

Äldreomsorg och avgiftsproblem*^{*}

Det nuvarande avgiftssystemet inom äldreomsorgen har bidragit till bristsituationer och en "säljarens" marknad. I denna artikel granskar Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson trygghetsabonnemanget inom hemtjänsten och skisserar hur ett avgiftssystem som syftar till ökat kostnadsmedvetande och förbättrad resursfördelning skulle kunna utformas. Grundtanken är också att avgifterna för dem som bor på ålderdomshem och avgifterna för dem som bor kvar i det egna hemmet och får hemtjänst skall samordnas, så att den enskilde ges information om den faktiska relationen mellan kostnaderna för de båda omsorgsformerna.

I en artikel i *Ekonomisk Debatt* Nr 7/1987 uppmärksammade vi ett antal problem inom den kommunala äldreomsorgen. Vår utgångspunkt var att se äldreomsorgen ur ett resursfördelningsperspektiv och belysa den med hjälp av ekonomisk teori för produktions- och konsumtionsval. Slutsatsen blev att angivna val registrerades på ett sådant sätt att resursfördelningen blev långt ifrån optimal. Vi uppmärksammade brister i statsbidragskonstruktionen, huvudmannaskap, kostnads-kalkyler och informationsspridning.

I artikeln lät vi valet av omsorgsform stå mellan servicehus med helinackordering (ålderdomshem) och hemmaboende med hemtjänst. Visst existerar mellanformer men dels utgör de nämnda huvudalternativen i den svenska modellen, dels

bedömer vi att de väsentliga slutsatserna kan hemföras under denna förenkling. Också fortsättningsvis låter vi det principiella valet stå mellan dessa huvudalternativ.

Föreliggande artikel behandlar ytterligare ett försummat område inom äldreomsorgen, nämligen avgiftspolitik. Vi granskar avgiftssättningen inom hemtjänsten. Organisationsförändringar och ändringar i avgiftskonstruktionen har här gått hand i hand. De förra har varit de primära medan de senare mest har betraktats som anpassningar i sammanhanget. Vi menar att detta är ett missgrepp. Skälet är att avgifter fyller ett antal funktioner. Enbart ett par av dessa har väglett avgiftspolitik, om de över huvudtaget har uppmärksammats. Genom att fokusera avgiftsförändringarna i samband med or-

*Fil dr PER GUNNAR EDEBALK
och fil dr JAN PETERSSON är båda
verksamma vid Socialhögskolan,
Lunds universitet.*

* Artikeln bygger på vår rapport till National-ekonomiska foreningens symposium "Offentlig produktion under konkurrens-prissättningsfrågorna" den 7-8 juni 1990 i Stockholm.

ganisationsförändringarna inom hemtjänsten, och inte tvärtom, tror vi oss ge ökad förståelse för "självlära följer" som negligerats på grund av bristande ekonomisk medvetenhet.

Innan vi specifikt går in på avgiftsproblematiken vill vi ge en övergripande bild av den svenska hemtjänsten och dess förändring.

En bakgrundsbeskrivning

Med åldrande följer att viktiga kroppsfunktioner börjar svikta. I regel sker detta gradvis och i en given riktning. Äldreomsorgens uppgift i sammanhanget är att stödja de åldrande så att de så länge som möjligt kan leva sitt vanliga liv, och när så inte längre går, ge möjlighet till ett värdigt avsked i en trygg miljö. I den generella omsorgstanken ligger också motivet för att subventionera verksamheten.

I ett resurssvagt samhälle ger inte den offentliga omsorgen stöd förrän funktionsnedsättning gått långt och kanske enbart om annan hjälp inte finns till hands. Detta karaktäriserade 1950-talets Sverige. Ålderdomshemmen, den närmast alenarådande hjälpinsatsen, var till för dem med omfattande funktionsnedsättningar, människor som dessutom saknade hjälp av anhöriga i detta skede av livet. Det låg länge en fattigvårdsstämpel över äldreomsorgen.

Under 1960-talet skedde en förändring. Den ekonomiska tillväxten gav utrymme för en ambitionshöjning – ålderdomshemmen moderniserades. Men denna tog sig också uttryck i att man gav offentlig hjälp i ett tidigare skede av livet. Det naturliga är då att ge sådan i hemmet. För detta institutionaliserades hemhjälp, vilken tidigare funnits som frivillig social verksamhet bl a i Röda Korsets och enskilda kvinnoföreningars regi.

Kring mitten av 1960-talet markerade statsmakterna sin prioritering genom att statsbidrag på 35 procent infördes för kommunernas hemhjälpkostnader för

äldre. Samtidigt slopades statsbidragen till ålderdomshem. Lösningen kunde på sätt och vis ses som rationell. Tänker man sig en gradvis funktionsnedsättning visar ekonomiska studier att givet vårdambition är hemtjänst samhällsekonomiskt billigast vid låga grader av funktionsnedsättningar. När graden av funktionsnedsättning ökar inträder en brytpunkt efter vilken omfattande insatser samlade på ett ålderdomshem blir det samhällsekonomiskt billigaste alternativet (DsFi 1985:11). Statsbidrag enbart till hemtjänst fungerar korrekt i ett skede där man vill uppmuntra tidiga insatser, dvs öka ambitionen.

Det följande decenniet markerade emellertid en helt ny inriktning. Statsbidragsreglerna gav en stark kvantitativ stimulans åt den sociala hemtjänsten och en hemmaboendeideologi fick allt starkare fotfäste. Hemmaboende med hemtjänst är att föredra i närmast alla skeenden av åldrandet, anses det. Tre viktiga förändringar följer samtidigt med denna inriktning.

1. Genom att ett större antal mycket gamla ges möjlighet att bo kvar hemma får *arbetsuppgifterna* för vårdbiträden ett delvis nytt innehåll. Det vårdande inslaget ökar på bekostnad av ett mera serviceinriktat. Detta medför också nya krav på utbildning av personalen och samordning med landstingens sjukvård.
2. Från 1976 övergår majoriteten av vårdbiträdena till *månadsanställning* från att tidigare ha varit timanställda. Härigenom blev resor till och från vårdtagarna en kostnad som belastade kommunerna medan de tidigare till en del hade "betalts" av vårdbiträdena själva. Likaså uppstod en fördyring av arbetskraftsanvändningen främst genom att risken för spiltid ökade till följd av de samordnings- och planeringsproblem som tillkom.

3. Inom den expanderande hemhjälsorganisationen utvecklas vidare nya *arbetsorganisationsmodeller*. Man går över till arbete i grupp (vårdlag), delvis som en följd av månadsanställningen, delvis p g a behov att öka flexibiliteten. Parallellt kom också tendenser till specialisering att skönjas i form av matpatruller, lägningspatruller och liknande (Gough [1987]).

Om 1970-talet kan ses som en expansionsfas kan 1980-talet betraktas som en förvaltningsfas. Med en kärvare ekonomi, såväl i kommuner som i samhället totalt, avtar den snabba expansionen. Trots en växande andel åldringar minskar rentav antalet vårdtagare. Antalet hemtjänst-timmar per pensionär ökar emellertid.

Det som bla kännetecknat diskussionen om 1980-talets hemtjänst är en fokusering kring vårdbiträdenas arbetsituation. Stundtals har det varit mycket svårt att rekrytera vårdbiträden och personalomsättningen har varit betydande. För riket totalt uppgår den till ca 25 procent per år (*Socialstyrelsen redovisar 1988:7*). Arbetssskador, ofta i form av belastningsskador, har en hög frekvens och vårdbiträdenas frånvaro p g a sjukdom och arbetssskador överstiger klart arbetsmarknadsgenomsnittet.

Sett mot ovanstående bakgrund har under 1980-talet frågor kring hemtjänstens kvalitet och effektivitet aktualiserats (DsFi 1985:11 och DsFi 1987:6). I detta sammanhang är avgiftssättningen en av politiker och "hemmaboendeideologer" ofta förbisedd faktor.

Om vi systematiserar de organisationsformer för verksamheten som förekommit och för närvarande förekommer blir dessa:

1. Timrelaterad omsorg.
2. Nivårelaterad omsorg (hög, medel- och låg nivå).
3. Trygghetsabonnemang (ospecificerad timtilldelning).

Av formerna är nivårelaterad omsorg den mest vanliga. Övergång till denna följde på förändringen av arbetsorganisationen. Ett antal kommuner har emellertid gått över till den tredje formen. I Sydsvenska märks Helsingborg och Malmö. Trygghetsabonnemanget kan sägas vara avpassat för en storskalig verksamhet där honnorsordet för arbetsformen är *flexibilitet*. Med organisationsförändringarna har följt förändringar i avgiftssättningen.

Avgifters funktioner

På avgifter ställs ofta ett flertal krav. De kan tänkas fylla åtminstone tre funktioner, nämligen att vara:

1. Informationsbärare.
2. Ransoneringsinstrument.
3. Finansieringskälla.

Med informationsbärare avses en samhällsekonomisk funktion. Avgifter kan främja ett kostnadsmedvetande genom att ge konsumenterna information om vad nyttigheter verkligen kostar. Givet denna information kan konsumenten jämföra kostnaden med det bedömda värdet av nyttigheten och genom sin konsumtion i sin tur ge producenten/tillhandahållaren information om detta värde. Den växelverkande processen befrämjar under vissa förutsättningar ett effektivt resursutnyttjande vars resultat är en sammansättning av nyttigheter som ger största möjliga välfärd.

Är avgifter rörliga kommer de också att fungera som tekniskt sett perfekta ransoneringsinstrument. Detta kan ses som en samhällsekonomisk viktig funktion. Fördelning enligt marknadsprincipen anses emellertid ibland stå i motsats till uppfattningar om en "rättvis" fördelning. En större eller mindre del av ransoneringen läggs då på köer och administrativa metoder och subventionselement tillämpas.

Slutligen är avgifter en finansieringskälla. Denna funktion är ofta okompl-

rad när avgifter är marknadsbestämda. Vid subventionering försvåras uppgiften, då delfinansieringar av annat slag måste tillkomma. Här kan en kameral inställning stå i motsatsställning till en fördelningspolitisk ambition. Den accentueras om staten står för den politiska formuleringen och kommuner för tillhandahållandefunktionen som inom äldreomsorgen. Statsbidrag är tänkta att fungera som den överbryggande länken i sammanhanget.

Ser vi till äldreomsorgen är subventionering en realitet, och av flertalet medborgare bedomd som en önskvärd sådan. Nu är det emellertid inte så att en subventionering upphaver alla möjligheter för avgifter att uppfylla avgiftsfunktionerna. Detta tycks emellertid vara en insikt som beslutsfattare inom hemtjänsten är skäligen okunniga om när avgiftspolitik utformas. Vi vill gå så långt att vi hävdar att stora delar av dagens "missnöje" med hemtjänsten kan hänföras till en bristande insikt i hur gällande avgiftskonstruktioner "löser" de två först nämnda funktionerna ovan.

Den kommunala avgiftssättningens förutsättningar

Den kommunala avgiftssättningen är inte fri. En svag styrning finns i de rekommendationer som Kommunförbundet ger ut. Men styrningen är uppenbarligen i avtagande. En starkare styrning ges av rättspraxis. Här bör två principer för kommunal verksamhet i allmänhet uppmärksammas (Bohlin [1984]).

Självkostnadsprincipen innebär att avgifter inte väsentligt får överskjuta kommunens kostnader för ifrågavarande verksamhet. Ett annat sätt att uttrycka detta är att vinst på en verksamhet skall undvikas.

Likställighetsprincipen innebär att kommunerna inte får sätta avgifter så att vissa kommunmedlemmar godtyckligt gynnas eller missgynnas i förhållande till andra. Avgiftsdifferentiering är tillåten

endast om det finns en objektiv grund härför som tex inkomstrelatering.

Utöver att vara styrd av de här uppställda principerna regleras avgiftssättningen inom den kommunala äldreomsorgen sedan 1982 i Socialtjänstlagen. Socialtjänstlagen ger kommunerna en förhållandevis stor frihet i avgiftssättningen. Enligt den relevanta paragrafen får kommunen för plats i förskola eller i fritidshem, färdtjänst, social hemhjälp, boende i servicehus eller annan liknande social tjänst ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer.

Avgiftskonstruktioner inom hemtjänsten

Kommuner har som framgått stor frihet att själva bestämma avgiftsutformningen inom hemtjänsten, avgifter som i genomsnitt subventioneras till något över 90 procent. Ursprungligen utgick avgifter vanligen strikt efter konsumerade hemhjälpstimmor (i undantagsfall kunde hemtjänsten vara gratis). Mot slutet av 1970-talet började vissa kommuner införa en modell enligt vilken avgifter inte längre baserades på exakta hemhjälpstimmor utan på nivån av omsorg. Det blev vanligt att skilja mellan hög, medelhög och låg omsorgsinsats. Denna modell rekommenderas sedan 1981 av Kommunförbundet (Svenska kommunförbundet [1981]). Med hög omsorgsinsats menas att 26 timmar eller mer utgår under en månad. En medelhög insats ligger i intervallet 10-25 timmar, och den låga insatsen motsvarar upp till ca 9 timmar per månad (Svenska kommunförbundet [1989]). Skälet till att överge timtaxan var att avgiftsmodellen bättre skulle passa organisatoriska förändringar och göra hemtjänstsystemet mer flexibelt. Ett annat skäl sammanhänger med de finansiella påfrestningarna i den offentliga sektorn.

Utvecklingen under 1980-talet har lett till att vissa kommuner tagit ytterligare ett steg och infört en fast månadsavgift obe-

roende av nivå på omsorgen. Omsorgstagaren tecknar i detta fall ett trygghetsabonnemang. Detta omfattar i princip omsorg, omvårdnad och hemservice. Abonnemangsavgiften är oberoende av omsorgsbehov och den återspeglar inte den hjälp den enskilde erhåller. I likhet med avgifter baserade på timmar eller omsorgsnivåer är abonnemangsavgiften normalt inkomstrelaterad. I sina rekommendationer anpassar Kommunförbundet i detta avseende taxan efter förändringar i folkpensionsbelopp, skattebestämmelser och basbelopp.

Systematiserar vi och relaterar avgiftsformerna till de tre ovan uppräknade organisationsformerna erhåller vi med samma ordning följande:

1. Timtaxa.
2. Nivårelaterad månadsavgift.
3. Månatlig abonnemangsavgift.

Trygghetsabonnemang och tillträdesproblematik

Som tidigare nämnts täcker avgifterna knappt tio procent av hemtjänstkostnaderna. En följd av subventioner kan vara att överskottsefterfrågan uppstår och att tjänsterna blir föremål för administrativ ransonering. Inom den sociala sektorn formuleras denna ransonering vanligen i termer av berättigande eller icke berättigande, dvs tillträdet begränsas. Hemtjänsten är inget undantag.

När timtaxa överges fordjupas emellertid ransoneringsproblemet genom att även tilldelningen blir administrativ då man väl är *inne* i systemet. Med trygghetsabonnemang har problemet ställts på sin spets. Alla delar av ransoneringen läggs, åtminstone teoretiskt, i händerna på tillhandahållaren. Det är inte heller längre säkert att en person som är berättigad till en tjänst *vill* konsumera den, trots subventionering. Låt oss utveckla dessa resonemang. Utgångspunkten blir att belysa hemtjänstens beslutsprocess närmare och

ta trygghetsabonnemanget, den moder-naste konstruktionen, under närmare granskning.

Beslutet att ansöka om hemtjänst kan ses som ett ekonomiskt problem. Den som anser sig ha behov av hjälp relaterar värdet av de förväntade tjänsterna till den givna avgiften. Tidshorizonten är en månad. Vid tillfälliga korttidsbehov tillämpas i vissa kommuner lägre taxa. Den enskildes värdering av hemtjänstens insatser kommer att bero *dels* på det antal hemtjänsttimmar man förväntas erhålla (ej som garanti men som genomsnitt), *dels* på den individuella värderingen av den försäkring som ingår i just trygghetsabonnemanget (implicit ligger här den existerande möjligheten att utnyttja anhöriga). Försäkring innebär att individen (åldringen) kan få extra hjälp utan extra kostnad om behoven ökar, men också, som i Helsingborg och Malmö, att man automatiskt är berättigad till trygghetsalarm. Häri ligger en förändring i hemtjänstens innehåll som påskyndat utvecklingen mot trygghetsabonnemanget. Beträffande beslutet att ansöka sker ett första urval i att endast de ansöker som anser att värdet av förväntade hemhjälpstimmor (försäkringseffekten inräknad) överstiger den fasta avgiften.

Beslutet att ansöka om hemtjänst är självklart knutet till informationen om densamma. Socialtjänstens lagstadgade uppgift att handha en uppsökande verksamhet, lägger informationsbördan på de sociala myndigheterna. Därutöver bör dessa försöka *påverka* enskilda beslut, så att väsentliga behov tillgodoses, dock utan att kränka de aldres integritet – en svår uppgift, där äldrekollektivets genomsnittliga levnadsvanor är utgångspunkt för bedömningen. Samtidigt måste emellertid de äldres enskilda uppfattningar efter diskussion få gälla. Tvångssanktioner rymms inte inom Socialtjänstlagen. Vid demens tillförs problemet med påverkan en mer komplicerad dimension.

Lämnar vi konsumtionsvalets initial-

ram måste också *tillhandahållarens förutsättningar* belysas ty i dessa ligger en selektionsmekanism och en precisering av information. Givet kostnader och finansiella resurser vet hemtjänstassistenter, som är de administrativa handläggarna, ungefär hur många hjälptimmar som totalt kan presteras inom verksamheten. Ransoneringsbehovet medför inledningsvis att hemtjänsten måste bestämma hur många som kan anses berättigade till hjälp. Behovet bland kommunens äldre (approximativt relaterat till ålder) ger riktlinjer för insatser per åldring och är den viktigaste variabeln när berättigandet fastställs. Som vi har konstaterat kan dock vissa berättigade ha beslutat sig för att inte ansöka om hemtjänst. Ransoneringsring innebär att en "behovströskel" fastställs. Den som har passerat tröskeln erbjuds hemtjänst och ges också en viss möjlighet att förhandla med hemtjänstassistenten om det genomsnittliga antalet hemtjänsttimmar som skall presteras. Några garantier rörande detta antal kan dock ej lämnas vid trygghetsabonnemang, som skall vara ett flexibelt system. Argumentet för flexibilitet är att insatserna med omedelbar verkan kan trappas upp. En nackdel är att man kan få vänta eller få önskemål bortsorterade när systemet är överbelastat.

Det finns ett speciellt informationsproblem förbundet med att bestämma vem som är berättigad. För det första är hemtjänsten subventionerad. Genom den fasta månadsavgiften blir vidare extra hemhjälpstid gratis för den berättigade. Detta ger upphov till det incitamentsproblem som brukar benämnas "moral hazard". I försäkringsteoretisk mening är innebörden häri att den försäkrade kan påverka riskutfallet. I detta sammanhang innebär det att den sökande kan ha anledning att överdriva sina hjälpbehov eller underskatta möjlig hjälp från släktingar, vänner och andra.

Beslutet att anta erbjuden hemtjänst är för de flesta åldringar sannolikt okompli-

cerat. Vissa kan emellertid anse att den bestämda genomsnittliga hjälpomfattningen som erbjuds är alltför låg (eller anorlunda uttryckt avgiften alltför hög) och vill därför inte teckna abonnemang. De som under dessa betingelser avstår från hjälp, trots att de är berättigade, gör det formellt sett av egen "fri vilja". Med abonnemangskonstruktionen har emellertid denna möjlighet, eller kanske snarare risk, ökat. Abonnemangavgiften läggs av finansiella skäl på en nivå som måste betraktas som hög för äldre med ringa hjälpbehov, tex av bara städning. När tex Malmö 1983 gick över från tre omsorgsnivåer med tre taxor till abonnemang och enhetstaxa, lämnade ca 2 300 av de berättigade hemtjänsten. Merparten var personer som nu ansåg att det blev för dyrt att erhålla en ringa och osäker städning genom hemtjänsten.

Avslutningsvis kan man konstatera att ett system med trygghetsabonnemang jämfört med ett där avgiften timgraderas gynnar dem med:

1. Hög bedömd behovsnivå.
2. Hög individuell kostnad för alternativ hjälp (det är svårt att få hjälp från andra).
3. Hög riskaversion (individen sätter stort värde på försäkringseffekten).

Att individer med ovanstående förutsättningar och egenskaper gynnas och de med de motsatta missgynnas eller förhindras tillträde till systemet kan kanske ses som en "acceptabel" effekt av trygghetsabonnemang. De med störst behov, de mest isolerade och de oroligaste prioriteras. Häri finner vi sannolikt en viktig ransoneringsuppfattning bakom tillkomsten av trygghetsabonnemang.

Abonnemang och nolltaxa

Vid trygghetsabonnemang betalar de som ansluts till systemet en fast avgift. Detta innebär att om extra hemhjälpstid konsu-

meras så utgår inte någon särskild avgift härför. Det uppstår ett *nolltaxeproblem*. Låt oss precisera dess följder.

På kort sikt är den utbudna timvolymen inom hemtjänsten relativt fastlåst, den fördelas under en viss period efter bedömda behov. För den enskilde är det emellertid normalt en fördel att önska ett närmast obegränsat antal timmar eftersom extra tid kan tillgodose service- och omsorgsbehov *utan extra kostnad*. Följden är att övrefterfrågan på hemtjänsttid blir en normal företeelse samtidigt som utbudet är givet. Balans mellan utbud och efterfrågan erhålls endast då abonnemangsvgiften och "tröskeln" är så höga att de relativt fåtaliga personer som då ansluts till hemtjänstsystemet får samtliga sina önskemål tillgodosedda.

Den som väl är inne i systemet får följaktligen felaktiga signaler. Trots att ytterligare hemtjänstinsatser kan vara förbundna med en hög samhällsekonomisk merkostnad når denna information inte den enskilde via avgiftssystemet. Detta kan konkret innebära att, trots en hög grad av funktionsnedsättning, den enskilde (och dennes anhöriga) motsätter sig en i övrigt kanske önskvärd flyttning till ålderdomshem. Avgiftssystemet kan alltså ge en skev incitamentsstruktur. Socialförvaltning och politiker kan i sin tur feltolka de äldres önskemål av samma skäl. Man får fel signaler för den mer övergripande resursfördelningen både vad avser äldreomsorgens sammansättning och äldreomsorgens omfattning i relation till andra nyttigheter.

En konsekvens av en nolltaxa inom systemet (avsaknaden av en rörlig avgift) är vidare att konsumenten får en svag position. Man får vad som brukar kallas "säljarens marknad". Producentens svarar ensidigt för ransoneringen av den relativt knappa hemtjänsttiden i enlighet med behovskriterier som den ställt upp. Ett konsumentmissnöje kan därför uppstå, vars styrka blir beroende av efterfrågeöverskottets storlek. På mer eller mindre goda

grunder kan också vissa konsumenter vid inbördes jämförelser känna sig orättvist behandlade jämfört med andra.

De mera absurda övertonerna härvidlag känner hemtjänsten sig emellertid sannolikt föranlåten att eliminera. Sålunda tillämpar både Helsingborg och Malmö en efterhandskontroll som innebär att de som inte fått någon hjälp alls under en månad ej debiteras någon avgift. Ett annat konkret exempel på att konsumentinflyandet minskar när hemtjänstverksamheten organiseras storskaligt är att två prestationstimmar såväl kan bestå av att två vårdbiträden arbetar samtidigt under en timme som att ett vårdbitrade arbetar ensamt under två timmar. Omsorgstagaren får anpassa sig efter systemets tillfälliga möjligheter. Det ligger naturligtvis också en risk i att omsorgstagare med låga behov och få omsorgstimmar, som gärna ser dessa utspridda, får finna sig i motsatsen.

Konsumentmissnöjet har sin spegelbild i att ett missnöje bland vårdbiträden lätt uppkommer eftersom konsumenternas övrefterfrågan riktas mot dem. Personalen kan känna att de inte "räcker till". Man har ingen exakt tilldelning för varje person, som man kan försvara sig med. I Malmö, där trygghetsabonnemang tillämpas, talas det om värdet av att hemtjänstens nya konstruktion förs ut till omsorgstagarna för att minska nämnda negativa följder.

Även kostnadskontroll försvåras vid nolltaxa. Vid timtaxa redovisas "effektiv" tid för vårdbitradena. Det finns en press på att varje dags arbete skall innehålla så många egentliga omsorgstimmar som möjligt. Omsorgstagarna som betalar efter erhållen hjälp medverkar också i kostnadskontrollen.

Abonnemang och finansiella överväganden

En kanske något dold, men ändå ursprunglig tanke är att övergången till

abonnemangsavgift kan förbättra kommunens finansiella situation. Det förhåller sig så att kommunen vid en sådan övergång kan tjäna på dem som erhåller liten omsorg men kanske vill ha tryggheten. Dessa bidrar mer till verksamheten än vad de bedöms kosta (inklusive statsbidrag) för kommunerna. Därmed subventionerar de i realiteten också andra äldre med omfattande behov.

Att finansiella överväganden har blivit allt tydligare beror bl a på hemtjänstens allmänna omvandling. Inte minst gäller detta också i relation till ålderdomshemmen. Hemtjänsten har kommit att ta över tyngre vårdfall från ålderdomshemmen med den ideologiförskjutning som har förelegat. Generellt har kostnaderna för hemtjänstens utbyggnad kommit att underskattas. Resekostnader har skjutit i höjden och sjukhusanpassning av omsorgstagares lägenheter har blivit en resursdryg arbetsmiljöfråga.

Att man känner sig finansiellt trängd inom hemtjänsten har föranlett politiker att vilja genomföra mer genomgripande förändringar. Man talar inte bara om en omfördelning mellan de omsorgsbehövande. Man talar också om en "utglesning" av mindre angelägna behov, d v s uttrycker önskemål om att vissa omsorgstagare bör lämna systemet. De man tänker sig är omsorgstagare vars behov svarar mot en "låg omsorgsinsats" för att hämta en beteckning från omsorgsnivåkonstruktionen. De personer det här rör sig om är tex de som bara har behov av städning eller av hjälp att handla. I en sådan process är en abonnemangsavgift synnerligen behjälplig. Den gör att de med låga behov börjar tvivla över om de har råd. Väljer någon att avstå från hjälp sker det också "frivilligt".

Utkast till ett nytt avgiftssystem

Ett nytt avgiftssystem inom den öppna äldreomsorgen kan för det första inte diskuteras utan att hänsyn tas till avgiftssys-

temet inom huvudalternativet, d v s att bo på ålderdomshem. För att rollen som informationsbärare skall fungera måste avgifterna i båda alternativen återspegla samhällsekonomiska kostnader.

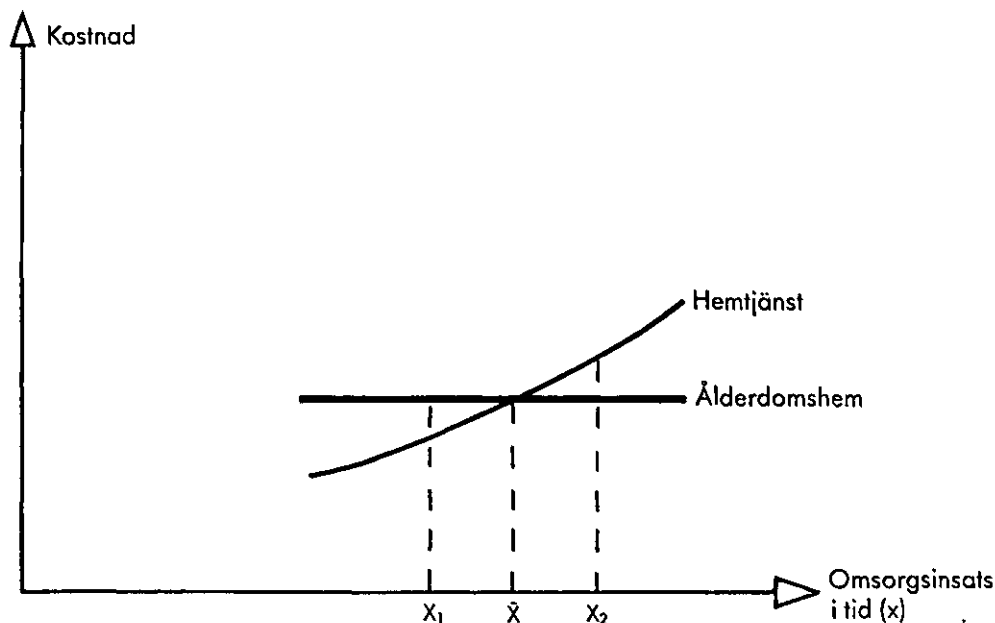
Det är uppenbart att resursfördelningen inom äldreomsorgen har varit ineffektiv. Sedan mitten av 1960-talet har statsmakterna understött hemmaboende med hemtjänst genom fördelaktiga statliga bostadslån och genom statsbidrag till hemtjänstinsatser. För de hemmaboende har dessutom bostadsbidrag funnits som stödform. Några statliga stöd har ej utgått till ålderdomshem. Kommunala beslutsfattare har följaktligen haft starka incitament, inte bara att bygga upp, utan också att ensidigt satsa på hemmaboende med hemtjänst. Ålderdomshemmen var på väg att försvinna som alternativ.

Den förda politiken kom under häftig kritik kring mitten av 1980-talet. Inte minst samhällsekonomiska analyser och beräkningar visade att kostnaden för hemmaboende med hemtjänst hade varit klart underskattad (Edebalk & Petersson [1987] samt Edebalk & Persson [1988]). Det har heller inte varit svårt att finna belegg för att fördelarna med hemmaboende i visa fall varit överskattade.

Sedan något år har staten intagit en mer neutral hållning. Bostadslån utgår numera till ålderdomshem liksom statsbidrag till den service och omsorg som ges där. En ny incitamentsstruktur har härigenom skapats. För de närmaste åren kan vi sannolikt räkna med tillkomsten av attraktiva alternativ till hemmaboende med hemtjänst.

För boende på ålderdomshem tar kommunerna normalt ut en helinackorderingsavgift som innefattar bostadskostnad, måltider samt service och omsorg. I Socialtjänstförordningen finns föreskrifter om förbehållsbelopp. Den enskildes förbehållsbelopp motsvarar 30 procent av grundpensionen (folkpension och pensionstillskott) och 20 procent av ytterligare inkomster. De för ålderdomshem

Figur 1 Kostnader vid hemmaboende och ålderdomshem.



tillämpade avgifterna innebär för jämförbara fall normalt ett sämre privatekonomiskt utfall jämfört med hemmaboende med hemtjänst (Ds 1989:27). Avgiftsstrukturen skapar således incitament till förmån för hemmaboende med hemtjänst.

Svårigheten att skissera ett nytt avgiftssystem för hemtjänsten är mindre av teoretisk och mer av institutionell karaktär. Det är alltså frågan om vad som är politiskt realistiskt under överskådlig tid. Vi gör här följande två institutionella förutsättningar:

1. Hemtjänsten tillhandahålls av ett kommunalt monopol, dvs socialtjänsten. Effektivitetsproblematiken med monopol berörs ej. Vi förutsätter att det löses exempelvis genom förvaltningsrevision eller dylikt. Det konkurrenselement som finns gäller mellan huvudalternativen.
2. Den offentliga subventioneringen sker via avgifter vilket exempelvis utesluter möjliga voucherlösningar.

Låt oss inleda våra resonemang med ålderdomshemsavgiftens utformning. Ett ålderdomshem innefattar tre huvudsakliga tjänster nämligen boende, måltider samt service/omsorg. Den nuvarande helinackorderingsavgiften omfattar samtliga dessa tjänster. Här bör boendedelen och måltidsdelen brytas ut och finansieras på i princip samma sätt som vid hemmaboende. Detta innebär exempelvis att bostadsbidrag bör utgå enligt samma grunder som vid hemmaboende.

För service/omsorg bör en subventionerad fast avgift finnas. Man kan givetvis diskutera differentierade omsorgsnivåer med olika avgifter. En fast avgift, alltså ett trygghetsabonnemang, torde dock bäst svara mot intentionerna med det som kallas "ålderdomshem".

Avgiftssystemet inom äldreomsorgen bör utgå från samhällsekonomiska kostnader. I Figur 1 visas på ett förenklat sätt de samhällsekonomiska kostnaderna för service/omsorg vid hemmaboende respektive ålderdomshem.

Under i övrigt oförändrade förhållan-

den antas varje grad av funktionsnedsättning svara mot en viss omsorgsinsats för den enskilde. Omsorgsinsatsen består av ett materiellt innehåll (hjälp med vissa hushållsgöromål, med personlig hygien, med aktivering osv) vars kostnad är relaterad till tidsåtgången. Inom här relevant intervall kan ålderdomshemskostnaden ses som fast. Hemtjänstens kostnader är givetvis mer rörliga. Det kan antas att hemtjänstkostnaden stiger progressivt pga relativt sett mer OB-tjänstgöring, dubbelbemanning och ökade resekostnader vid högre grader av funktionsnedsättning. Med dessa förutsättningar ger omsorgsinsatsen \bar{x} samma samhällsekonomiska kostnader för båda alternativen. Till vänster härom (exempelvis vid x_1) är hemtjänsten billigast och till höger härom (exempelvis vid x_2) är hemtjänsten dyrast.

Ett välfungerande avgiftssystem skall ge den enskilde information om de relativa kostnaderna. En första förutsättning är att samma subventionsgrad gäller för båda alternativen. En andra är att det, till skillnad från trygghetsabonnemanget, finns en rörlig del i hemtjänstavgiften.

Ett alternativ vore en strikt timrelaterad hemtjänsttaxa. En sådan kan fungera bra om hemtjänst endast innehåller service (städning och liknande). Utvecklingen har emellertid gått dithän att en allt större del utgörs av omvårdnad och omsorg. Det är ju också detta som bli bidragit till att allt fler kommuner har övergivit den rena timtaxan.

För hemtjänsten har det blivit alltmer betydelsefullt med tidigare nämnda insatsflexibilitet. Man skall t ex kunna "titta in" till en åldring för att förvissa sig om att allt är bra. En *exakt* timtilldelning kan här bli alltför styrande för verksamheten. Detsamma gäller utvecklingen mot vårdlag och ett decentraliserat beslutsfattande där vårdbiträdesgruppen har att göra vissa behovs- och insatsbedömningar.

Ett avgiftssystem för hemtjänsten bör alltså möjliggöra en viss flexibilitet på ut-

budssidan samtidigt som det ger information om samhällsekonomiska kostnader. Den rimliga slutsatsen blir nivårelaterade avgifter, där nivåerna sannolikt måste vara fler än i Kommunförbundets rekommendationer. Relationen mellan avgifter (t ex per månad) för hemtjänst respektive service/omsorg på ålderdomshem åskådliggörs i *Figur 2*.

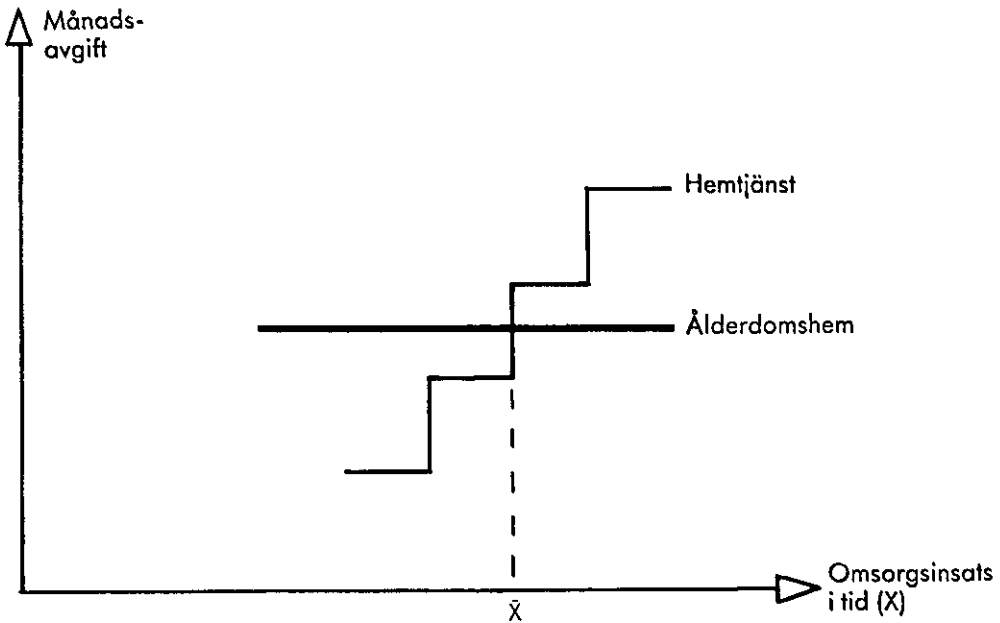
Ett avgiftssystem av här angivet slag bör resultera i ett förbättrat kostnadsmedvetande och ökat konsumentinflytande. Båda är viktiga förutsättningar för att uppnå en mer effektiv resursfördelning inom den kommunala äldreomsorgen.

Givet äldreomsorgens resurser kan det föreslagna avgiftssystemet bidra till bättre omsorg för de mycket gamla och sköra. Det bör också möjliggöra hemtjänstinsatser för dem med lägre omsorgsbehov, de som under 1980-talet alltmer "trängts ut" inte minst till följd av den förda avgiftspolitik. Det är ju också denna grupp som hemtjänsten från början var riktad till.

Vi har förutsatt att hemtjänsten tillhandahålls av ett lokalt monopol, socialtjänsten. Detta är en politisk-realistisk förutsättning. Men även teoretiskt sett kan förutsättningen ses som rimlig, åtminstone då hemtjänsten innehåller professionell omvårdnad och omsorg (och alltså inte enbart städning o dyl). Rent allmänt sett gäller här att ju mer omsorgsbehövande en åldring är, desto svagare är dennes position som konsument.

Det kan förhålla sig annorlunda med ålderdomshem. Åtminstone i kommuner med mer än ett ålderdomshem kan man tänka sig att också låta icke vinstgivande organisationer, t ex religiösa samfund, driva något ålderdomshem (Bohm [1985]). Här får då förutsättas motsvarande subventioner som till kommunala ålderdomshem samt att verksamheten bedrivs enligt vissa normer (avseende exempelvis tillåtna avgifter, urvalskriterier, personalkompetens m m). Ålderdomshemskonkurrens av detta slag kan inne-

Figur 2 Avgifter vid hemmaboende och ålderdomshem.



bära att den enskilde får en ökad valmohjighet. Konkurrensen kan också leda till en mer dynamisk utveckling av tjänsteutbudet.

Referenser

- Avgifter for hemhjalp till pensionärer. Svenska kommunforbundet. 1981:158 och 1989:6.
- Bohlin, A. [1984], *Kommunala avgifter*. Juridiska foreningen, Lund.
- Bohm, P. [1985], *Frivilligorganisationer – Alternativ till den offentliga sektorn?* DsFi 1985:6.
- DS 1989:27, *Ansaret for aldreomsorgen*.
- Edebalk, P G & Petersson, J. [1985], *Sociala avgifter – problem och mohjligheter inom fardtjänst och hemtjänst*. DsFi 1985:11.
- Edebalk, P G, Mallander, O & Petersson, J. [1987], *Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala aldreomsorgen 1970–1980*. DsFi 1987:6.
- Edebalk, P G & Petersson, J. [1987], "Den svenska aldreomsorgen – om ekonomi och ideologi". *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, s 566–572.
- Edebalk, P G & Persson, U. [1988], "Ålderdomshem och samhällsekonomiska kostnader – ett räkneexempel". IHE-meddelande 1988:3, Lund.
- Gough, R. [1987], "Hemhjalp till gamla". Forskningsrapport nr 55, Arbetslivscentrum.
- "Personalforsörjningen inom hemtjänsten." *Socialstyrelsen redovisar 1988:7*, Socialtjänstförordningen. SoF 1981:1226.