

Varför inte chock-sänkta taxor?

Om nödvändigheten av att pröva andra alternativ - och noggrant utvärdera effekterna

Mats Thorslund

Vad kan kommunerna göra när efterfrågan på vård och omsorg ökar och ekonomin är begränsad? De bakomliggande behoven har visat sig svåra att göra något åt. Däremot kan efterfrågan styras med ändrade avgifter.

Mats Thorslund är professor i socialt arbete vid Socialhögskolan i Stockholm.

I Lundén och Sundströms artikel redovisas ett försök att följa effekterna av en höjning av avgifterna inom hemtjänsten i Motala. "Hemservice"-delen av hemtjänsten höjdes drastiskt så att vissa kom att få betala upp till 100% av den faktiska kostnaden, medan "omvårdnads"-delen undantogs och för vissa blev det t o m billigare än före taxehöjningen.

Vad hände? En uppföljning visar att en tredjedel av de tidigare hemtjänstmottagarna efter reformen hade mindre insatser från hemhjälpn eller inga alls. Avgiftens storlek tycks ha påverkat efterfrågan vilket då ledde till minskade kostnader för hemtjänsten. Däremot bidrog inte de höjda avgifterna nämnvärt till att öka intäkterna för kommunen. Den absoluta majoriteten av hemhjälpstimmor var redan före omläggningen "omvårdnad". Efter taxehöjningen var 78% av alla hemhjälpstimmor "omvårdnad".

Sveriges kommuner är dåliga på att följa upp eventuella behov av vård och omsorg som ligger utanför "systemet". Motala är uppenbar-

ligen inget undantag vilket leder till att man inte kunnat eller velat följa upp dem som inte längre har hemhjälp och än mindre de som skulle ha behövt men av olika skäl (t ex avgiftens storlek) inte efterfrågat eller på annat sätt tagit kontakt med socialtjänsten. Detta innebär att den väsentliga frågan, om i vilken utsträckning äldre personer med behov "drabats" när kommunen med de höjda taxorna lyckades minska efterfrågan, inte kan besvaras.

Ekonomiskt sett blev kommunens förtjänst kortvarig. Dels anges att omvårdnadsinsatserna ökade (!) och lika oförutsett var tydligen att allt fler vårdtagare genom jämkning kom att bli avgiftsbefriade.

Att försöka utvärdera effekterna av vidtagna åtgärder borde enligt min mening ses som ett obligatorium. Även om det inte är helt lätt att hålla reda på vad som är direkta effekter av förändringen och vad som är effekter av att behoven av vård och omsorg i befolkningen samtidigt förändrades över tid.

Lundén och Sundströms beskrivning av vad som hände i Motala är knapphändig och ofullständig men leder ändå fram till de centrala frågorna om hur man kan - och om man bör försöka påverka (läs minska) efterfrågan av vård och omsorg genom höjda avgifter. Vilket även leder till frågan om vilka effekterna blir för kommunens ekonomi på kort och på lång sikt liksom konsekvenserna för de äldres ekonomi och livskvalitet i vid mening.

Vad skulle då krävas för att införa den danska modellen?

Den danska modellen

För den som med oro och skepsis följer den utveckling som pågår i de flesta svenska kommuner när det gäller den på flera håll drastiska minskningen av antalet hemtjänstmottagare är Danmark det självklara alternativet. Så också för Lundén och Sundström. Inte nog med att man i Danmark inte höjer några avgifter alls - hemtjänsten är gratis för dem som beviljats behov. Dessutom ökar antalet personer med hemhjälp genom att inte bara de allra mest skräpliga beviljas hjälp.

Vad skulle då krävas för att införa den danska modellen? För det första bygger den på en bedömning av äldres behov. Det skulle vara behoven och inte efterfrågan som avgör om "bistånd kan beviljas" - dvs om man skall få hjälp eller ej. Biståndsbedömningen gör vi också i Sverige och även om det är svårt att bedöma behov på ett entydigt sätt (Lagergren 1996) borde problemen vara likartade i de två länderna.

Däremot bedriver vi i Sverige knappast någon uppsökande verksamhet till skillnad från Danmark. Att överhuvudtaget bli aktuell för biståndsbedömning i Sverige kräver att någon form av efterfrågan manifesteras. Dvs vi vet väldigt lite om de äldre som finns utanför äldreomsorgen eller inte aktivt efterfrågat någon hjälp.

För det andra verkar det i Danmark finnas utrymme för en medveten satsning på att ge hjälp även till dem som "bara" behöver "hemservice". Dvs den typ av hjälp någon gång per vecka eller åtminstone varannan vecka som nära nog dominerade hemhjälpens insat-

ser i Sverige på 1970-talet och även in på 1980-talet. Lundén och Sundström argumenterar helt korrekt att det är billigt att ge dessa marginella insatser till äldre med små behov. Merkostnaden för denna typ av insatser har uppskattats till cirka 0,5% av den totala äldreomsorgens kostnader. (Socialstyrelsen 1998). Även om kostnaden är låg är den sannolikt högre i Sverige än i Danmark på den glesare befolkningstätheten vilket rimligen måste innebära att hemtjänstens restider och därmed följande kostnader blir större i Sverige än i Danmark.

Den avslutande intressanta diskussionen i deras artikel baseras alltså bara delvis på deras huvudresultat från Motala - att höja avgifter för hemtjänsten verkar vara ett mycket trubbigt instrument i flera avseenden. Nu får vi i artikeln inte veta hur stor del av hemtjänstens kostnader som täcktes av avgifter - vare sig före eller efter reformen. Men om riksgenomsnittet skulle gälla också för Motala svarar avgiften för 2-3% av kostnaderna för vård och omsorg (SOU 1999). Även med drastiska relativa höjningar av avgiften kan eventuella intäktsförändringar inte ge något större tillskott till kommunens ekonomi. Och omvänt - att ta bort avgifterna helt borde inte vara en helt omöjlig uppgift även i en ansträngd ekonomi.

Till den totala kostnaden för en Danmarksmodell, får vi lägga de kostnader för en uppsökande verksamhet som gör det möjligt att fortlöpande bedöma den äldre befolkningens behov utifrån olika kriterier.

För det andra verkar det i Danmark finnas utrymme för en medveten satsning på att ge hjälp även till dem som "bara" behöver "hemservice"

Att pröva alternativ

Det vore intressant om man med Motala och andra kommuner som exempel skulle försöka konkretisera vad det skulle innebära att införa en alternativ modell - t ex den danska - för att fördela och bevilja hemtjänsinsatser. Den nuvarande svenska modellen är en slags blandning - med mycket stora lokala variationer som baseras på manifesterad efterfrågan av hjälp, faktiska behov och betalningsförmåga.

Vad skulle det få för konsekvenser om man mer inriktade sig på de äldres faktiska behov av vård och omsorg? Dvs det som enligt socialtjänstlagen är socialtjänstens skyldighet. Att inte bara experimentera med höjda avgifter utan även med sänkta? Att inte bara vänta tills de äldre efterfrågar - aktivt hör av sig - utan också bedriver uppsökande verksamhet? Att ändra kriterierna för vilka behov som skall räknas?

Värdefullt för den fortsatta diskussionen vore att få en uppskattning av kostnaderna för olika alternativa modeller genom t ex simuleringar utgående från olika antaganden. Men framför allt skulle jag vilja se mer kontrollerade försök på kommunal nivå.

Vad skulle det innebära för kommuner som Motala att arbeta efter exempelvis den danska modellen? För de äldre, de anhöriga, för personalen, för kommunens ekonomi osv? Hur skulle vi annars kunna få en uppskattning av om det som sägs fungera någon annanstans också passar här hos oss? Inte så att vi försöker genomföra samma typ av förändringar samtidigt i alla kommuner, det har vi sett alltför många exempel på. Men att någon eller några kommuner går före och försöker utröna fördelar och nackdelar med det nya - "är gräset grönnare"?

REFERENSER

- Edebalk P-G, Petersson J* (1985): sociala avgifter - Problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst. Ds Fi 1985:11.
- Lagergren M, Johansson P-Å* (1996): Finns systematiska skillnader i biståndsbesluten mellan socialdistrikten i Stockholm? Stiftelsen Stockholms län Äldrecentrum. Rapport 1996:3.
- Socialstyrelsen (1998) Äldreomsorg utan service - en framgångsrik strategi? Äldreuppdraget 98:13.
- SOU (1999) Bo tryggt - betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. Betänkande av Boende- och avgiftsutredningen.