

**Nr 121**

**Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1956: 2) om socialhjälp; given Stockholms slott den 27 maj 1971.**

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

**GUSTAF ADOLF**

SVEN ASPLING

**Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås att kommunerna genom en ändring i socialhjälpslagen får möjlighet att för vård i ålderdomshem ta ut differentierade avgifter. I samband därmed föreslås att det tillskapas regler som tillförsäkrar alla pensionärer, som bor i ålderdomshem, en bestämd andel av pension och andra inkomster för egen disposition. Dessa garantiregler skall gälla i samtliga kommuner oavsett om kommunen använder möjligheten att ta ut differentierade avgifter eller tillämpar annat avgiftssystem.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1972.

**Förslag till****Lag om ändring i lagen (1956: 2) om socialhjälp**

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1956: 2) om socialhjälp  
*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 19 a §, av nedan angivna  
lydelse,  
*dels* att 54 § skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse<sup>1</sup>**Föreslagen lydelse*

## 19 a §

*För vård i ålderdomshem utgår  
avgift enligt grunder som beslutas  
av kommunen. Avgift för vården  
får dock ej överstiga vad som  
motsvarar vårdplatsens andel i  
kostnaden för hemmets anlägg-  
ning, underhåll och drift. Vidare  
skall vid bestämmande av avgiften  
vårdtagaren förbehållas medel för  
sina personliga behov i enlighet  
med föreskrifter som meddelas av  
Konungen.*

## 54 §

Över socialnämnds beslut i ären-  
de rörande meddelande av social-  
hjälp må besvär anföras hos läns-  
styrelsen. Beslutet länder dock  
omedelbart till efterrättelse.

Över socialnämnds beslut i ären-  
de rörande meddelande av social-  
hjälp eller rörande avgift för vård  
i ålderdomshem må besvär anföras  
hos länsstyrelsen. Beslutet länder  
dock omedelbart till efterrättelse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse enligt prop. 1971: 30.

**Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t  
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 27 maj 1971.**

*Närvarande:* statsministern PALME, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Aspling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *differentierade avgifter vid ålderdomshem* och anför.

**Inledning**

Genom utslag den 27 mars 1968 har regeringsrätten förklarat, att en kommun inte har rätt att bestämma avgiften för vård vid kommunalt ålderdomshem till olika belopp efter vårdtagarens betalningsförmåga i varje särskilt fall. Enligt samma utslag är en kommun däremot lagligen oförhindrad att fastställa vårdavgiften vid kommunens ålderdomshem till ett för alla vårdtagare lika stort belopp högst motsvarande kommunens självkostnad, vilket skulle medföra att, om en vårdtagare inte kunde betala avgiften, återstoden fick täckas av kommunen genom socialhjälp.

Med hänvisning till bl. a. att ungefär hälften av landets kommuner tillämpar det system som regeringsrätten i sitt utslag funnit vara olagligt har kommunförbundet hemställt om lagändring i syfte att legalisera systemet med differentierade avgifter vid ålderdomshemmen.

Efter remissbehandling av kommunförbundets framställning överlämnade Kungl. Maj:t framställningen till socialutredningen<sup>1</sup> för att beaktas vid fullgörande av utredningens uppdrag, varvid utredningen borde behandla den i framställningen angivna frågan med förtur.

Socialutredningen har avlämnat ett delbetänkande (Ds S 1970: 6) kallat Ålderdomshemsavgifter. I betänkandet föreslås att kommunerna genom ett tillägg till lagen (1956: 2) om socialhjälp (ShjL) får möjlighet att för vård i ålderdomshem ta ut avgifter som differentieras med hänsyn till pensionärernas betalningsförmåga.

<sup>1</sup> Ledamöter landshövdingen Thure Andersson, ordf., landstingsdirektören Gillis Albinsson, byråchefen Ingemar Andersson, riksdagsledamöterna Lars Henriksson och Mary Holmqvist, direktören Gunnar Krantz, riksdagsledamoten Erik Larsson, hovrättsrådet Nils Mangård, tillika sekreterare, pol. mag. Ingegerd Troedsson och riksdagsledamoten Daniel Wiklund.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av kammar-rätten, socialstyrelsen, samtliga länsstyrelser utom länsstyrelserna i Sö-dermanlands och Gävleborgs län, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet och Pensionärernas Riksorganisation. Länsstyrelser-na har bifogat yttranden från bl. a. kommunstyrelsen i vissa kommuner.

Yttranden har dessutom kommit in från Riksförbundet för Enskild Sjuk- och Äldringvård och statens handikappråd.

## Nuvarande ordning, historik m. m.

### Gällande författningsbestämmelser

Lagbestämmelser om ålderdomshem finns i 18-21 §§ ShjL. Huvudstadgandet återfinns i 18 § 1 st. Enligt detta lagrum åligger det kommun att anordna och driva hem för äldre och andra personer vilka är i behov av vård eller tillsyn som ej eljest tillgodoses. I övrigt ges föreskrifter om att två eller flera kommuner får ha gemensamt ålderdomshem och att, om särskilda skäl föreligger, länsstyrelsen tills vidare får befria kommun från skyldighet att ha sådant hem (18 § 2 o. 3 st.), om ålderdomshems utrustning och personal (19 §), om fördelning av de intagna på olika rum eller avdelningar och om beredande av tillfälle till samsättning (20 §) samt om skiljande av störande vårdtagare från hemmet (21 §). I 14 § ShjL – vilket lagrum ingår i ett avsnitt med rubriken »Allmänna bestämmelser om socialhjälp» – föreskrivs i fjärde stycket skyldighet för socialnämnden att se till att vård lämnas dem som är i behov därav. Bl. a. skall socialnämnden, efter vad med hänsyn till vårdbehovets art och omständigheterna i övrigt prövas lämpligt, föranstalta om att, där så erfordras, plats bereds den vårdbehövande i exempelvis sådant hem som avses i 18 §.

ShjL innehåller inga bestämmelser om avgifter för vården i ålderdomshem. De enda uttryckliga föreskrifter om sådana avgifter som för närvarande finns är intagna i en följdförfattning till lagen (1962: 381) om allmän försäkring, kungörelsen (1962: 393) om rätt i vissa fall för kommun eller annan att uppbära folkpension. Denna kungörelse har utfärdats med stöd av 10 kap. 3 § lagen om allmän försäkring, som ger Kungl. Maj:t fullmakt att förordna att den som driver annan anstalt än sjukhus har rätt att uppbära den vårdades folkpension, varvid den pensionsberättigade emellertid skall tillförsäkras visst belopp för sina personliga behov. Om pensionsberättigad under hel månad är intagen i hem som avses i 18 § ShjL (dvs. av kommun anordnat och drivet ålderdomshem), får enligt kungörelsen kommunen uppbära den pensionsberättigades folkpension för månaden och därav tillgodogöra sig sina kostnader för vården (1 §). Kommun som enligt 1 § uppbär folkpension skall – med visst undantag som här saknar intresse – tillhandahålla den pensionsberättigade fickpengar om för närvarande minst 1 440 kr. för år räknat eller, om den pensionsberättigade på grund av sitt tillstånd inte kan begagna sig av kontanta medel, använda motsvarande belopp för ökande av hans trivsel eller eljest till hans personliga nytta (4 §).

### Ålderdomshemmens karaktär och rättsliga ställning

Under de senaste årtiondena har ålderdomshemmens karaktär i praktiken ändrats. Från att ha varit fattigvårdsanstalter har de i allt större

utsträckning övergått till att bli inackorderingshem för även bemedlade pensionärer.

Denna ändrade inställning till hemmens uppgifter kom till uttryck i socialvårdskommitténs betänkande (SOU 1946: 52) angående ålderdomshem m. m. Kommittén konstaterade (s. 12) att fattigvårdsanstalternas karaktär rättsligen inte ändrats vare sig genom 1918 års fattigvårdslag eller senare. De hade sålunda kvar karaktären av anstalt, som var till för fattiga av alla slag som ej kunde beredas anstaltsvård på annat sätt, både för kortvariga och för långvariga fall. Mera på frivillighetens väg hade utvecklingen emellertid i praktiken och utan stöd av författning även kommit att innebära mottagandet av en annan grupp, nämligen icke sjukvårdsbehövande åldringar med inkomst av tillräcklig storlek för att kunna bestrida rimlig kostnad för inackordering. Kommittén framhöll att kommunerna på detta område i det praktiska arbetet gått lagstiftningen i förväg och pekat ut den väg, som borde följas. Ålderdomshemmen borde enligt kommitténs mening upphöra att vara fattigvårdsanstalter och ej heller bli socialhjälsanstalter utan ställas utanför ShjL. Kommittén fogade också till sitt betänkande ett förslag till en särskild lag om ålderdomshem.

I prop. 1947: 243 angående grunderna för ålderdomshemsvårdens ordnande och utbyggnad m. m. erinrade departementschefen om att de av 1946 års riksdag beslutade förbättringarna av folkpensionerna skapat ökade möjligheter för att även folkpensionärer skulle kunna erlägga en skälig avgift för vård i ålderdomshemmen, även om de inte hade annan inkomst än folkpensionen. Härigenom förelåg förutsättningar för fullföljande av den utveckling som socialvårdskommittén redovisat. Ålderdomshemmen skulle därigenom förlora sin fattigvårdskaraktär. Av denna uppfattning följde att bestämmelser om ålderdomshem inte längre borde höra hemma i fattigvårdslagen utan tas upp i särskild lagstiftning. Departementschefen ansåg sig emellertid inte böra lägga fram förslag till en särskild lag om ålderdomshem, eftersom vissa skäl talade för att utformningen av de bestämmelser som framdeles skulle gälla för ålderdomshemmen borde prövas i samband med det förslag till lag om socialhjälp som snart kunde väntas.

När riksdagen år 1955 behandlade förslaget till ShjL (prop. 1955: 177) hade den år 1952 tillsatta åldringsvårdsutredningen ännu inte avslutat sitt arbete. Det ansågs därför inte möjligt att fatta definitiv ståndpunkt till frågan om ålderdomshemmens ställning. Departementschefen uttalade härom bl. a., att han fann det mest praktiskt att i avvaktan på åldringsvårdsutredningens förslag införa bestämmelser om ålderdomshem i ShjL och låta dem kvarstå där åtminstone till dess slutlig ställning kunde tas till organisationen och inriktningen av denna anstaltsvård. I ShjL borde emellertid enligt departementschefen endast vissa grundläggande bestämmelser om de kommunala anstalterna tas in. Detta ställningstagande grundades på den uppfattningen, att utveck-

lingen radikalt förändrat de anstaltsvårdades ställning. Folkpensionernas höjd och avgiftssättningen på anstalterna hade medfört, att åldringar och invalider på dessa anstalter i regel kunde betala för sig med sin pension och inte var att anse som understödsfall. Vårdkostnaderna borde enligt departementschefen betraktas som en sak och tillgodoseendet av vårdbehovet som en annan. De kommunala socialvårdsanstalterna borde vara helt öppna hem, där vårdsökande togs emot när de av fri vilja – om också ofta under de yttre omständigheternas tryck – sökte sig dit.

I sitt betänkande (SOU 1956: 1) Åldringsvård framhöll 1952 års åldringsvårdsutredning att frågan om sättet för den legala regleringen av ålderdomshemmens ställning och uppgifter inte längre hade nämnvärd betydelse. Metoden därvidlag torde inte komma att påverka ålderdomshemmens ställning i praktiken. Av främst psykologiska skäl föreslog utredningen likväl att bestämmelserna om ålderdomshem skulle brytas ut ur ShjL och föras samman i en särskild lag om ålderdomshem.

I prop. 1957: 38 med förslag till riktlinjer för åldringsvården yttrade föredragande departementschefen att ålderdomshemmens ställning i princip inte behövde regleras på annat sätt än som skett genom 1955 års riksdagsbeslut om ShjL. Han konstaterade att åldringsvårdsutredningen i stort sett inte heller föreslagit något annat. I likhet med åtskilliga kommuner ansåg departementschefen att bestämmelserna utan olägenhet kunde stå kvar i ShjL och föreslog ingen ändring därvidlag.

Riksdagen biträdde denna mening (SU 1957: 170, rskr 1957: 383).

### Avgiftsfrågan

Socialvårdskommittén föreslog (SOU 1946: 52) beträffande driftkostnaderna vid ålderdomshemmen, att dessa i första hand borde finansieras genom avgifter som borde bestämmas till folkpensionen minskad med pensionärens fickpengar men att kommun skulle ha rätt att debitera högre belopp, högst vad som motsvarade kommunens självkostnad. Kommittén räknade för sin del med att rättigheten att debitera avgift, högre än minimiavgiften, skulle komma att utnyttjas med stor försiktighet av kommunerna.

I prop. 1947: 243 uttalade departementschefen (s. 53) i fråga om avgifterna, att han i princip anslöt sig till den av flera remissinstanser uttalade tanken, att avgifterna borde vara lika för alla, oberoende av inkomst- och förmögenhetsställning. Frågan om bindande föreskrift här om borde dock anstå och prövas i samband med ett väntat förslag från socialvårdskommittén om statsbidrag till kommunernas kostnader för socialvården överhuvud. Tills vidare borde det därför ankomma på de kommunala myndigheterna att själva fatta beslut i avgiftsfrågan.

Riksdagen hade inget att erinra mot departementschefens uttalande (SU 1947: 184, rskr 1947: 361).

Prop. 1955: 177 med förslag till ShjL innehöll inget annat uttalande

i avgiftsfrågan än det tidigare refererade, nämligen att i den mån personer på grund av bristande försörjningsförmåga av andra skäl än sjukdom måste söka sig till kommunala anstalter, frågan om vårdkostnaden borde betraktas som en sak och tillgodoseendet av vårdbehovet som en annan.

I motionerna I: 554 och II: 683 år 1955 föreslogs att kommunernas rätt att ta ut ersättning för vård i ålderdomshem skulle lagfästas. Andra lagutskottet avstyrkte bifall till motionerna bl. a. under hänvisning till 1947 års principbeslut (2LU 1955: 39 s. 78).

Riksdagen följde utskottets linje (rskr 1955: 397).

Åldringsvårdsutredningen ansåg att de kommunala myndigheterna borde ha full frihet att själva bestämma storleken av avgifterna för vård i ålderdomshem (SOU 1956: 1 s. 209). I utredningens förslag till lag om ålderdomshem stadgades därför att för vård på ålderdomshem fick uttas avgift enligt grunder som kommunen eller efter dess bemyndigande socialnämnden beslutade.

I prop. 1957: 38 erinrade föredragande departementschefen om att socialstyrelsen i sitt remissyttrande ansett ett lagfästande önskvärt av principen, att avgiften på ålderdomshemmen inte i något fall borde tas ut med större belopp än folkpensionen minskad med utgående fickpengar. Ingen ålderspensionär borde anses som ett s. k. försörjningsfall vid intagning på ålderdomshem. Därav ansåg han följa – och i samma riktning pekade önskemålet om en enhetlig avgift – att avgiften på ett ålderdomshem inte skulle vara högre än att en pensionär med full folkpension alltid kunde betala den med sin pension. Han delade således till fullo socialstyrelsens mening i sak men ansåg inte denna princip böra lagfästas.

I motionerna I: 391 och II: 485 år 1957 begärdes att riksdagen skulle uttala, att kommunerna alltjämt skulle ha full frihet att bestämma avgifterna i ålderdomshemmen. Som skäl anfördes att en enhetlig avgift, som endast skulle täcka en mindre del av den faktiska kostnaden, skulle te sig oskäligen ur kommunernas synpunkt med hänsyn till enstaka pensionärers relativt höga betalningsförmåga och att den kunde dämpa kommunernas insatser på området.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande uttalade statsutskottet (SU 1957: 170 s. 21) med anledning härav att utskottet för sin del ansåg att den av departementschefen angivna principen, vilken redan i allmänhet följdes, alltjämt borde uppställas som huvudregel. Eftersom fråga icke var om något lagfästande av denna princip följde därav å andra sidan att kommunerna inte var bundna i fråga om avgiftens storlek.

Socialpolitiska kommittén har därefter uppmärksammat frågan om avgiftssättningen inom åldringsvården. I betänkandet Åldringsvårdens läge (SOU 1963: 47) pekade kommittén på att pris- och avgiftsfrågorna kunde betraktas från nya utgångspunkter, eftersom en växande del av åldringarna får bättre ekonomiska resurser. I sitt slutbetänkande

(SOU 1966: 45) framhöll kommittén att en prövning av frågan om vårdavgifter krävde utredning även i frågor sådana som vårdens geografiska enhetlighet och dess organisation. Också frågor om vårdtaxors fastställande, tillsynen över deras tillämpning samt klagorätt över debiterad vårdavgift kunde i sådant sammanhang böra prövas. Spörsmålet hade även samband med frågan om avgift för t. ex. sjukvård. Bl. a. borde i sådant hänseende frågan om enhetliga vårdavgifter på ålderdomshem och sjukhem uppmärksammas.

### Översikt över olika avgiftssystem

Eftersom uttryckliga lagregler om ålderdomshemsavgifterna saknas, har kommunerna kommit att tillämpa olika system för avgiftsdebitering i ålderdomshemmen.

Gränsen uppåt för kommunernas rätt att fastställa avgifternas storlek sätts av en kommunalrättslig grundsats, bekräftad av rättspraxis, att kommunala avgifter inte får överstiga kommunens självkostnader för inrättningen. Avgifterna får alltså inte sättas så att de tillför kommunen någon vinst.

I praktiken har det utbildat sig två huvudsystem för debitering av ålderdomshemsavgifter. Det ena systemet innebär att kommunen debiterar enhetliga avgifter, en för alla vårdtagare lika stor dagavgift, som i regel inte är högre än att en folkpensionär kan betala den med sin folkpension, eventuellt kompletterad med kommunalt bostadstillägg (kbt) minskad med fickpengar. Det förekommer emellertid att den enhetliga avgiften är högre, t. ex. lika med självkostnaden. Som löpande betalning tas då i allmänhet ut endast en del av avgiften, vanligen folkpension (+kbt) minus fickpengar. Resterande avgift kumuleras och bevakas sedan såsom s. k. uppskjuten avgift i pensionärens dödsbo.

Det andra systemet innebär att kommunen debiterar s. k. differentierade avgifter, dvs. olika dagavgift för olika pensionärer och med dagavgiftens storlek anpassad efter pensionärens betalningsförmåga. Inom detta system finns många olika sätt att bestämma, vilken dagavgift som i det enskilda fallet skall betalas. Det förekommer t. ex. att avgiften beräknas på hela sidoinkomsten eller efter en viss procent av denna. 60–90 % förekommer. I en del fall tas hänsyn till skatt, i andra fall inte. Kapitaltillgångar i form av penninginnehav och fasta bundna tillgångar inverkar i varierande omfattning på vårdavgiften. En del kommuner skärper avgiften så snart det finns kapital på 2 000 kr., andra kommuner tar endast hänsyn till kapital över 20 000 kr. I en del fall tas hänsyn endast till avkastning, i andra fall även till storleken av själva kapitalet.

Även i de fall då differentierade avgifter tillämpas förekommer uppskjutna avgifter, varvid endast en del av avgifterna tas ut som löpande betalning medan resten bevakas i vårdtagarens dödsbo. År 1965 tilläm-

1\* *Riksdagen 1971. 1 saml. Nr 121*

pades system med uppskjuten avgift i 15 % av landets kommuner.

Socialutredningens betänkande innehåller en utförlig redogörelse för kommunernas val av avgiftssystem. Av redogörelsen framgår bl. a. följande. Den 31 december 1968 tillämpade ungefär hälften av landets kommuner, däribland de tre största, systemet med enhetliga avgifter medan den andra hälften av kommunerna tillämpade någon form av differentierade avgifter. Vid samma tidpunkt bodde ungefär 52 000 pensionärer i ålderdomshem och av dessa betalade i runt tal 43 000 eller 82 % av samtliga ålderdomshemmens pensionärer en avgift som motsvarade folkpensionen minskad med fickpengar.

## Socialutredningen

Som allmän bakgrund till sina överväganden och förslag redovisar utredningen resultatet av vissa undersökningar beträffande ålderdomshemmens driftkostnader samt pensionärernas ekonomi och betalningsförmåga.

### Ålderdomshemmens driftkostnader

Under perioden 1949–1966 har enligt utredningen de årliga driftkostnaderna för ålderdomshemmen ökat från 86 milj. kr. till 583 milj. kr. I fast penningvärde har kostnaderna mer än tredubblats. Samtidigt har antalet vård dagar vid ålderdomshemmen ökat från knappt 12 milj. dagar år 1949 till drygt 17 milj. dagar år 1966. Genomsnittskostnaderna per vård dag har ökat från drygt 7 kr. år 1949 till närmare 34 kr. år 1966. Räknat i oförändrat penningvärde innebär detta något mer än en fördubbling av vårdkostnaden per dag. Driftkostnaderna varierar starkt mellan olika kommuner.

Bland kostnaderna väger posten löner m. m. tyngst. Under perioden har lönernas relativa andel av kostnaderna ökat från drygt 40 % till drygt 60 %.

Kommunerna har enligt utredningen under samma tidsperiod själva fått svara för en allt större del av ålderdomshemmens driftkostnader. Inkomsterna av vårdavgifter har under perioden ökat i absoluta tal från 32 milj. kr. till 188 milj. kr. Samtidigt har avgifternas andel av driftkostnaderna minskat från 38 % till 32 %.

Utvecklingen belyses av följande tabell.

Tabell 1. Finansieringen av ålderdomshemmens driftkostnader efter inkomstkällor 1949–1966

|                                  | Inkomster i 1 000-tal kr. för år |         |         |         |         |
|----------------------------------|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|
|                                  | 1949                             | 1956    | 1962    | 1964    | 1966    |
| Vårdavgifter                     | 32 619                           | 66 260  | 118 793 | 148 529 | 188 280 |
| Procent                          | 38,0                             | 39,4    | 37,6    | 35,1    | 32,3    |
| Landstingsmedel                  | 951                              | 6 397   | 14 402  | 19 250  | 26 621  |
| Procent                          | 1,1                              | 3,8     | 4,6     | 4,5     | 4,6     |
| Särskilda inkomster <sup>1</sup> | 10 278                           | 14 276  | 20 009  | 23 047  | 27 902  |
| Procent                          | 12,0                             | 8,5     | 6,2     | 5,4     | 4,7     |
| Kommunens tillskott              | 41 934                           | 81 188  | 163 037 | 232 951 | 340 262 |
| Procent                          | 48,9                             | 48,3    | 51,6    | 55,0    | 58,4    |
| Summa inkomster                  | 85 782                           | 168 121 | 316 241 | 423 777 | 583 065 |
| Procent                          | 100,0                            | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   |

<sup>1</sup> Särskilda inkomster avser bl. a. statsmedel, bidrag från andra kommuner och inkomst av särskild verksamhet.

Utredningen har beräknat att kommunernas tillskott till finansieringen av ålderdomshemmens driftkostnader i 1970 års penningvärde under 1970-talet skall komma att utvecklas på följande sätt.

Tabell 2

| År   | Milj. kr. |
|------|-----------|
| 1970 | 515       |
| 1973 | 570       |
| 1976 | 625       |
| 1979 | 680       |

Utredningen framhåller dock att denna prognos över realkostnadsutvecklingen givetvis är osäker och närmast får ses som ett räkneexempel. Beräkningen visar en betydligt lägre ökningstakt under 1970-talet än vad som var fallet tidigare.

### Pensionärernas ekonomi och betalningsförmåga

Utredningen framhåller att de uppgifter som finns att tillgå om de ekonomiska förhållandena för pensionärerna i ålderdomshemmen är ofullständiga. Enligt 1968 års uppgifter om nettoinkomsterna för landets innevånare hade nästan två tredjedelar av landets ålderspensionärer (67 år och äldre) en årsinkomst som understeg 10 000 kr. Av pensionärerna med högre inkomst kan många enligt utredningen antas ha inkomst av förvärvsarbete i kombination med ålderspension och alltså inte återfinnas i ålderdomshemmen.

Hela antalet personer i åldern 67 år och däröver uppgick år 1968 till närmare 879 000. Antalet kan enligt statistiska centralbyråns beräkningar väntas öka under hela 1970-talet till 1 155 000 år 1980. Under 1980-talet minskar ökningstakten så att antalet ålderspensionärer år 1990 enligt statistiska centralbyråns beräkningar kommer att vara ungefär 1 268 000. Åldersstrukturen bland pensionärerna antas vidare komma att ändras så att kvinnorna och de högre åldersgrupperna kommer att öka sina procentuella andelar av samtliga pensionärer.

Den 31.12.1968 bodde 52 800 personer i ålderdomshem. Utredningen redovisar följande beräkning av antalet personer i ålderdomshem nedan angivna år.

Tabell 3

| År   | Personer i ålderdomshem |
|------|-------------------------|
| 1970 | 56 000                  |
| 1973 | 60 000                  |
| 1976 | 64 000                  |
| 1979 | 67 000                  |

Utredningen framhåller att varje långsiktig beräkning över antalet

pensionärer i ålderdomshem måste bli mycket osäker. Redan nu är gränsdragningen många gånger oklar mellan ålderdomshem och andra kollektiva bostadsformer med service. Under förutsättning att andra vård- och boendeformer byggs ut som alternativ till de traditionella ålderdomshemmen, är det möjligt att antalet platser i ålderdomshem kan bli lägre än utredningen förutsatt.

Den allmänna tilläggspensioneringen (ATP) kommer att omfatta allt fler ålderspensionärer under 1970-talet. Utredningen hänvisar här till pensionsförsäkringskommitténs prognoser i betänkandet Pensionstillskott m. m. (SOU 1968: 21) samtidigt som utredningen framhåller att varje beräkning är osäker. Enligt pensionsförsäkringskommitténs beräkningar kommer i början av 1970-talet ungefär var fjärde ålderspensionär att ha ATP medan i slutet av årtiondet gott och väl varannan ålderspensionär väntades uppbära sådan pension. Andelen pensionärer i ålderdomshem, som uppbär ATP beräknas dock vara lägre. År 1970 har 11 % av samtliga pensionärer i ålderdomshem antagits vara berättigade till ålderspension genom ATP. Deras andelar av hel ålderspension varierar mellan 2/20 och 8/20. Antalet ATP-berättigade pensionärer i ålderdomshem beräknas växa under årtiondets gång och år 1979 antas 36 % vara berättigade till ATP med upp till 18/20 av hel pension (drygt 24 000 av ålderdomshemmens 67 000 pensionärer). Mer än hälften av dessa har dock mindre än hälften av det antal pensionsgrundande år som behövs för hel pension.

Utredningen beräknar att år 1970 ungefär 5 % av ålderdomshemmens pensionärer hade en ATP-pension på upp till 1 000 kr. per år, om man utgår från att rätten till ATP grundas på en årsinkomst på 15 000 kr. Vid en motsvarande årsinkomst på 10 000 kr. ligger pensionsbeloppens övre gräns för denna grupp vid knappt 500 kr. Ytterligare 6 % kan antas ha högre pensionsbelopp, vars övre beloppsgräns varierar mellan 1 100 och 2 500 kr. beroende på inkomstalternativ.

År 1979 har bilden enligt utredningen ändrats så att de högsta pensionsbeloppen ligger på ca 2 200 kr. vid en antagen årsinkomst på 10 000 kr. och vid ca 4 900 kr. om årsinkomsten antas vara 15 000 kr. Dessa höga belopp skulle emellertid gälla bara 1 % av pensionärerna i ålderdomshem. Beräkningarna har baserats på ett basbelopp av 6 000 kr., så att de angivna pensionsbeloppen förutsätts ha samma realvärde under hela perioden. Utvecklingen belyses av tabell 4.

Utredningen framhåller att avgifter ur ATP-inkomster under hela 1970-talet skulle täcka endast en liten del av kommunernas nettokostnader för ålderdomshemmens driftkostnader. Utredningens beräkningar av inkomsttillskottet i förhållande till kostnaderna framgår av tabell 5.

Den ekonomiska betydelsen av ett avgiftsuttag ur pensionärernas ATP-pensioner ökar således enligt utredningen inte bara i faktiska belopp utan också relativt sett. Men fortfarande i slutet av 1970-talet torde

Tabell 4

Beräkning av ATP-pensionernas storlek (före skatt) m. m. för personer i ålderdomshem efter inkomstalternativ 1970, 1973, 1976 och 1979. Basbelopp 6 000 kr.

| Andelar<br>av hel<br>pension | Pensionsbelopp per år<br>efter förvärvsinkomst på |            | Antal ATP-pensionärer år |        |        |        |
|------------------------------|---------------------------------------------------|------------|--------------------------|--------|--------|--------|
|                              | 10 000 kr.                                        | 15 000 kr. | 1970                     | 1973   | 1976   | 1979   |
| 2/20                         | 241                                               | 540        | 930                      | 1 100  | 1 716  | 1 944  |
| 3/20                         | 362                                               | 810        | 930                      | 1 100  | 1 278  | 1 944  |
| 4/20                         | 482                                               | 1 080      | 930                      | 1 100  | 1 278  | 1 944  |
| 5/20                         | 603                                               | 1 350      | 930                      | 1 100  | 1 278  | 1 944  |
| 6/20                         | 724                                               | 1 620      | 930                      | 1 100  | 1 278  | 1 456  |
| 7/20                         | 844                                               | 1 890      | 433                      | 1 100  | 1 278  | 1 456  |
| 8/20                         | 965                                               | 2 160      | 433                      | 1 100  | 1 278  | 1 456  |
| 9/20                         | 1 085                                             | 2 430      | 434                      | 1 100  | 1 278  | 1 456  |
| 10/20                        | 1 206                                             | 2 700      |                          | 513    | 1 278  | 1 456  |
| 11/20                        | 1 327                                             | 2 970      |                          | 513    | 1 278  | 1 456  |
| 12/20                        | 1 447                                             | 3 240      |                          | 514    | 1 278  | 1 456  |
| 13/20                        | 1 568                                             | 3 510      |                          |        | 600    | 1 456  |
| 14/20                        | 1 688                                             | 3 780      |                          |        | 600    | 1 456  |
| 15/20                        | 1 809                                             | 4 050      |                          |        | 600    | 1 456  |
| 16/20                        | 1 930                                             | 4 320      |                          |        |        | 671    |
| 17/20                        | 2 050                                             | 4 590      |                          |        |        | 671    |
| 18/20                        | 2 171                                             | 4 860      |                          |        |        | 671    |
|                              | Totalt                                            |            | 5 950                    | 10 340 | 16 296 | 24 349 |

Tabell 5

| År   | Kommuncernas<br>tillskott (före<br>avgiftshöjning)<br>Milj. kr. | Beräknad inkomst<br>genom avgifts-<br>höjning<br>Milj. kr. | Procent |
|------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------|
| 1970 | 515                                                             | 4—8                                                        | 0,8—1,6 |
| 1973 | 570                                                             | 8—18                                                       | 1,4—3,2 |
| 1976 | 625                                                             | 15—34                                                      | 2,4—5,4 |
| 1979 | 680                                                             | 25—58                                                      | 3,7—8,5 |

det vara en förhållandevis liten del av det totala driftunderskottet för ålderdomshemmen som kan täckas via avgiftsuttag ur ATP-pensionerna.

Folkpensionerna kommer emellertid genom pensionstillskotten att öka avsevärt under 1970-talet och i viss mån kan även andra sidoinkomster än ATP beräknas öka under årtiondet. Det ökade avgiftsunderlaget kan enligt utredningens mening komma att motväga den antagna ökningen av kommunernas kostnader för ålderdomshemmen.

Utredningen beräknar att de sammanlagda folkpensionsbeloppen för pensionärer i ålderdomshem under 1970-talet kommer att utvecklas på sätt som framgår av tabell 6.

En ytterligare inkomstkälla för pensionärerna är kbt. Fr. o. m. år 1966 står det kommunerna fritt att själva bestämma hur höga kbt

Tabell 6

| År   | Antal pensionärer $\times$<br>folkpension <sup>1</sup> inkl.<br>pensionstillskott | Milj. kr. |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1970 | 56 000 $\times$ 6 144 kr.                                                         | 344,1     |
| 1973 | 60 000 $\times$ 6 720 »                                                           | 403,2     |
| 1976 | 64 000 $\times$ 7 296 »                                                           | 466,9     |
| 1979 | 67 000 $\times$ 7 680 »                                                           | 514,6     |

<sup>1</sup> Folkpensionen är beräknad i fast penningvärde (pension efter basbeloppet 6 400 kr. i december 1970) med tillägg för de varje år ökande pensionstillskotten.

som skall utgå till pensionärer i kommunens ålderdomshem.

Utredningen erinrar om att Svenska kommunförbundet i slutet av år 1968 utfärdade vissa rekommendationer till kommunerna med riktlinjer för omarbetande av grunderna för kbt bl. a. i samband med samordningen inom kommunblocken. Rekommendationerna gick ut på att till alla pensionärer skulle utgå ett generellt grundbelopp vilket som regel inte borde överstiga 700–1 000 kr., samt att bostadskostnad över grundbeloppet täcktes intill ett tak, som kunde fixeras endera till visst belopp eller till vissa bestämmelser angående bostadens storlek och standard.

Enligt kommunförbundet bör kbt inte utgå till pensionärer i ålderdomshem om kommunen tillämpar differentierade avgifter. Tillämpar kommunen däremot en enhetlig avgift bör övervägas om inte kbt bör utgå även till de pensionärer som bor på ålderdomshem. Beloppet bör i så fall sättas till det i kommunen gällande maximibeloppet för kbt. Detta skulle i praktiken innebära att ett system med differentierade avgifter kommer att tillämpas, om än med i sammanhanget generösa regler för pensionärerna.

Utredningen räknar med att kommunförbundets rekommendationer redan nu och ännu mer på längre sikt kommer att höja nivån för kbt i kommuner med låga maximibelopp.

## Överväganden och förslag

### Allmänna synpunkter

Socialutredningen betonar att den ansluter sig till grundtanken i det år 1947 fattade principbeslutet att ålderdomshemmen skall vara inackorderingshem, öppna för alla äldre personer som är i behov av vård eller tillsyn och vilkas behov inte tillgodoses på annat sätt. Vårdbehovet skall vara kriteriet för erhållande av plats. Utredningen tar emellertid inte slutlig ställning till frågorna om ålderdomshemmens karaktär och funktion i framtiden. Till frågorna om vilken roll de nuvarande ålderdomshemmen – liksom andra former av boende för

äldre personer som efter hand vuxit fram (t. ex. pensionärshotell och servicehus) – bör spela och hur de i fortsättningen bör benämnas avser utredningen att återkomma vid sin allmänna översyn av åldrvården.

Om vården i ålderdomshemmen inte betraktas som socialhjälp utan som en form av kommunal service som ställs till vårdbehövande kommunmedlemmars förfogande, får enligt utredningen avgifterna inte i strid med den kommunalrättsliga likställighetsprincipen bestämmas till olika belopp efter pensionärens betalningsförmåga utan uttrycklig lagstiftning härom. Utredningen konstaterar att en allmän höjning av ålderspensionärernas ekonomiska standard kommer att ske under 1970- och 1980-talen till följd bl. a. av ATP. Dessa förhållanden kommer otvivelaktigt att leda till att en växande andel av de pensionärer som erhåller vård och tillsyn i ålderdomshemmen har inkomster vid sidan av folkpensionsförmånerna. Det framstår då enligt utredningen i och för sig som rättvist och rimligt att den som har inkomster utöver folkpensionen bidrar i skälig omfattning även med dessa sidoinkomster till att täcka kommunens kostnader för hans vistelse i hemmet. Det måste enligt utredningen anses otillfredsställande att en persons uppehälle och vård väsentligen bekostas av det allmänna, fastän han själv har medel till det. Ett sådant förhållande framstår som svårt att acceptera särskilt med tanke på att det övervägande antalet äldre människor – de vilkas vårdbehov inte är så trängande att de bör beredas plats i de kommunala ålderdomshemmen – med egna medel får bestrida motsvarande kostnader för bostad, mat, vård och hjälp.

Utredningen framhåller, att kommunalekonomiska synpunkter också talar för ett system med differentierade avgifter. Kommunernas kostnader för anordnandet och driften av ålderdomshem har under de senaste årtiondena stigit kraftigt och anspråken på kommunerna när det gäller utgiftssidan kommer med säkerhet att öka. De avgifter som kommunerna kan tillgodogöra sig ur pensionärernas folkpensioner täcker numera endast en mindre del av de faktiska vårdkostnaderna. Den ökade grad av självfinansiering som ett system med avgift efter pensionärens betalningsförmåga på längre sikt skulle innebära kan i åtskilliga kommuner antas bidra till att en önskvärd utbyggnad och förbättring av åldrvården, den institutionella såväl som den öppna, snabbare kommer till stånd. Visserligen tyder de beräkningar som utredningen gjort på att den kommunalekonomiska effekten av ett system, där vid avgiftssättningen hänsyn får tas också till pensionärens sidoinkomster skulle bli ganska måttlig under de närmaste åren. Saken kommer dock i ett annat läge efter 1970-talet, när ATP slagit igenom hos ålderdomshemmens pensionärer.

Här angivna skäl liksom åtskilliga andra synpunkter som framförts av bl. a. kommunförbundet leder enligt utredningens mening till att på avgiftssystemet bör ställas det kravet att det skall ge kommunerna

möjlighet att anpassa det faktiska avgiftsuttaget till pensionärens betalningsförmåga i varje särskilt fall.

Utredningen anser att ett system med differentierade avgifter måste innehålla garantier mot oskäligt stora avgifter och att kommunernas frihet att bestämma avgiftsuttaget därför bör i viss mån begränsas. F. n. torde varje pensionär i ålderdomshem vara berättigad till visst minimibelopp för sina personliga behov. Ett nytt avgiftssystem får enligt utredningen inte innebära en försämring i detta hänseende. Genom pensionstillskotten och ATP:s tilltagande betydelse kommer pensionärernas ekonomi att förbättras. Utredningen finner det angeläget att även ålderdomshemmens pensionärer får del av denna standardhöjning inom ramen för ett avgiftssystem, där avgiften bestäms efter pensionärens betalningsförmåga. På avgiftssystemet bör därför ställas det kravet att systemet skall erbjuda pensionären trygghet genom att han garanteras dels ett minimibelopp av samma karaktär som nuvarande folkpensionsandel, dels skälig andel i den allmänna standardhöjningen. Regler med detta syfte torde även medverka till större likformighet i avgiftsbestämmelserna i de olika kommunerna.

Med trygghetsfrågan sammanhänger enligt utredningen spørsmålet om s. k. uppskjutna avgifter, när endast en del av avgiften tas ut som löpande betalning, medan återstoden kumuleras och bevakas som fordran i pensionärens dödsbo. Detta system har i praktiken vållat en hel del olägenheter. Ett krav på ett framtida avgiftssystem bör enligt utredningen vara att avgiften avpassas så att den i huvudsak kan tas ut under löpande år, helst månad för månad. Vetskapen om en ständigt växande skuld till kommunen måste uppenbarligen oroa pensionären och indrivningen av restfordringen hos dödsboet kan erbjuda både rättsliga och praktiska problem.

Utredningen understryker vidare att avgiftssystemet bör vara enkelt att administrera. Utredningen konstaterar samtidigt att det kan vara svårt för den enskilde pensionären och hans anhöriga att bilda sig en klar uppfattning om de faktiska kostnaderna för vården i ålderdomshemmet. Äldre människor är erfarenhetsmässigt nästan alltid bekymrade över sin ekonomi. De kan därför tycka att även en från kostnadssynpunkt skälig avgift är alltför hög och att en alltför stor del av deras inkomster tas i anspråk för avgiftsbetalningen. På avgiftssystemet bör enligt utredningen därför ställas det kravet att det skall vara enkelt också i det avseendet att systemet med däri inbyggda garantiregler är lätt att förstå.

Utredningen framhåller vidare att en samordning mellan avgiftssystemet vid ålderdomshemmen och avgiftssystemet inom den landstingskommunala långtidssjukvården är angelägen och i längden ofrånkomlig om en lämplig avvägning av efterfrågan på vårdplatser skall kunna uppnås när det gäller dessa båda vårdformer. Ett system med differentierade

avgifter vid ålderdomshemmen bör därför konstrueras så att det så långt möjligt kan tillämpas också av sjukvårdshuvudmännen eller att det i alla fall inte försvårar en samordning på längre sikt.

#### *Val av system för differentierat avgiftsuttag*

Utredningen konstaterar att möjlighet för kommunen att anpassa det faktiska avgiftsuttaget till pensionärens betalningsförmåga i varje särskilt fall åtminstone i viss utsträckning kan åstadkommas på flera sätt. Enligt regeringsrättens utslag är sålunda en kommun lagligen oförhindrad att fastställa avgifterna vid kommunens ålderdomshem till ett för alla pensionärer lika stort belopp motsvarande kommunens självkostnad, dvs. kommunen behöver inte följa den vid upprepade tillfällen givna rekommendationen att den enhetliga avgiften bör vara lika med folkpension minus fickpengar. Detta skulle medföra att, om pensionären inte kan betala hela avgiften, återstoden får täckas av kommunen genom socialhjälp. Inom ett sådant system kan uppenbarligen önskemålet om avgiftsbetalning efter förmåga ges full effekt upp till den i kommunalrätten fastslagna övre gränsen, självkostnaden. En av socialnämndernas storstadsdelegation tillsatt kommitté, som i mars 1965 lade fram förslag till differentierat vårdavgiftssystem, var inne på denna tankegång, varvid dock avgiften för den som inte kunde betala självkostnadspriset skulle fyllas ut inte med socialhjälp utan med varierande kbt eller också nedsättas efter framställning från pensionären.

När det gäller den mer långsiktiga lösning av avgiftsfrågan som nu bör eftersträvas talar dock enligt utredningen övervägande skäl av såväl praktisk som psykologisk natur emot en lösning efter dessa linjer. Bl. a. skulle detta system formellt kunna leda till en stark ökning av socialhjälpverksamheten i fråga om pensionärerna i ålderdomshemmen – i strid mot grundtanken i 1947 års principbeslut – och i vart fall medföra åtskilliga administrativa olägenheter. Dessutom skulle systemet under vissa omständigheter kunna få liknande negativa psykologiska effekter som de s. k. uppskjutna avgifterna, nämligen att en med varje månad växande skuld till kommunen – om än av bokföringsmässig natur – ger pensionären en känsla av otrygghet.

Under arbetets gång har socialutredningen övervägt ett system med formellt enhetliga avgifter efter folkpensionsprincipen men anknytna till taket för kbt. Genom denna anknytning skulle i praktiken en viss differentiering åstadkommas. Inackorderingsavgiften skulle då bestå av en bostadskostnadsdel och en del avseende kost och service. Sistnämnda avgiftsdel skulle motsvara utgående folkpension inklusive pensionstillskott eller mot sådant tillskott svarande del av tilläggs pension, minskat med ett fribelopp för pensionärens personliga behov som motsvarade viss procentuell andel av nämnda pensionsförmåner. Bostadskostnadsdelen skulle maximeras till gällande högsta belopp för kbt i kommunen. Pen-

sionärerna skulle få kbt till denna hyra i enlighet med gällande bestämmelser om inkomstprövning m. m. i lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Ett system som det här skisserade har enligt utredningen vissa fördelar. På grund av den i avgiften ingående särskilda bostadskostnadsdelen jämföras sålunda i viss mån de traditionella ålderdomshemmens pensionärer med personer som bor i pensionärshem, egna bostäder etc. Vidare blir det tidigare berörda trygghetskravet i regel väl tillgodosett. Från administrativ synpunkt är systemet enkelt såtillvida som kommunerna inte behöver befatta sig med en inkomstprövad avgiftssättning. Den prövning av pensionärens ekonomiska förhållanden som behövs för att bedöma rätten till kbt sker hos försäkringskassorna liksom för övriga pensionärer.

Systemet har emellertid enligt utredningens mening också betydande nackdelar. Det syfte som man från rättvis- och rimlighetssynpunkt liksom av kommunalekonomiska skäl vill vinna med ett differentierat avgiftssystem tillgodoses endast i ringa utsträckning. En differentiering av avgifterna kan ju ske bara inom ramen för bostadskostnadsdelen, dvs. inte ens en ekonomiskt välbeställd pensionär skulle kunna avkrävas högre bidrag till kostnaderna – utöver folkpension etc. – än vad som motsvarar maximibeloppet för det inom kommunen gällande kommunala bostadstillägget. Vidare skulle kbt-reglernas schematiska konstruktion medföra ej önskvärda tröskeeffekter bl. a. för sådana pensionärer vilkas sidoinkomster överstiger ett par tusen kronor, samtidigt som sidoinkomster därunder skulle bli helt fria. Av dessa skäl anser socialutredningen sig inte kunna som en generell lösning av avgiftsfrågan föreslå ett till kbt anknutet avgiftssystem.

Utredningen har funnit övervägande skäl tala för att i stället föreslå en i författning reglerad rätt för kommunerna att vid fastställande av avgiften för vård i ålderdomshem ta skälig hänsyn till pensionärens betalningsförmåga, i huvudsaklig överensstämmelse med kommunförbundets framställning. Utredningen föreslår dessutom regler som syftar till att tillgodose det i föregående avsnitt uppställda trygghetskravet.

Utredningen anser att ett sådant system kan konstrueras på ett sätt som tillgodoser också kravet på enkelhet och förståelighet. Vidare kan avgiften anpassas så att den kan tas ut fortlöpande.

Avgiftssystemet kan vidare enligt utredningens mening underlätta en samordning med avgiftssättningen inom långtidssjukvården i vad gäller utförsäkrade patienter.

Utredningen pekar i detta sammanhang på att principen med differentierade avgifter redan tillämpas inom den kommunala socialvården. Sådana avgifter förekommer t.ex. inom barntillsyn och social hemhjälp. Omkring hälften av landets kommuner har vidare redan infört differentierade avgifter i ålderdomshem, och där tillämpade system kan anpassas till det av utredningen föreslagna.

*Garantiregler*

Utredningen föreslår att avgiften konstrueras på så sätt att pensionären tillförsäkras ett belopp för eget bruk (garantibelopp), vilket står i viss relation till hans sammanlagda inkomster efter avdrag av skatt. Garantibeloppet skall utgöra dels ett grundbelopp motsvarande viss procent av folkpensionen inkl. pensionstillskott och dels ett belopp motsvarande viss procent av eventuella sidoinkomster.

Vad beträffar bestämningen av grundbeloppets miniminivå framhåller utredningen att det naturligtvis skulle vara önskvärt om man till grund för detta kunde lägga en någorlunda säker uppskattning av en i ålderdomshem boende pensionärs normala behov av medel för personligt bruk. Behoven av och anspråken på medel till personlig disposition torde emellertid variera avsevärt. Publicerade levnadskostnadsundersökningar är av gammalt datum. Det har emellertid förekommit att socialnämnder (exempelvis Stockholms) vid fastställande av nya normer för socialhjälp utnyttjat expertis i budgetfrågor. Utredningen har haft tillgång till sådant material och bearbetat detta med särskild tanke på vad en pensionär i ålderdomshem kan anses behöva för eget bruk. Det är givet att sådana beräkningar är vanskliga. Även om behoven av medel för personliga utgifter skiftar, delvis beroende på vilken service avgiften täcker, anser utredningen med beaktande av de nämnda budgetberäkningarna att om pensionärer i ålderdomshem skall ha råd till telefon och tidningar och till övriga normala personliga utgifter, de för eget bruk bör tillförsäkras ett månatligt belopp om ca 150 kr., vilket motsvarar ungefär 30 % av folkpensionen inkl. pensionstillskott (december 1970).

Socialutredningen föreslår att det i garantibeloppet ingående grundbeloppet bestäms till lägst 30 % av folkpension inkl. pensionstillskott. Genom att pensionsförmånerna som tidigare nämnts delvis är värde- och standardreglerade, tillförsäkras pensionärerna genom detta beräkningssätt ett grundskydd som i motsvarande mån är värde- och standard-säkrat. Utredningen anser att denna konstruktion har avgörande fördelar jämfört med nu stadgad folkpensionsandel i fast kronotal.

Grundbeloppet bör enligt utredningens uppfattning beräknas på den folkpension jämte pensionstillskott som normalt utgår för ogift ålderspensionär, oberoende av den enskilde pensionärens faktiska folkpension. Har en pensionär i ålderdomshem inte full pension på grund av exempelvis förtida uttag skall han således ändå tillförsäkras ett grundbelopp beräknat på detta sätt. Grundbeloppet skall beräknas på detta sätt även för var och en av två makar. Utredningen anser alltså att i detta hänseende nu gällande princip för den lagstadgade folkpensionsandelen bör behållas. Det torde vara endast i de förhållandevis fåtaliga fall där båda makarna lever gemensamt i ålderdomshemmet som man kan räkna med att deras omkostnader förbilligas något (t. ex. i fråga om telefon-

kostnader). Lever däremot ena maken i ålderdomshem och andra maken på annat håll, torde omkostnaderna inte bli lägre för en gift än för en icke gift pensionär i ålderdomshemmet. Pensionen för sådan make kan för övrigt utgå som för ogift pensionär. Omräkningen av pensionen, vilket förutsätter särskild ansökan, tar emellertid alltid viss tid i anspråk. Det kan då vara svårt för pensionären att förstå, varför han före omräkningen skall få finna sig i ett lägre belopp för personligt bruk, ehuru behovet av medel för detta ändamål hela tiden varit oförändrat i nivå med behovet för icke gift pensionär i ålderdomshem.

Utredningen föreslår att i garantibeloppet skall ingå; jämte grundbeloppet, ett belopp som utgör viss andel av eventuell inkomst utöver folkpensionsförmånerna. Med viss ledning av förhållandena i de kommuner som nu tillämpar ett system med differentierade avgifter finner utredningen att – utom för gift pensionär som åtnjuter den lägre äktamake-pensionen – denna andel av garantibeloppet skäligen bör bestämmas till lägst 20 % av den inkomst efter skatt som återstår, sedan ett belopp som motsvarar folkpension, inkl. pensionstillskott, såsom för ogift ålderspensionär, frånräknats. Det underlag på vilket nu förevarande del av garantibeloppet skall beräknas utgörs således normalt av pensionärens sammanlagda inkomst (faktiskt utgående folkpensionsförmåner samt sidoinkomst) minskad med dels debiterad – eller preliminärt beräknad – skatt, dels det belopp som vid den aktuella tidpunkten utgår i folkpension och pensionstillskott till ogift ålderspensionär. I fråga om pensionär som åtnjuter den lägre äktamake-pensionen – antingen därför att även den andra maken bor i ålderdomshem eller därför att han ännu inte fått sin pension omräknad – skall förevarande del av garantibeloppet dock beräknas på inkomsten efter skatt minskad med faktiskt utgående folkpensionsförmåner. Härigenom tillförsäkras sådan make även i fråga om sidoinkomster samma garantibelopp som ogift pensionär.

#### *Garantireglernas samlade effekt*

Utredningen har med starka reservationer för osäkerheten i sina beräkningar kommit fram till att inkomsterna för pensionärerna i ålderdomshem kan beräknas öka med ungefär 225 milj. kr. under 1970-talet, räknat i fast penningvärde. Vid ett avgiftssystem enligt förslaget skulle pensionärernas totala garantibelopp öka med ungefär 62 milj. kr. och kommunernas avgiftsinkomster med ungefär 163 milj. kr.

Det totala utfallet av utredningens förslag skulle enligt utredningen bli att de beräknade inkomsterna för pensionärer i ålderdomshem år 1979 skulle fördelas mellan dem och kommunerna på sätt som framgår av tabell 7. Som jämförelse har motsvarande siffror beräknats för år 1970.

Utredningen framhåller att pensionärerna i ålderdomshem genom det

Tabell 7

| År                          | Milj. kr. |       |
|-----------------------------|-----------|-------|
|                             | 1970      | 1979  |
| <i>Folkpension</i>          |           |       |
| Pensionärerna               | 103,2     | 154,4 |
| Kommunerna                  | 240,9     | 360,2 |
| <i>ATP</i>                  |           |       |
| Pensionärerna               | 1,2       | 8,4   |
| Kommunerna                  | 4,8       | 33,6  |
| <i>Övriga sidoinkomster</i> |           |       |
| Pensionärerna               | 0,6       | 4,2   |
| Kommunerna                  | 2,4       | 16,8  |
| <i>Totalt</i>               |           |       |
| Pensionärerna               | 105,0     | 167,0 |
| Kommunerna                  | 248,1     | 410,6 |
| Summa                       | 353,1     | 577,6 |

föreslagna garantibeloppet tillförsäkras inte bara ett till folkpensionen anknutet värde- och standardsäkrat grundbelopp. De tillförsäkras också en skälig andel av sin sidoinkomst och denna andel blir i samma mån som sidoinkomsten skyddad mot penningvärdeförsämring etc. Genom att garantibeloppet dessutom baseras på inkomst efter skatt undviks de tröskeffekter som annars skulle kunna uppstå.

För kommunernas del är det föreslagna avgiftssystemet med dess relativt höga garantibeloppsprocent på folkpensionsdelen något ogynnsamt under ett inledningsskede. Men den möjlighet som förslaget öppnar att i avgift ta ut upp till 80 % av pensionärens sidoinkomst efter skatt kommer att på relativt kort sikt kunna tillföra kommunerna ökade inkomster.

Utredningen har också undersökt om de föreslagna garantireglerna leder till att ålderdomshemmens pensionärer från ekonomisk synpunkt blir gynnade jämfört med andra pensionärgrupper. Jämför man ålderdomshemmens pensionärer med pensionärer i egen bostad, blir utfallet beroende av en mångfald varierande förhållanden i fråga om standard, inkomster, bostadskostnader, kbt, avgifter för social hemhjälp, förekomsten av matdistribution, färdtjänst, avgiftsnivån i kommunens ålderdomshem etc. Dessa förhållanden varierar givetvis starkt mellan kommunerna. Det står klart för utredningen att enhetliga avgifter enligt folkpensionsprincipen är gynnsamma för dem av ålderdomshemmens pensionärer som har sidoinkomster jämfört med sådana pensionärer som bor i egen bostad. När det däremot gäller pensionärer som betalar en efter betalningsförmågan differentierad avgift blir utfallet ett annat. Utredningens förslag kan med någon förenkling sägas innebära att i avgift får högst tas ut 70 % av folkpensionen och 80 % av sidoinkomsten

efter skatt. Pensionär med sådan avgift har jämförts med en pensionär som inte har högre hyra än taket för kommunens bostadstillägg, och vidare har förutsatts ett ej oväsentligt behov av social hemhjälp (90 timmar per månad). De gjorda jämförelserna tyder på att pensionärer i ålderdomshem och i egen bostad torde, om de saknar sidoinkomst, inte sällan kunna få en någorlunda jämförbar standard under de angivna förutsättningarna. Vid låg sidoinkomst, som inte utesluter fullt kbt, blir pensionären i egen bostad relativt sett något gynnad, eftersom den huvudsakliga delen av denna sidoinkomst för ålderdomshemmets pensionär tas i anspråk för avgift. När inkomsten är så hög att den helt eller delvis utesluter pensionären från rätt till kbt, elimineras i eget hem boende pensionärs gynnsamma ställning i förhållande till ålderdomshemmets pensionär i samma ekonomiska situation. Vid väsentligt högre sidoinkomst återigen får pensionären i egen bostad – under här angivna förutsättningar i fråga om hyreskostnad osv. – mera över av sina inkomster än pensionären i ålderdomshem.

Utredningen betonar att sådana jämförelser är vanskliga. I åtskilliga kommuner är de kommunala bostadstilläggen ganska låga, och en pensionär med relativt hög kostnad för egen bostad kan här komma i sämre ställning än en pensionär i ålderdomshem med motsvarande inkomst. Bl. a. visade socialdepartementets undersökning rörande socialhjälp i län och kommuner 1967 (Ds S 1969: 9) att det inte var så ovanligt att pensionärer måste söka socialhjälp till bostadskostnader, när kommunens bostadstillägg inte täckte dessa kostnader.

#### *Självkostnaden som avgiftstak*

Utredningen framhåller att den föreslagna avgiftskonstruktionen med den inbyggda garantin för pensionärerna samtidigt verkar som en avgiftsmaximering i det enskilda fallet. Det torde vara bara i de fall då pensionären har mycket hög sidoinkomst som ytterligare en form av avgiftsmaximering kan bli aktuell. Men i dessa fall finns redan i den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen en garanti för pensionärerna, nämligen den att avgifterna i inget fall får överstiga självkostnaden för ålderdomshemmet.

Självkostnader på 50 à 60 kr. om dagen för en ålderdomshemsplats synes inte vara ovanliga, även om stora variationer förekommer mellan olika ålderdomshem. För att en pensionär skall kunna betala så höga avgifter inom ramen för det föreslagna avgiftssystemet beräknar utredningen att han måste ha en sidoinkomst av omkring 30 000 kr. eller högre.

Det förekommer att kommuner har fastställt vissa andra avgiftstak än självkostnaden. Även socialutredningen har övervägt om inte något tak under den faktiska självkostnaden kunde vara motiverat. Frågan

torde vara av ringa praktisk betydelse. Från principiella utgångspunkter är det enligt utredningen riktigt att en ekonomiskt välbeställd pensionär får betala en avgift som täcker den faktiska kostnaden. I enstaka fall kan det visserligen bli fråga om synnerligen kraftiga avgiftsökningar i kommuner som går över från enhetliga avgifter enligt folkpensionsprincipen till differentierade avgifter med hela självkostnaden som tak. Det gäller då pensionärer som har relativt höga inkomster och följaktligen får ett förhållandevis stort garantibelopp. Men kommunerna har hittills inte tagit ut oskäligen avgifter i förhållande till kostnaderna, och utredningen räknar med att så inte heller blir fallet i fortsättningen.

I den av kommunerna beräknade självkostnaden för ålderdomshemmen ingår egentliga driftkostnader såsom personalkostnader, underhåll av fastigheten, livsmedel, bränsle- och elkostnader m. m. Dessutom ingår avskrivningar och ränta på bokfört värde. Från de sålunda beräknade bruttokostnaderna fråndras intäkter i form av bidrag och ersättningar från landsting och andra kommuner, personalens betalning för förmåner i form av bostad och kost samt nettoinkomster av särskild verksamhet. Återstående belopp utgör självkostnaden. Enligt utredningens mening bör självkostnaden som avgiftsspärr beräknas för varje enskilt ålderdomshem. Detta torde också bäst stämma överens med den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen. Har kommunen flera ålderdomshem med starkt skiftande standard, kan det antas att även självkostnaden för resp. hem är avsevärt olika, med högre kostnader för exempelvis ett nybyggt hem och lägre för ett äldre hem av kanske sämre standard. Det framstår då som otillfredsställande att ha samma avgiftstak för de båda hemmen.

Utredningen framhåller vidare att självkostnadsprincipens funktion som avgiftsspärr i förevarande fall bör preciseras på så sätt att avgiften för en vårdplats inte får överstiga vårdplatsens andel i självkostnaden för hemmet, dvs. genomsnittskostnaden per vårdplats. Kommunen får alltså inte, i syfte att kompensera bristande kostnadstäckning beträffande andra vårdplatser, av någon pensionär ta ut en avgift som överstiger nämnda genomsnittskostnad. Eftersom flertalet pensionärer inte kommer att kunna betala en så hög avgift att den täcker angivna del av självkostnaden, innebär det sagda att kommunerna även i fortsättningen kommer att i stor utsträckning få bidra till anordnandet, underhållet och driften av ålderdomshem.

I andra hänseenden än de nu nämnda anser utredningen att det bör kunna överlämnas till kommunförbundet att utfärda rekommendationer om hur högsta avgift i relation till självkostnaden bör beräknas.

Kommunernas bokslut – och därmed redovisningen av ålderdomshemmens självkostnad – skall vara klart senast under juni månad påföljande år. Eftersom enligt utredningens mening senaste bokslut skall

ligga till grund för beräkningen av självkostnaden när det gäller att fastställa avgiftstaket, kommer detta alltså att baseras på självkostnaden för en period som ligger ett och ett halvt till ett halvt år bakåt i tiden. Inga uppskattningar om självkostnaden som inkluderar beräknade kostnadsökningar efter senaste bokslut bör få läggas till grund för fastställandet av högsta tillåtna avgift. Med de år från år stigande kostnaderna innebär detta i praktiken att avgiftstaket blir lägre än den aktuella självkostnaden, ett förhållande som gynnar sådan pensionär för vilken en avgift motsvarande självkostnaden kan komma i fråga.

### *Avgiftsunderlaget*

Enligt utredningens förslag utgörs avgiftsunderlaget av pensionärens samtliga inkomster efter skatt, dvs. folkpension, inkl. pensionstillskott, och sidoinkomster. För avgift disponeras den inkomst efter skatt som återstår, sedan garantibeloppet frånräknats.

Utredningen har vid utformningen av sitt förslag räknat med att kbt i fortsättningen inte skall utgå till pensionär i ålderdomshem. Om en kommun likväl väljer att kombinera det föreslagna systemet – eller ett system med enhetlig avgift enligt folkpensionsprincipen – med kbt, bör bostadstillägget givetvis inte ingå i det inkomstunderlag på vilket garantibeloppet beräknas. Utredningen pekar på att ett system med en kbt-anknuten bostadskostnadsdel kombinerad med differentierade avgifter för vård och service medför vissa administrativa olägenheter i fråga om pensionärer med så höga sidoinkomster att de enligt gällande bestämmelser är helt eller delvis uteslutna från rätten till kbt. Eftersom pensionären under alla förhållanden bör vara berättigad till ett garantibelopp beräknat enligt de av utredningen föreslagna reglerna, måste i sådana fall såväl vad han själv skall betala i bostadskostnad som avgiften för vård och service rymmas inom hans resterande, för avgift disponibla inkomst. Detta torde stundom medföra att avgiften för vård och service får sättas lägre än enligt eljest tillämplig taxa.

Har pensionären kapital i någon form skall inkomsten därav enligt utredningens förslag ingå i inkomstberäkningen och därmed påverka avgiftens och garantibeloppets storlek. Man skall enligt utredningens mening endast räkna med avkastningen av rörligt resp. fast kapital – enligt de beräkningsgrunder som gäller vid taxeringen till statlig inkomstskatt – men lämna själva kapitaltillgångarna ograverade.

Genom den schablonmässigt beräknade intäkt som gäller flertalet en- och tvåfamiljsfastigheter samt genom det garantibelopp som tillämpas vid taxeringen till kommunal inkomstskatt kan en pensionär bli påförd viss skatt trots att egentliga kapitalinkomster saknas. Till skatten kan i vissa fall komma olika utgifter för underhåll m. m. av fastigheten – kanske ett eget hem, där pensionären årligen kan bo några sommar-månader. Utredningen vill med detta ge exempel på en situation där en

viss jämkning av en eljest schablonberäknad inkomst (och därmed avgift) kan vara motiverad av sociala skäl och vara av viss betydelse även från rehabiliteringssynpunkter.

Utredningen framhåller att endast faktisk avkastning av kapital bör läggas till grund för inkomstberäkningen och därmed för avgiftssättningen. Det får sålunda inte förekomma att pensionärens enligt skatte-reglerna framräknade inkomst ökas med viss procent e. dyl. av hans tillgångar när man bestämmer avgiften.

#### *Fastställande och uttag av avgift*

Utredningen har funnit att det bör ankomma på kommunfullmäktige att fastställa grunderna för avgiftssättningen med iakttagande av de minimigarantier för pensionärerna i fråga om avgiftsuttaget som enligt utredningens förslag skall gälla. Avgiften i det enskilda fallet skall enligt utredningen bestämmas av socialnämnden. Givetvis har socialnämnden rätt att delegera denna uppgift enligt bestämmelserna i 8 § ShjL. Avgiftssättningen bör göras så enkel och schabloniserad som möjligt. Utredningen anser det i och för sig önskvärt att avgiften grundas på den senaste taxering varom uppgift är tillgänglig vid prövningstillfället eller på senast angivna självdeklaration. Har inkomsten därefter ändrats, måste avgiften emellertid bestämmas med hänsyn till de ändrade inkomst- och skatteförhållandena. I fall senaste taxering eller deklaration inte är tillfyllest, bör som grund för inkomstberäkningen och avgiftssättningen upprättas en av pensionären bestyrkt ekonomisk redovisning med i huvudsak samma innehåll som allmän självdeklaration för taxering. Beräkningen av inkomst och skatt måste naturligtvis, som tidigare framhållits, ske i enlighet med gällande beskattningsregler. Saknar pensionären andra inkomster än folkpension och har han inte någon – verklig eller beräknad – kapitalavkastning, torde redovisningen kunna ske i förenklad form. Helst före flyttningen till ålderdomshemmet, och i annat fall så snart som möjligt därefter, bör pensionären få ett skriftligt besked om avgiftens storlek. Av detta skall framgå dels de av kommunfullmäktige antagna bestämmelserna för avgiftssättningen, dels vilken månadsinkomst efter skatt pensionären beräknats ha, dels hur stor månadsavgift han skall betala och dels hur stort belopp per månad som beräknats kvarstå för pensionärens personliga bruk (garantibelopp). Beslutet bör även innehålla besvärshänvisning.

#### *Överprövning av avgiftssättningen*

Bestämmelser om s. k. kommunalbesvär finns i 76 § kommunallagen (KL). Endast följande besvärsgrunder, vilka alla avser ett besluts laglighet, får åberopas: 1) att beslutet inte tillkommit i laga ordning, 2) att det står i strid mot allmän lag eller författning, 3) att det över-skridit de beslutsfattandes befogenhet, 4) att det kränker klagandens

enskilda rätt eller 5) att det eljest vilar på orättvis grund. Beslutets lämplighet får alltså inte prövas. Besvärsinstitutet är begränsat även på annat sätt. Endast kommunmedlem har besvärsrätt. Besvärsmyndigheten får undanröja beslutet men inte sätta annat beslut i dess ställe.

Alla kommunala fullmäktigebeslut, liksom nämndbeslut som inte är av rent förberedande eller verkställande art (76 § 2 mom. KL), får överklagas genom kommunalbesvär, om fullföljdsrätten ej är särskilt reglerad i annan författning.

Kommunfullmäktiges principbeslut om grunderna för avgiftssättningen kan således angripas med kommunalbesvär vare sig avgiftsfrågan författningsregleras eller ej. Särskild bestämmelse härom behöver inte meddelas.

För att ett beslut om avgiftsdebitering skall kunna angripas med s. k. förvaltningsbesvär – varvid även lämplighets- och skälighetssynpunkter kan beaktas och det överklagade beslutet kan ändras, ej endast undanröjas – fordras att fullföljdsrätten regleras i författning.

Socialutredningen anser att den frihet för besvärsmyndigheten att allsidigt pröva det överklagade beslutet och i förekommande fall göra ändring i detta som enligt vad nyss sagts ett förfarande enligt principerna för förvaltningsbesvär innebär skulle vara av värde. Utredningen pekar också på att om detta besvärsinstitut tillämpas kan den betydelsefulla frågan om hur pensionären och hans anhöriga på ett klart och tydligt sätt skall informeras om beslutets innehåll väntas bli automatiskt löst genom tillkomsten av den nya förvaltningslagen (prop. 1971: 30).

Även om möjlighet öppnas att angripa beslut om avgiftsdebitering med förvaltningsbesvär, torde enligt utredningens bedömande antalet överklaganden inte komma att bli särskilt stort. Erfarenheten synes visa att förekommande tvister mellan kommun och pensionär (eller dennes dödsbo) om ersättningen för vistelsen i ålderdomshemmet i stor utsträckning har berott på att omfattningen av de ekonomiska förpliktelser som pensionären iklätt sig genom inskrivningen i hemmet inte från början gjorts klar för honom.

#### *Övriga frågor*

De avgiftssystem som f. n. tillämpas i kommunerna uppvisar mycket stora variationer i olika hänseenden. Utredningen finner det uppenbart att en större enhetlighet i avgiftssättningen bör eftersträvas. Att finna ett system som kan vara acceptabelt för åtminstone flertalet kommuner, samtidigt som kravet på ekonomisk trygghet för pensionärerna tillgodoses, är också utredningens huvudsyfte med förslaget. Rent formellt går förslaget emellertid inte längre än att det öppnar möjlighet för kommunerna att, med avsteg från den kommunalrättsliga likställighetsprincipen, fastställa avgifter avpassade efter pensionärernas betalningsförmåga. Detta innebär exempelvis att kommun som anser sig ha tillräckliga resurser

fortfarande kan tillämpa systemet med enhetlig avgift enligt folkpensionsprincipen. Även om en kommun väljer något annat avgiftssystem än det av utredningen föreslagna, skall dock pensionärerna enligt utredningens mening alltid tillförsäkras – lämpligen genom författningsbestämmelse – lägst det garantibelopp som skulle följa vid en tillämpning av utredningens förslag.

En fråga som övervägts inom utredningen gäller önskvärdheten att dra upp riktlinjer för vilka speciella former av vård och service som avgiften skall täcka (fotvård, hårvård osv.). Även här varierar praxis i kommunerna efter lokala förhållanden, avgiftens storlek m. m. Utredningen har funnit sig böra avstå från att söka lösa denna fråga. Det synes kunna överlämnas åt kommunförbundet att – med ledning av vad som f. n. mer allmänt tillhandahålls pensionärerna utan extra betalning – meddela rekommendationer i detta hänseende. Utredningen har tidigare framhållit att det bör kunna överlämnas åt kommunförbundet att ge rekommendationer om hur högsta avgift i förhållande till självkostnaden bör beräknas. Även när det gäller frågorna om avgiftssättning och avgiftsuttag synes det utredningen lämpligt att kommunförbundet utfärdar rekommendationer. Rekommendationerna bör syfta till att göra den praktiska tillämpningen av det föreslagna avgiftssystemet så enhetlig som möjligt.

#### *Författningsbestämmelser*

Utredningen erinrar om att vården i ålderdomshemmen inte skall betraktas som socialhjälp utan att socialhjälp till en i ålderdomshem boende pensionär kan bli aktuell först när denne inte förmår betala fastställd inackorderingsavgift och då utgår i form av bidrag till denna avgift. Härav följer enligt utredningen att författningsbestämmelser rörande ålderdomshem, härin inbegripet bestämmelser om avgift för den i hemmen meddelade vården, systematiskt inte hör hemma i ShjL. Såväl socialvårdskommittén som 1952 års åldringsvårdsutredning lade också fram förslag till särskild lagstiftning om ålderdomshem, där även avgiftssättningen reglerades. Eftersom socialutredningen enligt sina direktiv skall undersöka möjligheterna att sammanföra nu gällande sociala vårdlagar till en enhetlig författning, i vilken författning i så fall bestämmelserna om den slutna åldringsvården naturligen bör ingå, anser utredningen att i avvidan på resultatet av det fortsatta utredningsarbetet bestämmelserna om ålderdomshem i 18–21 §§ ShjL tills vidare bör stå kvar i denna lag. Av detta skäl bör även sådana författningsföreskrifter om avgiftssättningen som anses böra ha karaktär av allmän lag provisoriskt få ingå i ShjL.

Utredningen föreslår att till ShjL fogas en ny paragraf, 19 a §, av huvudsakligt innehåll att avgift för vård i ålderdomshem skall utgå enligt grunder som beslutas av kommunen (dvs. av kommunfullmäktige).

och att vid bestämmande av grunderna hänsyn får tas till pensionärens betalningsförmåga. Lagrummet bör vidare innehålla bestämmelse om att avgift för vårdplats inte får överstiga vårdplatsens andel i kostnaden för hemmet.

Enligt utredningens förslag bör emellertid kommunernas rätt att differentiera avgifterna efter pensionärernas betalningsförmåga begränsas också på annat sätt än genom självkostnadsprincipen. Utredningen har sålunda funnit det nödvändigt att vissa garantier skapas till skydd mot vad som skulle kunna anses vara ett oskäligt stort avgiftsuttag. De av utredningen i detta syfte föreslagna reglerna om garanti-belopp och om beräkning av avgiftsunderlag bör enligt utredningen inte inflyta i själva lagen, bl. a. av det skälet att procenttal m. m. tid efter annan kan behöva jämkas. Det torde vara från pensionärernas synpunkt tillräckligt betryggande att bestämmelserna härom meddelas av Kungl. Maj:t i form av tillämpningsföreskrifter. Ett bemyndigande för Kungl. Maj:t av denna innebörd bör enligt utredningens mening tas in i den av utredningen föreslagna nya 19 a § ShjL.

Utredningens förslag att pensionären (eller annan som beslutet kan anses röra) genom författningsbestämmelse skall medges rätt att anföra förvaltningsbesvär över vederbörande kommunala organs beslut om vad en pensionär i det enskilda fallet skall betala i avgift för sin vistelse i ålderdomshemmet kan enligt utredningens mening lämpligast tillgodoses genom ett tillägg till 54 § ShjL. Där stadgas f. n. att besvär över socialnämnds beslut i ärende rörande meddelande av socialhjälp får anföras hos länsstyrelsen. Om 54 § ShjL kompletteras så att den kommer att omfatta också beslut som socialnämnd meddelat i ärende rörande avgift för vård i ålderdomshem, kommer jämlikt 58 § ShjL besvär över länsstyrelsens beslut i ärendet att få anföras hos kammarrätten.

## Remissyttrandena

### *Allmänna synpunkter*

Utredningens förslag har vid remissbehandlingen fått ett i det stora hela gynnsamt mottagande. Samtliga remissinstanser ansluter sig till eller lämnar utan erinran utredningens uttalande att ålderdomshemmen bör vara inackorderingshem öppna för alla som är i behov av den vård som lämnas på ålderdomshem och vilkas behov inte tillgodoses på annat sätt och att vårdbehovet skall vara avgörande vid tilldelning av plats. Sålunda framhåller *länsstyrelsen i Västerbottens län* att uppfattningen att ålderdomshemmet är ett kommunalt inackorderingshem för äldre personer i behov av vård och tillsyn bör hållas levande. Det bör ligga i kommunernas intresse att så långt det är möjligt undanröja känslan hos vårdtagaren av att åtnjuta någon speciell förmån eller ligga samhället till last. Bestämmandet av avgifternas storlek och sättet för deras uttagande spelar därvid en stor roll. Genom att pensionären får betala för sig stärks dennes egenvärde. *Länsstyrelsen i Värmlands län* förklarar att vården på ålderdomshem genom sin anknytning till fattighusen ända fram i våra dagar betraktats som socialt deklasserande. Det har varit en angelägen uppgift för de socialvårdande myndigheterna att bryta ned dessa gamla fördomar inte endast genom att skapa nya trivsamma hem utan också genom att ge vistelsen där formen av inackordering. Denna målmedvetna strävan att höja ålderdomshemmens status har burit frukt och bör nu ytterligare befästas.

Nästan alla remissinstanser tillstyrker utredningens förslag till den del detsamma syftar till att skapa rättslig grund för ett system med differentierade avgifter vid ålderdomshemmen. *Kammarrätten* framhåller att under de senaste årtiondena flera, visserligen ej obligatoriska, kommunala aktiviteter vuxit fram såsom drivande av barndaghem och lek-skolor (barnstugor) där kommunerna i allmänhet bestämmer avgifterna efter en differentierad skala. Vad beträffar åldringsvården pekar kammarrätten på att det inte torde vara ovanligt att kommunerna i fråga om s. k. insprängda pensionärslägenheter tar ut hyra enligt en inkomstgraderad skala efter vilken viss del av hyran tas ut av pensionären, medan återstoden betalas av kommunen genom dess socialnämnd eller annat organ. Subventionsbeloppen betraktas inte som socialhjälp utan som en ren bostadssubvention. Ålderdomshemsvården bör inte komma i en sådan särställning att där – oaktat fråga även är om annan kostnad än bostadskostnad – hänsyn inte skulle få tas till vårdtagarens betalningsförmåga. Omkring femtio procent av landets kommuner tillämpar avgifter differentierade efter vårdtagarens betalningsförmåga. Härtill kommer som ett ytterligare skäl de med tiden växande ATP-beloppen. En

avgiftsdifferentiering beträffande ålderdomshemmen kan inte anses som ett steg tillbaka. Visserligen gäller likställighetsprincipen beträffande kommunala avgifter i allmänhet, men det rör sig i regel om områden utanför socialvården. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det i och för sig rimligt att en vårdtagare som har inkomst utöver folkpension får erlægga viss del av denna inkomst som ersättning för vården. De framtida finansieringsproblemen och de redan starkt ökade kommunalskatterna motiverar också att den möjlighet utnyttjas som differentierade avgifter åtminstone på sikt innebär. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Hallands län*. *Svenska kommunförbundet* anser att förslaget får anses välgrundat. *Pensionärernas Riksorganisation* godkänner de föreslagna avgiftsberäkningarna. *Svenska landstingsförbundet* pekar på att sjukvårdshuvudmännen har generell rätt att fastställa avgifter inom den slutna sjukvården, en rätt som också måste innebära rätt att differentiera avgifterna med hänsyn till patienternas betalningsförmåga.

Förslaget om att skapa lagstöd för differentierade avgifter har emellertid också utsatts för kritik från olika utgångspunkter.

Två remissinstanser avstyrker helt att förslaget läggs till grund för lagstiftning. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser sålunda att man i stället för att bryta med tidigare uppfattningar bör sträva efter lösningar som fullföljer de tidigare intentionerna och ger ett sannare uttryck för samhällets jämlikhetsambitioner. Om kommunerna mera allmänt anser att folkpensionen är otillräcklig för att kunna godtas som underlag för ersättning av vården på ålderdomshem, bör man i första hand sträva efter en sådan förbättring av folkpensionärernas villkor, som kan accepteras även i förevarande sammanhang. En lagstiftning enligt förslaget skulle innebära, att samhället godtar en begränsning av sitt ansvar för vården av vissa medborgare på deras ålderdom och lämnar åt dessa att själva stå som ekonomiska garantier därför. Såvitt utredningens förslag motiverats med att det är rimligt och rättvist, att den som vistas på ålderdomshem inte skall komma i bättre ekonomiskt läge än en pensionär, som vistas i eget hem, måste anmärkas, att en sådan jämförelse bygger på betraktelsesätt, som är oförenliga med gängse uppfattning om ålderdomshemmens syfte. *Länsstyrelsen* stryker under att det är möjligt att uppnå den av utredningen beräknade kommunalekonomiska effekten av en avgiftsdifferentiering utan lagstiftning. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* framhåller att det säkert kan anses otillfredsställande att en persons uppehälle och vård bekostas av det allmänna fastän han själv har medel därtill. En sådan invändning kan emellertid göras mot en mängd av de andra tjänster samhället genom tvingande lagstiftning åtagit sig att bistå medborgarna med. Den logiska konsekvensen måste bli att all med skattemedel subventionerad verksamhet skall betalas efter förmåga i stället för att man som nu betalar skatt efter förmåga och därefter har rätt till sjukvård, undervisning, kommunikationer, försvar etc. efter be-

hov. Utredningen har enligt länsstyrelsen inte presterat någon förklaring till varför just den obligatoriska åldringsvården skall undantas från denna princip. Detta är så mycket mer förvånande som utredningen betonar att denna samhällsservice, som alla åldringar skall ha rätt till på samma villkor, nämligen behov av vård eller tillsyn, inte skall betraktas som en form av socialhjälp. Det måste betecknas som högst olyckligt om man utan en allmän debatt om i fall tiden är mogen att ifrågasätta dessa principer över huvud taget övergår till en annan princip inom ett enda område. Utredningen har hänvisat till att differentierade avgifter redan införts t. ex. för social hemhjälp och barntillsyn. Länsstyrelsen invänder mot detta dels att de nämnda samhällstjänsterna ännu inte är grundade på någon obligatorisk lagstiftning dels att systemet, i vart fall när det gäller barntillsynen, inte enbart har fördelar. Den sociala vårdlagstiftningens egentliga syften bör inte underordnas kommunalekonomiska aspekter. Om man emellertid lägger sådana aspekter på frågan hade det varit lyckligare med högre men enhetliga avgifter, så avpassade att de skulle kunna betalas med folkpension plus kommunalt bostadstillägg.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att det för de pensionärer, vars huvudsakliga inkomst består av ATP eller annan tjänstepension kan förefalla hårt att i ersättning för vård under de sista åren av sitt liv betala en stor del av den pension som de under den produktiva delen av livet arbetat samman, medan personer som valt en levnadsform, som inte berättigar till tjänstepension kommer i åtnjutande av vården till ett mycket lägre pris.

*Socialstyrelsen* tar upp frågan om åldringsvårdens framtida utveckling och den betydelse denna kan få för avgiftssystemet. En tendens i de senaste årens ålderdomshemsbyggande är enligt socialstyrelsen att utrymmes- och utrustningsstandarden successivt höjts. Det egna rummet blir större och utrustas ofta med kokmöjligheter, dusch m. m. och kan på så sätt utgöra en liten självförsörjande enhet (lägenhet). Som en följd av detta får man sannolikt räkna med att upplåtelseformen för boendet i hem av denna servicehustyp kommer att bli en annan än den form som tillämpats i det konventionella ålderdomshemmet. Pensionären blir sannolikt hyresgäst med kontrakt enligt hyreslagens bestämmelser. Förutom hyra betalar han för den vård och service han gör anspråk på. De nu föreslagna grunderna för uttagande av avgift är emellertid utformade helt med tanke på ålderdomshem av konventionell typ och skall alltså täcka kostnader för helinackordering, vård och väl utvecklad service. Så snart helinackorderingsprincipen överges kommer förslaget inte längre att kunna upprätthållas. Den antydda utvecklingen kommer enligt socialstyrelsen sannolikt att gå ganska fort. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, som anser att införandet av bestäm-

melser om differentiering av ålderdomshemsavgifterna bör anstå ytterligare någon tid.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* finner det önskvärt att man så snart ske kan även lagtekniskt tar steget fullt ut och frigör denna vårdform från socialhjälpstiftningen för att i stället låta ålderdomshemmen regleras i särskild lagstiftning om den kommunala servicen på hela åldringsvårdens område. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att det varit till fördel om inte frågan om ålderdomshemsavgifterna behövt brytas ut ur sitt sammanhang med frågan om åldringsvården i stort. Liknande synpunkter anför också *länsstyrelserna i Uppsala och Kalmar län*.

• *Länsstyrelserna i Stockholms och Älvsborg län* samt ytterligare några remissinstanser instämmer i utredningens uttalande att man bör ställa det kravet på ett framtida system för avgiftsuttag att avgiften anpassas så att den i huvudsak kan tas ut löpande.

Frågan om samordning mellan avgiftssystemen inom åldringsvård och långtidssjukvård berörs av några remissinstanser, som stryker under utredningens uttalande om att en sådan samordning är angelägen. *Svenska landstingsförbundet* framhåller sålunda att ett grundvillkor för ett adekvat utnyttjande av tillgängliga resurser inom långtidsvården är att avgiftssättningen inom ålderdomshems- och sjukhemsvården blir samordnad så att valet av vårdform inte skall behöva influeras av ekonomiska överväganden hos vårdtagaren och hans anhöriga. Den nu föreslagna lagstiftningen om ålderdomshemsavgifter, som strängt taget inte är annat än ett lagfästande av en långt utvecklad praxis, kommer om den antas att underlätta och sannolikt påskynda denna samordning.

### Garantiregler

Nästan alla remissinstanser tillstyrker förslaget i fråga om garantibeloppen eller lämnar det utan erinran. *Kammarrätten* finner metoden, att inom ramen för kommunens självkostnad för vårdplats, begränsa avgiftsuttaget genom att ett s. k. garantibelopp alltid tillförsäkras vårdtagaren och att detta belopp automatiskt står i relation till penningvärdets växlingar och eventuell standardhöjning, välmotiverad. *Socialstyrelsen* anser garantibeloppets storlek väl avvägd. *Svenska kommunförbundet* anser att de föreslagna procenttalen för garantibeloppen – som i dagsläget i flertalet fall innebär en faktisk inkomstminskning för kommunerna – fått en rimlig avvägning med hänsyn till det av utredningen nämnda behovet av standardhöjning för pensionärer på ålderdomshem.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* däremot är tveksam i fråga om ordningen för beräkning av avgifter då sidoinkomster finns. Enklare, mer schablonmässiga former för avgiftssättning borde kunna åstadkommas. Avdragsprocenten förefaller låg. Det kan vidare exempelvis ifrågasättas om begränsade sidoinkomster åtminstone upp till 3 000 kr. överhuvud

bör medföra höjning av avgifterna. Tröskeffekter för inkomster närmast däröver bör kunna undgås genom enkla nedtrappningsregler. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anmärker, att förslaget om beräkning av grundbelopp och av förbehållen andel av sidoinkomster efter skilda procenttal inte underbyggs med några sakliga skäl. Här har endast åberopats skälighetsöverväganden. Länsstyrelsen anser rimligt och önskvärt, att vårdtagaren förbehålls en lika stor procentuell andel av sidoinkomst som av folkpension. Även *Riksförbundet för Enskild Sjuk- och Aldringsvård* anser att den högre procentsatsen också bör gälla sidoinkomsterna.

*Statens handikappråd* anser det vara en svår begränsning för de handikappade som fortfarande vistas på ålderdomshem att eventuellt hela livet endast i princip kunna disponera 150 kr. per månad i fickpengar.

#### *Självkostnaden som avgiftstak*

De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget i denna del utan crinran. *Socialstyrelsen* anser, att de erfarenheter som redan finns rörande uttag av differentierade avgifter inte tyder på att kommunerna kommer att ta ut oskäligen avgifter i förhållande till kostnaderna. Styrelsen utgår därför från att principen om självkostnaden som avgiftstak skall kunna tillämpas. Styrelsen pekar dock på några faktorer som kan komma att få betydelse vid avgiftssättningen, nämligen frågan om kommunen kan skilja ut kostnaderna för den öppna verksamhet som eventuellt bedrivs vid ålderdomshemmet liksom svårigheterna att avgöra vilken vård och service som skall ingå i självkostnaden och vad som skall betalas särskilt av pensionären själv. Det är enligt styrelsen skäligt att den som bor i ett nybyggt ålderdomshem betalar en högre avgift än den som bor i ett äldre hem. Likaså bör en pensionär som bor i ett flerbäddsrum betala mindre än den som har eget rum. Om avgiften uppfattas som oskäligen kan man räkna med att pensionärer med höga inkomster föredrar att söka sig till enskilda vårdhem. Detta skulle innebära en utveckling i strid med statsmakternas intentioner. *Svenska kommunförbundet* anser att någon ytterligare i lagstiftning stadgad avgiftsbegränsning i form av ett avgiftstak som sätts lägre än självkostnaden på ålderdomshem inte behövs. Skulle någon kommun vilja införa ett sådant tak bör möjligheter härtill givetvis finnas. Standardskillnader i fråga om ålderdomshem kan t. ex. utgöra skäl för tillämpning av olika avgiftstak.

Åtskilliga remissinstanser anser dock att ingen pensionär skall behöva betala hela självkostnaden utan förordar någon form av avgiftstak under självkostnaden. *Länsstyrelsen i Stockholms län* förordar sålunda att avgiften begränsas till ett högsta belopp i avvaktan på socialutredningens slutliga ställningstagande till åldringsvården i dess helhet och hur socialvården i princip bör finansieras. För ett avgiftstak under självkostnaden

uttalar sig vidare länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro och Norrbottens län samt Riksförbundet för Enskild Sjuk- och Åldrvård.

Några remissinstanser anser att avgifterna bör beräknas på ett genomsnitt av självkostnaderna för flera ålderdomshem t. ex. samtliga hem i kommunen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller sålunda att en hög självkostnad i många fall inte motsvaras av bättre standard eller service. Avgifter bör därför beräknas på den sammanlagda självkostnaden för samtliga ålderdomshem i kommunen. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser det eftersträvansvärt med i princip samma avgiftstak över hela landet, men om den tanken inte kan vinna gehör bör taket i vart fall vara enhetligt i varje kommun och samordning kunna ske mellan alla kommuner i ett län.

#### *Avgiftsunderlaget*

Nästan alla remissinstanser tillstyrker förslaget i denna del eller lämnar det utan erinran. Sålunda stryker *länsstyrelsen i Älvsborgs län* under utredningens förslag att vid beräkning av sidoinkomster avseende endast skall fästas vid avkastningen av rörligt och fast kapital men inte till kapitaltillgångar. Erfarenheten har nämligen visat att många äldre människor starkt reagerat mot att ålderdomshemsavgiften slukat det mesta av deras sparkapital. Vissa kommuner har vid avgifternas uttagande endast lämnat några få tusen kronor kvar. *Svenska kommunförbundet* anser att det hade varit följdriktigt att skärpningsregler för kapital liknande dem som gäller för kommunala bostadstillägg till folkpensionärer även skulle gälla vid bestämmande av avgift för boende på ålderdomshem. Därmed hade även kunnat uppnås en närmare överensstämmelse mellan reglerna för beräkning av avkastning på kapital och skärpningsreglerna när det gäller pensionärerna som bor på ålderdomshem och pensionärer som erhåller service i form av social hemhjälp i sina egna hem.

*Länsstyrelsen i Kristianstads län* förordar ett system där vårdtagarens inkomster av pension får ligga till grund vid bestämmandet av vårdavgifternas storlek och anmärker att förslaget lider av den inadvartensen att kapitalinnehav i och för sig inte skall inverka på vårdavgiftens storlek men att i fråga om livräntor även återbäring av kapitalinsatsen skall vara avgiftsgrundande. Men betänkligare synes vara att förslaget kan stimulera till att en vårdbehövande avhänder sig sina kapitaltillgångar måhända på ett ur olika synpunkter icke önskvärt sätt.

#### *Fastställande och uttag av avgift*

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att sedan avgiften fastställts inte varje inkomst- eller skatteförändring bör medföra höjning eller sänkning av nu ifrågavarande del av avgiften utan att man kan tänka sig

en ordning där pensionärerna placeras in i vissa avgiftsklasser. Över huvud taget vill länsstyrelsen understryka betydelsen av att enkla, lättförståeliga avgiftsregler tillämpas, som inte kräver ofta återkommande granskningar, deklarationer och omräkningar. Detta bör kunna åstadkommas av kommunerna själva, efter rekommendationer från kommunförbundet, om författningsbestämmelserna inte görs alltför detaljerade. Även *länsstyrelsen i Hallands län* betonar vikten av att avgiftsättningen kommer att ske under så enkla former som möjligt. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller behovet av en enkel och klar kostnadsredovisning vid ålderdomshemmen.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller att utredningen inte berört frågan om ett lagakraftvunnet beslut av länsstyrelsen i fråga om avgiftsdebitering i det enskilda fallet skall utgöra exekutionstitel vid eventuellt krav mot pensionären eller dennes dödsbo. Ett klarläggande på denna punkt synes länsstyrelsen önskvärt.

#### *Överprövning av avgiftsättningen*

*Socialstyrelsen* instämmer i vad utredningen anfört om värdet av ett förfarande enligt principerna om förvaltningsbesvär. Den enskildes rättssäkerhet torde genom förslaget tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

*Länsstyrelsen i Älvsborgs län*, som antar att besvärsinstitutet under ett övergångsskede kommer att få ganska stor betydelse, anser att det är betydelsefullt att ålderdomshemsgästen kan överklaga beslut om avgift genom förvaltningsbesvär.

*Kammarrätten* däremot ifrågasätter lämpligheten av förslaget i denna del och anför att fullmäktiges beslut om grunder för bestämmande av ålderdomshemsavgifter endast kan överklagas genom kommunalbesvär. Att det sedan också är av stor betydelse för den enskilde att socialnämndens avgiftsbeslut i det konkrcta fallet blir beräknat till rätt belopp kan inte förnekas, men nämnden är dock bunden av de av fullmäktige antagna grunderna. Avviker nämnden i åtminstone inte alltför obetydlig utsträckning därifrån, har nämnden överskridit sin befogenhet och beslutet torde i det fallet enligt gällande rätt – såvida beslutet inte anses vara av rent verkställande art och därför inte är överklagbart enligt 76 § 2 mom. kommunallagen – upphävas på anförda kommunalbesvär. Det kan därför anses tvacksamt om ändring av 54 § socialhjälpslagen är nödvändig ens om utredningens förslag helt antas. *Kammarrätten* ifrågasätter vidare om det är lämpligt att utvidga kretsen av mål enligt socialhjälpslagen, där förvaltningsbesvär anföras, med ytterligare en grupp. Förvaltningsbesvär i sådana mål innefattar i princip, i motsats till kommunalbesvär, en skyldighet för besvärsmyndigheten att i detalj granska avgiftsättningen, vilket knappast är påkallat.

Inte heller länsstyrelsen i Östergötlands län delar utredningens uppfattning om behovet av s. k. förvaltningsbesvär. Länsstyrelsen erinrar om de skyldigheter som enligt 52 § ShjL åligger länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet.

#### *Övriga frågor*

Några remissinstanser, däribland *socialstyrelsen* anser, att kommunförbundet inte ensamt bör utfärda de rekommendationer som behövs utan att detta bör ske i samråd med *socialstyrelsen*.

*Lunds kommun* pekar på att utredningen inte behandlat frågan om avgiftsdebiteringen i de fall då socialnämnd eller motsvarande organ svarar för kostnaden för vård som på grund av brist på plats på nämndens egna institutioner eller av andra skäl lämnas på enskild vårdanstalt. Med hänsyn till den skiftande praxis som råder i detta avseende är det angeläget att även denna fråga uppmärksammas. Även *Riksförbundet för Enskild Sjuk- och Åldrvård* önskar ett förtydligande i fråga om reglernas tillämplighet då vården sker på enskild vårdanstalt.

## Departementschefen

### *Allmänna synpunkter*

Enligt senast tillgängliga uppgifter tillämpar ungefär hälften av landets kommuner differentierade avgifter för vård i ålderdomshem. Det innebär att allt fler kommuner har gått över från ett tidigare system med enhetliga avgifter, grundade på folkpensionsnivån, till ett avgiftssystem som direkt tar hänsyn till pensionärernas betalningsförmåga. Regeringsrätten har emellertid vid prövningen av en fråga om uttag av differentierade avgifter i ålderdomshem funnit, att ett sådant avgiftssystem inte står i överensstämmelse med grunderna för gällande lagstiftning. Sedan kommunförbundet med anledning härav i en framställning till Kungl. Maj:t begärt lagändring har socialutredningen fått i uppdrag att se över reglerna för avgifter i ålderdomshem.

Socialutredningen har nu i ett delbetänkande föreslagit, att kommunerna genom ett tillägg till ShjL får möjlighet att för vård i ålderdomshem ta ut avgifter som differentieras efter pensionärernas betalningsförmåga. Samtidigt har utredningen föreslagit att det tillskapas regler som garanterar pensionären att för eget behov få behålla en viss del av pension och andra inkomster. Detta garantibelopp skall beräknas på pensionärens samtliga inkomster och skall utgöra lägst 30 % av den för ogift ålderspensionär utgående folkpensionen inkl. pensionstillskott och 20 % av den inkomst efter skatt som överstiger de på angivet sätt beräknade folkpensionsförmånerna. Gift pensionär skall ha samma garantibelopp som ogift pensionär. Innehav av kapital skall inte påverka avgiften i vidare mån än att avkastningen av kapitalet inräknas bland pensionärens inkomster. Avgiften skall vidare inte få överstiga vårdplatsens andel i kostnaden för hemmet, dvs. genomsnittskostnaden per vårdplats. Eftersom pensionsförmånerna delvis är index- och standardreglerade, tillförsäkras pensionärerna genom garantibeloppet ett grundskydd som i motsvarande mån är värde- och standardsäkrat.

Socialutredningen har framhållit att utredningen med det föreliggande förslaget inte har tagit slutlig ställning till frågorna om ålderdomshemmens framtida karaktär och funktion. Dessa och andra frågor som har samband med åldringsvården avser utredningen att behandla under sitt fortsatta arbete. Det blir då anledning att återkomma till den pågående utvecklingen inom åldringsvården, som syftar till att bereda de gamla ökade möjligheter till service och omvårdnad i olika former. Redan i detta sammanhang har utredningen emellertid velat framhålla ålderdomshemmens karaktär av öppna inackorderingshem för äldre personer som är i behov av vård eller tillsyn. Jag delar denna uppfattning, som också vunnit allmän anslutning under remissbehandlingen.

När det gäller frågan om avgifter i ålderdomshem är utgångsläget att allt fler kommuner redan gått över till olika former av avgiftsuttag, som tar hänsyn till pensionärernas betalningsförmåga. Liksom flertalet av remissinstanserna delar jag socialutredningens uppfattning att socialhjälpslagen bör kompletteras med bestämmelser som undanröjer det hinder för kommunerna att tillämpa ett sådant avgiftssystem som föreligger enligt regeringsrättens utslag. De skäl utredningen anført för en sådan författningsändring är enligt min mening välgrundade. Utredningens förslag torde också leda till större likformighet i avgiftsberäkningen i de fall differentierade avgifter används.

Utredningen har också pekat på behovet av en samordning mellan avgiftssystemet vid ålderdomshemmen och avgiftssystemet inom den landstingskommunala långtidssjukvården. Flera remissinstanser betonar detta och landstingsförbundet har i sitt remissyttrande förklarat att förslaget är ägnat att främja en sådan samordning. Vid kontakter med landstingsförbundet har jag erfarit att förbundet överväger att ta upp frågan om att inom den slutna långtidssjukvården övergå till ett system med differentierade avgifter.

En ovillkorlig förutsättning för ett avgiftsuttag efter pensionärernas betalningsförmåga måste vara att det samtidigt skapas bestämda garantier som tillförsäkrar pensionären i ålderdomshem en tillräcklig del av pension och andra inkomster för hans personliga behov. De garantiregler som utredningen i detta avseende har utarbetat betraktar jag som en mycket viktig del av utredningens förslag. Genom garantiregelns konstruktion tillförsäkras alla pensionärer som bor i ålderdomshem en värde- och standardsäkrad andel av folkpensionsförmånerna och därjämte en garanterad del av sina inkomster därutöver. De av utredningen föreslagna garantireglerna innebär en förbättring för alla de pensionärer i ålderdomshem som inte har annan inkomst än sina folkpensionsförmåner och som f. n. får s. k. fickpengar med visst minimibelopp. För pensionärer i ålderdomshem som har inkomster utöver folkpensionen betyder förslaget att pensionären får en lagligt garanterad rätt att behålla också en bestämd del av sidoinkomsten för sina personliga behov. Garantiregelns utformning har tillstyrkts av i stort sett samtliga remissinstanser, däribland av Pensionärernas Riksorganisation. Jag förordar att förslaget om garantireglerna genomförs och att det görs tillämpligt på alla ålderdomshem, oavsett om kommunen tillämpar differentierade avgifter eller ej. Därigenom tillskapas ett enhetligt garantisystem för samtliga pensionärer som bor i ålderdomshem.

Jag vill här erinra om att syftet med det av utredningen framlagda förslaget är att öppna en möjlighet för de kommuner som så önskar att ta ut differentierade avgifter. Lagstiftningen kommer sålunda inte att innebära något hinder för kommunerna att använda andra avgiftssystem förutsatt att pensionärerna tillförsäkras de garantibelopp för sina person-

liga behov som utredningen föreslår. Det finns alltså även i fortsättningen möjlighet att tillämpa enhetliga avgifter eller sådana avgifter i kombination med kommunala bostadstillägg.

### *Författningsbestämmelser*

Liksom utredningen anser jag att de grundläggande författningsbestämmelser som behövs bör tas in i en ny paragraf, 19 a §, i ShjL. Till dessa hör i första hand den bestämmelse som gör det möjligt för kommunerna att ta ut differentierade avgifter. Dessutom bör 19 a § innehålla en föreskrift om att pensionären skall förbehållas medel för sina personliga behov. De närmare föreskrifter som behövs t. ex. om storleken av dessa medel och om beräkningen av avgiftsunderlag bör tas in i en kungörelse som Kungl. Maj:t får utfärda i anslutning till de nya bestämmelserna. Bemyndigande för Kungl. Maj:t att utfärda sådana föreskrifter bör tas in i 19 a §.

Vidare har utredningen ansett att i samma paragraf bör tas in en bestämmelse som anger att avgiften för en vårdplats inte får överstiga vårdplatsens andel i kostnaden för anläggning, underhåll och drift av det ålderdomshem i vilket platsen utgör en del. Det övervägande antalet remissinstanser har tillstyrkt att kommunerna får möjlighet att ta ut avgift upp till självkostnaden eller lämnat förslaget i denna del utan erinran. Ett tiotal remissinstanser har dock föreslagit att ingen pensionär skall behöva betala hela kostnaden utan förordat att Kungl. Maj:t skall fastställa den högsta avgift i förhållande till självkostnaden som får tas ut av en enskild pensionär. Jag har förståelse för denna inställning och de skäl som åberopats till stöd för den. Frågan torde emellertid ha liten praktisk betydelse. Jag anser därför inte att någon i författning intagen begränsning är nödvändig. Enligt vad jag inhämtat avser kommunförbundet att utfärda rekommendationer om hur högsta avgift skall beräknas i förhållande till självkostnaden och vilken vård och service avgiften skall anses omfatta. Därvid torde även komma att övervägas hur avgiftssättningen bör påverkas av att olika standard eller olika kostnads-läge råder beträffande olika vårdplatser inom samma hem.

Några remissinstanser har föreslagit att självkostnaden bör beräknas gemensamt för flera ålderdomshem t. ex. för samtliga hem inom en kommun. Till stöd för detta har åberopats bl. a. att en skillnad i självkostnaden inte alltid motsvaras av en skillnad i standard. Liksom utredningen anser jag dock att det bäst överensstämmer med självkostnadsprincipen att kostnaden beräknas för varje hem för sig. En regel om självkostnaden som avgiftstak, avfattad i enlighet härmed, bör tas in i den förut nämnda 19 a § ShjL. Några större svårigheter att tillämpa den föreslagna bestämmelsen torde inte föreligga. Frågan torde inom ramen för självkostnadsprincipen kunna beaktas av kommunförbundet i samband med utarbetandet av nämnda rekommendationer. Därvid kan även

överbägas vilka krav som bör ställas på älderdomshemmens kostnadsredovisning.

Några särskilda besväreregler i fråga om avgift vid älderdomshem finns f. n. inte. Enligt 76 § 2 mom. kommunallagen kan beslut av socialnämnd i fråga om avgiftssättningen överklagas genom s. k. kommunalbesvär i den mån beslutet inte är av rent förberedande eller verkställande art. Endast lagligheten av beslutet kan prövas, inte skäligheten. Besvärsmyndigheten kan inte ändra beslutet, endast upphäva detta. Utredningen har föreslagit att pensionären skall få rätt att överklaga ett beslut om avgiftsdebitering genom s. k. förvaltningsbesvär. Härigenom får besvärsmyndigheten frihet att allsidigt pröva beslutet och i förekommande fall ändra detta. Besvär över kommunens beslut skall enligt utredningens förslag anföras hos länsstyrelsen och därifrån till kammarrätten.

Under remissbehandlingen har detta förslag mottagits välvilligt. Bl. a. kammarrätten har dock ifrågasatt om det är nödvändigt och lämpligt att ändra gällande ordning. Som jag nyss framhållit bör en särskild kungörelse utfärdas med närmare föreskrifter om hur avgifterna skall beräknas. Jag anser det angeläget att pensionärerna kan få avgiftsberäkningen i det enskilda fallet allsidigt prövad och ansluter mig därför till utredningens förslag att talan mot beslut i avgiftsärende skall föras genom förvaltningsbesvär. Besvärsgregeln bör, som utredningen föreslagit, tas in i 54 § ShjL. Enligt utredningens förslag skall den kommunala myndighetens beslut om avgiftens storlek lända till efterrättelse även om besvär anföras mot beslutet. En remissinstans har vänt sig mot detta och ansett att det saknas skäl att låta beslutet gälla innan det vunnit laga kraft. För egen del vill jag här anknyta till vad utredningen anfört om vikten av att avgifterna tas ut löpande så att s. k. uppskjutna avgifter undviks i största möjliga utsträckning. Möjlighet finns alltid för besvärinstansen att när skäl föreligger tills vidare uppskjuta tillämpningen av kommunens beslut. Huvudregeln bör alltså vara att beslut om avgiftshöjning skall gälla från dagen för den kommunala myndighetens beslut.

I enlighet med det anförda har inom socialdepartementet utarbetats förslag till lag om ändring i lagen (1956: 2) om socialhjälp.

För att ytterligare belysa de närmare konsekvenserna av de föreslagna lagändringarna, kommer jag i det följande att bl. a. ta upp några frågor som kommer att behandlas i den kungörelse som Kungl. Maj:t har att utfärda i anslutning till de nya bestämmelserna.

### *Garantiregler*

Som jag förut framhållit bör ett system med differentierade avgifter kombineras med garantier för att pensionären, oavsett om differentierade avgifter tillämpas eller ej, får behålla viss del av sina inkomster för

personliga behov.

Det belopp som pensionären sålunda skall förbehållas skall bestå av två delar, beräknade på olika sätt. För det första skall alla pensionärer få behålla minst 30 % av för ogift pensionär normalt utgående folkpensionsförmåner oavsett skatt. För det andra skall de pensionärer som har inkomst utöver dessa folkpensionsförmåner (sidoinkomster) få behålla minst 20 % av sidoinkomsterna sedan avdrag först gjorts för skatten på den sammanlagda inkomsten. F. n. utgör den andel som pensionären får behålla för personligt bruk ett i kronor bestämt belopp, vilket tid efter annan justeras genom beslut av Kungl. Maj:t. Detta belopp har under innevarande budgetår utgjort 120 kr. i månaden vilket med nuvarande basbelopp (6 900 kr.) och med beaktande av det pensionstillskott som tillkommer den 1 juli 1971 motsvarar omkring 21 % av de för ogift pensionär utgående folkpensionsförmånerna. I vissa kommuner får dock pensionärerna behålla större belopp. Enligt utredningens förslag skall varje pensionär förbehållas minst ett belopp som vid oförändrade pensionsbelopp då de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 1972 utgör ungefär 170 kr. i månaden. Förslaget innebär väsentliga förbättringar för flertalet pensionärer i ålderdomshemmen. Den särbestämelse i fråga om sidoinkomster som utredningen föreslår beträffande pensionär med den lägre äkta-makepensionen i syfte att jämställa honom med ogift pensionär finner jag välmotiverad.

#### *Avgiftsunderlaget*

Nästan alla remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran utredningens förslag att avgiftsunderlaget skall utgöras av summan av pensionärens folkpensionsförmåner och övriga inkomster sedan skatt och garantibelopp avräknats från nämnda summa. Utredningen föreslår att om pensionären har kapital i någon form avkastningen – enligt de beräkningsgrunder som gäller vid taxering till statlig inkomstskatt – skall påverka avgiftens storlek medan däremot själva kapitaltillgångarna skall lämnas ograverade. Flera remissinstanser har understrukit vikten av att kapitaltillgångar lämnas orörda. Kommunförbundet har anmärkt att det hade varit följdriktigt om skärpningsregler för kapital liknande dem som gäller för de kommunala bostadstilläggen även skulle gälla vid bestämmande av avgift för vård i ålderdomshem men inte motsatt sig förslaget.

Jag delar utredningens uppfattning även i denna del. Beräkningen av de i avgiftsunderlaget ingående sidoinkomsterna bör ske enligt de regler som gäller för beräkning av s. k. sammanräknad nettoinkomst vid taxering till statlig inkomstskatt. Detta innebär t. ex. att för den som har sidoinkomst av tjänst, vid beräkning av avgiftsunderlaget, skall avräknas utgifterna för inkomsternas förvärvande, dock lägst 100 kr., enligt 33 § 2 mom. kommunalskattelagen. Det innebär vidare att den som har

inkomst av kapital på motsvarande sätt får räkna av de belopp som framgår av 39 § 3 mom. kommunalskattelagen.

#### *Fastställande och uttag av avgift*

Liksom utredningen finner jag det angeläget att pensionären före flyttningen till ålderdomshemmet får besked om avgiftens storlek. Beslutet om avgift bör innehålla uppgift om kommunens normer för avgiftssättningen, den inkomst som legat till grund för beslutet och det garantibelopp som beräknats för pensionärens personliga bruk. Beslutet bör vidare innehålla besvärshänvisning.

Jag vill i detta sammanhang också beröra frågan om jämkning av pensionärens avgift i vissa fall. Pensionären kan ha make eller annan som för sin försörjning är beroende av hans inkomst. Även andra situationer kan tänkas, då jämkning är motiverad med hänsyn till ekonomiska förpliktelser som pensionären har utanför ålderdomshemmet.

En allmän omprövning av avgifterna kan lämpligen ske en gång om året, förslagsvis i juli när nytt pensionstillskott tillkommer och när även kommunbokslutet från föregående år är klart och därmed också självkostnaden för det nämnda året. Det torde också vara nödvändigt att kommunen årligen med ledning av taxeringen för föregående inkomstår kontrollerar om pensionären fått ut lägst det garantibelopp till vilket han varit berättigad. Avgiftsrutinerna får naturligtvis inte bli helt låsta. Vid förändringar i en pensionärs ekonomi skall avgiften kunna anpassas till de ändrade förhållandena även mellan de allmänna omprövningarna. Om kommunen av administrativa skäl vill avstå från sådana löpande justeringar, får detta emellertid inte gå ut över pensionärens garantibelopp så att t. ex. en indexhöjning av pensionsförmånen, när denna utbetalas till ålderdomshemmet, förbehålls kommunen. Det måste i stället bli själva avgiften som fram till nästa omprövning hålls oförändrad.

F. n. kan en kommun föra talan mot enskild för att få exekutionstitel i fråga om oguldna ålderdomshemsavgifter antingen hos länsstyrelsen enligt reglerna i ShjL eller hos allmän domstol. Avgörande för var talan skall föras är om socialhjälp utgått till betalning av avgiften eller ej. I den mån talan avser ersättning för utgiven socialhjälp, skall talan föras vid länsstyrelsen och i övriga fall vid allmän domstol. Någon ändring i dessa förhållanden är inte nu avsedd. Eftersom ålderdomshemmen bör betraktas som inackorderingshem torde för framtiden socialhjälp i samband med ålderdomshemsavgifter bli alltmer sällsynt.

#### *Övriga frågor*

Utredningen har föreslagit att kommunförbundet bör ge kommunerna rekommendationer i syfte att nå enkla och enhetliga regler i de avscenden som inte regleras i ShjL eller i tillämpningskungörelsen.

Några remissinstanser, däribland socialstyrelsen, har ansett att rekommendationerna bör utfärdas av kommunförbundet efter samråd med socialstyrelsen. Enligt vad jag inhämtat avser kommunförbundet att efter samråd med socialstyrelsen utfärda de rekommendationer som behövs.

Ett par remissinstanser har tagit upp frågan om hur de nya reglerna skall tillämpas då vården lämnas vid enskild vårdanstalt. I anslutning härtill vill jag först framhålla att det om pensionären själv söker sig till ett enskilt vårdhem inte kan komma i fråga att kommunen skall vara skyldig att till någon del svara för hans kostnader för vården. Om å andra sidan pensionären av kommunen hänvisas till sådant enskilt hem, bör principen vara att han inte skall komma i sämre läge än om han kunnat beredas plats på likvärdigt ålderdomshem i kommunen.

### Hemställen

Under åberopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslag till *lag om ändring i lagen (1956: 2) om socialhjälp*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:  
*Margit Edström*

**Innehållsförteckning**

|                                                   | Sid. |
|---------------------------------------------------|------|
| Propositionen                                     | 1    |
| Propositionens huvudsakliga innehåll              | 1    |
| Lagförslag                                        | 2    |
| Utdrag av statsrådsprotokollet den 27 maj 1971    | 3    |
| Inledning                                         | 3    |
| Nuvarande ordning, historik m. m.                 | 5    |
| Gällande författningsbestämmelser                 | 5    |
| Ålderdomshemmens karaktär och rättsliga ställning | 5    |
| Avgiftsfrågan                                     | 7    |
| Översikt över olika avgiftssystem                 | 9    |
| Socialutredningen                                 | 11   |
| Ålderdomshemmens driftkostnader                   | 11   |
| Pensionärernas ekonomi och betalningsförmåga      | 12   |
| Överväganden och förslag                          | 15   |
| Allmänna synpunkter                               | 15   |
| Val av system för differentierat avgiftsuttag     | 18   |
| Garantiregler                                     | 20   |
| Garantireglernas samlade effekt                   | 21   |
| Självkostnaden som avgiftstak                     | 23   |
| Avgiftsunderlaget                                 | 25   |
| Fastställande och uttag av avgift                 | 26   |
| Överprövning av avgiftssättningen                 | 26   |
| Övriga frågor                                     | 27   |
| Författningsbestämmelser                          | 28   |
| Remissyttrandena                                  | 30   |
| Allmänna synpunkter                               | 30   |
| Garantiregler                                     | 33   |
| Självkostnaden som avgiftstak                     | 34   |
| Avgiftsunderlaget                                 | 35   |
| Fastställande och uttag av avgift                 | 35   |
| Överprövning av avgiftssättningen                 | 36   |
| Övriga frågor                                     | 37   |
| Departementschefen                                | 38   |
| Allmänna synpunkter                               | 38   |
| Författningsbestämmelser                          | 40   |
| Garantiregler                                     | 41   |
| Avgiftsunderlaget                                 | 42   |
| Fastställande och uttag av avgift                 | 43   |
| Övriga frågor                                     | 43   |
| Hemställan                                        | 44   |

