

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-03-21

Diarienummer N160-1660/23

Handläggare: Mia Ilovaca

mia.ilovaca@aldrevardomsorg.goteborg.se

Svar på återremiss från kommunfullmäktige avseende hemställan till kommunfullmäktige om ny taxekonstruktion för hemtjänstinsatser

Förslag till beslut

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden:

1. översänder äldre samt vård- och omsorgsförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande och svar på kommunfullmäktiges återremiss gällande ärendet ”Hemställan till kommunfullmäktige om ny taxekonstruktion för hemtjänstinsatser”.
2. föreslår kommunfullmäktige att anta revidering av taxekonstruktion för hemtjänstinsatser till debitering baserad utifrån beviljad tid för den enskilde enligt tjänsteutlåtandets bilaga två.
3. föreslår att förändringen gäller från 1 januari 2025.
4. förklarar beslutet omedelbart justerat.

Sammanfattning

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden beslutade vid sammanträdet 24 oktober 2023 § 211, ärende N160-1660/23, att hemställa till kommunfullmäktige om revidering av taxekonstruktionen för hemtjänstinsatser till debitering baserad utifrån beviljad tid för den enskilde. Förändringen omfattar en ny taxekonstruktion som utgår från att omsorgstagare debiteras för beviljad tid med fyra avgiftsnivåer i stället för utförd tid.

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige behandlade äldre samt vård- och omsorgsnämndens ärende om hemställan i ärendet ”Underlag för kompletterande budget mars”, SLK-2023-11-31, den 20 mars 2024 respektive den 21 mars. Kommunfullmäktige beslutade (KF 2024-03-21 § 109) i enlighet med kommunstyrelsens förslag att återremittera ärendet till äldre samt vård- och omsorgsnämnden för att förtydliga:

- a) ekonomiska konsekvenser för den enskilde
- b) och komplettera stadsledningskontorets bild av de ekonomiska effekterna

Till detta tjänsteutlåtande bifogar äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen det ursprungliga underlaget till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige samt en uppdaterad version av ekonomiska konsekvenser för den enskilde utifrån februari månads siffror samt bilaga med kommunerna i omvärldsbevakningen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen föreslår en taxekonstruktion med fyra avgiftsnivåer. Förvaltningen har utifrån efterfrågad komplettering i denna återremiss redovisat ekonomiska konsekvenser för den enskilde genom att göra ett statistiskt urval av 200 omsorgstagare i avgiftsnivå ett och två där störst ekonomisk konsekvens bedöms finnas. Därutöver finns räkneexempel på samtliga avgiftsnivåer. Förvaltningen har också räknat på hur stor andel av omsorgstagarna som har nolltaxa (på grund av att avgiftsutrymmet för den omsorgstagaren är noll) eller reducering av avgift efter att förvaltningen räknar på avgiftsutrymmet.

Bedömningen ur ett ekonomiskt perspektiv är att en avgiftsmodell med fyra nivåer omhändertar spridningen mellan omsorgstagare och är att föredra.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på ärendet utifrån ekologiska dimensionen.

Bedömning ur social dimension

Kommunen är alltid skyldig att göra en beräkning av en persons avgiftsutrymme. En förutsättning för att avgöra hur stor del av den enskildes inkomster (avgiftsunderlag) som är disponibelt för avgiftsuttag är att kommunen först har fastställt den enskildes förbehållsbelopp. Reglerna för avgiftsunderlag anger vilka inkomster som ska ingå samt hur dessa beräknas. Reglerna kring förbehållsbelopp anger att avgifter inte får uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov. Dessa regler bidrar till att jämna ut ojämlika ekonomiska förutsättningar.

Det är avgiftsutrymmet som avgör vilken avgift omsorgstagaren ska betala för de insatser hen är beviljad. Beroende på hur stort avgiftsutrymmet är kan avgiften reduceras. Finns inget avgiftsutrymme tas ingen avgift ut vilket brukar benämnas som nolltaxa.

Avgiften räknas om varje år och är knutna till prisbasbeloppet som justeras varje år. I samband med beräkningen av omsorgstagares avgifter kontrollerar förvaltningen avgiftsutrymmet. Det är därför viktigt att förvaltningen har aktuella uppgifter om inkomst och boendekostnad. Vissa uppgifter får förvaltningen genom Pensionsmyndigheten, men för att få ett komplett underlag begär förvaltningen varje år också in nya inkomstuppgifter från omsorgstagare i samband med att den årliga taxan revideras. Väljer en omsorgstagare att inte lämna uppgift om inkomst och boende kostnad kan inte avgiftsutrymmet beräknas.

Samverkan

Information ges i förvaltningsövergripande samverkansgrupp den 17 april 2024.

Bilagor

1. Omvärldsbevakning 105 kommuner
2. Hemställan till kommunfullmäktige om ny taxekonstruktion för hemtjänstinsatser

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden beslutade vid sammanträdet 24 oktober 2023 § 211 ärende N160-1660/23, att hemställa till kommunfullmäktige om revidering av taxekonstruktionen för hemtjänstinsatser till debitering baserad utifrån beviljad tid för den enskilde. Hemställan innebär en ny taxekonstruktion som utgår från att omsorgstagare debiteras för beviljad tid med fyra avgiftsnivåer i stället för utförd tid.

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige behandlade äldre samt vård- och omsorgsnämndens ärende om hemställan i ärendet ”Underlag för kompletterande budget mars”, SLK-2023-11-31 den 20 mars 2024 respektive den 21 mars. Kommunfullmäktige beslutade (KF 2024-03-31 § 109) i enlighet med kommunstyrelsens förslag att återremittera ärendet till äldre samt vård- och omsorgsnämnden för att förtydliga:

- a) ekonomiska konsekvenser för den enskilde
- b) och komplettera stadsledningskontorets bild av de ekonomiska effekterna

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen återkommer i detta ärende med förtydligande och kompletterande underlag.

Beskrivning av ärendet

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen har utrett taxekonstruktion för hemtjänstinsatser vid en övergång från taxa beräknad på utförd tid till taxa beräknad på beviljad tid.

Målet med förändring av taxekonstruktionen är att avgiftssystemet ska minska otrygghet genom att den enskilde får möjlighet att förutse sin avgift och enklare kan utläsa sin faktura och förstå vad hen betalar för. Målet är också att den föreslagna taxekonstruktionen ska generera mindre administration och den administration som måste finnas ska utföras av administrativa medarbetare och inte av medarbetare som träffar omsorgstagare. För att ta fram ett individuellt underlag på exakt tidsåtgång som krävs vid nuvarande taxekonstruktion krävs att varje medarbetare i hemtjänsten utför ett administrativt moment inför påbörjat möte med omsorgstagare. Att checka in, välja rätt insats samt avsluta besöket tar cirka 60 sekunder per omsorgstagare. Vid summering av total arbetstid per dag för detta moment, som omsorgstagaren tyvärr ändå inte ser på sin faktura, innebär det att cirka 30 heltidsmedarbetare med direkt kontakt till omsorgstagaren utför detta arbetsmoment. Det innebär att arbetstid läggs på administration i stället för på mötet med omsorgstagare och kvalitet. Taxekonstruktionen är inte framtagen som en ekonomisk åtgärd utan drivkraften bakom en förändring av taxekonstruktionen är att fakturan som omsorgstagare erhåller idag inte är förutsägbart. Det innebär en känsla av saknad transparens och ett ökat behov att kontrollera sin faktura. En förändrad taxekonstruktion till nivåer är i linje med nämndens budget, att färre personer ska ha hemtjänst men de som har hemtjänst ska ha fler timmar. För att värna självständighet och oberoende ska förvaltningen möjliggöra för fler personer att bo kvar hemma.

En kommun tar ut flertalet avgifter för de tjänster som kommunen tillhandahåller. Förändringen i hemtjänsttaxan är mer att likna en egenavgift likt den avgift som till exempel tas ut för en förskoleplats. En förälder betalar egenavgift för en förskoleplats och inte utifrån exakt hur många timmar och minuter barnet vistats på förskolan.

Vad påverkar den enskildes avgift

Kommunen är alltid skyldig att göra en beräkning av en persons avgiftsutrymme. En förutsättning för att avgöra hur stor del av den enskildes inkomster (avgiftsunderlag) som är disponibelt för avgiftsuttag är att kommunen först har fastställt den enskildes förbehållsbelopp. Reglerna för avgiftsunderlag anger vilka inkomster som ska ingå samt hur dessa beräknas. Reglerna kring förbehållsbelopp anger att avgifter inte får uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov.

Avgiften grundar sig på omfattningen av de insatser omsorgstagaren har, inkomster och boendekostnad. Hen betalar aldrig mer än maxavgiften för den insats hen är beviljad däremot kan avgiften bli lägre beroende på inkomst och boendekostnad.

Det är avgiftsutrymmet som avgör vilken avgift omsorgstagaren ska betala för de insatser hen är beviljad. Beroende på hur stort avgiftsutrymmet är kan avgiften reduceras. Finns inget avgiftsutrymme tas ingen avgift ut vilket brukar benämnas som nolltaxa.

År 2024 är maxavgiften för hemtjänst 2 575 kronor per månad, inklusive eventuella avgifter för larm, leverans av mat och korttidsvistelse, (Maxavgiften år 2023 var 2 359 kr). Nytt förslag av taxekonstruktionen innebär i undantagsfall att avgiften till omsorgstagaren är något högre än ersättningen i valfrihetssystemet. Utifrån fastställande av ersättningen enligt Lagen om valfrihet (LOV) är grundersättningen, från den 1 april 2024, 518 kronor per timme inklusive momskompensation för privat regi och grundersättningen för hemtjänsten Göteborgs Stad 510 kronor. Ersättningen i ett valfrihetssystem ska inte blandas ihop med kommunens självkostnad för hemtjänsten. 2009 tog Sveriges kommuner och regioner fram en rapport som beskriver hur beräkning av ersättningsnivå i ett valfrihetssystem inte behöver vara nämndens fullständiga kostnad för tjänsten. Kommunen har utöver beslutad ersättningsnivå andra finansiella åtaganden som kommun. Enligt socialtjänstlagen kan en kommun ta ut skäliga avgifter som inte överskrider kommunens självkostnad för hemtjänst. Kommunens självkostnad för hemtjänst är förvaltningens produktionskostnad och övriga finansiella åtaganden och är högre än föreslagen avgift. Liknande bedömning av självkostnaden gjorde staden 2017 och ännu kvar kring hantering av ersättning för matleveranser i hemtjänsten där avgiften för omsorgstagaren var högre än kostnaden för enskilda portion.

Ekonomiska konsekvenser för den enskilde

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen har som svar på önskad komplettering tittat på spridningen av antalet beviljade timmar för att belysa ekonomiska konsekvenser för den enskilde i relation till taxekonstruktionen. Förvaltningens följande räkneexempel och analyser utgår från underlag framtaget per februari 2024. Totalt har 6 839 omsorgstagare hemtjänstinsatser i februari månad.

Fördelning av antalet omsorgstagare i de olika nivåerna presenteras nedan:

Avgiftsnivå	Beviljad tid	Antal omsorgstagare ÄVO	Andel omsorgstagare ÄVO	Antal omsorgstagare som saknar avgiftsutrymme (nolltaxa)
Nivå 1	Upp till 2 timmar/månad	545	8%	30
Nivå 2	Över 2 timmar men under 5 timmar/månad	1 398	21%	99
Nivå 3	Över 5 timmar men under 10 timmar/månad	1 112	16%	83
Nivå 4	Över 10 timmar/månad	3 784	55%	337
Totalt		6 839	5%	549

De omsorgstagare som har över tio timmar beviljad tid per månad påverkas inte av förslaget då de uppnår maxtaxa vilket är den högsta avgift för insatser inom ramen för hemtjänst i ordinärt boende enligt socialtjänstlagen. I februari 2024 har 6 839 omsorgstagare hemtjänstinsatser varav 3 784 har maxtaxa.

Genomgång av ekonomiska konsekvenser för stickprov om 200 omsorgstagare med upptill 5 timmar hemtjänst i månaden

För att synliggöra konsekvenserna för omsorgstagare i nivå ett och två har en simulering av 200 omsorgstagare tagits fram vilket motsvarar cirka tio procent av omsorgstagarna i nivå ett och två. Avgift enligt nytt förslag har uppräknats till 2024 års nivå.

Stickprovet visar att cirka 75 procent kommer få en lägre eller oförändrad avgift och cirka 25 procent av kommer få en högre avgift. Att förändra taxekonstruktionen innebär en något högre avgift för de omsorgstagare som har mindre än en timme hemtjänst i månaden. För omsorgstagare med beviljad hemtjänst till två, fyra, sju och tio timmar per månad innebär det ingen förändring av avgiften. Omsorgstagare med åtta och nio timmar hemtjänst i månaden kommer få en lägre avgift

Avgiftsnivå	Beviljad tid i timmar per månad	Antal personer med hemtjänst	Antal personer med reducerad avgift/nolltaxa som ej påverkas av taxeändringen
Nivå 1 (20 % av maxtaxan)	Under 1 timme	29	4
	1-2h	97	13
Nivå 2 (40 % av maxtaxan)	2-3h	36	4
	3-4h	30	4
	4-5h	8	0

Stadsledningskontoret har bedömt att en avgift som debiteras för beviljad tid borde leda till en intäktsökning för nämnderna. Förvaltningen motsäger sig inte att övergång till avgift utifrån beviljad tid skulle kunna leda till att omsorgstagare kan komma i vissa fall betala ett högre belopp än vid avgift utifrån utförd tid men i stadsledningskontorets beräkning tar man inte hänsyn till nolltaxa och reducering av avgift. Förvaltningen avser att fortsatt arbeta med diskrepansen mellan beviljade antal timmar och det som utförs. Detta är ett arbete som är pågående för att volymen av hemtjänsttimmar ska motsvara den enskildes behov. Med ny taxekonstruktion ges medarbetare möjlighet att ha annat fokus än tidigare på minutstyrningen och det mobila arbetssättet. Mer fokus kan riktas direkt mot den enskilde och att tillgodose behov och exempelvis motivera den enskilde att ta emot den hjälp som hen behöver utan osäkerhet kring belopp och att vilka insatser som utförs och registreras blir i fokus.

Jämförelse mellan äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen och förvaltningen för funktionsstöds arbetssätt och ekonomisk konsekvensbedömning för omsorgstagare

Jämförelsen mellan förvaltningarnas arbetssätt och simuleringar behöver sättas i relation till antalet omsorgstagare som simuleringarna kan motsvara. Vidare behöver även det administrativa perspektivet beaktas i detta. I underlaget från augusti 2023 som låg till grund för utredningen, hade förvaltningen för funktionsstöd 761 personer med hemtjänstinsatser. Förvaltningen för funktionsstöd (FSS) hade 55 procent med maxtaxa som motsvarar 419 personer, det innebär att förvaltningens simulering motsvarade 342 omsorgstagare.

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen (ÄVO) hade 6 209 personer med hemtjänstinsatser under samma period och cirka 60 procent hade maxtaxa vilket motsvarar 3 725 personer. Det innebär att äldre samt vård- och omsorgsförvaltningens simulering skulle motsvara 2 484 omsorgstagare, som är mer än sju gånger så många omsorgstagare att simulera på individnivå för ÄVO i relation till FFS. Detta perspektiv behöver beaktas i förvaltningarnas olika arbetssätt och lyftas som bakgrund utifrån att stadsledningskontoret gör jämförelsen mellan förvaltningarna men inte tydliggör differensen i volym.

Komplettering av omvärldsbevakning

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningens omvärldsbevakning gjordes innan förvaltningen hade ett färdigt förslag om avgiftsnivåer fanns att presentera, med syfte att

få inspiration om hur olika upplägg kan konkretiseras. Förvaltningen presenterade information i sin utredning och tjänsteutlåtande att en omvärldsbevakning gjordes av fem kommuner. Förvaltningen utgick från en bred omvärldsbevakning med fokus på olikheter, om kommuner hade liknande avgiftsmodell föll de bort. Omvärldsbevakningen gjordes i augusti 2023 och omfattade Stockholm, Örebro, Kungälv, Falu kommun och Karlstad. För att ytterligare få en omvärldsbild och säkerställa att föreslagen taxekonstruktion med fyra avgiftsnivåer bidrar till rätt förändring för omsorgstagare har förvaltningen ytterligare tittat på 105 kommuner. Av de 105 kommuner är det cirka 41 kommuner som har avgiftsnivåer, hur strukturen för dessa avgiftsnivåer ser ut varierar från två till sju nivåer. För varje avgiftsnivå innebär det ett arbetsmoment att ompröva avgiften i samband med att man får ett nytt biståndsbeslut som inte ligger inom avgiftsnivån. Antalet avgiftsnivåer ska sättas i relation till att omsorgstagare ska betala en rimlig avgift. För ytterligare fördjupning av de 105 kommuners taxekonstruktioner se bilaga omvärldsbevakning 105 kommuner. Utifrån den kompletterade informationen bedömer fortsatt förvaltningen att föreslagen förändring ska genomföras och fyra avgiftsnivåer balanserar omsorgstagarens och förvaltningens intresse.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen har kompletterat sin tidigare utredning med konsekvenser för den enskilde inför förslag om ny taxekonstruktion. Förvaltningen bedömer att förslaget kan få ekonomiska konsekvenser för vissa omsorgstagare men att syftet med förändrad taxekonstruktion är till fördel för majoriteten av omsorgstagarna. Förvaltningen bedömer att förslaget ska bifalls för att skapa goda förutsättningar för omsorgstagaren att förutse sin avgift, det kommer leda till trygghet i förenklade processer och tydligare kommunikation mellan omsorgstagare och förvaltning. Föreslagen ny taxekonstruktion kommer minska administrationen i fakturaprocessen, det innebär att förvaltningen kan lägga större fokus på den enskildes behov än på utförd tid (minutstyrningen). För att förändra hemtjänstens strukturella utmaningar behöver förändringen göras eftersom den syftar till att minska den minutstress som drabbar både medarbetare och omsorgstagare i den nuvarande taxekonstruktionen när varje aktivitet som utförs hemma hos omsorgstagaren behöver registreras i medarbetarnas telefoner utifrån det mobila arbetssättet och uppföljningen som finns i relation till utförd tid.

Förvaltningens förslag med alternativ fyra och fyra avgiftsnivåer ligger i linje med förvaltningens målbild att färre ska ha hemtjänst men de som har hemtjänst ska ha fler timmar. Utifrån förvaltningens perspektiv är förändringen till ny taxekonstruktion också i linje med centralt politiskt uppdrag att minska administration.

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen

Emma Højgaard
Avdelningschef

Babbs Edberg
Förvaltningsdirektör