

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Socialvårdsbyrån, S2

Beslutande
Minister
Annette Holmberg-Jansson

Föredragande
Socialvårdsbyråchef
Maj-Len Österlund

Justerat
Omedelbart

Nr 87

Arbetsgrupp för framtagande av ny klientavgiftslag för socialvården, slutrapport och avslutande av arbetsgrupp.

ÅLR 2020/9536
123 S2

Arbetsgruppen för framtagande av ny klientavgiftslag för socialvården, tillsatt genom beslut S221E02, har lämnat sin slutrapport.

Beslut

Landskapsregeringen konstaterar att arbetsgruppens uppdrag har fullföljts och avslutas. Medlemmarna befrias därmed ifrån sitt uppdrag. Landskapsregeringen beslöt anteckna slutrapporten till kännedom, **bilaga 1 S221E40**.

Nr 88

Skrivelse om tillsyn av socialvård.

ÅLR 2021/10847
124 S2

Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) har den 18.10.2021 inkommit med en skrivelse, **bilaga 2 S221E40**, till landskapsregeringen där man beskriver svårigheterna med att två olika myndigheter hanterar de tillsynsärenden inom socialvården där behörigheten är delad mellan riket och Åland. ÅMHM föreslår att de tillsynsuppgifter som hanteras av Statens ämbetsverk kunde övertas av ÅMHM genom att landskapsregeringen ingår en överenskommelseförordning med riket om detta. Enligt bifogat protokoll, **bilaga 3 S221E40**, förenar sig Statens ämbetsverk i beskrivningen av problemen och den föreslagna lösningen.

Beslut

Landskapsregeringen beslöt anteckna skrivelsen till kännedom. Landskapsregeringen avser också se över möjligheten att ingå en överenskommelseförordning med riket i fråga om den ovan beskrivna tillsynen.

Slutrapport

Arbetsgrupp för framtagande av förslag till ny
klientavgiftslagstiftning inom socialvården på Åland

Dnr: ÅLR 2020/9536

Datum: 13.12.2021

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

Till Ålands landskapsregering

Ålands landskapsregering beslöt 12.1.2021 att för tiden 12.1.2021–31.5.2021 utse en arbetsgrupp med uppdrag att se över och komma med förslag till ny eller reviderad klientavgiftslag. Genom beslut den 8 juni 2021 förlängdes arbetsgruppens mandatperiod till och med 31.12.2021.

Arbetsgruppen har bestått av följande medlemmar:

Maj-Len Österlund, Ålands landskapsregering (ordförande)

Ann-Christine Österbacka (12.1–19.4) /Gunilla Lindqvist (20.4–14.9) /Susanne Broman (15.9–31.12), Ålands landskapsregering (sekreterare)

Andrea Björnhuvud, Kommunernas socialtjänst

Niklas Feiring, Brändö kommun

Andreas Johansson, Sunds kommun

Pernilla Karlsson (12.1–14.9) /Evelina Grandell Rosenlund (15.9–31.12), Mariehamns stad

Maria Knip, Saltviks kommun

Marywonne Mäkilä, Oasen boende- och vårdcenter

Arbetsgruppen har under tiden 18.3.2021–13.12.2021 haft sammanlagt sex möten.

Arbetsgruppen har slutfört sitt uppdrag per den 13.12.2021 och överlämnar härmed sin slutrapport till landskapsregeringen.

Maj-Len Österlund, socialvårdsbyråchef
Ordförande

Susanne Broman, specialsakkunnig
Sekreterare

Andrea Björnhuvud, områdeschef

Niklas Feiring, äldreomsorgschef

Andreas Johansson, kommundirektör

Evelina Grandell Rosenlund, äldreomsorgschef

Maria Knip, äldreomsorgschef

Marywonne Mäkilä, ekonom

Innehåll

1. Uppdraget.....	3
2. Gällande klientavgiftslagstiftning samt behov av utveckling	3
2.1. Nuvarande klientavgiftslagstiftning.....	3
2.2. Beskrivning av utmaningar och problem med nuvarande klientavgiftslagstiftning	3
3. Aktuella frågeställningar	5
3.1. Landskapslag kontra blankettlag.....	5
3.2. Bestämmelser i nuvarande lagstiftning.....	6
3.2.1. Avgiftstak	6
3.2.2. Avgifter för boendeservice, boendeservice med heldygnsomsorg, hemservice och hemvård	7
3.2.3. Fastställande av klientavgifter på basen av kostnaderna för serviceproduktionen	8
3.2.4. Avgift för vård dag	8
3.2.5. Efterskänkande och nedsättning av avgift.....	8
3.2.6. Avgifter för klienter som bor utomlands.....	8
3.2.7. Avgift för oanvänd service	8
3.2.8. Avgiftsfaktura och möjlighet till rättelseyrkande.....	9
4. Arbetsgruppens förslag	9
4.1. Ny klientavgiftslagstiftning i flera steg.....	9
4.2. Landskapslag om klientavgifter inom socialvården	10
4.3. Konsekvensbedömning av föreslagen landskapslag	10
4.4. Återstående arbete med klientavgiftslagstiftningen.....	17
5. Sammanfattning	17

1. Uppdraget

I regeringsprogrammet *Tillsammans för Åland* står det att klientavgiftslagen ska förnyas eller revideras för att utjämna och lindra ekonomiska orättvisor i hur avgifter uppbärs på olika omsorgsnivåer.¹

Landskapsregeringens budget för år 2021 innehåller följande skrivning som berör klientavgiftslagen: "Moderniseringen av lagstiftningen inom socialvården fortsätter med målsättningen att uppnå tillgänglighet och delaktighet för alla i samhället. Arbetet omfattar bland annat lagstiftning rörande elektroniska tjänster och fortsatt arbete för att reformera klientavgiftslagstiftningen."²

Arbetsgruppens uppdrag har varit att se över och komma med förslag till ny eller reviderad klientavgiftslag.

2. Gällande klientavgiftslagstiftning samt behov av utveckling

2.1. Nuvarande klientavgiftslagstiftning

Genom landskapslag (1995:101) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård och landskapsförordning (1995:103) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård, tillämpas lag om klientavgifter inom social- och hälsovården (FFS 734/1992) samt förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (FFS 912/1992) till den del det berör socialvård. De ändringar som trädde i kraft i riket 1 juli 2021, genom lagen om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (FFS 1201/2020) samt Statsrådets förordning om ändring av vissa bestämmelser i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (FFS 417/2021), tillämpas inte till den del det är fråga om landskapets lagstiftningsbehörighet. Ändringarna i rikets klientavgiftslag och -förordning förhindrades att träda i kraft på Åland genom landskapslag (2021/67) om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård, landskapsförordning (2021/69) om ändring av 1 § landskapsförordningen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård samt landskapslag (2021/68) om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning på Åland av lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården.

2.2. Beskrivning av utmaningar och problem med nuvarande klientavgiftslagstiftning

Lagstiftningssituationen är problematisk. Tillämpningen av den nuvarande blankettlagen är svår eftersom många paragrafer gäller både socialvård och hälso- och sjukvård, medan lagstiftningen tillämpas på Åland endast till den del den berör socialvård. Dessutom tillämpas lagstiftningen på Åland i den lydelse den hade 30.6.2021. Detta innebär att den lydelse i klientavgiftslagstiftningen som gäller på Åland för tillfället inte finns tillgänglig i Finlex eller Ålex.

¹ Regeringsprogram *Tillsammans för Åland*, M 1/2019–2020, s. 9.

² Förslag till Ålands budget för år 2021, s. 75.

Rikets lagstiftningsprocess innebär i allt större utsträckning för Ålands del att det inte finns möjlighet att bedöma de ändringar i befintlig lagstiftning eller förslag till ny lagstiftning som ges då tiden mellan riksdagens behandling och ikraftträdande ofta är mycket kort. Det här begränsar möjligheten till analys av ändringar i lagstiftning som gäller som blankettlag på Åland och kringskär därmed lagtingets makt.

Om ändringar som inte är önskvärda på Åland hinner träda i kraft och man därefter ska göra avvikelser som innebär att dessa inte gäller på Åland, får man en svårtillämpad och ryckig lagstiftning. Detta skulle leda till att lagstiftningen blir ännu svårare att förstå och tillämpa. Även om man i tid hinner införa avvikelser till icke-önskade bestämmelser i blankettlag blir det svårt om avvikelserna är av materiell, inte enbart teknisk, natur. Detta är fallet med de ändringar i klientavgiftslagen som förhindrades att träda i kraft på Åland genom landskapslag (2021/67) om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård, landskapslag (2021/68) om ändring av 1 § landskapslagen om tillämpning på Åland av lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården samt landskapsförordning (2021/69) om ändring av 1 § landskapsförordningen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård.

Det nuvarande rättsförhållandet är osäkert, och risken finns att ytterligare ändringar sker i rikslagstiftningen. Det kan konstateras att ytterligare relativt omfattande förändringar i klientavgiftslagen förväntas ske 1.1.2023 på grund av aviserade ändringar i rikets socialvårdslag och rikets lag om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre. Bland annat planeras slopande av långvarig institutionsvård för äldre inom socialvården samt införande av flera tidiga insatser och flexiblare boendeformer. Det här innebär att ytterligare avvikelser skulle krävas på Åland. Även en stor reform av funktionshinderslagstiftningen är aktuell. Denna har också ett tänkt ikraftträdande 1.1.2023, i riket. Dessa reformer innebär ett omfattande arbete och det är inte möjligt för landskapsregeringen att göra motsvarande lagberedning så att ikraftträdande kunde ske samtidigt.

Den nya omfattande socialvårdslagstiftningen som trädde i kraft 1.1.2021 innebär större krav på bland annat tidiga och förebyggande åtgärder i stället för sena dyra åtgärder, och klientavgiftslagstiftningen bör stöda den här omläggningen. Klientavgiftslagstiftningen kan i nuläget göra det mer förmånligt för klienten att erhålla institutionsvård än socialvård inom öppenvården.

Reformen av rikets klientavgiftslagstiftning och de större ändringar som trädde i kraft 1.7.2021 handlar blanda annat om att utjämna dylika skillnader i avgifter mellan omsorgsnivåer. Rikets lagstiftning omfattar nu även avgifter för långvarig boendeservice. Avgifterna fastställs på enhetliga grunder för fortlöpande och regelbunden service som ges i hemmet och för långvarig boendeservice. Bestämmelserna om avgifter för fortlöpande och regelbunden service i hemmet har också lyfts upp från författningsnivå till lagnivå, och den högsta avgiftssatsen för servicen fastställs mera exakt enligt antalet servicetimmar per månad. Nytt i bestämmelsen är att antalet servicetimmar ingår, förutom klientens behov och betalningsförmåga samt familjens storlek. Bestämmelserna om avgifter för långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg motsvarar i stor utsträckning bestämmelserna om avgifter för långvarig slutenvård (motsvaras på Åland av institutionsvård). På så vis tas avgifter för klienter som är i behov av intensiv vård och omsorg ut enligt så enhetliga grunder som möjligt.

Ålands kommunförbund har i sitt yttrande 5.3.2021³, gällande de förslagna lagarna genom vilka ändringarna i rikets klientavgiftslag och -förordning förhindrades att träda i kraft, påtalat att en anpassning motsvarande den ändring som trädde i kraft i riket snarast bör beredas på Åland eftersom många av de sakfrågor som

³ <https://www.kommunforbundet.ax/alands-kommunforbund/remisser>

behandlades i samband med rikets uppdaterade lagstiftning även behöver klargöras för Ålands del. Som exempel nämndes avgiftstaket och avgift för outnyttjad plats.

Omorganiseringen av socialvården från och med 1.1.2021 innebär att de 16 kommuner samt två kommunalförbund, Kommunernas socialtjänst (KST) och Oasen boende- och vårdcenter, tar ut klientavgifter. Oasen boende- och vårdcenter ut klientavgifter för den service de erbjuder sina medlemskommuner, dvs. alla åländska kommuner utom Föglö, Mariehamn och Saltvik. Med flera olika aktörer kan det exempelvis bli praktiskt utmanande att koordinera ett gemensamt avgiftstak för klientavgifter inom socialvården. De utmaningar som finns på grund av olika aktörer och ansvarsområden redogörs för närmare i dokumentet *Klarläggande av gränsdragningar KST – primärkommun utgående från gällande och kommande (1.1.2021) lagstiftning*⁴.

Förhållandet mellan klientavgifter inom socialvården och patientavgifter inom hälso- och sjukvården, vilka i nuläget är helt separata, kan vara utmanande. Som exempel kan nämnas ÅHS högkostnadsskydd och socialvårdens separata avgiftstak (se 3.2.1), avgift för hemvård (se 3.2.2.) och avgift för vårdtag (se 3.2.4.).

De tjänster som Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) ger sina patienter inom hälso- och sjukvården är till stora delar avgiftsbelagda och underställda åländsk lagstiftning. Patientavgifterna regleras i landskapslag (ÅFS 2007:23) om grunderna för avgifter till Ålands hälso- och sjukvård (samt ändringar i landskapslagen genom ÅFS 2007:78, ÅFS 2009:67 och ÅFS 2011:82). Patientavgifter är avdragbara i beskattningen, till skillnad från klientavgifter. Landskapsregeringen har tillsatt en arbetsgrupp för att se över de patientavgifter som tas ut av ÅHS. Arbetsgruppen har mandat till 31.12.2021.

I och med att nya administrativa gränser uppstod när all socialvård, förutom äldreomsorgen, från och med 1.1.2021 överfördes till KST har samverkansavtal, i enlighet med landskapsförordning (2020:112) om samverkansavtal inom socialvård och hälso- och sjukvård, tecknats för att säkerställa funktionella serviceenheter för klienter som får både socialvård och hälso- och sjukvård inom områdena hemvård, boendeservice, service på institution, alkohol- och drogärenden, förebyggande av psykisk ohälsa och arbete för psykisk hälsa.

3. Aktuella frågeställningar

3.1. Landskapslag kontra blankettlag

I arbetsgruppen har lyfts för- och nackdelar med landskapslag alternativt blankettlag. Fördelar med landskapslag konstaterades vara utformande en klientavgiftslagstiftning vilken enbart omfattar socialvård och som därmed är tydligare att läsa och tillämpa. En landskapslag är även lättare att anpassa till åländska förhållanden och med en sådan lag finns inte behovet av att "mota" oönskade förändringar i rikets lag. Däremot kan det bli utmanande för landskapsregeringen att kontinuerligt följa med ändringar som sker i riket och att hantera ändringarna, då de inte automatiskt träder i kraft på Åland.

⁴ https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/kst-primarkommun_gransdragning_0.pdf

Fördelar med blankettlag som har lyfts är att det finns större utvecklingskapacitet av lagstiftningen på nationell nivå samt tillgången till handböcker och rättsfall. Nackdelar med blankettlagstiftning konstateras vara otydlighet, eftersom rikets lagstiftning innehåller både socialvård och hälso- och sjukvård, utvecklingen i riket (SOTE-reformen) vilken troligen försvårar anpassningen av lagstiftningen till åländska förhållanden. Utvecklingen i riket går allt längre ifrån de åländska förhållandena.

Det finns kopplingar mellan avgiftsuttag och rikets lagstiftningsbehörighet beträffande bland annat socialförsäkring (exempelvis gränsdragning mellan institutionsvård och öppenvård samt sjukförsäkringslagstiftning), vilka behöver beaktas även om en landskapslag utarbetas för Åland.

I arbetsgruppen har uttryckligen lyfts önskemål om en ny klientavgiftslagstiftning som är tydligare och enklare att tillämpa än nuvarande lagstiftning.

3.2. Bestämmelser i nuvarande lagstiftning

3.2.1. Avgiftstak

I avgiftstaket för socialvården, enligt 6 a § i klientavgiftslagen, ingår dag- och nattvård, kortvarig anstaltsvård (avser på Åland kortvarig institutionsvård) samt rehabilitering. Arbetsgruppen har diskuterat ett förslag om sänkt avgiftstak och lämplig nivå på avgiftstak. Enligt förslaget skulle avgiftstaket sänkas från 683 euro till 300 euro. Det föreslagna avgiftstaket om 300 euro baserar sig på ett förslag från den partsammansatta arbetsgruppen för Kommunernas socialtjänst⁵, vars uppdrag var att samordna processen kring den kommunala socialtjänsten med kommunstrukturreformen och ge förslag till lösningar beträffande aktuella gränsdragningsproblem mellan Kommunernas socialtjänst och enskild kommun.

Motiveringen är att avgiftstaket i riket gäller både socialvård och hälso- och sjukvård, medan lagstiftningen på Åland i nuläget omfattar endast socialvård även om summan för avgiftstaket är densamma. Det skedde ett fel i och med att avgiftstaket inte ändrades när man på Åland gick in för att tillämpa klientavgiftslagstiftningen endast gällande socialvård.

Inom arbetsgruppen har framförts synpunkter på att det borde finnas ett enhetligt system för avgiftstaket inom socialvården och högkostnadsskyddet inom hälso- och sjukvården. Arbetsgruppen konstaterar att det juridiskt är komplicerat med ett gemensamt avgiftstak och gemensamt system på grund av att två olika huvudmän administrerar detta.

Landskapsregeringen sände den 11 november 2021 (brevnr 110 S2) en begäran om uppgifter av kommunerna och kommunalförbunden gällande beräknat inkomstbortfall på grund av ett sänkt avgiftstak till 300 euro. Det beräknade inkomstbortfallet för kommunerna och kommunalförbunden redogörs för närmare i 4.3 som handlar om konsekvenser av föreslagen landskapslag. Syftet med enkäten var även att få en uppfattning om hur ofta avgiftstaket nås, hur många klienter som omfattas och hur kommunerna har tolkat de tjänster som ingår i avgiftstaket.

⁵ <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/protocol/nr29-2017-enskild-s2.pdf>

Behovet av och användningen av uppföljningskort för att underlätta för klienten att följa upp när avgiftstaket nås, i enlighet med 26 b § i klientavgiftsförordningen, har diskuterats. Alla kommuner tillämpar inte uppföljningskort i enlighet med gällande lagstiftning. Vissa kommuner har andra system för uppföljning av klientavgifter. Från och med 1.7.2021 har i rikets lagstiftning tillagts förtydliganden gällande avgiftsfaktura som innebär att klienten kan följa upp de tjänster som ingår i avgiftstaket, se 3.2.8.

3.2.2. Avgifter för boendeservice, boendeservice med heldygnsomsorg, hemservice och hemvård

Nuvarande lagstiftningen möjliggör stora skillnader i hur kommunerna och kommunalförbunden fastställer avgifter för serviceboende och serviceboende med heldygnsomsorg. Avgift för boendeservice och boendeservice med heldygnsomsorg är inte närmare reglerad i nuvarande lagstiftning. Kommunerna har möjlighet att själva fastställa avgifter, dock utgående från 1 och 2 §§ i klientavgiftslagen. I 1 § stadgas att en avgift (serviceavgift) får uppbäras hos den som använder servicen, om inte något annat stadgas genom lag. Avgiften får uppbäras enligt användarens betalningsförmåga. I 2 § stadgas att den avgift som tas ut för servicen får vara högst lika stor som kostnaderna för serviceproduktionen, se 3.2.3.

Det har framkommit att det finns skillnader mellan kommunerna och kommunalförbunden när det gäller tillämpning av gällande klientavgiftslagstiftning och problematiken kring lämplig avgiftsnivå i relation till servicenivån har lyfts. Det upplevs som svårt för kommunerna att hitta en bra nivå på avgifterna i relation till servicen, gällande de serviceformer som inte närmare regleras i lagstiftningen. I arbetsgruppen har förts fram att det förekommer situationer när det är mera ekonomiskt fördelaktigt för klienten med institutionsvård, framom boendeservice med heldygnsomsorg. Det finns också en otydlighet när det gäller inkomster och avdrag. Vissa kommuner räknar inte med exempelvis vårdbidrag som inkomst vid fastställande av klientavgift inom boendeservice med heldygnsomsorg, medan andra kommuner/kommunalförbund gör det.

Även avgift för hemservice och hemvård har diskuterats. Det har framkommit i arbetsgruppen att äldre kan ha mycket kostnader och att det finns risk att äldre personer får oskäligt höga klientavgifter inom hemservicen. Även avgift för hemservice till barnfamiljer har konstaterats problematisk eftersom familjer kan välja bort servicen, trots behov, på grund av hög avgift.

Även avgiften för hemvård är problematisk, eftersom det handlar om avgifter som olika aktörer ansvarar för. Klientavgiftslagstiftningen saknar tydliga bestämmelser om uttag av avgift för hemvård och det samverkansavtal som reglerar hemvården innehåller i nuläget inte tillräckligt tydliga skrivningar om ansvarsfördelningen för hemvård.

Landskapsregeringen har gjort en kartläggning gällande kommunernas socialserviceformer och stödtjänster per 31.12.2017⁶. Av kartläggningen framgår att omfattningen av socialservice och stödtjänster för hemmaboende 75 år och äldre varierar stort mellan kommunerna, både beträffande antalet tjänster men också beträffande på vilket sätt en tjänst tillhandahålls. I nuvarande lagstiftning saknas bestämmelser om avgifter för stödtjänster och tjänster i samband med boendeservice. Dessutom saknas bestämmelser om digitala stödtjänster och service på distans samt säkerhetstjänster. Det saknas även lagstiftning om elektronisk behandling inom socialvården.

⁶ <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/protocol/nr22-2018-enskild-s2.pdf>

3.2.3. Fastställande av klientavgifter på basen av kostnaderna för serviceproduktionen

Det finns en otydlighet kring vad som avses med kommunernas och kommunalförbundens definierade kostnader för serviceproduktion, vilken enligt 2 § i klientavgiftslagen ligger till grund för den högsta avgiften som kommun och kommunalförbund får ta ut. Det finns från kommunalt håll ett behov av anvisningar för att standardisera hur man beräknar kostnaderna.

3.2.4. Avgift för vårddag

I arbetsgruppen har skrivningarna om avgift för vårddag diskuterats. I riket är det samma huvudman, kommunen, som tar ut avgiften med det på Åland saknas en koordinering av avgifter för inskrivnings- och utskrivningsdag med Ålands hälso- och sjukvårds motsvarande patientavgifter. Detta kan i praktiken leda till oklarheter kring om inskrivningsdygn och utskrivningsdygn ska ingå i avgiften. Det kan således finnas ett behov av att "särskilja" avgifterna för när klienterna skrivs in från ÅHS eller ut till ÅHS jämfört med om de till exempel skrivs in från eller ut till den egna bostaden.

3.2.5. Efterskänkande och nedsättning av avgift

Svårigheter med att tillämpa nedsättning och efterskänkande av klientavgift har lyfts, bland annat gällande nedsänkande av avgifter och förhållandet till utkomststødet. Det upplevs ibland som svårt att bedöma när en nedsättning eller efterskänkning bör göras. I arbetsgruppen har uppmärksammats att kommunerna beslutar om nedsättning och efterskänkning av klientavgift, vilket kan vara utmanande för kommunalförbund att hantera. Det verkar råda olika tillämpningar av detta i kommunerna.

3.2.6. Avgifter för klienter som bor utomlands

Klientavgiftslagstiftningen upplevs som svår att tillämpa när det gäller avgifter för klienter som får service, och således är bosatta, utomlands. Det kan i praktiken vara svårt att veta om servicen motsvarar boendeservice med heldygnsomsorg eller institutionsvård och detta medför problematik i fastställandet av klientavgifter.

3.2.7. Avgift för oanvänd service

I arbetsgruppen har diskuterats synpunkter gällande att ta ut en avgift för oanvänd bokad service. I rikets klientavgiftslagstiftning har från och med 1.7.2021 tagits in bestämmelser om avgift för oanvänd service. Diskussionen har handlat om ifall kommunerna och kommunalförbunden upplever det som ett problem i nuläget att klienter uteblir från bokade kortvariga vårdplatser och boendeserviceplatser inom socialvården. Frågeställningen omfattade också arbetsgruppens syn på om en sådan skrivning i lagen behövs, och om systemet administrativt skulle bli dyrare och mera tidskrävande än nyttan det ger.

Arbetsgruppen konstaterade att avgifter för oanvänd bokad service är till större nytta för större kommuner och KST och förordar att kommuner och kommunalförbund enligt lag ska ha möjlighet att ta ut avgift för oanvänd service. Konstaterades även att man i det fortsatta arbetet kunde utreda om denna avgift ska omfatta fler serviceformer inom socialvården.

3.2.8. Avgiftsfaktura och möjlighet till rättelseyrkande

I rikets lagstiftning har klientens rättsskydd stärkts från och med 1.7.2021, bland annat i och med att innehållskraven för avgiftsfakturan och beslutet samt bestämmelserna om ändringsökande har preciserats. Arbetsgruppen har diskuterat behov av preciseringar så att det va avgiftsfakturans framgång om avgiften ingår i avgiftstaket samt om förtydliganden angående rättelseyrkande av faktura. Arbetsgruppen ser det som en fördel att det av fakturan framgår avgifter som ingår i avgiftstaket. Det kunde också vara bra att förtydliga möjligheten att lämna in rättelseyrkande över enskilda fakturor, inte endast det beslut som de grundar sig på.

3.3. Indexjusteringar

I nuläget tillämpas arbetspensionsindex och folkpensionsindex, vilka publiceras av social- och hälsovårdsministeriet. Arbetsgruppens bedömning är att det kunde vara lämpligt att ersätta folkpensionsindex med det åländska konsumentprisindexet, vilket Ålands statistik och utredningsbyrå (ÅSUB) månadsvis publicerar. Det åländska konsumentprisindexet skulle bättre motsvara kostnadsnivåerna på Åland.

4. Arbetsgruppens förslag

4.1. Ny klientavgiftslagstiftning i flera steg

Arbetsgruppen föreslår att den nya klientavgiftslagstiftningen utarbetas stegvis, varav det första steget omfattar framtagandet av en ny landskapslag (:) om klientavgifter inom socialvården (nedan landskapslag). Motiveringen till att välja egen åländsk lagstiftning finns i 2.2.

En egen landskapslag, vilken i det första steget främst skulle motsvara nuvarande rättsläge på Åland förutom ändringar gällande avgiftstak och indexjusteringar samt några andra mindre ändringar (se 4.2), ger en god teknisk grund att bygga vidare på. Förslaget är att samtliga paragrafer från förordningen överförs till lagnivå i den nya landskapslagen, vilket innebär att det inte utarbetas en skild landskapsförordning för Åland. Sammantaget innebär det nuvarande rättsläget med klientavgiftslagstiftningen och kommande lagstiftningsreformer i riket (se 2.2), att det är av yttersta vikt att klientavgiftslagstiftningen förnyas så att en egen landskapslag kan antas att gälla fr.o.m. 1.1.2023.

Arbetet med att förnya klientavgiftslagen i sin helhet måste därför vänta till steg två, vilket dock inleds omedelbart år 2022. I nästa steg föreslås större innehållsmässiga ändringar i landskapslagen. Dessa ändringar hör ihop med skrivningarna i regeringsprogrammet om att "utjämna och lindra ekonomiska orättvisor i hur avgifter uppbärs på olika omsorgsnivåer", och innebär ändringar som har större ekonomisk betydelse för både klienter och kommuner/kommunalförbund. I steg två skulle bland annat avgifterna för boendeservice med heldygnsvård och långvarig service inom öppenvården ses över. Anledningen till att de större ändringarna planeras till följande steg i lagstiftningsarbetet är att tidsplanen för den föreslagna landskapslagen är brådskande och de frågor som planeras ses över i steg två kräver mera omfattande och tidskrävande analys och utredningar.

I steg tre, vilket i praktiken kan komma att ske samtidigt som steg två, görs ytterligare ändringar i landskapslagen i samband med funktionshinderreformen. Preliminärt ska regeringspropositionen till ny funktionshinderlag till riksdagen under våren 2022.

Det är viktigt att notera att de tre stegen kan gå in i varandra och det planerade upplägget kan behöva revideras eftersom klientlagstiftningen är beroende av reformer i annan lagstiftning.

Arbetsgruppen har inom den angivna tiden för sitt uppdrag således arbetat med planering av processen för ny klientavgiftslagstiftning samt med framtagande av utkast till förslag till landskapslag. Arbetsgruppen lämnar även ett medskick gällande vilka frågor som särskilt behöver utredas när ändringar i landskapslagen görs.

4.2. Landskapslag om klientavgifter inom socialvården

En landskapslag föreslås antas och tillämpningen av lag om klientavgifter inom social- och hälsovården (FFS 734/1992) föreslås upphävas. Bestämmelserna i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (FFS 912/1992) föreslås samtidigt lyftas till lagnivå, i landskapslagen. Tillämpningen av rikets klientavgiftsförordning föreslås upphävas. Samtliga bestämmelser om klientavgifter skulle således ingå i landskapslagen. Landskapslagen föreslås träda i kraft 1.1.2023.

Till sitt innehåll motsvarar den föreslagna landskapslagen i stort sett nuvarande rättsläge på Åland. De huvudsakliga innehållsmässiga förändringarna gäller avgiftstaket, vilket föreslås sänkas från 683 euro till 300 euro, och övergång till tillämpning av åländskt konsumentprisindex vid indexjusteringar i stället för folkpensionsindex. Dessutom föreslås följande mindre ändringar; utvidgning av vissa fortlöpande eller årligen återkommande inkomster som utgör grund för avgiften för hemservice, långvarig institutionsvård och långvarig familjevård, möjlighet för kommunen eller kommunalförbundet att ta ut en avgift för oanvänd kortvarig vårdplats eller boendeserviceplats vid enheter för institutions- och familjevård samt boendeservice inom socialvården, förtydliganden och preciseringar kring kommunens och kommunalförbundets ansvar att ta ut avgift, avgiftsbeslut, fakturor och där tillhörande anvisning om rättelseyrkande, närmare bestämmelser om brott mot banksekretessen samt om avgiftslättnad i förhållande till utkomststödet.

4.3. Konsekvensbedömning av föreslagen landskapslag

Konsekvensbedömningen omfattar de ovan nämnda föreslagna ändringarna gällande sänkt avgiftstak, övergång till tillämpning av åländskt konsumentprisindex vid indexjusteringar, utvidgning av vissa fortlöpande eller årligen återkommande inkomster som utgör grund för avgiften för hemservice eller långvarig institutionsvård och långvarig familjevård, möjlighet för kommunen eller kommunalförbundet till att ta ut en avgift för oanvänd kortvarig vårdplats eller boendeserviceplats vid enheter för institutions- och familjevård samt boendeservice inom socialvården införs, förtydliganden och preciseringar kring kommunen och kommunalförbundets ansvar att ta ut avgift, avgiftsbeslut, fakturor och där tillhörande anvisning om rättelseyrkande, närmare bestämmelser om brott mot banksekretessen samt om avgiftslättnad i förhållande till utkomststödet.

4.3.1. Förordningsnivå till lagnivå

Merparten av bestämmelserna i klientavgiftsförordningen, vilka föreslås lyftas in i landskapslagen hör till sin natur till lagnivå, hänförs sig till grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt har en central inverkan på individens rättsliga ställning.

4.3.2. Avgiftstaket

Lagförslaget omfattar ett förslag om sänkt avgiftstak från 683 euro till 300 euro per kalenderår, eftersom man vid antagande av lag om klientavgifter som blankettlag inte beaktade att rikslagstiftningens avgiftstak omfattade såväl hälso- som sjukvårdsavgifter samt socialvårdsavgifter medan det i den åländska lagstiftningen endast kom att omfatta vissa socialvårdsavgifter.

Landskapsregeringen har inhämtat uppgifter från kommunerna och kommunalförbunden gällande möjligt inkomstbortfall på grund av sänkt avgiftstak, baserat på uppgifter för år 2019. Årtalet har valts med anledning av att uppgifterna baserar sig på tiden före coronapandemin. Kommunalförbunden och alla kommuner, utom en, har lämnat in begärda uppgifter.

Av tabellen framgår det kalkylerade inkomstbortfallet per kommun och kommunalförbund

Kommun/kommunalförbund	Kalkylerat inkomstbortfall i euro år 2019
Brändö	0
Eckerö	516
Finström	0
Föglö	280
Geta	0
Hammarland	0
Jomala	0
Kumlinge	0
Kökar	0
Lemland	500
Lumparland	200
Mariehamn	16 120
Saltvik	1 400
Sottunga	0
Sund	1 000
Vårdö	-
Kommunernas socialtjänst k.f. (f.d. Ålands omsorgsförbund k.f.)	21 252
Oasen boende- och vårdcenter k.f.*	26 836
Totalt	68 104

*Oasens uppgifter gäller för samtliga medlemskommuner, dvs. alla kommuner förutom Föglö, Mariehamn och Saltvik.

Konstateras att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av sänkt avgiftstak till 300 euro per kalenderår blir små. Baserat på boksluten för år 2020 utgör 68 104 euro 0,1 procent av de totala landskapsandelarna.

I landskapslagen föreslås det att av fakturan ska framgå om den avgift som tas ut beaktas i avgiftstaket eller inte. Detta underlättar uppföljningen av avgiftstaket. Skyldigheten att kontrollera avgiftstaket kvarstår hos klienten själv, men uppföljningen av avgiftstaket underlättas genom att det i fortsättningen ska antecknas på fakturan om den avgift som tas ut beaktas i avgiftstaket eller inte.

Genom de ändringsförslag som gäller avgiftstaket förbättras klienternas ekonomiska ställning. Detta gäller i synnerhet de klienter som använder mycket tjänster. I och med att avgiftstaket sänks kommer avgiftstaket att uppnås för fler klienter än för närvarande under kalenderåret och samtidigt kommer den avgiftsbelastning som användningen av socialvårdstjänster orsakar klienterna att minska. Det sistnämnda förutsätter dock att klienten själv följer upp hur avgifterna samlas och reagerar på att taket har uppnåtts.

Avgifterna som beaktas i avgiftstaket berör mest äldre.

4.3.3. Indexjustering

I landskapslagen föreslås en ändring gällande beloppen som ska justeras med index. De belopp som i nuvarande bestämmelser justeras med folkpensionsindex, föreslås i stället justeras med konsumentprisindex för Åland.

De belopp i lagen som kopplar till avgifter och till avgiftstaket är åländsk behörighet och föreslås justeras med konsumentprisindex för Åland eftersom det bättre motsvarar förändringen i kostnadsnivåerna på Åland. De indexjusteringar som kopplar till inkomster eller medel som en person ska ha till sitt förfogande, föreslås fortsättningsvis justeras enligt arbetspensionsindexet eftersom arbetspensionsskyddet för arbetstagare är delad behörighet mellan Åland och Finland.

Folkpensionsanstalten (FPA) har fastställt folkpensionsindexet i oktober till +2,1 procent för året 2022. Enligt de senaste uppgifterna från Ålands statistik och utredningsbyrå (ÅSUB) var förändringen i de åländska konsumentpriserna +2,3 procent i oktober. Men eftersom indexen justeras vartannat år i enlighet med klientavgiftslagens bestämmelser, så måste man beakta förändringen mellan oktober 2019 och oktober 2021. Då blir ändringen i indexen +1,36 procent för folkpensionsindexet och +1,8 procent för det åländska konsumentprisindexet.

För att jämföra kan man ta avgiften för dag- och nattvård som exempel. Avgiften är enligt nuvarande bestämmelse 22,50 euro. Om avgiften justeras med folkpensionsindex (+ 1,36 procent) stiger beloppet till 22,80 och om vi gör samma förhöjning med konsumentprisindex för Åland (+ 1,8 procent) höjs beloppet till 22,90. Om vi gör samma jämförelse med det föreslagna beloppet för avgiftstak får vi med folkpensionsindex en höjning från 300 euro till 304 euro och med konsumentprisindex för Åland en höjning från 300 euro till 305 euro. Skillnaderna i beloppen förblir små.

I ÅSUB: s ekonomiska översikt 2021⁷ förutspås konsumentprisindexets årliga förändring i procent, vara ungefär 1,6 procent både år 2021 och år 2022. Enligt ÅSUB brukar centralbankerna nämna 2,0 procent som ett trovärdigt inflationsmål, genomsnittet för åren 1986–2020 på Åland är just 2,0 procent.

År 2018 frös riket folkpensionsindexet till 2017 års nivå och ändrade också på beräkningssystemet så att beloppen i många förmåner, men också beloppen i klientavgiftslagen, sänktes. Förändringen var en del av statsrådets plan för de offentliga finanserna för perioden 2018–2021. Förändringarna gjordes för att spara om inflationen ökar. Den föreslagna ändringen att justera beloppen med konsumentprisindexet för Åland motsvarar bättre situationen på Åland och styrs inte av beslut från statsrådet. Det kan dock behövas nivågranskningar av beloppen oavsett indexjusteringar. (RP 160/2018 rd).

År 2020 var det åländska konsumentprisindexet – 0,4 procent, vilket skulle ha lett till en sänkning av beloppen i klientavgiftslagen om det åländska indexet skulle ha varit i bruk. Förutom år 2020, har det åländska konsumentprisindexet varit på plussidan sedan år 1986⁸. Indexhöjning leder till höjda avgifter för klienterna och samtidigt större inkomster för kommunerna. Höjningarna i euro är dock små och som redan framkommit följer indexet den allmänna förändringen i kostnadsnivåerna på Åland.

ÅSUB publicerar varje månad åländska konsumentprisindexet. Landskapsregeringen ska sedan fastställa de justerade beloppen vartannat år utgående från det publicerade indexet. De justerade beloppen fastställs av landskapsregeringen i november månad av justeringsåret. Ändringsförslaget föranleder tilläggssarbete för landskapsregeringen.

4.3.4. Utvidgning av fortlöpande och årligen återkommande inkomster som grund för avgift

Landskapslagen omfattar förslag till utvidgning av vissa fortlöpande eller årligen återkommande inkomster, vilka i nuläget inte beaktas som inkomst, som utgör grund för avgift för hemservice (20) § eller långvarig institutionsvård och långvarig familjevård (23) §, för vilka det fastställs en avgift enligt betalningsförmågan. Utvidgningen omfattar studiepenning, vuxenstudiepenning, fortlöpande och återkommande stipendier och andra motsvarande understöd som betalas för studier samt hemvårdsstöd. Med fortlöpande inkomster kan avses inkomst som fås under minst tre månader från den dag då avgiften påfördes.

Utvidgningen baserar sig på att det inte funnits någon grund för särbehandling av förmåner som fås på grund av studier i lagstiftningen om klientavgifter samt att eftersom hemvårdsstöd är en fortlöpande skattepliktig inkomst och om den inte beaktas, kan klienterna försättas i ojämlig ställning beroende på vilka förmåner den som vårdar ett barn hemma får. Till exempel en familj där den ena maken är arbetslös och sköter ett barn hemma kan ha rätt till både hemvårdsstöd och arbetslöshetsförmån. Om familjen får båda förmånerna beaktas hemvårdsstödet som en minskning av arbetslöshetsförmånen. Om familjen inte ansöker om hemvårdsstöd, utan enbart om arbetslöshetsförmån, beviljas arbetslöshetsförmånen till fullt belopp. I dessa situationer har familjernas eventuella klientavgifter bestämts enligt olika grunder, eftersom hemvårdsstödet inte har fått beaktas som inkomst. Det finns inte grunder för en sådan särbehandling.

⁷ https://www.asub.ax/sites/www.asub.ax/files/reports/o20215_ekonomisk_oversikt_hosten_21_0.pdf

⁸ https://pxweb.asub.ax/PXWeb/pxweb/sv/Statistik/Statistik_KO/KO000.px/table/tableViewLayout1/?rxid=1ed2cc44-486f-444f-9a0d-7432d2aa7422

Inverkan på kommunernas avgiftsintäkter bedöms vara marginella. Det uppskattas att högst ett fåtal personer med ovan nämnda inkomster kommer att omfattas av hemservice, långvarig institutionsvård och långvarig familjevård, för vilka det fastställs en avgift enligt betalningsförmågan. Det finns inte tillgång till statistik på basis av vilken man samtidigt kan bedöma användningen av ovannämnda tjänster som bestäms enligt betalningsförmågan, samt personer som samtidigt får ovan nämnda förmåner.

Personer som får hemvårdsstöd omfattas i fråga om service som bestäms enligt betalningsförmågan närmast av hemservice för barnfamiljer. Det grundläggande hemvårdsstödet om 500 euro per månad kan erhållas tills barnet fyllt tre år och inte nyttjar kommunal barnomsorg. I samband med att landskapslag (2015:68) om hemvårdsstöd trädde i kraft 1.1.2016, höjdes samtliga belopp för hemvårdsstödet olika delar med cirka 28 procent och nya stödformer (utökat hemvårdsstöd, hemvårdsstöd för syskon) infördes. Inkomstgränsen för rätt att få en inkomstbaserad tilläggsdel beviljad, höjdes, vilket bedömdes öka antalet familjer med lägre inkomster som skulle få rätt till tilläggsdel (LF 2/2014–2015). Under perioden 1.1–21.10.2021 erhöll nio familjer, vardera med ett barn under tre år, hemservice⁹ som bestäms enligt betalningsförmågan. Antalet av dessa som erhöll hemvårdsstöd är oklart. När det gäller tillfällig hemservice för barnfamiljer beaktas inkomsterna inte när avgiften fastställs. För tillfällig hemservice kan kommunen ta ut en skälig avgift som kommunen bestämmer. Vård av barn och unga personer enligt barnskyddslagen utgör en form av den avgiftsfria socialservicen (8) §. Eventuella avgiftsintäkter av hemvårdsstödet kan förväntas minska i samband med rikets familjeledighetsreform, förslag till förnyandet av bl.a. familjeförmåner¹⁰ med ett utökat antal föräldradagpenningar (från nuvarande 317 dagar till 360 dagar). Reformen väntas förkorta den tid då hemvårdsstöd lyfts.

Stipendier och andra motsvarande understöd som betalas med anledning av studier ska också kunna beaktas som inkomster i fortsättningen i den mån de utgör skattepliktig inkomst med stöd av 82 § 2 mom. i inkomstskattelagen (FFS 535/1992). Av 82 § i nämnda lag, framgår att stipendier, studiepenning och andra understöd samt pris som erhållits från andra än staten, en kommun, ett välfärdsområde eller något annat offentligrättsligt samfund eller från Nordiska rådet är skattepliktig inkomst till den del det sammanlagda beloppet av dem samt av stipendier, andra understöd, studiepenning och pris som erhållits från offentligrättsliga samfund och Nordiska rådet, efter avdrag av utgifterna för inkomstens förvärvande eller bibehållande, under skatteåret överstiger det årliga beloppet av ett statligt konstnärstipendium. Av Skatteförvaltningens anvisning om beskattning av understöd, stipendier och hederspris¹¹ framgår att centret för konstfrämjande årligen fastställer beloppet av de skattefria konstnärstipendierna. År 2021 utgör konstnärstipendiet totalt 23 668,35 euro. Stipendier, studiepenning och andra understöd samt pris är inkomster för det skatteår under vilket de betalas ut. Detta bedöms i praktiken inte omfatta fler än högst några enstaka personer. Utvidgningen bedöms således inte ha någon väsentlig inverkan på kommunernas avgiftsintäkter. Ett enskilt stipendium av engångsnatur eller något annat motsvarande understöd kan dock inte heller i fortsättningen beaktas som inkomst.

I och med föreslagen utvidgning bestäms hushållens klientavgifter för ovannämnda serviceformer på mer likvärdiga grunder.

⁹ Källa; Kommunernas socialtjänst

¹⁰ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_129+2021.pdf

¹¹ https://www.vero.fi/sv/Detaljerade_skatteanvisningar/anvisningar/48885/beskattning-av-underst%C3%B6d-stipendier-och-hederspris/

Bestämmelserna vilka innebär en föreslagen förändring, i relation till gällande bestämmelser, kan ha en indirekt inverkan för barn.

Av lagförslag 21/2018–2019, *Ny landskapslagslagstiftning om socialvård* framgår att den, av lagtinget antagna, nya socialvårdslagen bland annat har till syfte att förbättra hemservice och att öka den särskilt för barnfamiljer, eftersom hemservice är en effektiv förebyggande arbetsform. Detta med anledning av att ett ändamålsenligt och tillräckligt stöd i ett tidigt skede kan förhindra att problem anhopas och förvärras, och därigenom kan man minska behovet av annan särskild service eller barn- och familjespecifikt barnskydd. Ett centralt mål är att genom hemservice stärka familjens egna resurser. Med anledning av att hemvårdsstöd föreslås beaktas som inkomst, som utgör grund för avgift för hemservice för vilka det fastställs en avgift för enligt betalningsförmågan, är det av särskild vikt att kommunen säkerställer att klientavgiften inte utgör ett hinder för specifikt barnfamiljer att nyttja servicen. Enligt förslaget ska en avgift som fastställts för socialvårdsservice och som bestämts enligt en persons betalningsförmåga efterskänkas eller nedsätts till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förverkligandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgiften tas ut. Avgifterna kan även nedsättas eller efterskänkas, om det är befogat med beaktande av vårdsynpunkter.

4.3.5. Avgift för oanvänd service

Landskapslagen omfattar ett förslag om att införa en möjlighet för kommunerna till att ta ut en avgift om högst 51,50 euro, under vissa förutsättningar, för oanvänd kortvarig vårdplats eller boendeserviceplats vid enheter för institutions- och familjevård samt boendeservice inom socialvården när bokad plats inte avbokats utan godtagbara skäl. Genom bestämmelsen strävas efter att öka klientens eget ansvar och att minska kommunernas utgifter som orsakas av outnyttjade tjänster. Det finns inte tillgänglig statistik över andelen outnyttjade och icke avbokade tjänster inom socialvården varför det är svårt att beräkna förslagens konsekvenser.

4.3.6. Nedsättning och efterskänkande av avgift

I lagförslaget föreslås att det betonas att lindringen av klientavgiften prioriteras framför utkomststödet och att kommunen ska åläggas en skyldighet att se till att klienten bättre än för närvarande får information om bestämmelserna om lindringen. De föreslagna ändringarna kan bedömas öka kännedomen om bestämmelserna om lättnader både i kommunerna och bland klienterna, vilket sannolikt åtminstone i viss mån kommer att öka lättnaderna i klientavgifterna och kan påverka kommunernas intäkter av klientavgifterna. Kostnadseffekterna av dessa ändringar har inte uppskattats i euro.

För de ekonomiskt mest utsatta har utkomststödet och de skattefria transfereringarna stor betydelse i att förbättra deras ekonomiska situation. I ÅSUB:s rapport om ekonomisk utsatthet, som publicerades år 2018 framgår bland annat att ensamstående med ett barn som lyfter utkomststöd har en nettoinkomst så låg som 57 procent av fattigdomsgränsen, men når till 98,2 procent med hjälp av barnbidrag, underhåll, bostadsbidrag och utkomststöd¹². Det kan anses viktigt att förtydliga kommunens skyldighet till nedsättning och efterskänkning av avgifter i förhållande till betalningsförmåga och utkomststöd samt skyldigheten att informera om detta. Det kan ha stor betydelse för de ekonomiskt mest utsatta däribland barnfamiljer.

¹² Ekonomisk utsatthet och social trygghet 2016: ÅSUB rapport 2018:6

4.3.7. Rättelseyrkanden och närmare bestämmelser om brott mot banksekretessen

Förslag till förtydligande bestämmelser i lagen rörande rättelseyrkande av beslut och faktura förbättrar klientens rättsskydd. I landskapslagen föreslås även närmare bestämmelser om brott mot banksekretessen än i den gällande bestämmelsen. Bestämmelsen är mer exakt avgränsad än de gällande bestämmelserna och skyddar klientens och klientens familjs integritet och i synnerhet bankhemligheten bättre än för närvarande.

I landskapslagen föreslås det att en skriftlig anvisning om rättelseyrkande ska fogas till andra fakturor än fakturor med anledning av beslut som avser avgift som bestäms enligt betalningsförmågan. Det handlar om ett förtydligande av rättsläget, inte om att skapa nya skyldigheter för kommunen. Av RP 129/2020 rd s. 35 framgår "I de högsta laglighetsövervakarnas avgörandepraxis har det redan nu till exempel ansetts att omprövning av fakturan för klientavgiften ska kunna begäras. Därför kan det förslag i lagen enligt vilket omprövning av en faktura får begäras och anvisningar för rättelseyrkande ska fogas till fakturan inte anses öka kommunernas administrativa kostnader".

Begäran om rättelseyrkan av klientavgifter kan uppskattas öka till följd av anvisningarna, vilket i sin tur i viss mån kan antas öka det administrativa arbetet i kommunerna. De beslut som fattats med anledning av ökade begäranden om rättelseyrkande kan dessutom öka antalet besvär hos domstolarna. Tydligare bestämmelser förbättrar dock klientens rättsskydd, och är nödvändigt för att syftet med bestämmelserna om ändringssökande ska uppnås.

4.3.8. Långvarig familjevård

19 § i klientavgiftsförordningen om familjevård föreslås lyftas till lagnivå. Detta innebär att avgift för långvarig familjevård, med undantag av familjevård som ordnas genom barnskyddslagen, kan uppbäras på samma sätt som för långvarig institutionsvård. I praktiken motsvarar detta nuläge. Med stöd av 19 § i klientavgiftsförordningen kan i nuläget en avgift för långvarig familjevård tas ut.

Till skillnad från vid långvarig institutionsvård ska det minibelopp som ska stå till persons förfogande uppgå till 167 euro efter avgiften vid långvarig familjevård. Vid långvarig institutionsvård uppgår minibeloppet till 112 euro. Minimibeloppet är högre vid långvarig familjevård eftersom alla utgifter inte ingår på samma sätt som vid institutionsvård. Ett ytterst fåtal personer har erhållit långvarig familjevård varvid förslaget inte förväntas få någon inverkan på kommunernas ekonomi. Under år 2015 erhöll tre personer familjevård, en person under åren 2016–2017, 2019–2020 samt tre personer under år 2018¹³.

4.3.9. Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Grundlagsutskottet har konstaterat att klientens ekonomiska ställning inte får vara ett hinder för att få tjänster och att klientavgifterna inte får vara så höga att servicen blir helt ouppnåelig för dem som behöver den. Klientavgifterna får inte leda till att de som behöver tjänsterna måste använda sig av stöd för sin oundgängliga försörjning enligt 19 § 1 mom. i grundlagen, enligt grundlagsutskottet. Landskapslagens förslag om sänkningen av avgiftstaket, information om nedsättning och efterskänkande av avgift samt lättare uppföljning av när avgiftstaket nåtts kan främja klienternas ekonomiska ställning.

¹³ Sotkanet (info ind. 1942, info ind. 3467)

4.4. Återstående arbete med klientavgiftslagstiftningen

Flera av de frågeställningar som har diskuterats i arbetsgruppens kommer att tas i beaktande i nästa steg av lagstiftningsprocessen, det vill säga när de större innehållsmässiga ändringarna föreslås göras i den nya landskapslagen. Syftet med steg två blir att se över den möjlighet till utjämning av ekonomiska orättvisor i hur avgifter uppbärs som framgår i regeringsprogrammet och att bedöma de ändringar i klientavgiftslagstiftningen som trädde i kraft i riket 1.7.2021. Avgifter för hemservice, stödtjänster, hemvård, boendeservice och boendeservice med heldygnsomsorg behandlas i steg två. Avgift för vårddag när både socialvården och hälso- och sjukvården är inkopplade behöver ses över. Även en helhetsbedömning av avgiftstaket för socialvården i relation till högkostnadsskyddet inom hälso- och sjukvården lyfts i det planerade andra steget i lagstiftningsprocessen.

Ändringsförslag avses även omfatta behovsrelaterade ändringar med anledning av "Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen och lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt till lagar som har samband med dem" (RP 231/2021 rd).

"Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen, lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre och vissa lagar som har samband med dem".

Även den pågående reformen av funktionshinderlagstiftningen, och andra relevanta lagreformer, behöver bevakas och beaktas för Ålands del eftersom reformen berör klientavgifter.

5. Sammanfattning

Arbetsgruppen konstaterar att gällande klientavgiftslagstiftning är svår att greppa och tillämpa, i och med blankettlag samt ändringslagar och ändringsförordning. Behovet av en landskapslag om klientavgifter inom socialvården bedöms därför som stort och brådskande. Det har i arbetsgruppen framkommit flera områden där det finns tydliga skillnader i hur kommunerna och kommunalförbunden tillämpar den gällande lagstiftningen, exempelvis olikheter i hur bestämmelserna om avgiftstak tillämpas och grunderna för uträkning av avgifter. Det har också visat sig finnas oklarheter på grund av att nuvarande blankettlagstiftning innehåller bestämmelser om både socialvård och hälso- och sjukvård, trots att endast de bestämmelser som gäller socialvård tillämpas på Åland. Det finns två helt olika avgiftssystem för socialvård respektive hälso- och sjukvård på Åland; t.ex. avgiftstak inom socialvården och högkostnadsskydd inom hälso- och sjukvården.

Det finns en oro för att man i riket gör ytterligare ändringar i lagstiftningen. Rättsläget skulle bli ännu mera osäkert om vi för Ålands del skulle behöva ta i bruk ytterligare ändringslagar och -förordningar för att mota förändringar.

Arbetet med ny klientavgiftslagstiftning är dock ett omfattande och komplext arbete, eftersom lagstiftningen relaterar till flera andra lagar och lagstiftningsreformer. Konsekvenserna för Ålands del av de större ändringar som trädde i kraft i riket 1.7.2021, liksom konsekvenserna av eventuella andra större förändringar behöver noggrant utredas och bedömas och för detta behövs mera tid. En djupgående analys samt

konsekvensbedömningar, framför allt med tanke på kommunernas ekonomiska läge, krävs i och med att ändringarna i ändringslagen 1201/2020 är omfattande.

Sunds kommuns representant i arbetsgruppen har betonat vikten av att kommunerna kompenseras för inkomstbortfall på grund av sänkt avgiftstak. Arbetsgruppen föreslår att det i det planerade steg två av lagstiftningsarbetet, i samband med att större ändringar ses över, görs en helhetsbedömning av behovet av eventuell kompensation till kommunerna. I riket har man använt sig av den så kallade SISU-mikrosimuleringsmodellen för kostnadsberäkningar gällande effekterna av ändringar i klientavgiftslagstiftningen. Tyvärr har det visat sig att klientavgifterna i nuläget inte kan omfattas och analyseras med hjälp av SISU. Detta försvårar de utredningar som krävs i steg två.

I landskapsregeringens budgetförslag för år 2022 finns en hänvisning till regeringsprogrammets skrivning om förnyad eller reviderad klientavgiftslagstiftning i syfte att utjämna eller lindra ekonomiska orättvisor i hur avgifter uppbärs på olika omsorgsnivåer samt medel för att ta fram omfattande underlag gällande klientavgiftslagstiftningen. Arbetet med ny klientavgiftslagstiftning, i enlighet med skrivningen i nämnt budgetförslag, föreslås fortsätta år 2022. Underlag till den föreslagna landskapslagen planeras lämnas till lagberedningen i januari 2022 och därefter behöver arbetet med att utreda de större ändringarna i landskapslagen fortsätta och ny arbetsgrupp tillsätts för detta.

Arbetsgruppen ser inte upplägget med utarbetande av landskapslag i ett första skede och därefter ändringar i densamma som optimalt, men utgående från den i rapporten framförda problematiken (med nuvarande lagstiftningsituation och förändringarna i riket) bedöms det vara det mest lämpliga alternativet.



**Tillsynen av
socialvården på Åland**

Innehåll

Inledning	3
Problembeskrivning	4
<i>Förvaltningsklagomål</i>	4
<i>Förhandsplanerad tillsyn</i>	4
<i>Tillståndspliktig privat socialservice</i>	4
Anmälningsskyldig privat socialservice	5
Lagstiftningsbehörighet och förvaltning	6
Lösningsförslag	6
Verkställande	7

Inledning

Enligt 18 § 13 punkten i självstyrelselagen (1991:71) för Åland hör socialvården i dess helhet till landskapets behörighet. Enligt förarbetena till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd.) omfattar begreppet socialvård förutom den egentliga socialvården även bl.a. barnskydd och barndagvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, missbrukarvård, nykterhetsarbete, moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för vård av barn i hemmet, service och stöd på grund av handikapp samt handikappbidrag.

Ålands miljö och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHHM) är tillsyns- och tillståndsmyndighet för offentlig och privat socialvård för de områden som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Detta med stöd i 7 § i landskapslag (2020:13) om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland och 2 § i landskapslag (2012:36) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om privat socialservice.

Tillsyn över delar av socialvården faller emellertid inom rikets lagstiftningsbehörighet i enlighet med behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen. Exempel på detta utgörs av familjeförhållanden, barns rättsliga ställning och adoption (27 § 7 punkten) samt administrativa ingrepp i den personliga friheten (27 § 24 punkten). Enligt förarbetet till självstyrelselagen gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten samtliga rättsområden.

Myndigheternas behörighet i riket gällande socialvården är reglerad i socialvårdslagen. Enligt socialvårdslagens (FFS 710/1982) 3 §, som enligt socialvårdslagens (FFS 1301/2014) 61 § fortfarande gäller, ansvarar regionförvaltningsverket för planeringen, styrningen och övervakningen av socialvården inom sitt verksamhetsområde. Enligt lagen om regionförvaltningsverken (FFS 896/2009) 16 § är Statens ämbetsverk på Åland (Statens ämbetsverk) en sådan myndighet som på Åland utför uppgifter som på riksnivå utförs av regionförvaltningsverk. Statens ämbetsverk utöver därför tillsyn över de delar av socialvården på Åland som faller inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Samarbetet mellan ÅMHHM och Statens ämbetsverk är gott och dialogen fungerar bra. Det finns dock flera olägenheter förknippade med den delade behörigheten inom socialvården. En sammanställning av problemen följer nedan med förslag till lösning på dessa:

Problembeskrivning

Förvaltningsklagomål

ÅMHHM har under de senaste åren helt eller delvis överfört ett antal förvaltningsklagomål till Statens ämbetsverk med anledning av att frågorna i klagomålen har konstaterats falla inom rikets lagstiftningsbehörighet. Det har framförallt handlat om klagomål i barnskyddsärenden, men även specialomsorg och barnomsorg. Det kan inte anses vara ändamålsenligt, resurseffektivt och utan risk för onödigt dröjsmål, att två myndigheter samtidigt och oberoende av varandra bedömer huruvida specifika frågor i enskilda klagomålsärenden utgör rikets, landskapets eller bådas behörighet, för att därefter informera klaganden om att ett ärende eller delar av ett ärende, av behörighetsskäl har överförts till en annan myndighet än dit klagomålet riktades och slutligen handlägger ärendet enligt respektive myndighets interna rutiner. Det torde också i regel vara till klagandens fördel att en myndighet anlägger ett helhetsperspektiv på frågeställningar istället för att två myndigheter anlägger ett delperspektiv, inte minst om tilläggsinformation ska begäras in av klaganden. Ifall myndigheterna är av olika uppfattning i behörighetsfrågan riskerar därtill en behörighetstvist uppstå vilket avsevärt kan försvåra och fördröja ärendets handläggning.

Förhandsplanerad tillsyn

Den delade tillsynsbehörigheten påverkar även ÅMHHM:s förhandsplanerade tillsynsarbete. ÅMHHM har t.ex. under 2020 - 2021 tillsammans med Statens ämbetsverk genomfört en granskning kring hur självbestämmanderätten har förverkligats vid specialomsorgens boendeenheter på Åland. ÅMHHM granskar förebyggande åtgärder för att undvika begränsande åtgärder och Statens ämbetsverk granskar genomförandet av begränsningsåtgärder. Genomförandet av tillsynen har försvårats av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket, eftersom flera frågeställningar går in i varandra.

Tillståndspliktig privat socialservice

ÅMHHM är tillstånds- och tillsynsmyndighet för privat socialservice som bedrivs dygnet runt. Därtill ska ÅMHHM godkänna om sådan verksamhet ändras väsentligt efter att tillståndet har beviljats. Detta gäller dock enbart om verksamheten bedrivs inom landskapets lagstiftningsbehörighet. I övrigt beviljar Statens ämbetsverk tillstånd för verksamheten och utövar tillsyn. Ifall en enhet initialt har godkänts av ÅMHHM förutsätter även en utvidgning av verksamheten tillstånd av Statens ämbetsverk om den utvidgade verksamheten bedrivs inom rikets

behörighet. En sådan situation har varit aktuell år 2017 när privat socialserviceproducent som bedriver dygnet runt verksamhet önskade göra ombyggnad som hade inneburit begränsningar i rörelsefriheten. ÅMHH överförde handlingarna till Statens ämbetsverk. ÅMHH torde i enlighet med ovannämnda resonemang även sakna behörighet att behandla klagomål eller utöva tillsyn över sådan verksamhet i en barnskydds-enhet som gäller placerade barn, eftersom detta är rikets behörighet. Situationen ändrar inte även om ÅMHH (eller ÅLR som behörig myndighet fram till 31.12.2013) i övrigt tidigare har godkänt verksamhetstillståndet för ifrågavarande enhet. En dylik situation uppstod år 2019 vid Ålands motivations- och behandlingscenter, som bedrev dygnet runt verksamhet enligt barnskyddslagen under åren 2009 - 2020.

Anmälningsskyldig privat socialservice

ÅMHH är registerförande myndighet för privat anmälningsskyldig socialservice som bedrivs i mindre utsträckning än dygnet runt, om verksamheten bedrivs inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet. ÅMHH ska för detta ändamål upprätta ett eget register. Om den privata anmälningsskyldiga socialservicen faller inom rikets lagstiftningsbehörighet är Statens ämbetsverk registerförande myndighet, men registeruppgifterna torde då införas i det nationella Valveriregistret. Frågan har varit aktuell år 2021 då en privat socialserviceproducent har meddelat ÅMHH att man erbjuder övervakade umgängen mellan barn och föräldrar. Övervakade umgängen faller inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Eftersom kommunala myndigheter (enskild kommun eller kommunalförbund) behandlar anmälningar om privat socialservice som första instans och avger omdömen som den registerförande myndigheten utgår från vid registreringsförfarandet, måste den kommunala myndigheten i dagsläget utforma sitt omdöme och utforma sin praxis enligt två olika registerförande myndigheters rutiner och krav. Om en anmälningsskyldig socialserviceproducent vill bedriva verksamhet över hela Åland inom både landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet, där verksamheten rör uppgifter som både kommunerna och Kommunernas socialtjänst k.f. (KST) ombesörjer, ska 17 separata anmälningar administreras av såväl ÅMHH som Statens ämbetsverk. Om ÅMHH skulle sköta registreringsförfarandet gällande anmälningsskyldig privat socialservice inom såväl landskapets som rikets lagstiftningsbehörighet behövs bara en myndighet. Om enbart ÅMHH:s eget register skulle användas för ändamålet förenklas det administrativa förfarandet ytterligare.

Lagstiftningsbehörighet och förvaltning

Ovannämnda beskrivna behörighetsfördelning är inkonsekvent om man ser till den offentliga förvaltningen av socialvården som helhet. De åländska kommunerna handhar uppgifter såväl inom landskapets som rikets lagstiftningsbehörighet. Detta betyder att kommunerna t.ex. kan handlägga framställda anmärkningar enligt klientlagen (FFS 812/2000), medan ÅMHHM enbart kan behandla anförda förvaltningsklagomål med stöd av samma lag till de delar frågorna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Kommunerna kan även avge utlåtanden gällande privat anmälningspliktig socialservice som ska registreras i enlighet med ovanbeskrivna förfarande, även om frågeställningarna faller inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Kommunen har vidare ett helhetsansvar för att egenkontrollplaner som gäller verksamhet som faller inom såväl landskapets som rikets lagstiftningsbehörighet upprättas enligt 47 § i landskapets nya socialvårdslag (ÅFS 2020:12). Ytterligare kan nämnas att kommunerna kan handlägga en anmälan från personal om missförhållanden som avses i 48 § i socialvårdslagen oberoende av om frågan faller inom landskapets eller rikets lagstiftningsbehörighet. ÅMHHM kan dock enligt 49 § 2 mom. i socialvårdslagen endast meddela ett föreläggande för att undanröja missförhållandet med anledning av anmälan, till den del frågorna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Den sistnämnda frågan har varit aktuell under år 2021 när ÅMHHM har överfört anmälan via KST för handläggning av Statens ämbetsverk eftersom frågan konstaterades falla inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Lösningsförslag

Ansvar och befogenheter för att utöva tillsyn och utfärda tillstånd för socialvård som faller inom rikets behörighet överförs från Statens ämbetsverk till ÅMHHM, som redan har en färdig struktur, kunnande och rutiner på plats för tillsyn över socialvården. Denna lösning skapar förutsättningar för en mera ändamålsenlig, rättssäker och transparent tillsyn av socialvården på Åland. ÅMHHM:s tillsyn inom socialvården blir då mera jämförbar med regionförvaltningsverken, som på riksnivå beviljar tillstånd och utövar tillsyn inom socialvården utan att behöva ta ställning till frågor om lagstiftningsbehörighet. Detta underlättar i sin tur erfarenhets-, och metodutbyte mellan Åland och riket och betyder även att ÅMHHM direkt kan börja tillämpa anvisningar, föreskrifter, förhandsbaserade tillsynsprogram och motsvarande som gäller tillsyn över områden som faller inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Verkställande

Antagande av en sk presidentförordning där det bestäms att ÅMHHM inom socialvården ska sköta de uppgifter som enligt i landskapet gällande rikslagstiftning hör till regionförvaltningsverken. I förordningen intas en bestämmelse om att kostnader för de uppgifter som avses i förordningen betalas av riket enligt vad social- och hälsovårdsministeriet och Ålands landskapsregering avtalar.

Ovannämnda bestämmelser motsvarar systematiken i Republikens presidents förordning (2010:2) om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland, varigenom Ålands landskapsregering sköter de uppgifter inom hälso- och sjukvården som enligt i landskapet gällande rikslagstiftning hör till regionförvaltningsverken.

08.10.2021



Protokoll – Möte med Statens ämbetsverk 28/9 2021

Närvarande: Landshövding Peter Lindbäck, Förvaltningschef Rainer Åkerblom, Social- och hälsovårdsinspektör Mikael Granholm, Myndighetschef Susanne Perander och Social- och hälsovårdsinspektör Maria Eriksson

Statens ämbetsverk är inbjudna av ÅMHM för att diskutera skrivelsen ”Tillsyn över socialvård på Åland” som är framtagen internt vid ÅMHM.

Statens ämbetsverk inleder med att säga att man stöder initiativet och det som framkommer i skrivelsen. Det är ur ett kund- och verksamhetsutövarperspektiv mycket svårt att förklara den delade behörigheten och det anses inte finnas några fördelar för den enskilda om specifika ärenden behandlas parallellt av två myndigheter.

Vid Statens ämbetsverk finns inte all den kompetens eller tillräckliga resurser att arbeta med tillsyn över socialvården på Åland. Det rör sig inte om så många klagomålsärenden per år. Det finns emellertid även tillsynsuppgifter, inklusive inspektioner och registerhållning som borde finnas/göras men som inte har varit möjliga att genomföra i tillräcklig omfattning.

Statens ämbetsverk framhåller att det från början inte var tänkt att de skulle ha den här rollen enligt självstyrelselagen där allt inom socialvården skulle höra till landskapets behörighet. Man ser det som positivt om det skulle finnas ett bättre helhetsgrepp hos en myndighet än dagens uppdelade system.

Vi enades om att detta protokoll skrivs under av ansvariga vid ÅMHM och Statens ämbetsverk och bifogas skrivelsen som kommer att skickas till landskapsregeringen för vidare hantering.

Myndighetschef Susanne Perander

Landshövding Peter Lindbäck