsagning. Det syns en klar ökning av det totala antal timmar i och med pilotens start 1 augusti 2019. Antal timmar var som högst i oktober månad 2019.

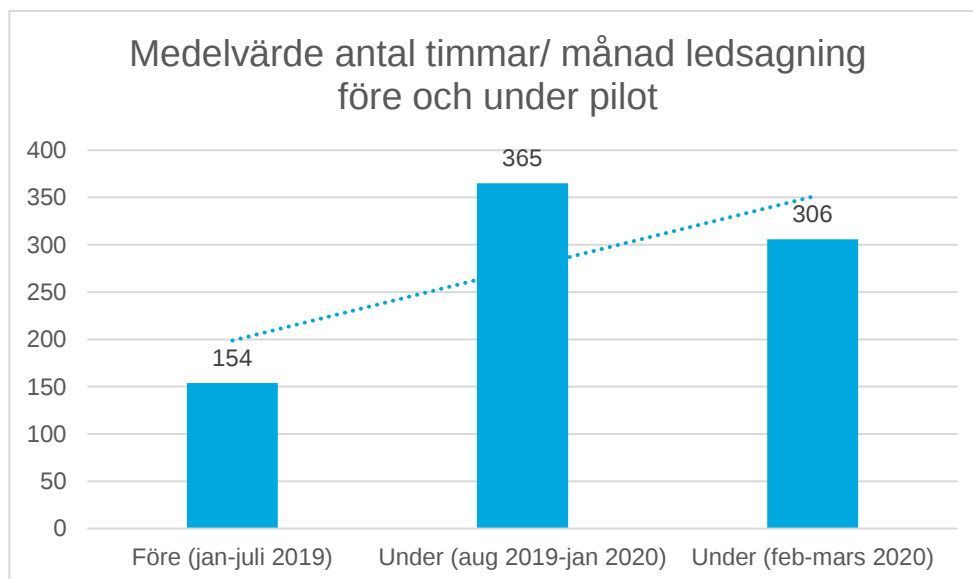
Minskningen för perioden februari och mars 2020 kan antas ha beror på pågående pandemin Covid-19 och inte med faktorer som rör piloten.

Medelvärde för piloten beräknas för antal timmar per månad perioden augusti 2019 till januari 2020 för en mer rimlig referens. Det innebär en ökning från i genomsnitt 154 timmar/månad (januari – juli 2019) till 365 timmar/ månad (augusti 2019- januari 2020), se figur 3. I piloten har således antal timmar/månad *ökat med ungefär 58 procent*.

Värt att notera är att ingen av brukarna har använt sig av det maximala antalet timmar; 70h/vecka. Den brukare som använt Fri ledsagning som mest använde 128h under en månad det vill säga genomsnitt 32h/vecka.



Figur 2: Trend över totalt antal timmar ledsagning för brukarna före och under piloten.



Figur 3: Medelvärde av antal timmar ledsagning per månad totalt för brukarna i urvalet före och under piloten Fri ledsagning

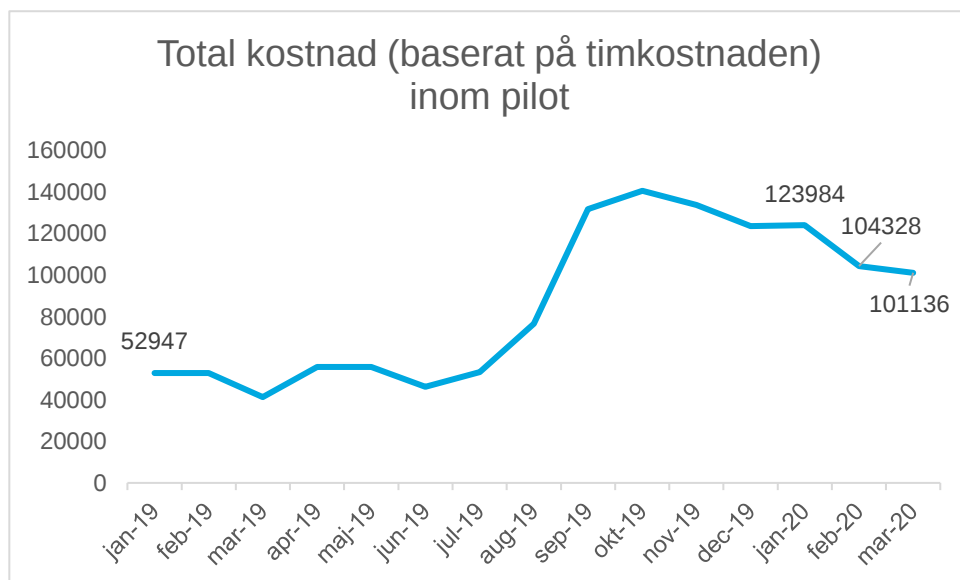
Vid analys av antal timmar så kan man se att det är sex brukare som står för den största ökningen varav tre brukare fördubblat sina antal timmar och tre brukare tredubblat sina antal timmar. Av de som utökat sin ledsagning har majoriteten personal, inte anhöriga, som utför ledsagningen.

Majoriteten (3 av 5) i kategorin barn och unga (0-20 år) har tydligt utökat sin ledsagning.

4 brukare i urvalet har inte utökat eller endast i mindre utsträckning ökat i antal timmar ledsagning. Dessa brukare var i varierande åldrar och med varierande diagnoser.

En analys som kan göras utifrån detta är att det inte är alla målgrupper/diagnoser som kan eller önskar ta del av Fri ledsagning. Den målgrupp som mest verkar gagnas av Fri ledsagning verkar vara barn och unga. En hypotes är att spontanitet inte alltid är eftersträvaransvärt för de diagnoser som fordrar tydlighet och förutsägbarhet. Då typ av diagnos varierat i urvalet kan en slutsats utifrån diagnos inte dras med säkerhet. Dock kan det fastställas att brukare med diagnos Fragil X inte använt sig av Fri ledsagning.

Då kostnaden för ledsagning baseras på pris per timme så återfinns samma trend avseende kostnad. En ökning av antal timmar innebär alltså en ökning i kostnad. Kostnaden för ledsagning för brukarna inom piloten har gått från cirka 53 000kr/månad (januari 2019) till 101 000kr/månad (mars 2020), eller 124 000kr (januari 2020).



Figur 4: Total kostnad för Fri ledsagning per månad totalt för brukarna i urvalet före och under piloten Fri ledsagning

Den totala budgeten för insatsen ledsagarservice var 2019 cirka 3,48 miljoner kronor och är 2020 3,1 miljoner kronor. Vid beräkning av en kostnadsökning på 58 procent (motsvarande ökningen i antal timmar inom piloten) på den totala budgeten för ledsagning 2020 så skulle innebära en ökning från 3,1 miljoner till 4,9 miljoner kronor (preliminära siffror för 2021 är från 3,3 till 5,2 miljoner kronor).

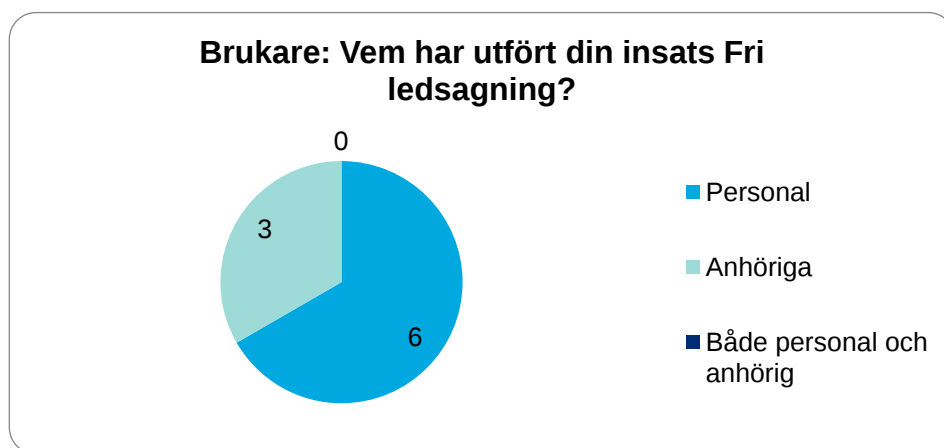
Resultat av enkätundersökningar

Brukare

10 brukare har svarat på enkäten om Fri ledsagning. Majoriteten av brukarna har, med anledning av sin funktionsnedsättning, inte självständigt kunnat svara på enkäten utan har fått hjälp av anhöriga eller annan person att svara. Detta kan ha viss påverkan på utfallet.

Personal har utfört Fri ledsagning

Enligt brukarenkäten har Fri ledsagning till största delen utförts av personal och till mindre del av anhöriga. Fördelningen stämmer överens med hur ledsagningen skedde redan innan fördelades.



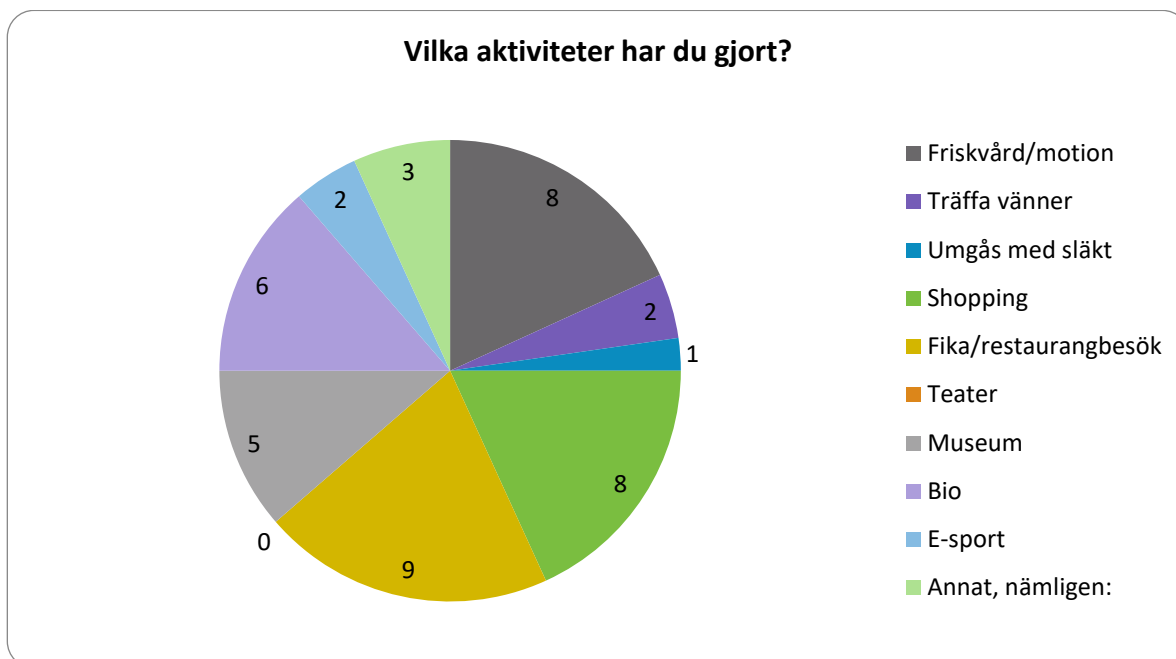
Figur 5: Fördelning över brukarnas svar på vilken typ av anställning som utfört insatsen Fri ledsagning.

Brukarna är positiva och anser att de fått större frihet, ökat medbestämmande och självständighet

Friskvård, fika, shopping och bio var de mest förekommande aktiviteterna bland de svarande. Diagrammet nedan visar att det finns en bredd av aktiviteter som genomförts inom piloten Fri ledsagning. Vid svarsalternativet annat uppges exempel som ledsagning till bibliotek, terapi- och rehab sessioner samt olika typer av friluft och träningsalternativ.

På frågan huruvida brukaren fått bestämma dag och tid för ledsagningen uppges 90 procent av de svarande att de fått bestämma dag och tid för ledsagningen. 90 procent uppges att de fått de antal timmar ledsagning som de önskat.

20 procent av de svarande uppges att det finns saker som de önskat att göra men inte kunnat. Ingen har uppgett vad det är de inte fått göra.



Figur 6: Aktiviteter som genomförts inom Fri ledsagning

90 procent av de svarande är nöjda med Fri ledsagning som helhet. De svarande upplever Fri ledsagning som positivt och anser att det ger frihet, att de blivit mer självständiga och inte är lika beroende av anhöriga. Vidare uppger vissa brukare att Fri ledsagning leder till ökad självständighet och minskat beroende av anhöriga samt att stressen för att genomföra aktiviteterna minskat och att tiden för social träning under tiden aktiviteten genomförs ökat.

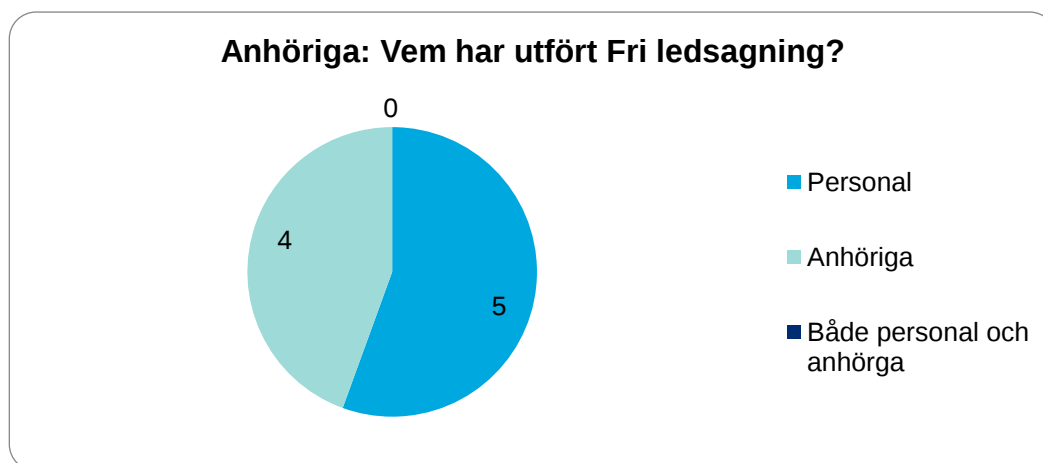
En analys som kan göras utifrån brukarnas svar är att Fri ledsagning ger ökad kvalitet i form av ökad social träning samt ökad medbestämmande och självständighet för brukarna. Det som bör beaktas i analysen är det inte är helt säkerställt att brukarna kunnat särskilja vilka aktiviteter som gjorts inom ramen för piloten Fri ledsagning eller i andra situationer.

Anhöriga/ företrädare

9 av de 10 tillfrågade anhöriga/företrädare, för de brukare som ingått i piloten Fri ledsagning, har svarat på enkäten. En anhörig har inte kontaktats då brukaren anses kunna företräda sig själv. Således förekommer ett bortfall.

Personal utför Fri ledsagning

På frågan till de anhöriga/företrädare för brukaren om vem som har utfört Fri ledsagning så svarar fem av nio att det är personal som utfört Fri ledsagning. Svaret är något annorlunda jämfört med brukarnas svar (sex av nio) i brukarenkäten. Då alla brukare och anhöriga inte svarat på enkäterna så vet vi inte med säkerhet att det är anhöriga till de svarande brukarna som svarat på anhörigenkäten. Detta gör svaren svåra att jämföra.



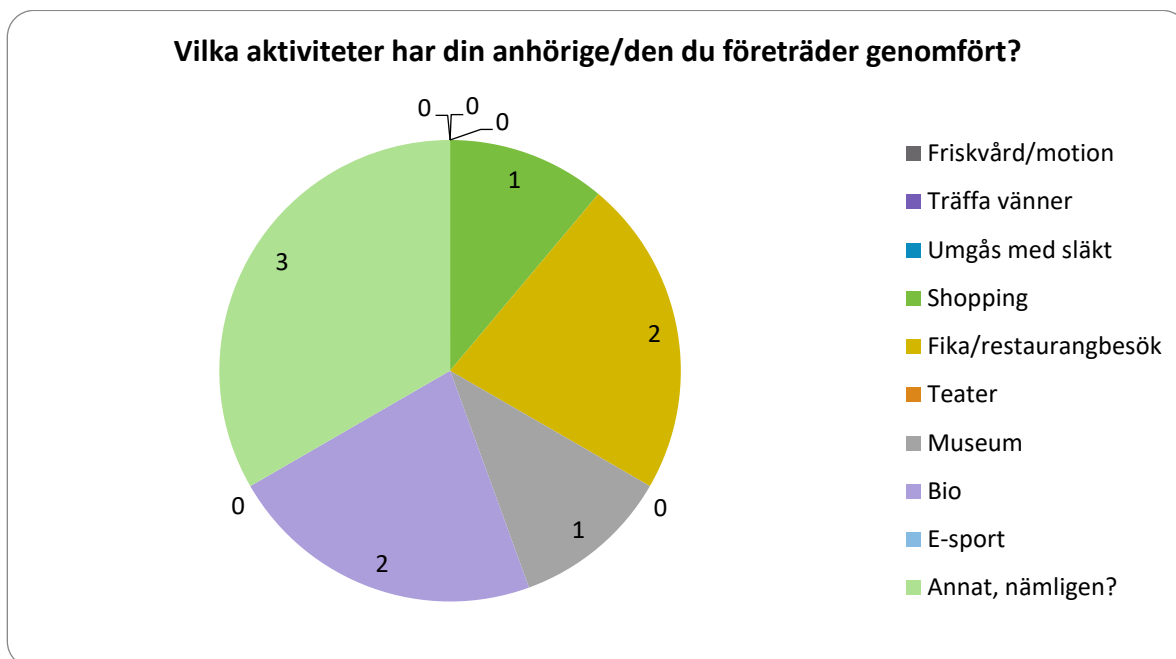
Figur 7: Fördelning över anhöriga/företrädares svar på vilken typ av anställning som utfört insatsen Fri ledsagning.

De anhöriga/företrädarna är något mindre positiva till Fri ledsagning

78 procent av de anhöriga anser att brukaren fått göra de aktiviteter hen har önskat och 22 procent uppger att brukaren delvis fått göra de aktiviteter hen önskat.

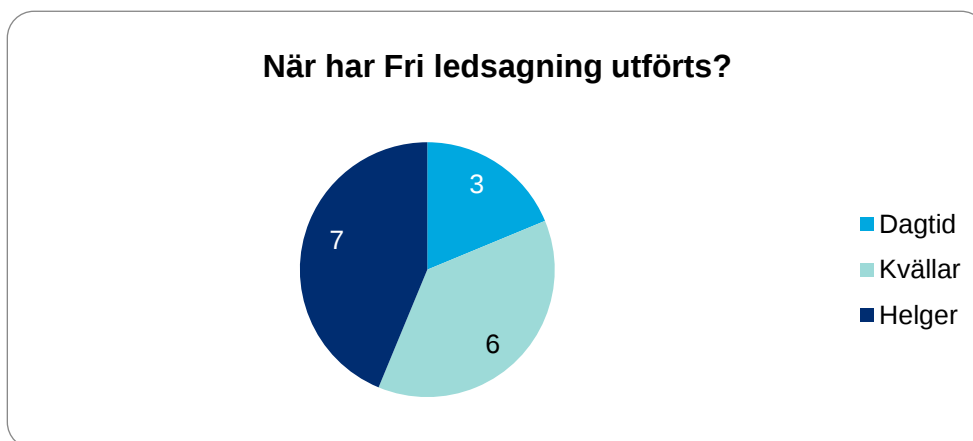
80 procent anser att brukaren fått det antal timmar Fri ledsagning som önskats. 20 procent anser att brukare delvis fått de timmar denna har önskat. Samma fördelning återfinns som resultat på frågan om att bestämma när Fri ledsagningen skulle utföras.

Shopping, fika och bio är de mest frekventa aktiviteterna enligt brukarnas anhöriga/företrädare. De anhörigas bild över vilka aktiviteter som genomförts stämmer väl överens med brukarnas. De anhöriga uppger dock färre aktiviteter till antalet än brukarna; se figur 8 respektive 6.



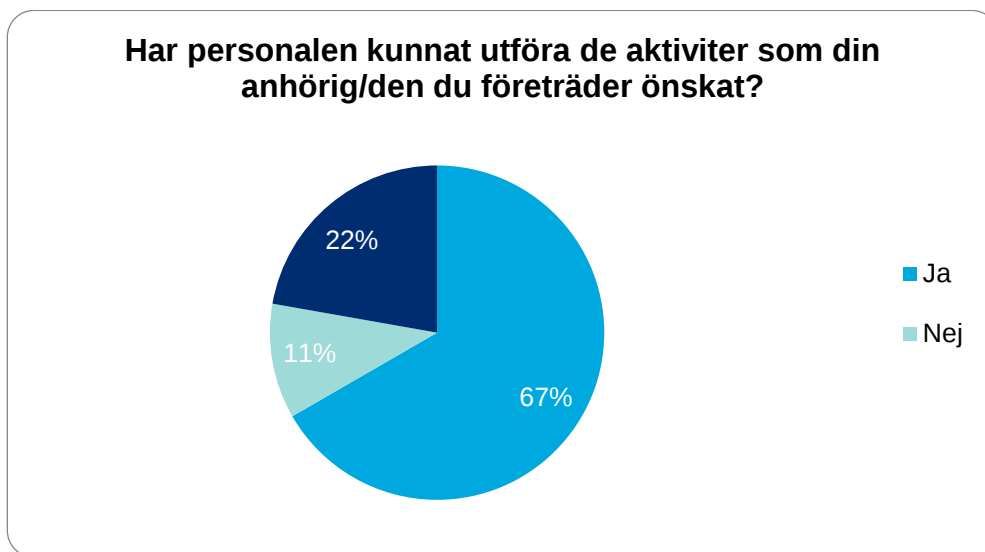
Figur 8: Fördelning över de anhörigas/företrädarnas svar på vilka aktiviteter som genomförts.

Enligt brukarnas anhöriga/företrädare har Fri ledsagning i huvudsak genomförts på helger och kvällar.



Figur 9: Fördelning över när på dygnet anhöriga anger att Fri ledsagning skett.

En analys av att Fri ledsagning i huvudsak har utförts på helger och kvällar kan bero på att brukarna haft andra insatser eller annan sysselsättning under dagtid exempelvis har barn och ungdomar skola och korttidstillsyn (fritids) på dagtid och vuxna daglig verksamhet.



Figur 10: Fördelning över svar på att de önskade aktiviteterna kunnat genomföras.

I jämförelse med brukarna är de anhöriga/företrädarna något mindre positiva till Fri ledsagning avseende önskade aktiviteter, timmar och när ledsagning ska utföras. 67 procent (6 av 9) anser att personalen har kunnat utföra de aktiviteter som brukaren önskat. 89 procent är dock nöjda med Fri ledsagning i sin helhet.

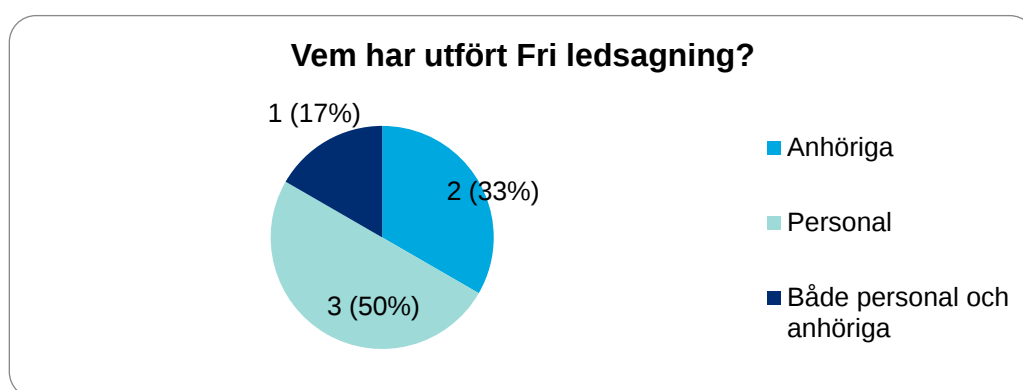
En analys är att anhöriga till de brukare som inte alls utökat sina timmar under piloten kan förhålla sig mer negativa till insatsen. Vidare kan det faktum att det är en pilot ha påverkat svaren negativt då en hypotes är att vissa diagnoser kräver förutsägbarhet och kontinuitet. Vidare har Fri ledsagning övervägande utförts av personal vilket kan göra att de anhöriga inte har kunskap om samtliga aktiviteter som genomförts inom ramen för piloten.

Utförare

Samtliga sex av de tillfrågade utförarna har svarat på enkäten om Fri ledsagning. Vissa utförare hade flera av brukarna och har således.

Personal och anhöriga har utfört Fri ledsagning

Utförarna ger en annan bild över vem som har utfört Fri ledsagning. Enligt utförarna har hälften (50 procent) av den Fria ledsagningen har utförts av personal, 33 procent av anhöriga och 17 procent av både personal och anhöriga.



Figur 11: Utförarnas fördelning över vem som utfört Fri ledsagning

Resultatet påverkas av att flera av utförarna har flera brukare som ingår i piloten. Utföraren har således svarat en total bild och inte per brukare.

Utförarna har kunnat utföra ledsagningen och upplever fördelar som ökad flexibilitet, valfrihet och social träning

Samtliga utförare anser att de kunnat utföra de timmar av Fri ledsagning som brukaren önskat. Vidare anser samtliga att de kunnat uppfylla brukarens önskemål om när Fri ledsagning skulle ske.

83 procent uppger att de kunnat tillgodose brukarens önskemål om aktiviteter.

Utförarna uppger flera positiva effekter av Fri ledsagning såsom att brukarna kommit ut mer och kunnat träna mer på sina utmaningar. Flera av utförarna framhåller även den ökade flexibiliteten och valfriheten. Utförarna menar även att de fått färre klagomål på att tiden för aktiviteten inte räcker till.

Hälften av utförarna menar dock att det finns en utmaning med Fri ledsagning, se bild 12. Enligt utförarna har de anhöriga till vissa brukare valt att inte använda Fri ledsagning med anledning av att det är ett tidsbegränsat projekt. De anhöriga har inte velat göra förändringar för brukarna som de inte med säkerhet vet kommer att vara bestående.



Figur 12: Antal av utförare som anser att det finns utmaningar med Fri ledsagning

En analys av att utförarna har kunnat utföra ledsagningen på det sätt som brukarna har velat är att utförarna i Täby kommun utgörs enbart av privata utförare. Täby kommun tillämpar lagen om valfrihetssystem (LOV). Privata utförare vara mer flexibla att utöka sina resurser (exempelvis med ytterligare personal) utifrån ökat behov genom exempelvis tim- och behovsanställd personal. I Täby kommun reglerar kollektivavtal att fastanställning är norm. Det kan ha bidragit till flexibilitet hos utförarna och gett resultat i ökningen av timmar och kostnader i jämförelse med det man såg i Laholm där ledsagning utfördes i kommunal regi.

En annan analys är att utförarna med Fri ledsagning kunnat planera för längre pass och kombinerade aktiviteter exempelvis på helger istället för korta och mer spridda pass vilket även det möjliggjort för ledsagning. Detta kan även ha gett resultat i vilken typ av aktivitet som utfördes.

Handläggare

Samtliga åtta handläggare som handlägger brukare med Fri ledsagning har svarat på enkäten om hur de tror att ett införande av Fri ledsagning skulle komma att påverka deras arbetsmiljö såväl som kvaliteten för brukare.

Förhoppning om minskad arbetsbörda för handläggare

Hälften (fyra) av handläggarna tror att Fri ledsagning minskar arbetsbördan, tre tror inte att det skulle påverka och en har ingen uppfattning. Handläggarna tror att det skulle leda till en minskning av arbetsuppgifter som delavslag, kommunikering och överklagningar. Vidare blir utredningen enklare och färre beslut behöver tas.

Några tror även att behov av andra insatser skulle minska.

Uppfattning om en mer flexibel insats men till ökad kostnader och minskad kontroll

Handläggarna tror att ett införande av Fri ledsagningen skulle innebära att insatsen blir mer flexibel. Vidare tror handläggarna att insatsen bättre skulle möta individens behov samt göra att brukaren mer självständigt kan styra över tiden.

Handläggarna beskriver att de mestadels fått positiv återkoppling från brukare och anhöriga/företrädare kring framförallt ökad flexibilitet i insatsen och kring att inte behöva ansöka.

Handläggarna har inte fått några reaktioner från utförarna.

Handläggarna påtalar även svagheter som att anhörganställningar skulle öka och att det skulle göra brukaren mer beroende av anhöriga samt att brukarnas kontakt med kompisar skulle minska. Vidare uppger handläggarna att det finns en risk för att kostnaderna skulle öka och överföras från andra insatser såsom kontaktverksamhet och daglig verksamhet. De påtalar även en risk med förlorad insyn och att ledsagning används felaktigt.

Handläggarna har även vid egenkontroll upptäckt att en utförare rapporterat mer tid än vad som utövats vilket innebär att egenkontroll får en ökad betydelse vid ett eventuellt införande av Fri ledsagning.

Hypotesen att Fri ledsagning skulle leda till en minskning av andra insatser som exempelvis kontaktperson är svår att helt härleda. Dock syns en faktisk minskning av insatsen kontaktperson under perioden 30 mars 2019 till 26 mars 2020.

Slutsatser och rekommendationer

Ett införande av Fri ledsagning för samtliga brukare skulle få en betydande påverkan på budget. Vid beräkning av en kostnadsökning på 58 procent av den totala budgeten för ledsagning 2020 skulle innebära en ökning från 3,1 miljoner till 4,9 miljoner kronor. (prel. 2021 3,3 till 5,2 miljoner kronor). I jämförelse med det resultat som Laholms kommun erfor blir detta en betydande skillnad på budget som inte kan återhämtas genom eventuella minskade kostnader för administration.

Värt att notera är att ingen av brukarna har använt sig av det maximala antalet timmar; 70h/vecka, vilket ger utrymme för ytterligare kostnadsökning. En lägre maximal timgräns skulle därför vara rimlig.

En analys som görs utifrån resultatet är att inte är alla målgrupper/diagnoser gagnas av Fri ledsagning. Då typ av diagnos varierat i urvalet kan en slutsats utifrån diagnos inte dras med säkerhet. Dock kan det fastställas att brukare med diagnos Fragil X inte använt sig av Fri ledsagning.

En hypotes är att spontanitet inte alltid är eftersträvansvärt för vissa diagnoser som fordrar tydlighet och förutsägbarhet. Dock bör tilläggas att en utmaning i piloten, enligt utförarna, är att de anhöriga/företrädarna inte har använt sig av Fri ledsagning just för att det varit ett tidsbegränsat projekt och att brukarna då förlorar i kontinuitet och förutsägbarhet. Utifrån detta kan man anta att ökningen av antal timmar och kostnad skulle kunna vara högre än ökningen inom piloten.

Den målgrupp som mest verkar gagnas av Fri ledsagning verkar vara barn och unga.

Utförarna kunnat utföra Fri ledsagning inom piloten. Valfrihetssystemet (LOV) som Täby kommun tillämpar skapar möjligheter gällande att tillgodose brukarnas behov av att utföra aktiviteter på vissa tider, olika typer av aktiviteter och antal timmar. Frågan är om utförarna har kapacitet eller möjlighet att utöka för att hantera Fri ledsagning för hela målgruppen (från 11-61 personer)? Detta har inte utredds inom ramen för projektet.

Respondenterna är samstämmiga i de fördelar som Fri ledsagning kan ge; ökad flexibilitet, självbestämmande och ökad kvalitet i form av ökad möjlighet till social träning. Kvalitetsförbättringarna bör dock ställas i relation till kostnadsökningen.

Verksamheten behöver även finna metoder för att säkerställa kvalitetsförbättringar. Om en kvalitetsförbättring i form av ökad social träning för brukarna eftersträvas så bör Fri ledsagning utföras genom kvalificerad/professionell ledsagning. Ett sätt att påverka detta skulle kunna vara att vid beslut om Fri ledsagning för enskild ställa tydliga krav avseende utförandet av Fri ledsagning som att den ska utföras av kvalificerad personal eller på ett visst sätt.

Vidare finns andra effekter såsom förenklat ansöknings- och handlägningsförfarande, färre klagomål och förbättrad arbetsmiljö för socialsekreterarna. De administrativa vinsterna står dock inte i proportion till kostnadsökningen.

Bilden av vem som utfört ledsagningen varierar beroende på respondent. En slutsats som kan dras är att piloten Fri ledsagning inte har inneburit någon tydlig förändring i hur ledsagningen utförs. Det har inte heller lett till en ökning i anhörganställningar vilken var en av de osäkerheter som identifierades inför piloten.

Det kan dock inte uteslutas att anhörganställningar skulle komma att öka vid ett införande. Det har tidigare identifierats en risk för inlåsningseffekt om anhörganställningar ökar. Vidare ökar risken för hot och våld vid inlåsning.

Piloten har inte visat att Fri ledsagning används istället för andra insatser. För att minimera risker för en redan sårbar grupp bör, man vid eventuellt införande av Fri ledsagning, hitta metoder för att säkerställa att Fri ledsagning inte ersätter andra insatser. Exempelvis att säkerställa att fri ledsagning inte används istället för korttidstillsyn (fritids) för barn vilket skulle minska det sociala sammanhanget och den sociala träningen behöver säkerställas. Fri ledsagning ska inte heller ersätta föräldraansvaret för barn och unga.

Vidare rekommenderas att vid ett eventuell införande löpande följa hur andra insatser påverkas. Insatsen syftar inte till att ersätta andra insatser.

Vidare rekommenderas att egenkontroll får en ökad betydelse vid ett eventuellt införande av Fri ledsagning för att på det sättet säkerställa att insatsen håller god kvalitet och utförs enligt de krav som ställs. Detta skulle betyda ökad administration i form av egenkontroll.