

BOSTADSTILLÄGG

I SÄRSKILT BOENDE – KOMMUNERNAS KASSAKO?



Bakgrund

Bostadstillägget till pensionärer är ett skattefritt tillägg till den allmänna pensionen för personer som är 65 år och äldre och som tar ut hela sin allmänna pension. Det är en del av grundskyddet och dess syfte är att ge pensionärer med låg inkomst en möjlighet att efterfråga och behålla en god bostad. Hur mycket man kan erhålla i bostadstillägg beror på bostadskostnaden, inkomsten och eventuella tillgångar. En person kan vara berättigad till bostadstillägg oavsett om man hyr eller äger sin bostad och det utgår givetvis också till pensionärer som har plats i särskilt boende, det vill säga biståndsbedömt

boende som anpassats till äldre med stort behov av omsorg.

Bostadstillägg till pensionärer räknas som inkomst och likställs med pensionen när kommunerna beräknar avgifter för särskilt boende. En del av bostadstillägget som betalas ut till pensionärer i särskilt boende kan således kommunerna ta hand om genom att avgifter för det särskilda boendet höjs. Syftet med den här rapporten är att beräkna hur stor del av bostadstillägget till pensionärer i särskilt boende som kommunerna tar ut i ökade avgifter för särskilt boende. Frågan är också hur stor del som pensionären själv får behålla?



”Av de totalt cirka 81 000 pensionärer som bor i särskilt boende har således ungefär en tredjedel bostadstillägg, vilket kan jämföras med drygt 13 procent i ordinarie boende. ”

Många pensionärer i särskilt boende har bostadstillägg

År 2018 utbetalades 9,1 miljarder kronor i bostadstillägg till cirka 290 000 personer och det genomsnittliga bostadstillägget var 2 600 kronor per månad.¹ Det högsta beloppet som man kan få i bostadstillägg är för närvarande 5 560 kronor per månad som ensamstående och 2 780 kronor som sammanboende. Av det utbetalade bostadstillägget till pensionärer 2018 erhöll kvinnor 75 procent och män 25 procent. Ungefär 90 procent av dem som erhåller bostadstillägg är ensamstående.

Enligt Pensionsmyndighetens statistik finns det cirka 28 000 personer som har bostadstillägg och som bor i särskilt boende.² Av de totalt cirka 81 000 pensionärer som bor i särskilt boende har således

ungefär en tredjedel bostadstillägg, vilket kan jämföras med drygt 13 procent i ordinarie boende. Den högre andelen som har bostadstillägg i särskilt boende kan bero på en högre genomsnittlig ålder och därmed ofta en lägre pension, jämfört med pensionärer i ordinarie boende. Det kan emellertid också bero på att fler ansöker, då kommunerna har starka incitament att informera om rätten till bostadstillägg i särskilt boende eftersom det ger möjlighet att ta ut högre avgifter i boendet.

Det genomsnittliga bostadstillägget för dem som bor i särskilt boende uppgick 2018 till cirka 2 800 kronor per månad, vilket motsvarar 33 000 kronor per år. Totalt sett rör det sig därmed om cirka 920 miljoner kronor per år som betalas ut i bostadstillägg till pensionärer som bor i särskilt boende. Av det totala utbetalade beloppet för bostadstillägg under 2018 på 9,1 miljarder kronor, är det således ungefär 10 procent som avser pensionärer i särskilt boende.

1 Pensionsmyndigheten, Årsredovisning 2018.

2 Statistik som SPF Seniorerna beställt från Pensionsmyndigheten.

Tabell 1. Antal personer 65 år och äldre i särskilt och ordinarie boende med och utan bostadstillägg 2018

Källor: Pensionsmyndigheten, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån.

	Särskilt boende	Ordinarie boende	Totalt
Har bostadstillägg	28 000	262 000	290 000
Har inte bostadstillägg	52 000	1 658 000	1 710 000
Totalt	80 000	1 920 000	2 000 000

Anm: Totala antalet personer i särskilt boende avser mars 2018 och övrig statistik avser december 2018. All statistik är avrundad till närmaste tusental.



Regler för avgifter i särskilt boende

Avgifterna för mat och omvårdnad i särskilt boende som en individ förväntas betala räknas ut genom att först summera inkomst av pension och av kapital efter skatt med eventuellt bostadstillägg för att få den totala inkomsten. Därefter beräknas ett förbehållsbelopp som ska täcka normala levnadsomkostnader. Förbehållsbeloppet består av ett reglerat minimibelopp samt eventuella individuella tillägg och avdrag, plus bostadskostnad. Skillnaden mellan den totala inkomsten och förbehållsbeloppet kallas för avgiftsutrymme. Avgiftsutrymme är, upp till maxtaxan (högkostnadsskyddet), det belopp som kommunen högst får ta ut för vård och omsorg. Till detta kommer avgift för mat som inte regleras av maxtaxan.

Den högsta avgiften för omvårdnad i särskilt boende som kommunerna kan ta ut, maxtaxan, regleras i socialtjänstlagen. Maxtaxan för omvårdnad uppgår 2019 till 2 089 kronor per månad.³ Den avgift som kommunerna tar ut för mat är, som nämnts, inte direkt reglerad men påverkas ändå av socialtjänstlagens minimibelopp för normala levnadsomkostnader, som för ensamstående 2019 uppgår till 5 249 kronor per månad.⁴ Eftersom kommunerna till viss del kan styra över avgiftsutrymme genom tillägg i förbehållsbeloppet, är det den totala avgiften för omvårdnad och mat som är intressant i sammanhanget.

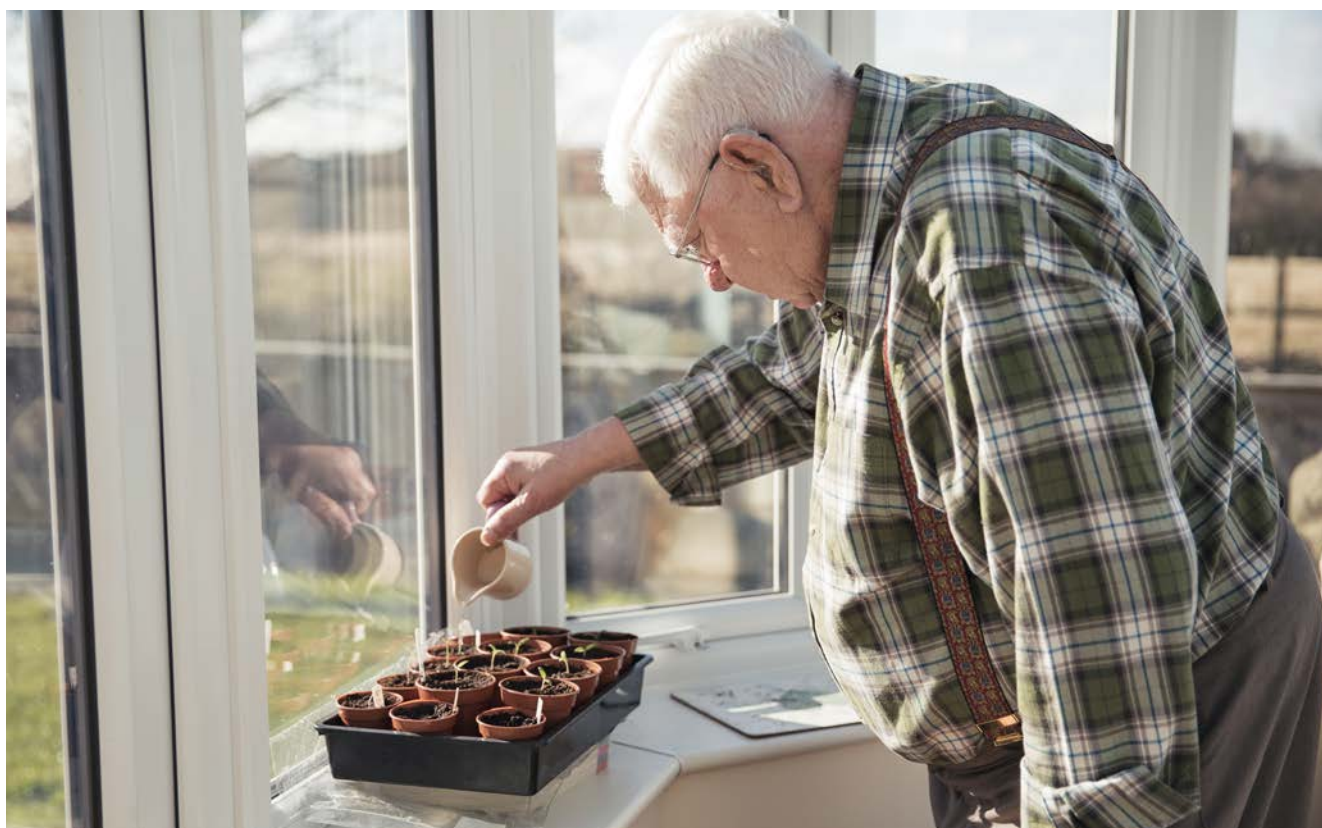


Antaganden bakom beräkningarna

För att beräkna hur stor del av bostadstillägget som pensionären i särskilt boende får behålla har vi använt de modeller för att räkna ut avgiften i särskilt boende som finns på en del kommuners webbplatser. De sju kommuner vars beräkningsmodeller använts är: Alingsås, Falköping, Jönköping, Lidköping, Stockholm, Tranås och Åmål. Det är således inget

³ Högkostnadsskyddet får per månad högst uppgå till en tolfedel av 0,5392 gånger prisbasbeloppet, som 2019 är 46 500 kronor.

⁴ Minimibeloppet per månad för ensamstående är lägst en tolfedel av 1,3546 gånger prisbasbeloppet.



slumpmässigt urval av kommuner, utan de kommuner som ingår är de på vars webbplatser vi har funnit kalkyler för avgifter i särskilt boende och där beräkningsmodellen har varit transparent. Det är endast en liten del av Sveriges 290 kommuner som ingår i den här rapporten, de sju studerade kommunerna har emellertid olika befolkningsstorlek och är belägna i skilda delar av landet. Eftersom dessutom mycket av avgiftsuttaget i särskilt boende är reglerat, så bedömer vi att resultaten sannolikt är representativa för riket.

Pensionären antas vara ensamstående och årsinkomsten har i beräkningen satts till 165 000 kronor före skatt (13 750 kronor per månad), varav 80 procent antas vara allmän pension och 20 procent tjänstepension samt privat pension.⁵ Denna fördelning av inkomsten ger för en ensamstående ett bostadstillägg för 2019 på 2 700 kronor per månad, vilket är nära genomsnittet för bostadstillägg i särskilt boende på 2 800 kronor.⁶ Den antagna pensio-

nen är också nära den genomsnittliga pensionen 2017, som är det senaste året som det finns statistik för, för åldersgruppen 85 år och äldre på 167 000 kronor.⁷ Med en medianålder på 86 år vid inflyttning till särskilt boende 2018⁸, är inkomsten för åldersgruppen 85 år och äldre lämplig att jämföra med.

Hyran för det särskilda boendet har antagits vara 6 000 kronor per månad. Det finns ingen samlad statistik över hyror i särskilt boende men de spridda uppgifter som finns på olika kommuners webbplatser tyder på att den antagna hyran är någorlunda rimlig. För de sju kommuner som listas i bilaga 2 är den genomsnittliga hyran i särskilt boende cirka 5 900 kronor per månad. Den antagna hyran i särskilt boende är något högre än den genomsnittliga hyran på cirka 5 600 kronor per månad för en tvårumslägenhet i vanliga bostäder 2018.⁹

5 Eftersom cirka 90 procent av alla som erhåller bostadstillägg är ensamstående har någon beräkning för sammanboende inte gjorts.

6 Det antas inte finnas någon inkomst av kapital eller förmögenhet som påverkar bostadstillägget.

7 SCB, Pensioner 2017.

8 Socialstyrelsen, Öppna jämförelser 2018 – Vård och omsorg om äldre.

9 SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, Hyror i bostadslägenheter.

Kommunerna tar en stor del av bostadstillägget i särskilt boende

I kalkylen har två alternativ för en ensamstående pensionär med en pension på 13 750 kronor per månad före skatt jämförts: utan bostadstillägg och med bostadstillägg på 2 700 kronor per månad. För de två alternativen har de totala avgifterna inklusive hyran i särskilt boende i de sju kommunerna beräknats. I kommunernas avgiftsmodeller för särskilt boende behandlas det tillkommande bostadstillägget på samma sätt som om det vore en ökning av pensionen.

Hur mycket som pensionären med bostadstillägg får behålla av bostadstillägget på 2 700 kronor per månad efter ökade avgifter för särskilt boende varierar en hel del från 11 procent i Stockholm till

64 procent i Åmål. För de sju kommuner som här studeras beror skillnaderna i avgifter för särskilt boende dels på olika höga måltidsavgifter, dels på att minimigränsen i beräkningen av förbehållsbeloppet i några kommuner har höjts upp.¹⁰ I genomsnitt för de sju kommunerna får pensionären behålla 37 procent av bostadstillägget på 2 700 kronor per månad, alltså ungefär 1 000 kronor. Samtidigt medför de ökade avgifterna för särskilt boende på grund av det tillkommande bostadstillägget att 63 procent, eller 1 700 kronor, av bostadstillägget dras in av kommunerna. Den genomsnittliga andelen av bostadstillägget som blir kvar för pensionären i de sju kommunerna ligger mycket nära medianen av andelarna, som är Alingsås med 40 procent.

¹⁰ Se bilaga 1 för en detaljerad beräkning av avgifterna i särskilt boende.

Tabell 2. Avgifter och hyra i särskilt boende med och utan bostadstillägg i sju kommuner, kronor per månad

Källor: Egna beräkningar med kommunernas beräkningsmodeller.

	Totala avgifter utan bostadstillägg	Totala avgifter med bostadstillägg	Kvar av bostadstillägg på 2 700 kronor per månad, procent
Alingsås	9 240	10 854	40
Falköping	9 450	11 389	28
Jönköping	9 180	11 269	23
Lidköping	9 773	11 385	40
Stockholm	8 519	10 929	11
Tranås	10 442	11 810	49
Åmål	10 095	11 058	64
Genomsnitt	9 528	11 242	37

”I genomsnitt för de sju kommunerna får pensionären behålla 37 procent av bostadstillägget på 2 700 kronor per månad, alltså ungefär 1 000 kronor.”





Stora belopp går till kommunerna på riksnivå

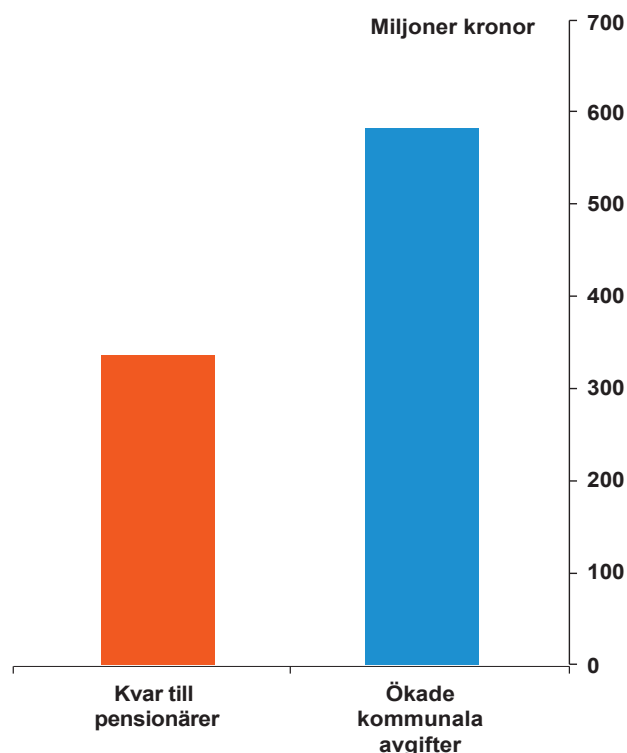
Totalt uppgick bostadstillägg till pensionärer i särskilt boende 2018, som nämnts, till cirka 920 miljoner kronor. Om vi antar att de sju kommuner som här studeras är representativa för riket, så får pensionärerna endast behålla cirka 335 miljoner kronor medan kommunerna drar in cirka 585 miljoner kronor av utbetalat bostadstillägg genom högre avgifter för särskilt boende. För en genomsnittlig kommun med 285 personer som bor i permanent särskilt boende rör det sig om cirka 2 miljoner per år som kan tas ut genom höjda avgifter i särskilt boende på grund av bostadstillägg.¹¹

För kommunerna blir det således en bra affär om de kan förmå så många pensionärer som möjligt som har plats i särskilt boende att ansöka om bostadstillägg. Av de drygt 50 000 pensionärer som har plats i särskilt boende och som inte har bostadstillägg (se tabell 1) är det sannolikt en hel del som skulle kunna vara berättigade till bostadstillägg om de sökte. Å andra sidan borde incitamenten för pensionärer i särskilt boende att söka bostadstillägg vara ganska svaga eftersom endast en mindre del av bostadstillägget får behållas på grund av höjda kommunala avgifter för omvårdnad och mat.

¹¹ Antalet personer i särskilt boende avser december 2017 och har hämtats från Socialstyrelsens statistikdatabas.

Diagram 1. Uppskattad fördelning av bostadstillägg i särskilt boende mellan pensionärer och ökade kommunala avgifter, miljoner kronor 2018

Källa: Egna beräkningar.



Beräkningarna i den här rapporten avser nuläget men det finns förslag till regeländringar som kan påverka hur mycket pensionären får behålla av bostadstillägget i särskilt boende. I förslagen till nytt grundskydd som väntas träda i kraft den 1 januari 2020 framgår vissa effekter på hushåll som omfattas av äldreomsorgsavgifter.¹² Förslagen innebär i kort-het höjd garantipension med 200 kronor per månad innan skatt och förändringar i bostadstillägget, bland annat med höjt bostadskostnadstak från nuvarande 5 600 kronor till 7 000 kronor per månad. Det handlar då om cirka 150 kronor i höjd garanti-pension efter skatt och en höjning av bostadstillägget med som mest drygt 1 300 kronor för personer med hög bostadskostnad. Det bedöms dock bara vara ett

par procent av pensionärerna som kan räkna med betydande inkomsthöjningar av förslagen.

I utredningen har hushåll som någon gång under ett år haft hemtjänst eller bott på särskilt boende slagits ihop till en grupp, som omfattar totalt 281 000 hushåll. Utredningen konstaterar att för cirka 25 000 av dessa hushåll kommer hela eller delar av den inkomstökning som förslagen medför att reduceras som följd av höjd avgift för äldreomsorg. Kommunernas intäkter från omsorgsavgifter beräknas öka med 78 miljoner kronor på årsbasis genom förslagen. Förslagen till nytt grundskydd innebär således att bostadstillägget till pensionärer i särskilt boende skulle fortsätta att vara en viktig intäktskälla för kommunerna.

12 Socialdepartementet (2019).



SPF Seniorernas slutsatser

För en pensionär med låg pension som bor i en vanlig bostad och inte har hemtjänst är bostadstillägget ett rent tillskott till den privata ekonomin, avsett för bostadsutgifter. För en pensionär som har plats i särskilt boende försvinner däremot en stor del av bostadstillägget genom högre kommunala avgifter för omvårdnad och mat i det särskilda boendet. Det vore önskvärt med betydligt bättre information från kommunerna om att avgifterna i det särskilda boendet kan komma att höjas väsentligt om man erhåller bostadstillägg.

De höjda avgifter för särskilt boende som kommunerna nu tar ut på grund av bostadstillägg bör öronmärkas och gå tillbaka till de äldre genom att förbättra kvaliteten på vården och omsorgen. Det kan inte vara meningen att en stor del av bostadstillägget som betalas ut till pensionärer i särskilt

boende går till en allmän förbättring av kommunernas finanser. Här behövs mer öppenhet och tydlighet. Nuvarande förfarande är orimligt för såväl de enskilda seniorerna som för övriga skattebetalare på grund av otydlighet och ökad byråkrati. Därutöver bör övervägas om det inte vore mer rättvist att alla som bor på ett särskilt boende betalar lika mycket i avgifter.

Det saknas statistik över hyror och hyresförändringar i särskilt boende. För många som bor i särskilt boende är lägenheten och personalen den fasta punkten i tillvaron. Tröskeln för att flytta till ett annat boende är mycket hög även om hyran skulle höjas kraftigt. En samlad statistik över hyror i särskilt boende på kommunnivå skulle underlätta för både kommuner och andra att bedöma rimligheten i hyresnivåerna. Förbättrad offentlig statistik skulle också kunna bidra till en återhållsamhet i hyressättningen.

Referenser

Budgetpropositionen 2018, Utgiftsområde 11: Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Pensionsmyndigheten, Antal personer med bostadstillägg till pensionärer uppdelat på bostadstyp, Statistik beställd av SPF Seniorerna.

Pensionsmyndigheten, Årsredovisning 2018.

Socialdepartementet (2019), "Förbättrat grundskydd för pensionärer", PM S2019/00462/SF.

Socialstyrelsen (2018), Uppgifter för beräkning av avgifter inom äldre- och funktionshinderomsorgen år 2019". Meddelandeblad Nr 6/2018.

Socialstyrelsen, statistikdatabasen, Äldreomsorg.

Socialstyrelsen (2019), "Öppna jämförelser 2018 – Vård och omsorg om äldre". Artikelnummer 2019-2-2.

SCB, Hushållens ekonomi. Inkomster och skatter. Pensioner 2017, Excelfil 2019-01-31.

SCB, statistikdatabasen, Befolkning. Folkmängd.

SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse. Hyror i bostadslägenheter.

Bilaga 1. Avgifter i särskilt boende med och utan bostadstillägg i sju kommuner

Tabell 3.1. Avgifter i särskilt boende utan bostadstillägg, kronor per månad

Källor: Egna beräkningar med kommunernas beräkningsmodeller.

	Alingsås	Falköping	Jönköping	Lidköping	Stockholm	Tranås	Åmål	Genomsnitt
Inkomst före skatt	13 750	13 750	13 750	13 750	13 750	13 750	13 750	13 750
Inkomst efter skatt	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488
Bostadstillägg	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa nettoinkomst	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488
Förbehållsbelopp	12 574	12 249	11 549	12 576	11 809	12 668	13 225	12 379
Avgiftsutrymme	0	0	0	0	-321	0	0	-46
Kostnader								
Hyra	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
Avgift vård	0	0	0	0	0	0	0	0
Avgift mat	3 240	3 450	3 180	3 773	2 519	3 514	4 095	3 396
Att betala	9 240	9 450	9 180	9 773	8 519	10 442	10 095	9 528
Återstår av nettoinkomst	2 248	2 038	2 308	1 715	2 969	1 046	1 393	1 960

Anm: I posten att betala för Tranås ingår en grundavgift på 928 kronor.

Tabell 3.2. Avgifter i särskilt boende med bostadstillägg på 2 700 kronor, kronor per månad

Källor: Egna beräkningar med kommunernas beräkningsmodeller.

	Alingsås	Falköping	Jönköping	Lidköping	Stockholm	Tranås	Åmål	Genomsnitt
Inkomst före skatt	13 750	13 750	13 750	13 750	13 750	13 750	13 750	13 750
Inkomst efter skatt	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488	11 488
Bostadstillägg	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700
Summa nettoinkomst	14 188	14 188	14 188	14 188	14 188	14 188	14 188	14 188
Förbehållsbelopp	12 574	12 249	11 549	12 576	11 809	12 668	13 225	12 379
Avgiftsutrymme	1 614	1 939	2 639	1 612	2 378	1 520	963	1 809
Kostnader								
Hyra	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
Avgift vård	1 614	1 939	2 089	1 612	2 089	1 368	963	1 668
Avgift mat	3 240	3 450	3 180	3 773	2 840	3 514	4 095	3 442
Att betala	10 854	11 389	11 269	11 385	10 929	11 810	11 058	11 242
Återstår av nettoinkomst	3 334	2 799	2 919	2 803	3 259	2 378	3 130	2 946

Anm: I posten att betala för Tranås ingår en grundavgift på 928 kronor.

Bilaga 2. Hyra i särskilt boende i olika kommuner

Tabell 4. Hyra i särskilt boende i olika kommuner, kronor per månad

Källor: Uppgifter från kommunernas webbplatser.

Kommun	Hyran avser	Hyra, kronor per månad
Halmstad	Intervall	6 600
Lidköping	Tre nivåer	5 400
Lysekil	Intervall för fyra äldreboenden	5 600
Skövde	Maximal hyra	6 600
Tranås	Intervall	6 200
Trelleborg	Maximal hyra	5 600
Töreboda	Två särskilda boenden	5 400
Genomsnitt		5 900



SÅ TYCKER SPF SENIORERNA:

- **Kommunerna måste förbättra sin information om avgifterna i särskilt boende och att dessa kan komma att höjas kraftigt om individen är berättigad till bostadstillägg.**
- **Säkerställ att de höjda avgifter som kommunerna i nuläget tar ut via bostadstillägget reserveras och går tillbaka till de äldre i form av kvalitetshöjningar i vård och omsorg.**
- **Tydligare redovisning från kommunernas sida om på vilken grund avgifter i särskilt boende tas ut och hur särskilda boenden finansieras.**
- **På nationell nivå bör samlad statistik över hyror och avgifter i särskilda boenden runt om i landet tas fram och göras tillgänglig.**
- **Bostadstillägget ska främst fungera som ett tillskott till pensionärernas privatekonomi, snarare än som en förstärkning av kommunernas finanser.**
- **Nuvarande förfarande är inte rimligt varken för seniorerna eller övriga skattebetalare. Det bör övervägas om alla som bor på ett särskilt boende ska betala lika mycket i avgifter.**