

Analys och rekommendationer kring hanteringen av omkostnader som uppstår i samband med ledsagning

Karlöf Consulting
Marie Froment, Anna Westling och Hanna Melin

Innehåll

Inledning.....	3
Genomförande.....	3
Analys av dagens situation med schablonersättning med sex kronor per utförd timme..	4
Schablon som ersättningsmodell.....	5
Ersättning av faktiska kostnader som modell	6
Behov av tydlighet och transparens oavsett ersättningsmodell.....	7
I sammandrag	8

Inledning

Stockholm stad använder sig idag av ett schablonsystem för att täcka ledsagares omkostnader i samband med ledsagning. Systemet innebär att utföraren får sex kronor extra per utförd timme, vilket ska täcka dessa omkostnader.

Omkostnaden kan t.ex. avse ledsagarens biobiljett, kaffe eller annat och får uppgå till högst 300 kronor. En omkostnad som överstiger 300 kronor kan efter en särskild prövning godkännas och hela omkostnaden ska då ersättas av beställaren.

Både enskilda och utförare upplever att schablonen är för låg och därmed begränsande. Samtidigt pågår, med anledning av ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen, diskussioner om huruvida det är korrekt myndighetsutövande att lägga över ansvaret på utförare att ersätta omkostnaderna med ett schablonsystem. Med anledning av detta håller Socialförvaltningen på att ta fram ett förslag som har en tydligare koppling till den enskilda individen.

Samtidigt har Karlöf Consulting ombetts att undersöka hur schablonen med 6-kronan används av utförare idag och även att analysera vilka konsekvenser som följer av ett schablonsystem och ett system med ersättning av de faktiska omkostnaderna.

Genomförande

Analysen baseras på intervjuer med fyra utförare samt på en enkät som skickats ut till 17 utförare. Bilden har även kompletterats med information som inhämtats från andra delar av det uppdrag som Karlöf Consulting har, som exempelvis från fokusgrupper med enskilda nyttjare av insatsen.

Utförarna har valts ut utifrån påverkan för de enskilda och således utifrån högst antal beslutade timmar. Antalet (17 utförare) föll sig naturligt då både antalet beslutade timmar och antalet utförda timmar minskade tydligt kring detta antal. Genom detta urval kontaktades de utförare som tillsammans stod för cirka 73 % av de beslutade timmarna och cirka 91% av de utförda timmarna under oktober 2011.

Urvalet tar även hänsyn till att:

- Formerna privat regi, egen regi och entreprenör i staden finns med
- Urvalet är tillräckligt stort så att några av utförarna är större och några lite mindre

- De flesta utförarna verkar över hela staden, men att några gjort smärre begränsningar
- Det finns med utförare både med hög och lägre utförandegrad. Dock har de utförare som inte hade några, eller hade mycket få utförda timmar i oktober tagits bort av tekniska skäl.

Analys av dagens situation med schablonersättning med sex kronor per utförd timme

Staden har fastställt att det ska utgå en schablonersättning med sex kronor per utförd ledsagartimme, som betalas ut till utföraren oavsett de faktiska omkostnaderna. Ersättningen ska gå till ledsagarens omkostnader för exempelvis fika och inträden, som uppstår i samband med den enskildes aktiviteter.

I enkäten framkommer att utförare har olika system för användandet av schablonen. Det finns exempel på schablonersättning som betalas ut till ledsagaren varje månad oavsett faktiska utlägg, kvittoredovisning per ledsagare där samtliga utlägg ersätts och kvittoredovisning per ledsagare där vissa utlägg ersätts. Utförarna använder i de flesta fall schablonen som en pott som fördelas mellan de enskilda beroende på önskade aktiviteter.

De flesta utförarna anser att nivån på schablonen är för låg och att den inte täcker de omkostnader som uppstår. Dock visar det sig att flera utförare anpassar sig efter schablonens nivå och således har faktiska omkostnader som inte överstiger schablonen. Flera av de utförare som fått enkäten har samtidigt haft svårigheter att ta fram uppgifterna om exakta omkostnader då en sådan uppföljning vanligtvis inte sker.

Något annat som framkommit är att det är otydligt både för utförare och ledsagare vilka utlägg de kommer att få/ska ge ersättning för. Staden har gett information om att samtliga omkostnader som understiger 300 kr per omkostnad ska ersättas, men detta anses av flera utförare inte vara rimligt givet schablonens nivå. Vissa utförare har därför tagit fram egna riktmärken som exempelvis maxbelopp för luncher, medan andra kan tillåta högre omkostnader en månad i ”utbyte” mot lägre omkostnader en annan.

Flera utförare gör således indirekta begränsningar i den enskildes möjligheter att utföra aktiviteter som medför omkostnader, med hänvisning till den begränsande nivån på schablonersättningen.

Slutsatser

Flera utförare har som avsikt att hålla sig inom den pott som de får från staden, vilket även speglas i den information som ges till ledsagare och enskilda. De enskildas faktiska utförande av aktiviteter som medför omkostnader för ledsagare håller sig därför ofta inom nivån på schablonersättningen. Då flera enskilda har påpekat att det är svårt att få göra aktiviteter som kostar får den faktiska nivån antas ha att göra med att enskilda inte upplever att det går att utföra aktiviteter med tillhörande omkostnader och därför inte efterfrågar det, eller att utföraren försöker hålla denna typ av omkostnader nere.

Schablon som ersättningsmodell

När vi valde att fråga utförare om de faktiska omkostnaderna under en månad, var tesen att det baserat på omfattningen på de faktiska kostnaderna skulle gå att indikera var schablonens nivå borde ligga. Det visade sig istället att utförarna ofta försöker styra ledsagarnas omkostnader till schablonens nivå. Schablonens nivå blir därför ett mått på stadens ambitionsnivå gällande möjligheten att utföra aktiviteter som medför omkostnader.

En faktisk omkostnadsnivå under schablonen, vilket i vissa fall antyds, skulle indikera att omkostnaderna hålls nere på en för låg nivå. Det skulle även kunna indikera att de enskilda inte önskar utföra aktiviteter som medför omkostnader, vilket skulle betyda att schablonen skulle kunna sänkas. Baserat på det som framkommit bland annat i fokusgrupper med enskilda, verkar dock snarare motsatsen vara fallet.

Att ha en schablon som tar med i beräkningen att inte alla enskilda kommer att utföra aktiviteter som medför omkostnader, leder till ett incitament för utförarna att hålla omkostnaderna nere. Ersättningspotten kan förvisso fördelas mellan individer som önskar fler eller färre aktiviteter som innebär omkostnader, men signalen från utförare till ledsagare blir generellt att försöka hålla nere på denna typ av kostnader.

Samtidigt medför denna typ av fördelning att enskilda med genomgående låga kostnader inte ökar sina möjligheter till att någon gång kunna ha högre omkostnader. Det är heller inte självklart att en enskild ska ha rätt till mer omkostnader endast för att en annan inte önskar utföra den typen av aktiviteter.

Slutsatser

En schablon innebär en enkel hantering av ersättningen för omkostnader. Dock medför den incitament för utföraren att hålla omkostnaderna på en låg nivå, då utföraren själv får stå för kostnaden om de överstiger schablonen. Schablonersättningen ses och hanteras alltså som en pott att hushålla med.

Om omkostnaderna fortsatt ska ersättas med en schablon som understiger den faktiska kostnaden om samtliga enskilda har omkostnader, måste uppföljning till för att motverka oönskad hantering och för att kunna följa de faktiska

omkostnaderna. Det behöver även tydliggöras i avtalet mellan staden och utföraren, hur stora omkostnader per enskild och månad som är rimliga och vem som står för kostnaden om omkostnaderna överstiger schablonen.

Ersättning av faktiska kostnader som modell

De alternativa lösningar som socialförvaltningen för närvarande utreder utgår från att omkostnadsersättningen tydligare kopplas till den enskilde. Den enskilde ska ha rätt till omkostnadsersättning på 350 kr per månad, alternativt på 300-500 kr per månad beroende på antal beviljade timmar. Ett särskilt beslut om omkostnadsersättning ska fattas enligt 4 kap 2 § SoL. Utföraren ska efter fullmakt från den enskilde kunna ansvara för att omkostnadsersättningen betalas ut. Staden ska utarbeta anvisningar för hur utföraren ska ersättas för faktiska omkostnadsutlägg. Den uppenbara fördelen med detta förslag är att det blir tydligare för både utförare, ledsagare och enskilda användare av insatsen, vad de har att förhålla sig till. En direkt följd blir också att ersättningen för omkostnader blir kopplad till just omkostnader, och således inte kan sparas eller användas till annat. Dock går viss enkelhet förlorad jämfört med att använda sig av ett schablonsystem.

En sådan enkelhet är hanteringen av utbetalningar där det nya förslaget medför en ökad administration, främst för ledsagaren och utföraren som kommer att behöva redovisa utlägg per enskild. Stadens omkostnader per utförd timme kommer även att variera mellan utförare och över tid.

En annan konsekvens är att fler enskilda kan antas komma upp i maxbeloppet när det finns tydlig information om det, samtidigt som alla omkostnader upp till maxtaget alltid kommer att ersättas. Detta kan förväntas öka incitamenten för både ledsagare och enskilda att föreslå aktiviteter som medför omkostnader. Systemet kan därför antas bidra till en ökning av stadens utgifter för omkostnadsersättning.

Ett verkligt exempel är en utförare som i oktober 2011 hade 20 aktiva beslut om ledsagning och 309,50 utförda timmar samma månad. Detta medför extra ersättning för ledsagarens omkostnader från staden på 1857kr, eller totalt 92,85kr per enskild. Utifrån denna summa kan utföraren själv välja att ge mer till någon som vill göra dyrare aktiviteter och mindre till någon som t ex vill promenera. En totalsumma på 1857kr som 20 personer ska dela på tillåter dock inte några större utsvävningar.

Om systemet istället hade följt det nya förslaget och utföraren och ledsagarna med säkerhet kunde veta att samtliga omkostnader upp till 300kr per enskild (om vi förutsätter det lägsta beloppet) kommer att bli ersatta, kan saken komma i ett annat läge. Utföraren har inte längre någon egen omkostnadspott som är lägre än det beviljade beloppet per månad att förhålla sig till. Att generellt försöka hålla nere på aktiviteter som medför omkostnader blir inte längre

nödvändigt. Vi kan därför förmoda att omkostnaderna för staden att ersätta inte längre kommer ligga på 1857kr, utan på till exempel 350kr gånger 20, vilket blir 7000kr.

Slutsatser

En ersättningsmodell där enkom de faktiska omkostnaderna ersätts och där ersättningen på ett tydligt sätt är kopplad till varje enskild, får anses vara mer rättssäker. Dock medför den viss administrativ komplexitet.

De nivåer som föreslås i det nya förslaget innebär en starkt ökad ambitionsnivå från staden jämfört med den nuvarande, vilket måste få genomslag i stadens budget för dessa omkostnader. Om staden önskar använda ett system med ersättning av de faktiska omkostnaderna, utan förmodade ökade kostnader, bör förslagets nivåer ses över.

Behov av tydlighet och transparens oavsett ersättningsmodell

I dagsläget finns det en otydlighet mellan staden, utförare, ledsagare och enskilda kring vilka omkostnader för ledsagaren som är skäligen ersättas. Detta har lett till att olika utförare hanterar ersättningen på olika sätt. Det finns således ett behov att från stadens håll tydliggöra vilka regler som ska gälla, oavsett vilket system för omkostnader som slutligen antas. Denna information kan med fördel förmedlas i riktlinjer, stadens avtal med utförarna samt i beslutet till den enskilde.

Något ytterligare som behöver tydliggöras är hur aktiviteter med höga omkostnader, som exempelvis konsertbiljetter, ska ersättas. Det finns ett behov av att ta fram riktmärken för hur många sådana aktiviteter som är rimliga att ha, alternativt hur stor totalkostnaden för sådana extra aktiviteter får vara. Det behöver även tydliggöras vad som händer om stadsdelen avslår ansökan. Ska den enskilde då själv få betala för ledsagaren eller anses det vara ett mutbrott? Ska den möjliga ersättningen per månad kunna ackumuleras över månader? Svarar man nej på dessa frågor blir konsekvensen av ett avslag att den enskilde inte har någon möjlighet att utföra aktiviteten.

Slutsatser

Det är viktigt att tydliggöra för samtliga parter vad den enskilde har rätt att få ersättning för. Vidare bör det ske en systematisk uppföljning för att tillse att pengarna går till det de var ämnade för. Detta skulle bidra till en ökad transparens och en mer rättssäker hantering.

Att samtliga parter får vetskap om vad som de facto gäller och även följs upp på detta, kan antas verka positivt i att reglera omkostnaderna till en, från staden, önskvärd nivå.

I sammandrag

Det finns svårigheter med och frågor kring det system som idag används för omkostnadsersättning vid ledsagning. Detta system ska därför ses över och Karlöf Consulting har utfört en analys både av nuvarande system och av de alternativ som för närvarande diskuteras.

Det nuvarande systemet för ersättning av omkostnader med en schablon på sex kr per utförd timme behandlas av flera utförare som en budget att hålla sig inom. Detta medför att möjligheten att utföra aktiviteter som medför omkostnader är begränsad.

Ett schablonsystem i sig, där potten, och därmed även risken, ligger hos utföraren medför ett incitament för utförare att generellt hålla nere på de kostnader som schablonen ska täcka. Med ett schablonsystem har dock utföraren möjlighet att själv fördela potten mellan olika enskilda och på det viset justera för att vissa enskilda vill utföra fler saker som medför omkostnader, än andra.

De alternativa lösningar som socialförvaltningen utreder innebär att varje enskild ska kunna ha omkostnader på 350 kr per månad alternativt mellan 300kr och 500kr per månad, beroende på antal beviljade timmar. De faktiska omkostnaderna ska kunna redovisas på lämpligt sätt och ersättas därefter, vilket medför ökad komplexitet. Beloppet kopplas i detta fall mycket tydligare till varje enskild, vilket ökar rättssäkerheten, dock försvinner möjligheten att fördela beloppen mellan de enskilda. Förslagen innebär även en starkt ökad ambitionsnivå från staden gällande möjligheten att utföra aktiviteter som medför omkostnader.

Slutligen behöver information om det förslag som väljs på ett tydligt sätt kommuniceras till utförare, ledsagare och enskilda nyttjare av insatsen.