

Mathias Elmersjö
Utvecklingsledare
Mathias.Elmersjo@ekero.se

Översyn och förslag till revidering av avgifter inom äldreomsorgen

Dnr SN19/53-519

Bakgrund

Nuvarande avgiftsmodell för hemtjänst, trygghetslarm och särskilt boende har tillämpats sedan 2002. Avgiftsmodellen för hemtjänst upplevs av medborgarna som svårtillgänglig. Det är svårt för den enskilde att själv kunna orientera sig i modellen och det går inte att på förhand beräkna sin avgift. Avgiftsmodellen är också administrativt omständlig och tungrodd. Avgiften för trygghetslarm ligger utanför nuvarande taxa vilket behöver ändras så att avgiften omfattas av maxtaxan framöver.

Mot bakgrund av detta har Socialnämnden beslutat att genomföra en översyn av taxor och avgifter i äldreomsorgen. Översynen har genomförts av socialkontoret, ekonomienheten och företaget PwC.

Översynen har resulterat i ett nytt förslag till avgiftsmodell för insatser i ordinärt boende (hemtjänst) och ny avgift för trygghetslarm som presenteras i ärendet. Principerna för avgifter i vård- och omsorgsboende föreslås även fortsättningsvis att vara desamma. Vissa förändringar föreslås dock i beräkningen av den enskildes avgiftsutrymme.

Med anledning av förslaget till förändringar föreligger även förslag till ny Kommunal författningssamling (KFS).

Gällande lagstiftning

Riksdagen reglerar genom lagstiftning vad kommunerna får ta ut i avgift för vård, omsorg och socialt stöd enligt socialtjänstlagens 8 kapitel. Utgångspunkten är att de samlade avgifterna för hjälp i hemmet, service och omvårdnad och kommunal hälso- och sjukvård inte får vara så stora att den enskilde inte har tillräckligt med medel för att klara sina normala levnadskostnader och personliga behov.

Flera av de belopp som används för att beräkna avgifter enligt 8 kap. socialtjänstlagen (SoL) är knutna till det så kallade prisbasbeloppet. För år 2019 uppgår detta belopp till 46 500 kr.

Förutom SoL styrs kommunens möjlighet att ta ut avgifter även av ett antal andra lagar och förordningar:

- hälso- och sjukvårdslagen
- inkomstskattelagen
- förvaltningslagen
- kommunallagen
- hyreslagen
- arkivlagen
- Socialförsäkringsbalken

Beräkning av avgifter

I lagstiftningen finns ett antal principer som kommunerna måste ta hänsyn till i beräkningen av den enskildes avgifter.

Högekostnadsskydd

Inom äldreomsorgen finns ett högekostnadsskydd (maxtaxa)¹ för vård- och omsorgsavgifter. Det innebär att det finns en högsta gräns för hur mycket avgift kommunen får ta ut från den enskilde. Det gäller oavsett hur mycket personen har i inkomst. Nivån på högekostnadsskyddet förändras varje år eftersom det är kopplat till prisbasbeloppet.

Minimibelopp

I SoL finns även ett så kallat minimibelopp² som ska säkerställa att den enskilde har tillräckligt med medel för att täcka dagliga levnadskostnader innan kommunala avgifter kan tas ut. Garanterat minimibelopp gäller oavsett hur mycket personen har i inkomst. Även minimibeloppet är kopplat till prisbasbeloppet och förändras varje år. Då minimibeloppet är ett schablonbelopp kan man behöva göra vissa individuella justeringar, t ex har yngre personer rätt till ett högre minimibelopp med hänvisning till att de kan ha högre omkostnader än andra personer.

Förbehållsbelopp

Tillsammans kallas minimibeloppet och den enskildes boendekostnader för förbehållsbelopp.

Avgiftsutrymme

Kommunen får inte ta ut avgifter som överstiger den enskildes avgiftsutrymme. Avgiftsutrymmet är det belopp som återstår av inkomsten när förbehållsbeloppet har

¹ Uppgifter 2019: Maxtaxa för hemtjänst och dagverksamhet: 2 089 kr/mån, maxtaxa för boende: 2 146 kr/mån

² Uppgifter 2019: Minimibelopp ensamstående: 5 249 kr, sammanboende (gifta, sambos): 4 435 kr/mån/person

räknats av. Om det totala förbehållsbeloppet överstiger den enskildes nettoinkomst uppstår ett s k negativt avgiftsutrymme och ingen avgift tas ut.

Beräkning av avgiftsutrymmet

Beräkningen av avgiftsutrymmet görs enligt lagstiftningen på följande sätt:

+ nettoinkomst (inkl. ev. bostadstillägg eller motsvarande)
- (minus) boendekostnad
- (minus) minimibelopp
+/- ev korrigerig av minimibeloppet
= disponibelt avgiftsutrymme

Avgiftsutrymme för gifta (makar)

Enligt SoL gäller för makar att inkomsterna läggs samman och fördelas därefter med hälften för vardera personen. Har båda makarna biståndsinsats så betalar var och en sin avgift. För personer som är sammanboende utan att vara gifta, betalas avgift var för sig eftersom det inte finns någon underhållsskyldighet dem emellan enligt lag. Om den ene av makarna- eller någon i samborelationen, bor i vård- och omsorgsboende ska hänsyn tas till hemmavarande makes/makas/sammanboendes ekonomi.

Nuvarande avgiftsmodell

Hemtjänst

Den nuvarande avgiftsmodellen för insatser i ordinärt boende, hemtjänst är en s k blandmodell där avgifterna för service- och omvårdnadsinsatser är nivåindelade efter antal timmar per månad samt beräknas som en procent av den enskildes avgiftsutrymme. Nuvarande modell skiljer även på ensamstående och makar, vilket innebär att makar generellt gynnas av modellen. Personer under 65 år gynnas också av nuvarande modell eftersom det endast finns tre avgiftsnivåer för målgruppen samt att avgiften maximalt kan uppgå till 40-60 % av avgiftsutrymmet (för ensamstående).

Tabell 1: Nuvarande avgift i Ekerö kommun - ålderspensionärer (65 år och äldre)

Nivå (antal timmar per månad)	Avgift ensamstående*	Avgift makar*
1 (1-9)	40 %	20 %
2 (10-25)	50 %	25 %
3 (26-45)	60 %	30 %
4 (46-70)	70 %	35 %
5 (71-100)	80 %	40 %
6 (101-)	90 %	45 %

Tabell 2: Nuvarande avgift i Ekerö kommun - personer under 65 år

Nivå (antal timmar per månad)	Avgift ensamstående*	Avgift makar*
1 (1-9)	40 %	20 %
2 (10-25)	50 %	25 %
3 (26-)	60 %	30 %

Personer med enbart beslut om kost i ordinärt boende debiteras avgift för matdistribution enligt nivå 1.

Trygghetslarm räknas som en separat avgift om 175 kr/månad i nuvarande modell och räknas därför inte in i maxtaxan.

Vård- och omsorgsboende

Den enskilde som bor på vård- och omsorgsboende betalar en omvårdnadsavgift, d v s avgiften för service- och omvårdnad i boendet. Storleken på den enskildes omvårdnadsavgift uppgår till det belopp som återstår när hyra och förbehållsbelopp räknats samman. Omvårdnadsavgiften omfattas av högkostnadsskyddet, maxtaxan.

I dagens KFS finns regler om ett kommunalt ”garantibelopp”, d v s när avgift för mat och hyra är betald ska enskilda personer, som inte har en förmögenhet över 75 000 kr, disponera en given andel.

Förslag till nya avgifter

Utgångspunkter för översynen av avgifterna har varit att skapa en avgiftsmodell för hemtjänst som är enkel att förstå för invånarna och samtidigt bidrar till att förenkla de administrativa processerna för kommunens avgiftshandläggare. Ytterligare en utgångspunkt innebar att en ny avgiftsmodell enbart ska utgå från gällande lagstiftning och inte innehålla lokala avvikelser. Lagstiftningen bedömer ge den enskilde ett tillräckligt skydd mot höga avgifter. Så få tillägg och lokala avvikelser till modellen som möjligt skapar förutsättningar för en rättssäker och likställd handläggning. Vidare har ett krav varit att koppla avgiftsnivåerna för både hemtjänst och trygghetslarm till prisbasbeloppet så att de kan justeras årligen.

Hemtjänst

I översynen av avgiftsmodellen för hemtjänst alternativa modeller analyserats utifrån tre olika aspekter;

- Rättvisenaspekten – d v s utgångspunkten är att de brukare som betalar samma avgift i huvudsak har samma omfattning av insatser. Det är dock svårt att skapa en konstruktion som är fullkomligt rättvis eftersom den skulle bli alltför omfattande att administrera.
- Effektiv administration – avgiftssystemet bör var enkelt för kommunen att administrera. Kommunen ansvarar för att förvalta skattemedel på ett ansvarsfullt sätt och säkerställa en god ekonomisk hushållning.
- Transparens – avgiftskonstruktionen bör vara möjlig att förstå för brukarna. Brukaren bör på ett enkelt och tydligt sätt kunna se kopplingen mellan avgift och insats.

Bland landets kommuner används främst tre avgiftskonstruktioner som kan anses utgöra grundmodeller för avgifter inom hemtjänst;

- Timtaxa – En vanlig konstruktion som baseras på att avgifter för de olika insatserna tas ut per timme. Den enskildes avgift beror på antalet insatstimmar, till dess att individen nått maxtaxan. Kommunen bestämmer priset per timme. Kostnaden får dock aldrig vara högre än kommunens självkostnad³ för att producera insatsen.
- Nivåtaxa – Nivåsystem används för att värdera insatserna och bestämma dess avgifter. Kommunen bestämmer vad som ska ingå i de olika nivåerna. Vanligen utgörs nivåerna av olika tids-/tidsspann, där den enskildes insatstimmar

³ Beräknad självkostnad för en timme hemtjänst i Ekerö kommun inkl OH-kostnader: 446 kr

motsvarar en nivå, t ex 1–9 timmar, 10–19 timmar etc. Ett högre antal nivåer ger ett mer precist system medan ett längre antal nivåer underlättar kommunens administration.

- Abonnemangsavgift – Avgift baserad på typ av insats, t ex serviceinsatser och omvårdnadsinsatser samt en avgift om man är beviljad båda insatstyperna. Avgiften tas ut månadsvis och är densamma oavsett hur lite eller mycket insatser den enskilde beviljats. Detta system är mindre vanligt idag men är mycket enkelt att administrera.

Utifrån analys och genomförda simuleringar föreslås en avgiftsmodell som baseras på timtaxa. Denna modell är relativt rättvis, enkel för invånarna att förstå eftersom koppling mellan insats och avgift är tydlig. Timtaxan medför också betydligt enklare administrativa processer jämfört med dagens modell. Avgiften för trygghetslarm inkluderas i maxtaxan. Det innebär att hänsyn tas till kostnad för trygghetslarm vid uträkning av den enskildes avgiftsutrymme.

För personer som enbart har trygghetslarm tas en månadsvis avgift ut. Avgiften idag är 175 kr. I förslaget höjs avgiften till 225 kr/månad och kopplas i KFS till prisbasbeloppet för en årlig uppräknings (5,8 % av PBB/12).

Timtaxan för service- och omvårdnadsinsatser inom hemtjänst föreslås fastställas till 300 kr/tim. Även denna avgift kopplas till prisbasbeloppet (7,74 % av PBB/12). Avgiften utgår från beviljade timmar.

Konsekvenser

Utifrån förslaget till ny avgiftsmodell för hemtjänst har PwC genomfört simuleringar för att bedöma hur brukarna påverkas ekonomiskt vid övergång från nuvarande modell till en timtaxa. Även påverkan på kommunens intäkter ingår i simuleringen.

Simuleringen grundar sig på data från mars 2019 och inkluderar samtliga brukare med hemtjänstinsatser och trygghetslarm (totalt 564 brukare). Slutsatserna som kan dras av simuleringen ska hanteras med försiktighet eftersom simuleringen inte tar hänsyn till eventuella reduceringar av avgifter eller andra avvikelser. Det går heller inte att dra exakta slutsatser om den verkliga avgiftsförändringen i dagsläget eftersom brukare tillkommit och fallit ifrån sedan i mars.

Simuleringen är genomförd på en timtaxa motsvarande 252 kr/tim och en taxa motsvarande 350 kr/tim. Effekterna för en timtaxa motsvarande 300 kr kan därför bara anges i ungefärliga siffror.

Förändring för brukare	Antal ca	Andel ca
Lägre avgift	125	22 %
Samma avgift	183	32 %
Högre avgift	227	40 %
Kostnadsuppgift saknas	29	5 %
Total	564	100 %

För de som får en lägre avgift vid timtaxa beräknas den genomsnittliga sänkningen vara ca 220 kr. Korrigeras modellen för trygghetslarm som i dagsläget ligger som en separat avgift blir den genomsnittliga sänkningen istället ca 420 kr.

Av de ca 227 individer som bedöms få en högre avgift vid timtaxa beräknas ca 13 % (29 individer) få en avgiftshöjning som motsvarar 1 000 kr eller mer per månad. Ca 27 % (61 individer) beräknas få en höjning som ligger mellan 500 kr – 1 000 kr per månad. Ca 60 % (137 individer) beräknas få en höjning som är lägre än 500 kr per månad. Den genomsnittliga avgiftshöjningen beräknas bli ca 650 kr per månad.

De brukare som i huvudsak skulle påverkas vid en förändring av avgiftsmodellen till en timbaserad avgift är de brukare som idag befinner sig på en låg avgiftsnivå och samtidigt har ett tillräckligt stort avgiftsutrymme. Anledningen är att vid en avgift motsvarande 300 kr/tim så når brukarna maxtaxa redan vid insatser motsvarande ca 7 timmar.

Simuleringarna visar vidare att det inte är någon större skillnad i redovisade siffror om kommunen väljer att lägga sig på den lägre avgiftsnivån motsvarande 252 kr/tim. Anledningen är att redan vid detta belopp nås maxtaxan relativt snabbt (vid insatser motsvarande ca 8,3 timmar).

Kommunens avgiftsintäkter för mars 2019 var 487 250 kr. Intäkten vid en timtaxa motsvarande 300 kr blir ca 25 % högre, d v s ca 609 000 kr. Avgiftsfinansieringsgraden höjs från dagens ca 6,8 % till ungefär 8,5 %.

Vård- och omsorgsboende

Nuvarande modell för uttag av omvårdnadsavgift följer gällande lagstiftning och dess principer för maxtaxa och kommer därför inte att ändras.

Reglerna om det s k ”garantibeloppet” som innebär att personer som inte har en förmögenhet över 75 000 kr ska disponera en given del tas bort i förslag till ny KFS. Lagstiftningen som reglerar hur kommuner få ta ut avgifter bedöms ge den enskilde ett tillräckligt skydd.

Införande

Kommunfullmäktige fattar beslut om avgifter inom äldreomsorgen. När beslut om ny avgiftsmodell har fattats under hösten 2019 krävs förändringar i socialtjänstens verksamhetssystem, nya tillämpningsanvisningar och en stor informationssatsning som riktar sig till invånarna i kommunen. De nya avgifterna föreslås därför träda i kraft den 1 april 2020.