

Rättsutlåtande

1. Bakgrund och förutsättningar

1.1

Hörselskadades Riksförbund, ”**HRF**”, har av undertecknad begärt ett utlåtande över lagligheten och riktigheten av det förslag avseende införande av en abonnemangsavgift för hörhjälpmedel för hörselskadade inom Örebro län som, som Regionfullmäktige inom kort ska beslut om.

1.2

Av förslaget framgår att abonnemangsavgiften föreslås uppgå till 780 kr/år och ska inte ingå i högkostnadsskyddet. Vidare tillkommer en kostnad för tre utprovningsbesök om 200 kr/besök, som dock ingår i högkostnadsskyddet.

1.3

Förslaget innebär att kostnaden för patienten blir 1 380 kr det första året och 780 kr/år under de följande åren, så länge den enskilde nyttjar aktuell hörapparat. Detta innebär att vid användning av

en hörapparat under 5 år, vilket är den genomsnittliga användningstiden, kommer den enskildes kostnad att uppgå till totalt 4 500 kr. Vid användning i 6 år kostar hörapparaten för patienten 5 280 kr, vid användning i 7 år 6 060 kr osv. Motsvarande kostnad för en patient i Region Uppsala är 300 kr, 850 kr i Region Sörmland och 1 500 kr i Region Gävleborg

1.4

Region Örebro län upphandlar hörapparater för i snitt 1 100 kr per hörapparat, enligt uppgift från audiologiska kliniken. Inköpspriset för två hörapparater uppgår därmed till 2 200 kr.

2. Relevanta lagregler

2.1

Enligt undertecknads uppfattning är det främst två lagregler som innebär att lagligheten i aktuellt förslag kan ifrågasättas;

- i. 2 kap 6 § kommunallagen (2017:725), (KL), och
- ii. 3 kap 1 § hälso- och sjukvårdslag, (2017:30), (HSL)

2.2

I 2 kap 6 § KL det slås den för kommuner och landsting gällande *självkostnadsprincipen* fast. Denna princip innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Det är alltså förbjudet för kommuner och landsting att tjäna pengar/göra vinst på de tjänster eller nyttigheter de tillhandahåller.

2.3

Av förarbetena till aktuellt lagrum framgår bl.a. följande:

”Självkostnadsprincipen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet och är tillämplig såväl mot medlemmar som mot andra.

Om det inte finns några bestämmelser om grunderna för avgiftssättningen i en speciallag gäller den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen. Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har således inte någon betydelse för tillämpningen

av självkostnadsprincipen. Inte heller får kostnaderna för flera verksamheter läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Rent allmänt kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. Även kapitalkostnader ingår i självkostnaderna för en verksamhet. En självkostnads kalkyl bygger ofta på osäkra antaganden. Det är därför inte realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter. Ett överuttag av avgifter bör därför kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid (prop. 1993/94:188 s. 86). Har en kommun eller ett landsting tidigare skattesubventionerat viss verksamhet och haft en lägre avgiftsfinansieringsgrad, kan detta inte senare kompenseras genom högre avgiftsuttag.

2.4

Region Örebro upphandlar sina hörapparater för i snitt 2 200 kr per två hörapparater. Den enskildes kostnad med det nya förslaget blir dock för en genomsnittlig användningstid om 5 år 4 500 kr, d.v.s. en differens på 2 300 kr. Även om självkostnadsprincipen ska beräknas utifrån hela verksamhetens totala kostnad, har jag svårt att se att en skillnad om 2 300 kr - d.v.s. nästan en fördubbling av landstingets inköpspris - inte skulle riskera att strida mot självkostnadsprincipen och därmed förbjuda ett införande av aktuell abonnemangavgift.

2.5

Vidare framgår som angivits ovan i förarbetena till aktuellt lagrum att om en kommun eller ett landsting tidigare har skattesubventionerat viss verksamhet och haft en lägre avgiftsfinansieringsgrad, kan detta inte senare kompenseras genom högre avgiftsuttag. Idag utlämnas hörapparat helt utan kostnad i Region Örebro län, vilket torde innebära att denna verksamhet idag är skattesubventionerad och således haft en mycket låg eller obefintlig avgiftsfinansieringsgrad. Ett införande av aktuell abonnemangavgift framstår därför som en kompensation för den tidigare höga skattesubventioneringen och torde därför stå i strid med nyss nämnda förarbetsuttalande som alltså förbjuder kompensering av tidigare skattesubvention genom högre avgiftsuttag.

2.6

I 3 kap 1 § Hälso- och sjukvårdslag, (2017:30), (HSL) anges att *”målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.”*

Av kommentar och förarbeten, (prop. 2016/17:43), till aktuellt lagrum framgår bl.a. att:

”Vård på lika villkor för hela befolkningen innebär att det ska vara möjligt för alla – oavsett var de bor i landet – att vid behov och på lika villkor få del av hälso- och sjukvårdens tjänster. Möjligheterna att erhålla vård får inte påverkas av sådana förhållanden som ålder, kön, förmåga att ta initiativ, utbildning, betalningsförmåga, nationalitet eller kulturella olikheter. Principen om vårdmöjligheter på lika villkor har ett vidare syfte än den allmänna kommunala likställighetsprincipen.

Vidare framgår av (prop. 1996/97:1, volym 4, utgiftsområde 9, s. 11) som alltså i denna del torde äga giltighet, att en grundförutsättning för att erbjuda en god hälso- och sjukvård på lika villkor för alla är att vården finansieras gemensamt i huvudsak genom skatter. Patientavgifter skall inte i första hand vara en finansieringskälla utan användas för att styra vårdsökande till rätt vårdnivå.”

2.7

Landstingen är enligt 3 kap 1 § HSL alltså skyldiga att bedriva vården så att vård på lika villkor för hela befolkningen uppnås. Om aktuell abonnemangsavgift införs innebär det som nämnts tidigare att kostnaden för hörapparat i Örebro län för en femårsperiod kommer att uppgå till 4 500 kr - att jämföras med 300 kr i Region Uppsala, 850 kr i Region Sörmland och 1 500 kr i Region Gävleborg, **bilaga 1**. Det är enligt min mening tydligt att ett införande av aktuell abonnemangsavgift inte främjar att en vård på lika villkor för hela befolkningen uppnås, utan tvärtom bidrar till att vården avseende hörselnedsättning och tillgång till hörapparat istället kraftigt differentieras beroende på var i landet patienten bor. Ett införande av aktuell abonnemangsavgift torde alltså även stå i strid med 3 kap 1 § HSL.

3. Sammanfattande bedömning

Med hänvisning till vad som anförts ovan, är det min bedömning att ett införande av aktuell abonnemangsavgift tydligt riskerar att strida mot två för landstingen grundläggande och väl sedimenterade lagbestämmelser, självkostnadsprincipen och vård på lika villkor för hela befolkningen oavsett var patienten bor. Förslaget saknar således laglig grund och ett beslut kan därför komma att upphävas för det fall laglighetsprövning begärs av detsamma.

Stockholm den 13 november 2019


Pierre Frennesson
Advokat

Bilaga:

1. Faktablad från HRF, avseende kostnader för hörapparat i olika län och landsting.

Hörselvårdsavgifter i landets regioner

Patientavgifter vid utprovning av hörapparat inom regionerna

Källa: Hörselskadades Riksförbund (HRF), hörselvårdsundersökningen 2019

REGION*	Fast utprovningsavgift ¹ (kr)	Rörlig utprovningsavgift ² (kr)	Särskild tilläggs-kostnad ³ (kr)	Besöksavgift ⁴ (kr)
STOCKHOLM ^{5b+6}	600	–	–	–
UPPSALA ^{5b}	300	–	–	–
SÖRMLAND	850	–	–	per besök: 400
ÖSTERGÖTLAND	500/h-app	–	–	per besök: 200
JÖNKÖPINGS LÄN	500	–	–	per besök: 250
KRONOBERG	350	–	–	per besök: 100
KALMAR LÄN	1 200	–	–	första besök: 200
GOTLAND	–	–	allt över 3 000/h-app	per besök: 200
BLEKINGE	800	–	–	–
SKÅNE ⁶	1 000	–	–	första besök: 200
HALLAND	–	–	–	per besök: 100
VÄSTRA GÖTALAND	–	–	–	per besök: 100
VÄRMLAND ^{5b}	–	20 procent	–	per besök: 200
ÖREBRO LÄN	–	–	–	per besök: 100
VÄSTMANLAND	700/h-app	–	–	per besök: 280
DALARNA	500/h-app	–	–	per besök: 150
GÄVLEBORG	1 500	–	–	första besök: 200
VÄSTERNORRLAND	300/h-app	–	–	per besök: 200
JÄMTLAND HÄRJEDALEN	–	–	allt över 3 500/h-app	per besök: 300
VÄSTERBOTTEN	500/h-app	–	–	per besök: 200
NORRBOTTEN	500/h-app	–	–	per besök: 200
* Tidigare landsting	Dessa avgifter INGÅR INTE i högkostnadsskyddet. ⁵			INGÅR i högkostnadsskyddet ⁵

1 Fast utprovningsavgift: En del regioner tar ut en utprovningsavgift per hörapparat. Andra har samma avgift för en och två hörapparater.

2 Rörlig utprovningsavgift: Patienten måste betala en viss andel av hörapparatens pris. Personer med olika hörselskador och olika behov av hörapparater får därmed betala olika mycket.

3 Särskild tilläggskostnad: Regionen betalar endast upp till en viss gräns (kostnadstak). Den som behöver dyrare hörapparater måste själv betala den överskjutande summan. Detta innebär att patienter med särskilda behov måste betala extra.

4 Besöksavgift: Mer än hälften av regionerna tar ut besöksavgift vid varje besök. Tre besök är vanligt, men ibland behövs fler. Besöksavgiften kan därför bli över 1 000 kronor. Personer som är 85 år eller äldre betalar ingen besöksavgift.

5 Högkostnadsskydd: Det lagstadgade högkostnadsskyddet för öppenvård är 1 100 kronor, men regioner tillämpar det inte för hörselvårdsavgifter, bara för besöksavgifter.

^{5b)} Särskilda, regionala högkostnadsskydd för hjälpmedel finns i Värmland: 1 100 kr/år, Region Stockholm: 2 000 kr/år och Region Uppsala: 1 100 kr/år. Patienter i Region Uppsala som under ett år har betalat totalt 2 600 kronor för hjälpmedel, sjukvård och sjukresor får ett samordnat frikort.

6 "Hörselcheck" vid privat utprovning: Region Skåne och Region Stockholm har systemet "Fritt val av hjälpmedel", vilket innebär att den som köper hörapparater privat kan få en hörselcheck (rekvisition) från regionen. Men checken täcker inte alltid kostnaden, och den enskilde kan få betala tiotusentals kronor ur egen ficka. Dessa kostnader finns inte med i denna tabell. För mer information: www.horsellinjen.se