

Rådgivningsrapport

Avgifter inom äldre- och funktionshinderområdet

Hylte kommun

Carin Hultgren
Christer Marklund
Sofia Nylund

Juni 2017

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning.....	2
2.	Bakgrund och uppdrag	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Uppdrag	3
2.3.	Avgränsning och metod	3
3.	Avgifter inom äldreomsorgen.....	4
3.1.	Gällande regelverk.....	4
3.2.	Modeller för avgiftskonstruktion	8
3.3.	Självkostnad	9
3.4.	Hylte kommuns avgiftssystem	10
3.5.	Förslag på alternativa taxekonstruktioner.....	14

1. *Sammanfattning*

Kommunal sektor inom PwC har genomfört en genomlysning av taxorna/avgifterna inom äldre- och funktionshinderomsorgen i Hylte kommun. I uppdraget ingick att beskriva för- och nackdelar (konsekvensanalys) med olika avgiftsmodeller ur ett brukar- respektive kommunperspektiv, samt lämna förslag på reviderade hemtjänstavgifter och konstruktionen av desamma.

Vår analys och bedömning av hur kommunens nya hemtjänstavgifter kan se ut bygger på resultat från dokumentstudier, intervjuer, det nationella regelverket, exempel från andra kommuner samt simulering av framtida avgiftsintäkter.

Målsättningen har varit att en ny avgiftskonstruktion ska medföra att brukarna får betala rimlig avgift i relation till omfattningen på insatser, d.v.s. rättviseperspektivet. Vidare ska det vara enklare och tydligare för brukarna att förstå konstruktionen samt enklare för kommunen att administrera avgiftssystemet. Avslutningsvis ska kommunens intäkter avseende avgifter inom äldreomsorgen *inte* minska i och med en ny taxekonstruktion.

I arbetet har även ingått att titta på hur taxekonstruktionen ser ut i andra kommuner. Jämförelse har gjorts med riket och vi kan konstatera att det är vanligt förekommande att kommunernas hemtjänsttaxor bygger på en modell med *timtaxa*.

Prioriterar kommunen ett system som är enklare att administrera förutsatt att det finns system för mätning av utförda insatser, mer transparent och ger mer intäkter, förordas en konstruktion baserad på timtaxa. Ett system som liknar andra kommuners underlättar även benchmarking och erfarenhetsutbyte kommuner emellan.

Vi har jämfört ekonomiska konsekvenser för brukarkollektivet vid alternativa taxekonstruktioner.

Avslutningsvis visar vår simulering på att kommunens intäkter avseende hemtjänstavgifter ökar marginellt om *någon* av de alternativa taxekonstruktionerna tillämpas.

2. Bakgrund och uppdrag

2.1. Bakgrund

Hylte kommun har i samtal med PwC visat intresse för en beskrivning av för- och nackdelar (konsekvensanalys) med olika avgiftsmodeller ur ett brukar- respektive kommunperspektiv. Kommunen har även visat intresse för en simulering av avgiftsintäkter inom äldreomsorgen. Kommunen önskar få en bild av de ekonomiska konsekvenserna för såväl kommunens intäkter som för de enskilda brukarna vid simulering av ett antal olika variabler. Kommunen önskar också få en bild av effekterna av olika avgiftskonstruktioner.

2.2. Uppdrag

Uppdraget innebär att PwC genomför en:

- konsekvensanalys som omfattar för- och nackdelar med olika avgiftsmodeller ur ett brukar-/kommunperspektiv
- nationell jämförelse av avgiftsmodeller i riket

Analysen syftar till att ge kommunen ett underlag för beslut om det finns ett behov av ta fram en ny alternativt reviderad taxemodell.

Uppdraget innebär också att PwC tar fram en modell för simulering av avgiftsintäkter inom äldreomsorgen. Modellen ska ta hänsyn till regelverket kring maxtaxa och förbehållsbelopp. Modellen möjliggör simulering av utfallet av olika avgiftsnivåer och andra utvalda variabler.

Val av avgiftskonstruktion kan få olika ekonomiska effekter i en specifik kommun. PwC ska med utgångspunkt i resultatet därefter utreda effekterna av olika avgiftskonstruktioner.

2.3. Avgränsning och metod

Genom granskning och analys av styrande och stödjande dokument samt via intervjuer med nyckelpersoner i Hylte kommun har PwC även tagit fram en nulägesbild av avgiftshandläggningen i organisationen, samt konsekvenserna av denna. Exempel från övriga riket har samlats in och redovisas.

Utifrån kommunens nuvarande avgiftskonstruktion har en simuleringsmodell i Excel utvecklats. Simuleringen bygger på data ur socialtjänstens verksamhetssystem Treserva. Simuleringen syftar till att bedöma konsekvenserna av olika förslag till taxer/avgiftsmodeller, d.v.s. konsekvenserna av om Hylte kommun skulle välja en annan konstruktion för avgiftsuttag än i dagsläget. PwC:s simuleringar avgränsas till de avgiftskonstruktioner inom ordinärt boende (service- och omvård i hemtjänst) som är vanligast förekommande i landet – avgift baserad på timtaxa och avgift baserad på nivåer.

Arbetet har i huvudsak genomförts under perioden januari till och med maj 2017.

3. Avgifter inom äldreomsorgen

3.1. Gällande regelverk

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 sina personliga behov och normala levnadskostnader. Kommunens avgiftsuttag styrs av flera olika lagar och förordningar:

- Socialtjänstlagen
- Hälso- och sjukvårdslagen
- Inkomstskattelagen
- Förvaltningslagen
- Kommunallagen
- Hyreslagen
- Arkivlagen
- Socialförsäkringsbalken

Flera av de belopp som används för att beräkna avgifter inom äldreomsorgen är knutna till det så kallade prisbasbeloppet. År 2017 uppgår detta till 44 800 kr.

3.1.1. Högkostnadsskydd

Riksdagen införde i juli 2002 ett högkostnadsskydd för vård- och omsorgsavgifter inom äldreomsorgen. Ett minimibelopp infördes för att säkerställa att den enskilde tillförsäkras medel för att täcka dagliga levnadskostnader innan kommunal avgift för olika former av service i enlighet med Socialtjänstlagen (SoL) tas ut. Samtidigt infördes ett högkostnadsskydd (maxtaxa) som begränsar vad kommunerna får ta ut för vård- och omsorgstjänster. Enligt kommunallagen har en kommun inte rätt att ta ut mer än sin självkostnad för den producerade tjänsten.

Målen med införandet kan sammanfattas enligt nedan:

- Minska de stora olikheterna mellan kommunerna
- Stärka skyddet mot orimligt höga avgifter
- Stärka skyddet mot för lågt förbehållsbelopp
- En mer enhetlig beräkning av avgiftsgrundande inkomst
- Stärka rättssäkerheten

Högkostnadsskyddet (maxtaxan) innebär att det finns en högsta gräns för hur mycket en kommun får ta ut i avgift från en enskild. Detta gäller oavsett hur mycket personen har i

inkomst. Reglerna för högkostnadsskydd (maxtaxa) är reglerade i SoL 8 kapitel 5 §. Där anges att:

1. *Den enskildes avgifter för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i (26 §, 6 st.) hälso- och sjukvårdslagen, per månad får uppgå till högst en tolfedel av 0,5392 gånger prisbasbeloppet*
2. *Den enskildes avgifter för bostad i särskilt boende per månad får uppgå till högst en tolfedel av 0,5339 gånger prisbasbeloppet.¹*

Nivån på högkostnadsskydd och minimibelopp förändras varje år eftersom det är kopplat till prisbasbeloppet.

Från och med första juli 2016 höjdes högkostnadsskyddet (maxtaxan). Höjningen innebär att kommunerna ges möjlighet att ta ut en högre avgift för vård- och omsorgstjänster jämfört med tidigare. Samtidigt reducerades kommunens statsbidrag.

Hylte kommun genomförde höjningen från och med 1 mars 2017. Tidpunkten för ändringen är i enlighet med gällande riktlinjer. För år 2017 innebär ökningen att maxtaxan ökar från 1 792 kronor (0,48) per månad till 2 013 kronor (0,5392) per månad d.v.s. en ökning med 221 kronor.

3.1.2. *Minimibelopp + boendekostnad = förbehållsbelopp*

Reglerna avseende förbehållsbelopp och minimibelopp är reglerade i SoL 8 kap. 6-8 §§. Med minimibelopp avses de medel brukaren behöver för att klara utgifter för sitt personliga behov utöver boendekostnader. Varje person tillförsäkras ett förbehållsbelopp för levnadsomkostnader och boendekostnad.

I förbehållsbeloppet ingår ett minimibelopp för normala levnadsomkostnader. Minimibeloppet ska täcka kostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, TV-avgift, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel. Minimibeloppet per månad är:

- Ensamstående – $(1,3546 * \text{prisbasbelopp})/12$ månader
- Giftn/sambo – $(1,1446 * \text{prisbasbelopp})/12$ månader

Hylte kommun har för personer som bor i särskilt boende valt att tillämpa samma minimibelopp, det högre 5 057 kronor per månad även för makar/sammanboende istället för 4 225 kronor per månad.

3.1.3. *Höjning och sänkning av minimibeloppet*

Kommunen ska under vissa förutsättningar höja minimibeloppet om brukaren på grund av särskilda omständigheter har behov av ytterligare medel (SoL 8 kap. 8 § 1 st.). Förutsättningen är dock att kostnaderna är varaktiga, det vill säga regelbundet återkommande under större delen av ett år och att beloppet uppgår till minst 200 kr per månad. Exempel på särskilda omständigheter som bör berättiga till ett högre minimibelopp:

¹ I det fall hyreslagen, Jordabalken (1970:994) 12 kap, inte är tillämplig på upplåtelsen.

- Fördyrad kost, till exempel på grund av att maten erhålls via hemtjänsten eller att personen är yngre och därför har en högre matkostnad
- Äldre och funktionshindrade personers underhållskostnad för minderåriga barn
- Kostnader till följd av funktionshinder, rehabilitering/habilitering
- Kostnader för god man

Varje år gör Konsumentverket kostnadsberäkningar för utgifterna i ett hushåll. Syftet med beräkningarna är att de kan användas som referensvärden. Sedan år 2006 beräknar Konsumentverket skäligena kostnader för mat för två för studien relevanta åldersgrupper, 61–74 år och 75 år och äldre, för kvinnor respektive män. För år 2017 beräknas kostnaderna för normal kost för personer över 75 år uppgå till 1 780 kr per månad. Beloppet inkluderar alla måltider i hemmet. Exklusive lunch blir kostnaderna 1 360 kr per månad.

Kommunen får minska minimibeloppet om brukaren har lägre levnadskostnader än de som ingår i minimibeloppet. Lägre nivå på minimibeloppet får endast ske i följande tre fall (SoL 8 kap. 8 § 2 st.):

1. Om kostnaden ingår i avgiften för hemtjänst och dagverksamhet
2. Om kostnaden ingår i avgiften eller hyran för bostad i särskilt boende
3. Om posten tillhandahålls kostnadsfritt.

Framgår inte av riktlinjerna hur minimibelopp beräknas för yngre personer med beslut enligt SoL. Vanligtvis brukar minimibeloppet ökas med 10 %.

Positivt är att det på ett tydligt sätt framgår på vilket sätt individuellt belopp kan sökas och att eventuella merkostnader då ska styrkas med kvitton.

Tillägg för mat i särskilt boende är tydligt och att avdrag görs för sådana kostnader som tillhandahålls i det särskilda boendet d.v.s. ingår i avgift eller hyra. Vad de sistnämnda kostnaderna avser framgår inte i riktlinjerna, men enligt uppgift finns en kalkyl för beräkningen. Inom ramen för denna genomlysning har vi inte tagit del av någon kalkyl av vilken ingående poster för detta belopp framgår; 850 kronor per månad. Beloppet omfattar bl.a. hyra av säng, tidning, TV-avgift och vissa förbrukningsartiklar som ingår i det s.k. minimibeloppet.

3.1.4. Avgiftsberäkning

Kostnader för hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård får aldrig överstiga den enskildes individuella avgiftsutrymme. För att fastställa avgiften beräknas avgiftsutrymmet. Avgiftsutrymmet är det belopp som återstår av inkomsten när förhållsbeloppet (minimibeloppet och boendekostnaden) har räknats av. Som inkomst räknas exempelvis pension, pensionstillskott, övriga pensioner, bostadstillägg och ränteinkomster.

För gifta makar läggs inkomsterna samman och fördelas därefter med hälften för vardera personen. Har båda makarna biståndsinsats så betalar var och en sin avgift. Personer som är sammanboende utan att vara gifta, betalar avgift var för sig eftersom det inte finns nå-

gon underhållsskyldighet dem emellan enligt lag. Avgiftsutrymmet beräknas enligt följande:

Beräkning av avgiftsutrymmet

Nettoinkomst (inkl. ev. bostadstillägg eller motsvarande)

– Boendekostnader

– Minimibelopp

+/- Ev. höjning/sänkning av minimibelopp

= *Disponibelt avgiftsutrymme*

Om det totala förbehållsbeloppet överstiger brukarens nettoinkomst uppstår ett så kallat negativt avgiftsutrymme och brukaren behöver inte betala någon avgift.

Uppgifter år 2017

Prisbasbelopp (helår)	44 800 kr
Högekostnadsskydd (maxtaxa)	
– Hemtjänst och dagverksamhet m.m.	2 013 kr/månad
– Högsta avgift för boende (avgift som ej omfattas av hyreslagen)	2 068 kr/månad
Minimibelopp, ensamboende (ensamstående)	5 057 kr/månad
Minimibeloppet, sammanboende (gifta/sambos)	4 273 kr/månad

Om den ene av makarna eller någon av de sammanboende, bor i särskilt boende ska hänsyn tas till hemmavarande makes/makas alternativt sammanboendes ekonomi. Detta framgår av SoL § 6 i 8 kap ”... när avgifterna fastställs skall kommunen försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation”.

Av riktlinjerna framgår däremot inte på vilket sätt Hylte kommun hanterar situationen när någon av makarna eller sammanboende flyttar till särskilt boende. Däremot finns en rutin som innebär att det mest fördelaktiga för den hemmavarande make/maka alternativt sammanboende tillämpas.

3.1.5. Styrande och stödjande dokument samt rutinbeskrivningar

I rutin – Debitering verkställighet² beskrivs ansvars- och arbetsfördelningen inom Hylte kommun för debitering av verkställda insatser inom omsorgen. PwC konstaterar att dokumentet är tydligt sin beskrivning av roller och ansvar samt hur registrering ska göras.

Till stöd för avgiftshandläggare finns dokumentet ”Avgifter inom Äldre- och handikappomsorgen i Hylte kommun 2017-03-01 – 2018-02-28”. PwC konstaterar att dokumentet omfattar hantering av avgifter; beräkning av inkomster, minimibelopp etc inom just äldreomsorg. Däremot har vi inte tagit del av någon dokumentation/beskrivning av om det finns särskilda regler kring yngre med SoL beslut inte heller vad som gäller för LSS-

² Rutin – debitering verkställighet, utgåva 2 daterad 2015-01-02

beslut (hyra och mat). Våra reflektioner efter genomläsning av riktlinjerna framgår i avsnitt 3.1. 1 - 3.1.4.

Vi vill uppmärksamma kommunen den effekt ett s.k. förskjutet avgiftsår innebär. I Hylte kommun tillämpas ett förskjutet avgiftsår, som börjar den första mars och avslutas den sista februari nästkommande år. Detta innebär att brukarens inkomst räknas om och gäller fr.o.m. mars, medan hyror vanligtvis räknas om redan från januari samma år. Detta i sin tur medför att förbehållsbeloppet inte fullt ut är korrekt.

Kommunen har även tagit fram ett dokument "Information om avgifter – omsorg i hemmet, korttidsvistelse och särskilt boende"³. PwC konstaterar att informationen är tydligt informerad. Vi konstaterar även här att vi inte tagit del av någon information avseende beslut enligt SoL för yngre respektive LSS-beslut.

3.2. Modeller för avgiftskonstruktion

Modeller för avgiftskonstruktion skiljer sig främst avseende hemtjänst och andra insatser av timkaraktär. På grund av de skilda förutsättningarna för avgifter på särskilt boende och andra möjliga insatser är dessa övergripande modeller inte per automatik tillämpliga även där. Avgifter för särskilt boende följer vanligen liknande principer.

PwC har identifierat tre vanliga modeller inom avgiftskonstruktion för – i huvudsak - hemtjänstinsatser. Konstruktionerna tar i olika grad hänsyn till möjligheten till en effektiv administration, transparensen i systemet samt en så kallad rättviseaspekt för brukarna.

En vanlig konstruktion baseras på att avgifter för de olika insatserna tas ut per timme. Avgiften för den enskilde beror på antalet insatstimmar, till dess att en individ har uppnått maxtaxan.

En annan vanlig konstruktion nyttjar nivåsystem för att värdera insatserna och avgiftsbestämma dem. Kommunerna bestämmer själva vad som ska ingå i de olika nivåerna, vilket innebär att det är svårt att jämföra mellan kommuner. Vanligen utgörs nivåerna av olika tids-/tidsintervall, där den enskildes insatstimmar motsvarar en nivå. Nivåsystemet kan utformas med en fast avgift i varje nivå eller t.ex. med en procentuell avgift som andel av inkomsten. Ett högre antal nivåer ger ett mer precist system medan ett lägre antal nivåer underlättar administration.

Den tredje konstruktionen är mindre vanlig. I denna tas avgifter ut baserat på typ av insats eller per månad. Exempelvis kan omvårdnadsinsatser (oavsett mängd) betinga en viss avgift, serviceinsatser en annan, och så vidare. Detta system underlättar exempelvis administration av utförda timmar och debitering, eftersom antalet timmar inte är relevant för avgiftsbeslutet.

Dessa tre typiska avgiftskonstruktioner utgör naturligtvis endast möjliga grundmodeller, kommuner justerar och förändrar därefter delar av konstruktionen efter dess önskemål och ambitioner. Som också bör nämnas kan taxorna i systemen beräknas utifrån prisbasbeloppet, nettoinkomsten, bruttoinkomsten eller avgiftsutrymmet.

³ "Information om avgifter – omsorg i hemmet, korttidsvistelse och särskilt boende" för perioden mars 2017-februari 2017.

3.2.1. Val av modell för avgiftskonstruktion - aspekter att ta hänsyn till

Reglerna kring maxtaxa och förbehållsbelopp, tillsammans med självkostnadsprincipen, är tvingande för kommunen. Utöver tvingande regler så finns det även andra aspekter att beakta. Faktorer som, enligt vår bedömning, påverkar val av taxekonstruktion mest redovisas nedan:

- **Rättviseaspekten** – dvs. utgångspunkten är att de brukare som betalar samma avgift i huvudsak har samma omfattning av insatser.

Att eftersträva en konstruktion som uppfattas som fullkomligt rättvis bedöms dock vara svårt, då en sådan troligen skulle bli för krävande att effektivt administrera.

- **Effektiv administration** – avgiftssystemet bör vara enkelt för kommunen att administrera.

Kommunen har ett ansvar att förvalta skattemedel på ett ansvarsfullt sätt och säkerställa en god ekonomisk hushållning. Om ett avgiftssystem huvudsakligen baseras på att avgifterna ska uppfattas som helt rättvisa inom brukarkollektivet, kan det istället leda till orimliga administrativa kostnader.

- **Transparens** – taxekonstruktionen bör vara möjlig att förstå för brukarna.

Brukaren bör på ett enkelt och tydligt sätt kunna se kopplingen mellan avgift och insats. Även denna aspekt försvåras om t.ex. ett system med alltför många avgiftsnivåer väljs. Systemet riskerar då att bli svårt att överblicka för den enskilde brukaren.

Vid val av konstruktion bör kommunen väga dessa faktorer mot varandra och bestämma vad som är viktigt. Det ena behöver inte utesluta det andra, men något av perspektiven prioriteras kanske högre än ett annat vid en vägning mot varandra. En viktig utgångspunkt i detta resonemang är att veta vad som är politiskt prioriterat. Är kommunen beredd att acceptera en högre administrativ kostnad för avgiftssystemet för att säkerställa att systemet inte uppfattas som orättvist, kanske en avgiftskonstruktion med fler nivåer eller en kombination av timtaxa och nivåer bör väljas. Prioriterar kommunen ett system som är enklare att administrera, mer transparent och ger mer intäkter, förordas dock en konstruktion baserad på timtaxa. *Här ska dock noteras att den främsta orsaken till att avgiftsintäkter kan öka är brukarnas individuella avgiftsutrymme.*

3.3. Självkostnad

Självkostnaden utgör basen i avgiftskalkyleringen. Kommunen har, enligt Socialtjänstlagen, rätt att ta ut avgift för sina tjänster, bl.a. inom äldreomsorgen. Avgiften får dock inte överstiga kommunens självkostnad för tjänsten, vilket regleras i Kommunallagen.

En högre självkostnad innebär följaktligen att kommunen har möjlighet att ta ut en högre avgift per hemtjänsttimme. Om en kommun har en ökad självkostnad för att tillhandahålla en hemtjänsttimme medför det att kommunen kan ta en ökad avgift. Det nationella regelverket skyddar den enskilda enligt två principer, den första är *högkostnadsskyddet* och den andra är *avgiftsutrymmet*. Detta kommer således att ha stor påverkan för brukare som inte når upp till högkostnadsskyddet och har ett stort avgiftsutrymme.

Vid en höjning av kommunens självkostnad är det brukare med ett tillräckligt stort avgiftsutrymme och ett fåtal hemtjänsttimmar som drabbas av den största avgiftsökningen. Hylte kommun har räknat med en självkostnad på 291 kronor för en hemtjänststimme (2017). Kommunens självkostnad synes vara låg. Vi har dock inom ramen för denna översyn inte tagit del av kommunens beräkning av självkostnaden och kan därmed inte bedöma huruvida denna är korrekt.

Vi noterar även att det i nuvarande system finns en risk för att ett antal brukare betalar en avgift som överstiger kommunens självkostnad. I tabellen nedan ges exempel på tre sådana brukare, dock uppgår totalt antal till ca 10 stycken.

	Nivå	Bruttoinkomst kr/år	Antal tim/mån	Nuvarande avgift kr/mån (exkl. larm)	Avgift/timme
Brukare 6	1	399 996	1,41	1 100	778
Brukare 8	1	276 956	2,14	1 100	513
Brukare 14	1	146 711	2,83	1 100	389

Att ta ut en avgift som överstiger självkostnaden är inte tillåtet enligt kommunallagen. Kommunen känner till nivåer men saknar uppgift om antalet timmar vilket medför att det inte är möjligt att göra någon särskild avstämning av om de personer som ligger på gränsen betalar mer än kommunens självkostnad.

3.4. Hylte kommuns avgiftssystem

3.4.1. Nuvarande taxekonstruktion i kommunen

Nuvarande taxekonstruktion i Hylte kommun gäller fr.o.m. juli 2002 och har 2017 uppdaterats enligt de regler som gäller från juli 2016. Staten reglerar genom lagstiftning vad kommunerna får ta ut i avgift för vård, omsorg och socialt stöd enligt Socialtjänstlagens 8 kapitel. Utgångspunkten är som tidigare nämnts, 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 sina personliga behov och normala levnadskostnader. Samhället tar genom detta ett ansvar för att ingen enskild individ av ekonomiska skäl ska förvägras nödvändigt stöd, omvårdnad eller sjukvård. Flertalet kommuners taxekonstruktion låter sig nöja med det skydd för den enskilde som återfinns i den nationella lagstiftningen. Som ovan nämns finns även andra aspekter att ta hänsyn till i valet av taxekonstruktion, exempelvis bör avgiftssystemet vara möjligt för den enskilde att förstå samt även relativt enkelt för kommunen att administrera.

Redan med det nationella regelverket kommer ett avgiftssystem att ställa krav på kommunen, såväl avseende administrativ kompetens och effektivitet som pedagogisk förmåga vad gäller att tydliggöra för brukare vilken avgift som kan förväntas vid ett visst bistånd. Att en kommun ytterligare vill ”säkra den enskildes rätt till samhällets stöd” genom att komplettera det statliga regelverket med lokala direktiv, bedöms framförallt komplicera såväl administrationen av systemet som försvåra för den enskilde att kunna förutsäga vilken avgift som kan förväntas.

Vid en genomgång av taxekonstruktionen i Hylte kommun kan PwC konstatera att kommunen valt att komplettera det nationella regelverkets skydd för den enskilde, med ett

lokalt regelverk. Detta regelverk innebär att hänsyn även tas till brukarens inkomst inom de olika avgiftsnivåerna när avgiften fastställs.

3.4.1.1. Hemtjänstavgift

Basen i Hylte kommuns lokala regelverk är att avgift för vård och omsorg (hemtjänst) i ordinärt boende enligt SoL 4 kap. 1 §, tas ut som en fast avgift beroende på omfattning på insatser. Modellen innehåller fyra nivåer. Nivåerna är avgränsade på följande sätt:

Vårdsnivå	Beskrivning av vårdnivå	Antal brukare
Nivå 1	Vård/omsorgsinsatser av huvudsaklig servicekaraktär (städning, inköp, tvätt, matdistribution m.m.) Insatserna sker ej dagligen (undantaget ev. matdistribution)	39 (25 %)
Nivå 2	Hjälp regelbundet flera dagar i veckan (dagtid). Insatserna avser service, tillsyn och personlig omvårdnad.	1 (1 %)
Nivå 3	Insatser som nivå 2, men även kväll och/eller natt och/eller lördag-söndag-helg	114 (74 %)
Nivå 4	Hjälp och tillsyn i det närmaste hela dygnet alla dagar	

Vi noterar att de flesta brukare befinner sig i nivå 1 och nivå 3. Endast en brukare befinner sig i nivå 2. Brukare i nivå 4 avser särskilt boende och dessa ingår inte i simuleringen.

Förutom nivåer fastställs avgift för vård/omsorg efter inkomst, d.v.s. avgiften utgör en procentuell andel av bruttoinkomster enligt tabell fastställd av kommunfullmäktige i april 2002.

Omsorgsavgift, % av bruttoinkomst vid olika vårdnivåer				
Inkomst tkr/år	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4
0 – 70	5,0	5,5	6,0	9,0
70,1 – 80,09	6,0	6,5	8,5	14,5
80,1 – 90,09	6,5	7,5	9,5	17,5
90,1 – 100,09	7,5	9,0	12,0	Maxtaxa
100,1 – 110,09	8,0	10,0	14,0	
110,1 – 120,09	9,0	11,5	Maxtaxa	
120,1 – 130,09	9,5	11,5		
130,1 – 140,09	Maxtaxa	Maxtaxa		

Maxtaxa i nivå 1 är 1 100 kronor (2017). Maxtaxa i nivå 2-4 motsvarar högsta avgift enligt Socialtjänstlagen 8 kapitel 5 §, vilket för 2017 uppgår till 2013 kr/mån.

Av kommunens styrdokument inom området framgår att den procentuella omsorgsavgiften tillsammans med övriga serviceavgifter aldrig kan bli högre än brukarens individuella avgiftsutrymme.

Kommunens hemtjänsttaxa bygger därmed på en modell med olika avgiftsnivåer baserade på omfattning, insatstyp, när insatsen utförs samt brukarens bruttoinkomst.

3.4.1.2. Trygghetslarm

Avgift för innehav av trygghetslarm debiteras med ett fast belopp per månad motsvarande 256 kronor/månad avgiftsåret 2017.

3.4.1.3. Hemsjukvård

Kommunal hemsjukvård och övriga HSL-insatser är avgiftsfria i Halland.

3.4.2. Taxor och avgifter i andra kommuner

PwC har på uppdrag Socialstyrelsen genomfört en nationell kartläggning av kommunernas avgiftssystem inom äldreomsorgen. Av kartläggningen framkom att:

Hemtjänst i ordinärt boende

Samma avgiftssystem tillämpas för hemtjänstens serviceinsatser och omsorgsinsatser.

Det vanligaste avgiftssystemet för hemtjänst är timavgift (50 procent av kommunerna).

Det näst vanligaste avgiftssystemet är att avgiften delas in i nivåer efter insatsernas omfattning (32 procent av kommunerna).

En tredjedel av alla kommuner beräknar hemtjänstavgiften efter utförd tid. Fyra av fem kommuner som beräknar avgiften efter utförd tid har timavgift för hemtjänst.

Hälften av kommunerna beräknar avgiften enligt beviljad tid. Då baseras avgiften på insatsernas omfattning enligt biståndsbeslutet och den äldre betalar avgiften oavsett om insatsen blivit utförd eller inte.

Det finns också kommuner som beräknar avgiften efter utförda, beviljade insatser. Med detta menas att de äldre inte betalar för beviljade insatser som inte utförts till exempel om hemtjänstpersonalen uteblivit. Det förekommer också att serviceinsatser debiteras efter utförd tid och omsorgsinsatser efter beviljad tid, eller vice versa.

Den genomsnittliga timavgiften för alla kommuner är 252 kr, men det finns stor variation i timavgiften.

Trygghetslarm i ordinärt boende

En procent av kommunerna tillhandahåller larmet helt avgiftsfritt.

Vanligast (92 procent) är att ta ut en månadsavgift och ha avgiftsfria uttryckningar.

Vissa tar ut ytterligare avgifter för installation och anslutning eller larmuttryckningar.

Näst vanligast är att ta ut en månadsavgift samt en avgift för uttryckningarna. Utryckningsavgiften ingår alltid i maxtaxan. Avgiften för uttryckningar beräknas ofta efter hemtjänstens timavgift och avgiften den äldre får betala beror därmed på hur länge uttryckningen varat.

Hemsjukvård i kommunal regi

85 procent av kommunerna som bedriver hemsjukvård tar ut en avgift för insatsen. Avgiften ingår då i högkostnads-skyddet.

I övriga kommuner är hemsjukvården avgiftsfri.

Många kommuner har valt att ta en fast månadsavgift eller en fast avgift per besök

Av kartläggningen framkommer också att kommunerna vanligtvis *inte* tillämpar olika timtaxor beroende på vilken typ av tjänst eller tidpunkt som insatsen sker. Avgiftssystemen tar således ingen hänsyn till produktionskostnader. Timtaxan är konstant över dygnet, även om självkostnaden inte är det. Detta medför att insatser som utförs under dag-tid således blir förhållandevis billiga insatser för kommunen att producera, medan insatser som kräver dubbel bemanning och/eller utförs t.ex. nattetid blir förhållandevis dyra.

Här bör nämnas att självkostnadsprincipen syftar på det *totala* avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har således *inte* någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen, om det inte finns lagstöd för något annat.

Utrymmet för ekonomisk särbehandling i avgiftshänseende är enligt likställighetsprincipen begränsat vid likvärdiga kommunala tjänster. Kommunens tillämpning innebär att denna princip inte tillämpas fullt ut.

Förutsättningarna för ekonomisk särbehandling har genom bestämmelserna i Socialtjänstlagens 8 kapitel dock fått en långtgående detaljreglering. D.v.s. en ekonomisk särbehandling behöver ha *direkt* stöd av Socialtjänstlagens 8 kapitel.

3.4.3. Reflektion och slutsatser Hylte kommuns avgiftssystem

Vi noterar tre övergripande utvecklingsområden med nuvarande avgiftssystem:

1. Konstruktionen medför att vissa brukare sannolikt betalar mer än självkostnaden

En kommun får ta ut avgifter för de tjänster och nyttigheter de tillhandahåller enligt Kommunallagen 8 kap. 3b §. Om de väljer att göra det träder självkostnadsprincipen in, den lyder: "kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)". Syftet med självkostnadsprincipen är att förhindra att en kommun utnyttjar sin ofta föreliggande monopolsituation i vinstsyfte. Avsikten är att skydda konsumenterna från monopolprissättning. Därför innebär självkostnadsprincipen ett grundläggande krav på att en kommunal verksamhet inte får gå med vinst.

Exempel: kan vara aktuellt för brukare med hög bruttoinkomst som därmed betalar "maxtaxa", dvs. 1 100 kr, i nivå 1 och som endast har ett fåtal timmar i månaden. Se exempel under avsnitt 3.3.

2. Konstruktioner kan upplevas som orättvis

Brukare i nivå 1 kan ha betydligt fler timmar än brukare i nivå 2/3 och ändå betala en lägre avgift. Brukare i nivå 1 erhåller insatser av servicekaraktär, vilket gör att serviceinsatser kan vara ”billigare” per timme.

Exempel: en brukare med 26 beviljade timmar i nivå 1 betalar en avgift på max 1 100 kr/mån medan en brukare i nivå 3 med 10 beviljade timmar i nivå 3 betalar maxavgift 2 013 kr/mån. Detta trots att det sannolikt är samma personal som utför dessa insatser, d.v.s. ingen skillnad i personalkategori. Viss fördyring i nivå 3 kan dock motiveras av att insatser även utförs kväll/natt/helg.

3. Svår att förklara

En konstruktion med 26 nivåer kan vara svår att förklara för brukaren.

3.5. Förslag på alternativa taxekonstruktioner

Med utgångspunkt i de utvecklingsområden som ovan konstaterats föreslås nedan alternativa taxekonstruktioner. Fördelar och nackdelar för såväl kommunen som för brukarna diskuteras.

3.5.1. Nuläge

I Hylte kommun fanns det per analystillfället 154 brukare med hemtjänst i ordinärt boende. Därutöver fanns 111 brukare med endast trygghetslarm i ordinärt boende.

Avgiftsutrymme	Antal brukare	Konsekvens
Inget avgiftsutrymme	20	Brukarna saknar avgiftsutrymme och kommer inte att påverkas av valet av taxekonstruktion.
Avgiftsutrymme < Maxtaxa	51	Denna grupp kommer delvis att påverkas av valet av taxekonstruktion, beroende antalet beviljade timmar.
Avgiftsutrymme > Maxtaxa	83	Denna grupp påverkas mest av valet av taxekonstruktion.
Totalt	154	

Brukarnas hemtjänstspann fördelar sig enligt följande:

Vårdspann	Antal	Andel
1-3 tim	19	12 %
4-15 tim	34	22 %
16-25 tim	24	16 %
26-40 tim	31	20 %
>41 tim	46	30 %
Totalt	154	100 %

3.5.2. *Alternativ taxekonstruktion - Avgifter per timme*

Konstruktionen har såväl fördelar som nackdelar för brukaren respektive kommunen. Konstruktionen är i enlighet med gällande regelverk och lagstiftning.

- Konstruktionen medför högre avgiftsintäkter för hemtjänst för kommunen. Dock, så snart den enskilde brukaren når avgiftstaket saknas ekonomiska incitament att undvika ytterligare insatser.
- Den medför en högre avgift för brukaren.
- Den är enkel för såväl organisationen som brukarna att förstå och det är möjligt att förutse vilken avgift den enskilde ska betala.
- Modellen medför enklare administrativa processer vid avgiftshandläggning.
- Den bör kunna upplevas som mer rättvis.

Kommunen har idag möjligheter att mäta utförd tid, det vill säga den tid som hemtjänsten verkligen tillbringar med de äldre. Genom befintligt tidmätningssystem går det att registrera faktiskt utförda insatser och tid hos enskilda äldre.

I tabellen nedan presenteras simuleringen av avgifter per timme, där effekten av timpriserna 252 kr och 291 kr framgår. *Simuleringen är gjord utifrån antagandet att alla beviljade timmar utförs.*

Observera att timtaxorna nedan endast är ett förslag för att påvisa effekten av olika val.

Avgift per timme	Intäkt per månad	Analys
252 kr*	191 tkr	Brukaren når maxtaxa vid 7,99 tim Finansieringsgrad 11,8 % Antal brukare som betalar maxtaxa 64 st. Snittavgift 1 239 kr/brukare
291 kr**	194 tkr	Brukaren når maxtaxa vid 6,9 tim Finansieringsgrad 12 % Antal brukare som betalar maxtaxa 66 st. Snittavgift 1 258 kr/brukare

*Genomsnittliga timavgiften i kommunerna, se avsnitt 3.4.2.

** Kommunens självkostnad, vilket är den högsta timtaxan kommunen har rätt att ta ut

Värt att notera:

- Av tabellen ovan går att utläsa att det inte är någon större skillnad i intäkterna mellan timtaxa 252 kr och 291 kr. Att skillnaden inte blir större beror på att det redan vid 252 kr/timme är många som når maxtaxa/avgiftsutrymmet.
- I ovanstående konstruktioner försvinner även risken för att kommunen tar ut högre avgift än självkostnaden.
- I jämförelse med nuvarande taxekonstruktion kommer kommunens intäkter att öka något. Intäktsökningen begränsas dock av att det vid nuvarande konstruktion redan är många brukare som når maxtaxan eller avgiftsutrymmet.

I tabellen nedan presenteras effekten för nuvarande brukarunderlag vid en förändring av taxekonstruktion till en timbaserad:

Timtaxa	252 kr/tim	291 kr/tim
Samma avgift	100	102
Lägre avgift	20	14
Högre avgift	34	38
Totalt	154	154

Av tabellen ovan går att utläsa att ca två tredjedel av brukarna inte skulle påverkas av en förändring av taxekonstruktion till en timbaserad. De som inte påverkas är i första hand brukare som saknar avgiftsutrymme och en del av de som redan idag betalar maxtaxa (brukare med hög bruttoinkomst och omfattande omsorgsbehov). De som kommer att få lägre taxa är i första hand brukare som har mindre omsorgsbehov men som idag betalar en hög taxa på grund av hög inkomst.

3.5.3. Alternativ taxekonstruktion - Avgifter i nivåer

Konstruktionen har såväl fördelar som nackdelar för brukaren respektive kommunen. Konstruktionen är i enlighet med gällande regelverk och lagstiftning.

- Den medför högre intäkter än nuvarande modell, dock lägre än om avgift tas ut per timme.
- Den medför att färre brukare betalar maxtaxa än i konstruktionen där avgift betalas per timme.
- Konstruktionen kan ha en viss ”trappstegseffekt”, dvs. att det för brukare som befinner sig på gränsen mellan två nivåer kan finnas incitament att inte efterfråga utökad hjälp. Å andra sidan kan det även finnas motsatt incitament för brukare som befinner sig i början av en nivå.
- Konstruktion är lättare att förstå och administrera eftersom innehållet i nivåerna är betydligt tydligare än kommunens nuvarande modell.
- Konstruktionen kan vara förvirrande om en brukare befinner sig på gränsen mellan två nivåer och får olika timmar utförda varje månad, då kan avgiften variera kraftigt mellan månaderna.

I tabellen nedan presenteras en simulering av en konstruktion där avgifterna är satta i tre nivåer. *Simuleringen är gjord utifrån antagandet att alla beviljade timmar utförs.*

För brukare med <1 utförd hemtjänsttimme behöver dock andel av timtaxa användas, detta för att kommunen inte ska ta ut en högre avgift än självkostnaden.

Observera att nivåerna och deras uppdelning (antal timmar och nivåavgifter) nedan endast är ett förslag för att påvisa effekten av hur olika val kan påverka utfallet.

Nivåer	Intäkt per månad	Analys
Tre nivåer	176 tkr	Brukaren når maxtaxa vid 16,0 tim
1 till 3 tim – 291 kr		Finansieringsgrad 10,9 %

4 till 15 tim – 1 455 kr
>16 tim – 2 013 kr

Antal brukare som betalar maxtaxa 55
Snittavgift 1 142 kr/brukare

Värt att notera:

- I förslaget med tre nivåer är det färre brukare som når maxtaxa, 55 stycken, än vid simuleringen med timtaxa.
- I jämförelse med nuvarande taxekonstruktion kommer kommunens intäkter sannolikt att öka marginellt. Däremot kommer inte intäkterna att öka lika mycket som vid avgift per timme.

I tabellen nedan presenteras effekten för nuvarande brukarunderlag vid en förändring av taxekonstruktion till någon av de nivåbaserade taxekonstruktionerna som föreslås ovan:

Timtaxa	Tre nivåer
Samma avgift	94
Lägre avgift	30
Högre avgift	30
Totalt	154

Liksom vid den timbaserade taxekonstruktionen skulle en majoritet av nuvarande brukarunderlag inte påverkas av en förändring till nivåbaserad taxekonstruktion (enligt exemplet ovan). Till skillnad från den konstruktion som baserar sig på avgift per timme, skulle dock denna konstruktion innebära lägre avgift för ett större antal brukare.

3.5.4. Avgifter särskilt boende

I simuleringarna ovan har inte brukarna i särskilt boende inkluderats. Utifrån en genomgång av avgiftsutrymmet för de av kommunens brukare som bor i särskilt boende, noteras att kommunen sannolikt skulle öka sin avgiftsintäkt för omsorgen av dessa brukare vid ett byte av konstruktion. Vår bedömning är dock att ökningen skulle vara marginell eftersom en majoritet av brukarna saknar avgiftsutrymme eller har ett begränsat avgiftsutrymme.