

Kommittédirektiv



Avgifter för färdiglagad mat inom
kommunernas äldre- och handikappomsorg

Dir.
2005:15

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2005

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare utses med uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg skall kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt. Utredaren skall vid förslaget utforma utgå från att den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov.

Bakgrund

I propositionen Avgifter inom äldre- och handikappomsorg (prop. 2000/01:149) föreslog regeringen att ett högkostnads- skydd för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen skulle införas. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag (bet 2001/02:SoU3, rskr.2001/02:15). Regleringen har genomförts i två etapper. Den 1 juli 2002 trädde de nya bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) i kraft. I dessa bestämmelser anges bland annat det högsta belopp som kommuner får ta ut i avgift för hemtjänst, dagverksamhet, kommunal hälso- och sjukvård och för sådan bostad som inte omfattas av reglerna i 12 kap. jordabalken (hyreslagen). Bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur kommuner skall beräkna den enskildes avgiftsgrundande inkomst trädde i kraft den 1 januari 2003. Ett syfte med avgiftsreformen var att omsorgstagare med låga pensioner skulle få ett bättre skydd mot höga avgifter. Ett annat syfte var att

minska de stora skillnaderna i avgiftsuttag mellan kommunerna. När en avgift fastställs har den enskilde rätt att förbehålla sig, förutom boendekostnaden, ett lägsta belopp (s.k. minimibelopp) av sina egna medel som skall täcka hans eller hennes normala levnadskostnad. Det totala förbehållsbeloppet består alltså av minimibeloppet och boendekostnaden. Minimibeloppet definieras i 8 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) som en andel av prisbasbeloppet. För ensamstående är det 4 249 kr per månad vid 2005 års nivå.

Avgiftssystemet omfattar också ett högkostnadsskydd i form av en högsta avgift som kommunen får ta ut av den enskilde för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende, dagverksamhet och viss kommunal hälso- och sjukvård (1 576 kr i 2005 års nivå) samt en högsta avgift för bostad i särskilt boende (1 642 kr i 2005 års nivå) i de fall boendekostnaden inte skall fastställas som hyra. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera konsekvenser och effekter av reformen när det gäller såväl kommunernas avgiftssystem som effekterna för enskilda omsorgstagare.

Kostnader för mat

Det som påverkar den enskildes kostnader mest, näst efter boendekostnaden, är avgifter för mat. Högkostnadsskyddet för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen omfattar bland annat hemtjänsten i ordinärt och särskilt boende samt dagverksamhet. Inom dessa verksamheter kan det tillhandahållas såväl hjälp med inköp och tillredning av mat som färdiglagad mat, dvs. mat som tillagats i storkök eller restaurang. Av tidigare lagstiftningsärenden framgår vad som skall ingå i hemtjänsten (se t.ex. prop. 1997/98:113 s. 121, prop. 1996/97:124 s.84 ff. och prop. 2000/01:149 s. 23). Bland annat kan serviceavgifter som hjälp med inköp och tillredning av mat i hemmet samt distribution beviljas som hemtjänstinsats. Det innebär att en enskild som beviljats hemtjänst med sådana serviceavgifter betalar för dessa inom ramen för hemtjänstavgiften. Utöver avgiften för hemtjänst skall den enskilde betala för råvarorna. Väljer kommunen i stället att tillhandahålla färdiglagad mat

ingår distribution och eventuell uppvärmning av maten i hemmet i hemtjänstavgiften. Den enskilde får dock själv betala för den färdiglagade maten enligt den avgift kommunen fastställt med stöd av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Minimibeloppet har beräknats med ledning av uppgifter från Konsumentverkets så kallade hushållsbudget och avser således schabloniserade normalkostnader för personer som är 61 år och äldre och inte enskilda äldres faktiska levnadskostnader. Har äldre fördyrad kost skall kommunen höja nivån på minimibeloppet i skäligen omfattning. Om kommunen tillhandahåller färdiglagad mat och om kostnaden ingår antingen i avgiften för hemtjänst eller dagverksamhet eller i avgiften eller hyran för bostad i särskilt boende kan kommunen sänka den enskildes förbehållsbelopp.

Socialstyrelsens rapporter

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att fram till den 31 mars 2007 följa och utvärdera de nya bestämmelserna om avgifter i socialtjänsten. Den första rapporten från Socialstyrelsen överlämnades till regeringen den 17 mars 2003 (dnr S2003/2799/ST) och bygger på en enkätstudie, en genomgång av frågor om reformen som kommit in till Socialstyrelsen samt en analys av alla länsrätts- och kammarrättsdomar som meddelats under perioden 1 juli–31 december 2002. Rapporten visar att avgiftsreformen i stort fått avsedd verkan och att måluppfyllelsen är god. Som en effekt av avgiftsreformens bestämmelser om förbehållsbelopp och om hur kommunerna skall beräkna den enskildes avgiftsgrundande inkomst har antalet personer som befriats från hemtjänstavgift ökat kraftigt, från 14 till 34 procent.

Före avgiftsreformen var det relativt vanligt att kommunerna tillämpade ”helinackorderingsavgift”, dvs. omvårdnad, boende och mat ingick i avgiften. De nya bestämmelserna har enligt Socialstyrelsens bedömning inneburit ett kraftigt incitament för att dela upp helinackorderingsavgiften i tre olika poster: hemtjänstavgift, hyra och matavgift. Av förarbetena framgår att kommunen kan välja att lägga in avgiften för färdiglagad mat i

hemtjänsttaxan. Kommunen får dock sammanlagt inte ta ut mer i avgift än som motsvarar nivån på högkostnadsskyddet. Tillhandahåller kommunen färdiglagad mat kan kommunen i stället sänka den enskildes minimibelopp med motsvarande beräknade summa för livsmedel i Konsumentverkets hushållsbudget (prop. 2000/01:149, s. 40 f.).

Rapporten pekar på att samtliga kommuner lägger avgiften för färdiglagad mat utanför hemtjänstavgiften, vilket tidigare inte var fallet. Reglerna om höjning av förbehållsbeloppet är gynnande för vissa personer som köper färdiglagad mat från kommunen. För personer med inkomster lägre än nivån på förbehållsbeloppet är dock de nya reglerna sämre än tidigare. Enligt Socialstyrelsens rapport jämkar nästan en tredjedel av kommunerna matavgiften i särskilt boende. Många kommuner som tidigare jämkade avgiften för mat har dock upphört att jämkas med motivet att det strider mot kommunallagens (1991:900) likställighetsprincip. Avgiftsbestämmelsen i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen utgör i sig dock inget hinder mot att ha differentierade taxor, tvärtom föreskrivs att kommuner får ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Av praxis på området följer att avgifter får differentieras efter en persons betalningsförmåga förutsatt att differentieringen sker efter objektiva och sakliga grunder och att självkostnadsprincipen inte åsidosätts (RÅ 1970 ref. 11 och RÅ 2001 ref. 71). När det gäller vad som får anses rymmas i skälighetsrekvisitet har regeringen uttalat att avgifterna inte får vara så betungande att den enskilde avstår från att delta i verksamheten (prop. 1993/94:11 s. 50).

Socialstyrelsens rapport från 2004 omfattar två enkäter. Den ena är rikstäckande och avser att belysa de aktuella förhållandena på kommunnivå per den 1 januari 2004. Den andra enkäten avser avgift för sex typhushåll i ett riksrepresentativt urval om 93 kommuner.

Avgifterna för kost (matlåda) i ordinärt boende har i flertalet kommuner legat på samma nivå mellan januari 2003 och januari 2004, eller höjts ungefär motsvarande livsmedelsprisindex. Medianavgiften var 41 kr per måltid, men variationerna var stora och spridningen mellan högsta och lägsta matavgift varie-

rade mellan kommunerna, från ca 20 kr per måltid till drygt 50 kr per måltid.

Medianavgiften för kost i särskilt boende i januari 2004 var 2 418 kr per månad, vilket ger en avgift på ca 80 kr per dygn. Även här var spridningen stor och varierade med ungefär 2 000 kr mellan högsta och lägsta avgift i kommunerna.

Pensionärer med låga inkomster riskerar, när avgiften för mat är betald, att hamna under nivån för försörjningsstödet riksnorm. Riksnormen, som beslutas av riksdagen, används vid bedömning av rätt att få försörjningsstöd, som är tänkt att vara ett kortvarigt bistånd vid tillfälliga inkomstbortfall. Socialstyrelsens uppföljning visar att ungefär hälften av de äldre som berörs inte är berättigade till bostadstillägg för pensionärer eftersom de har en förmögenhet som överstiger 100 000 kr. Att pensionärer med låga inkomster riskerar att få mindre kvar än förbehållsbeloppet beror främst på att avgifterna för mat i flertalet kommuner klart överstiger de livsmedelskostnader som ligger till grund för beräkningen av minimibeloppet. Såväl minimibeloppet som riksnormen utgår från Konsumentverkets hushållsbudget vid beräkningen av skälig kostnad för livsmedel (1 200 kr per månad för år 2005).

I kommunernas kommentarer till Socialstyrelsens undersökning från år 2004, liksom i svaren på vissa av enkätfrågorna, framkommer att det finns oklarheter i lagstiftningen, som också medfört att kommunerna hanterar vissa avgifter olika. Tydligast gäller detta frågan om avgift för mat är jämkningsbar eller ej, och i så fall vilken del av avgiften som kan jämkas.

Lagrådet

Socialstyrelsen har i Meddelandeblad nr 9/2002 uppmärksammat att lagstiftningen inte ger någon vägledning när det gäller avgifter för mat och att det inte finns någon rättspraxis som klargör om kommunallagens bestämmelser om likställighet hindrar kommunerna från att differentiera matavgiften utifrån den enskildes betalningsförmåga.

I ett lagförslag som regeringen inhämtade Lagrådets yttrande över (dnr S2004/149/ST) föreslogs att om det finns särskilda

skäl i ett enskilt fall får avgiften för färdiglagad mat och annan liknande social tjänst inom äldre- och handikappomsorgen enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen jämkas. Syftet med förslaget var bland annat att i lag reglera kommuners möjligheter att jämka i ett enskilt fall. Lagrådet uttalade att det behov av jämkning som kan finnas hellre borde tillgodoses genom att respektive kommun väljer att bygga ut sina taxebestämmelser med jämkningsregler. Regeringen fann med hänvisning till Lagrådets bedömning ingen anledning att gå vidare med regler om jämkning. Regeringen gör, med hänsyn till Lagrådets yttrande, bedömningen att det redan i dag går att jämka avgifter för färdiglagad mat eftersom det står kommunerna fritt att ta in en jämkningsbestämmelse i sina taxebestämmelser.

Problematiken kring avgiftshanteringen kvarstår dock. Avgiften för färdiglagad mat omfattas av både högkostnadsskyddet (distribution och uppvärmning i hemmet) och av avgiftsbestämmelsen i 8 kap 2 § socialtjänstlagen (råvaror och tillagning i storkök). Lagrådet har i sitt yttrande (dnr S2004/149/ST) uttalat att *”det inte genomgående ter sig alldeles enkelt att i praktisk avgiftshantering göra klar åtskillnad mellan vad som ingår i respektive faller utanför hemtjänstbegreppet i situationer då färdiglagad mat tillhandahålls omsorgstagarna genom kommunens försorg”*.

Det är angeläget att den osäkerhet som råder kring beräkning av avgifter för färdiglagad mat undanröjs och att systemet görs mer enhetligt och enklare att hantera.

Uppdraget

En särskild utredare utses med uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat skall kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt inom kommunernas äldre- och handikappomsorg. Om utredaren finner det möjligt bör beräkningen av avgiften för färdiglagad mat inklusive distribution och uppvärmning omfattas av ett och samma avgiftssystem. Utredaren skall vid förslagets utformning utgå från att den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov.

Utredaren skall också analysera om det finns behov av författningsändringar, och i så fall lägga fram fullständiga förslag till sådana. Utredaren kan även föreslå andra åtgärder.

Utredaren skall i sitt arbete samråda med dem som berörs, t.ex. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren skall också beräkna eventuella ekonomiska konsekvenser av förslaget för den enskilde och för kommunen. Om förslaget kan förväntas leda till kostnadsökningar eller intäktsbortfall för staten eller kommunerna, skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras inom ramen för högkostnadsskyddet.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2005.

(Socialdepartementet)