

Ds 2009:18

Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen



REGERINGSKANSLIET
Socialdepartementet

Innehåll

1	Förslagets huvudsakliga innehåll	5
2	Författningsförslag	7
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	7
3	Ekonomisk behovsprövning av bistånd	9
3.1	Kort bakgrund till behovet av lagändring.....	9
3.2	Gällande rätt	11
3.2.1	Aktuella bestämmelser	11
3.2.2	Aktuell rättspraxis	13
3.2.3	Närmare om biståndsparagrafen.....	16
3.2.4	Närmare om avgiftsbestämmelserna	21
3.3	Överväganden	28
4	Konsekvenser	39
5	Ikraftträdande.....	41
6	Författningskommentar.....	43
6.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	43

1 Förslagets huvudsakliga innehåll

I skrivelsen föreslås ett tillägg till 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) så att det tydligt framgår att ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd inte får göras om kommunens rätt att ta ut avgift för den ifrågavarande insatsen regleras i 8 kap. SoL.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) att 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde *skall* genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet *skall* utformas så att det stärker hans

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde *ska* genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet *ska* utformas så att det stärker hans

eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. eller hennes möjligheter att
leva ett självständigt liv. leva ett självständigt liv.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

3 Ekonomisk behovsprövning av bistånd

3.1 Kort bakgrund till behovet av lagändring

Den nuvarande socialtjänstlagen (2001:453) trädde i kraft den 1 januari 2002. Vad som brukar benämnas biståndsparagrafen återfinns i 4 kap. 1 §. Den nuvarande socialtjänstlagen bygger på socialtjänstlagen (1980:620) som trädde i kraft den 1 januari 1982. Biståndsparagrafen benämndes i denna lag 6 §, men lydelsen var i huvudsak och i alla nu relevanta avseenden densamma som nu. Biståndsparagrafen har därför, med ett undantag för vilket en redogörelse finns nedan, varit i det närmaste oförändrad under drygt 27 år. Under dessa år har den rådande allmänna meningen om tolkningen av bestämmelsen, och tillämpningen av den, varit att ekonomiskt behovsprövning av en biståndsinsats ska göras endast ifråga om ekonomiskt bistånd. Såväl socialnämnder som domstolar har tillämpat bestämmelsen på detta sätt. Vissa undantag finns dock, se beskrivning nedan.

I sin dom i mål nr 4582-03 (RÅ 2005 ref. 51) fann Regeringsrätten att socialnämnden i fråga om insatser för behandling av spelmissbruk kan göra en ekonomisk behovsprövning för att avgöra om den enskilde har rätt till bistånd. Annat ansågs dock gälla för t.ex. alkoholmissbruk.

I sin dom i mål 6371-07 (RÅ 2008 ref. 38) fann Regeringsrätten att 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte ställer upp hinder för ekonomisk behovsprövning av någon typ av bistånd. Slutsatsen blir därför att socialnämnden inte bara kan, utan ska,

ekonomiskt behovspröva alla ansökningar om bistånd, oavsett vad dessa rör – t.ex. hemtjänst – och oavsett om kommunen har möjlighet att ta ut avgift eller inte vid fullgörandet av de beviljade insatserna.

Det slut Regeringsrätten kommer till står knappast i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. En övergång till att bevilja bistånd endast efter en ekonomisk behovsprövning skulle medföra att socialtjänsten återfår den prägelse av fattigvård som bl.a. socialtjänstlagens tillkomst var ett led i en strävan att komma bort från.

Om kommunerna ska göra ekonomiska behovsprövningar av alla ansökningar om insatser enligt 4 kap. 1 § SoL förlorar bestämmelserna om kommunernas rätt att ta ut avgifter för sociala tjänster, 8 kap. SoL, också sin betydelse. Den enskilde som har möjlighet att betala en kommunal avgift lär ofta ha ekonomisk förmåga att själv bekosta insatsen, helt eller delvis, och skulle därför inte komma i fråga för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Kommunen har en frivillig möjlighet att ge bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL. Att ge bistånd är i det fallet således en möjlighet, inte en skyldighet, för kommunen. När kommunen kan besluta fritt om den över huvud taget ska tillhandahålla t.ex. en tjänst torde i normalfallet inte finnas några starkt vägande skäl för att särskilt reglera kommunens möjlighet att ta ut avgifter. För enskilda kan det i många fall vara mer förmånligt att kommunen tillhandahåller insatsen mot en avgift den själv bestämmer än att kommunen p.g.a. att avgiftsuttaget reglerats helt avstår från att tillhandahålla insatsen. Det finns därför inget egentligt behov av att i SoL reglera vilken rätt kommunen har att ta ut avgift för en frivillig insats.

De senaste decennierna har det lagts stor vikt vid att enskilda ska behandlas så lika som möjligt över hela landet avseende insatser som t.ex. hemtjänst. Eftersom bestämmelsen i 4 kap. 2 § SoL inte medför någon rättighet för enskilda, utan endast en befogenhet för kommunerna, kan enskilda behandlas olika när det gäller insatser med stöd av den bestämmelsen. Vilka insatser

en enskild skulle få och under vilka förutsättningar skulle i så fall vara helt beroende av i vilken kommun han eller hon bor.

Beslut om insatser med stöd av 4 kap. 2 § kan inte prövas genom förvaltningsbesvär utan endast i form av laglighetsprövning. Enskildas rätt att få sina ärenden om stöd enligt 4 kap. 2 § SoL prövade av domstol är därför begränsad i förhållande till ärenden enligt 4 kap. 1 § SoL.

Ett av målen med socialtjänstpolitiken de senaste decennierna har varit att äldre människor ska kunna bo kvar i sitt ordinarie boende så länge som möjligt. Detta kommer till uttryck bl.a. i 3 kap. 6 § socialtjänstlagen. Genomförs ekonomiska behovsprövningar av t.ex. hemtjänstinsatser kommer detta mål att motverkas. Den ekonomiska behovsprövningen kan leda till att t.ex. den äldre som är i behov av hemtjänstinsatser och äger sin bostad men inte har andra tillgångar att betala insatserna med kan tvingas sälja sin bostad.

Behovet av en lagändring i form av ett förtydligande i biståndsparagrafen är mot denna bakgrund uppenbart.

3.2 Gällande rätt

3.2.1 Aktuella bestämmelser

Biståndsparagrafen

I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL), biståndsparagrafen, stadgas enskildas rätt till bistånd enligt SoL. Inga begränsningar finns avseende vad behoven kan bestå av eller typen av insatser. Oavsett vad det sökta biståndet består i – t.ex. hemtjänst, ekonomiskt bistånd, vård på grund av missbruk eller plats i särskilt boende görs prövningen av den enskildes rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Kommunen har också en möjlighet, men inte någon skyldighet, enligt 4 kap. 2 § att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det.

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Avgiftsbestämmelserna i socialtjänstlagen

I 8 kap. SoL finns bestämmelser om kommunernas rätt att ta ut avgifter för sociala tjänster.

Enligt 8 kap. 1 § SoL medför stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär inte kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren. Kommunen får dock, utom beträffande barn, ta ut ersättning för uppehållet av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem.

Regeringen meddelar föreskrifter om den högsta ersättning som får tas ut för varje dag. För andra stöd- och hjälpinsatser får kommunen ta ut skälig ersättning. Om ett barn genom socialnämndens försorg får vård i ett annat hem än det egna, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning bidra till kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Socialnämnden får i sådana fall uppbära underhållsbidrag som avser barnet.

Genom tillägget "därmed jämförbara medel" innefattas även t.ex. läkemedelsmissbrukare samt missbrukare av lösningsmedel och andra liknande medel. Ersättningsskyldigheten omfattar såväl dem som har tvångsomhändertagits enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) som dem som frivilligt har sökt vård eller behandling.

Enligt 8 kap. 2 § SoL får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer för familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är

stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, föräldrautbildning inför adoption, hemtjänst, dagverksamhet, bostad i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket och som inte omfattas av 12 kap. jordabalken eller för annan liknande social tjänst. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

I 8 kap. 3–9 §§ återfinns bl.a. bestämmelser om hur avgiftsunderlag ska beräknas, den enskildes förbehållsbelopp och vilken avgift som, beträffande bl.a. hemtjänst, högst får tas ut, den så kallade maxtaxan.

3.2.2 Aktuell rättspraxis

Regeringsrättens dom i mål 4582-03, RÅ 2005 ref. 51

Regeringsrätten meddelade den 1 juni 2005 dom i mål 4582-03. Målet rörde bistånd enligt SoL och frågan gällde om det av Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun erbjudna biståndet i form av viss behandling för missbrukare av alkohol och andra droger bort godtas eller om det av den enskilde parten önskade alternativet i form av en för spelmissbrukare särskilt anpassad terapi varit så mycket lämpligare att ekonomiskt bistånd bort utges för att möjliggöra denna terapi. Regeringsrätten fann att den enskilde fick anses berättigad till bistånd i enlighet med sin ansökan.

I domskälen uttalade dock Regeringsrätten att till skillnad från vad som gäller vid behov på grund av missbruk av alkohol etc. (till följd av socialnämndens uttalade skyldighet enligt 3 kap. 7 § och 5 kap. 9 § att motverka sådant missbruk) förutsätter bistånd till behandling för spelmissbruk att de allmänna förutsättningarna för rätt till bistånd är uppfyllda, främst att den enskilde själv inte kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt.

Regeringsrätten fann att det i det aktuella målet inte fanns anledning att utgå från annat än att sökanden i och för sig haft

rätt till bistånd för att komma till rätta med sitt spelande. Det framgår dock att Regeringsrätten ansåg att socialnämnden ifråga om andra typer av missbruk än de "klassiska" – dvs. alkohol narkotika m.m. – ska göra en ekonomisk behovsprövning av om rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL föreligger, inte endast en prövning av om den enskilde är i behov av insatser för att komma ifrån sitt missbruk.

Regeringsrättens dom i mål 6371-07, RÅ 2008 ref. 38

Även i dom den 23 september 2008, mål nr 6371-07, rörde saken bistånd enligt SoL. Frågan i målet var om en enskild person hade rätt till bistånd i form av fönsterputsning och gardinuppsättning. Regeringsrätten fann att den enskilde hade rätt till sådant bistånd. I domskälen uttalade dock Regeringsrätten följande.

Regeringsrätten gör följande bedömning när det gäller frågan om hänsynstagande till den enskildes ekonomiska förhållanden vid prövning av frågor om bistånd i form av bl.a. hemtjänst.

SoL utgår, liksom den äldre motsvarigheten, från en helhetssyn på den enskildes situation och på hans eller hennes behov av bistånd från socialtjänsten. Det är förhållandena i det individuella fallet som avgör om rätt till bistånd föreligger och i så fall i vilken form. Bortsett från den s.k. riksnormen för försörjningsstöd, vilken motiverats av önskemål om större enhetlighet mellan kommunerna i fråga om nivån för socialbidrag, finns inga närmare bestämmelser om vilka olika former av bistånd som kan komma ifråga eller om avvikande förutsättningar för vissa typer av insatser. Socialtjänstkommitténs förslag till lagändring om biståndsprövningen beträffande bl.a. hemtjänst har inte genomförts. De allmänna uttalanden som gjorts i lagstiftningsärendet om ny socialtjänstlag kan därför, i avsaknad av stöd i lagtexten, inte föranleda att biståndsprövningen ska ske på annat sätt än enligt huvudregeln i 4 kap. 1 § SoL oavsett att begäran om bistånd avser hemtjänst. Det innebär att vid den individuella bedömningen hänsyn ska tas också till den enskildes

möjligheter att anlita annan för utförande av sådana tjänster som erbjuds på den allmänna marknaden.

Det nu anförda tar endast sikte på det fall att den enskilde begär en insats av socialnämnden som nämnden inte anser den enskilde vara berättigad till. Ingenting hindrar att en kommun som ett led i sitt ansvar för äldre människor och människor med funktionshinder tillhandahåller mera stöd och hjälp i hemmet än som följer av reglerna om rätt till bistånd, se 5 kap. 4–8 §§ SoL. Detta kan bl.a. göra det möjligt för äldre som så önskar att bo kvar i sin invanda miljö och på så sätt förebygga senare biståndsbehov i form av särskilt boende. Det bör också erinras om att socialnämnden är oförhindrad att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det, se 4 kap. 2 § SoL.

En helhetssyn på den enskildes situation och hjälpbehov medför vidare att hänsyn måste tas även till den enskildes personliga förhållanden att utnyttja olika tjänster som i och för sig står till buds. Det är inte bara ekonomiska förhållanden som avgör detta. En äldre person med hälsoproblem orkar kanske inte med att ta olika kontakter och organisera de tjänster han eller hon behöver eller kanske helt enkelt inte själv upptäcker när det finns behov av t.ex. städning. Det är givet att socialtjänsten då måste träda in och se till att den enskilde får den hjälp som behövs. Som framhållits i olika lagstiftningsärenden kan socialnämnden därför aldrig avslå en begäran om bistånd i form av hemtjänst enbart med hänvisning till att exempelvis städning kan köpas på den allmänna marknaden. Socialnämnden måste alltid göra en prövning av förhållandena i det individuella fallet och ta ställning till vilka behov den enskilde har och om han eller hon verkligen har förutsättningar att själv få sina behov tillgodosedda.

Med den bedömning Regeringsrätten här ovan gjort angående prövningen av en begäran om bistånd saknar det i princip betydelse för biståndsprövningen om en viss insats räknas till hemtjänst eller ej. Avgörande för den enskildes rätt till bistånd är om han eller hon har behov av den begärda insatsen för att uppnå

skälig levnadsnivå samt om han eller hon själv kan tillgodose dessa behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt.

Regeringsrätten har i domen således kommit fram till att det inte finns något hinder för att göra en ekonomisk behovsprövning ifråga om "annat bistånd", t.ex. hemtjänst eller missbrukarvård, oavsett om det finns möjlighet för kommunen att ta ut avgifter för en beviljad insats.

3.2.3 Närmare om biståndsparagrafen

Socialtjänstlagen (2001:453, SoL) trädde i kraft den 1 januari 2002. Samtidigt upphörde socialtjänstlagen (1980:620) att gälla. Liksom sin föregångare är SoL en ramlag. Många bestämmelser överfördes oförändrade från socialtjänstlagen (1980:620) till SoL. Även förarbetena till socialtjänstlagen (1980:620), prop. 1979/80:1 och SoU 1979/80:44, kan därför i många fall tjäna till vägledning vid tolkning av bestämmelserna i SoL.

Beträffande biståndsparagrafen i 4 kap. 1 § SoL uttalades i prop. 2000/01:80 s. 87 att bestämmelsen i princip kom att återgå till vad som gällde före den 1 januari 1998. Från och med 1998 till och med 2001 hade biståndsbestämmelserna varit uppdelade på flera paragrafer och rätten till förvaltningsbesvär var begränsad i förhållande till vad som gäller både nu och vad som gällt tidigare.

Biståndsparagrafen har sitt ursprung i 6 § socialtjänstlagen (1980:620). I den angavs att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

I prop. 1979/80:1 anfördes om rätten till bistånd bl.a. följande (s. 182, 183 f. och 525 f.).

s. 182

Som utredningen framhåller bör en given utgångspunkt för hur rätten till bistånd ska utformas vara att den enskildes rätt till sociala insatser inte begränsas i förhållande till vad som gäller idag. Rätten

till bistånd bör således till att börja med avse alla de situationer som enligt de nuvarande vårdlagarna berättigar till stöd och hjälp. Som en förutsättning för bistånd bör också liksom nu gälla att den som till följd av olika omständigheter inte kan klara sin försörjning eller sin livsföring i övrigt ska få den hjälp han behöver genom samhällets försorg.

Syftet med rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen ska således vara att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp av samhället när han på grund av bristande arbetsförmåga, handikapp, ålder eller annan liknande omständighet befinner sig i en situation som gör insatser från samhällets sida nödvändiga. Rätten till bistånd bör med andra ord inträda så snart den enskilde behöver socialtjänstens insatser för sin försörjning eller sin livsföring i övrigt.

Som framgår av vad jag har sagt ska rätten till bistånd inte bara gälla i situationer då den enskilde behöver t.ex. ekonomisk hjälp till sin försörjning. Rätt till bistånd träder också in när t.ex. äldre eller handikappade i sitt dagliga liv är beroende av andras insatser. Andra viktiga exempel på när rätt till bistånd kan föreligga är när barn som far illa behöver tas om hand eller på annat sätt hjälpas av socialnämnden eller när den som missbrukar alkohol eller narkotika behöver vård och behandling genom nämndens försorg. Den som för sin dagliga livsföring inte kan undvara särskilda insatser är således berättigad till stöd och hjälp av socialnämnden.

s. 183 f.

Jag vill för egen del understryka att rätt till bistånd av socialnämnden förutsätter att det föreligger ett hjälpbehov. Den som på egen hand kan klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt kan som regel inte anses ha ett sådant behov. Som socialutredningen framhåller bör dock rätt till tillfällig ekonomisk hjälp t.ex. kunna föreligga även om den hjälpsökande bedöms vara i stånd att genom eget arbete klara sin försörjning. Det bör vidare uppmärksammas att det i socialnämndens ansvar ligger en skyldighet att vidta tillfälliga åtgärder i väntan på att ansvarig huvudman avhjälpas vårdbehovet. Det visar att rätt till bistånd kan föreligga i ännu en situation då den enskildes livsföring normalt tryggas på annat sätt.

Som jag har nämnt förut lämnar socialvården redan i dag sådant bistånd. Även andra situationer kan självfallet tänkas uppkomma då socialnämndens ansvar inte är lika klart uttalat men då det skulle framstå som oförenligt med de mål som har ställts upp för socialtjänsten att avvisa den enskildes begäran om hjälp. Med de påpekanden som jag har gjort nu är jag dock beredd att tillmötesgå remissinstansernas önskemål och föreslår att det i lagtexten ska anges att rätt till bistånd förutsätter att den enskildes behov inte *kan* tillgodoses på annat sätt.

s. 525 f.

Rätten till bistånd inträder om den enskilde behöver hjälp för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Den som på grund av otillräckliga arbetsinkomster behöver ekonomisk hjälp kan vara berättigad till detta. Som ytterligare förutsättning för rätten till bistånd gäller emellertid att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Gäller det ekonomisk hjälp måste hänsyn tas till såväl sådana omständigheter som sagts nyss som den enskildes egna tillgångar.

Som framhölls nyss omfattar rätten till bistånd inte bara ekonomisk hjälp. Är den enskildes förhållanden sådana att han för sin dagliga livsföring är beroende av stöd- och hjälpinsatser i hemmet, men saknar han möjlighet att på egen hand skaffa sådan hjälp, kan han vara berättigad till bistånd även om han har egna tillgångar. Rätten kan då t.ex. omfatta social hjälp med skyldighet för den enskilde att delta i kostnaderna för denna genom avgifter.

Tolkningssvårigheter kan uppstå såväl i fråga om när det föreligger en rätt till bistånd som i fråga om valet av åtgärd. Som har nämnts nyss kan emellertid i fråga om den ekonomiska hjälpen vägledning hämtas från den tillämpning lagen om socialhjälp har idag. När det blir fråga om andra insatser än ekonomiska får det göras en helhetsbedömning av den enskildes förhållanden och en bedömning av vilka insatser som kan anses behövliga och skäligen för att ge honom möjlighet att på egen hand klara sin livsföring. Det är uppenbart att valet av insats även måste ske med beaktande av vad som är möjligt och rimligt med hänsyn till kommunens resurser. Detta får

emellertid inte tolkas så att socialnämnden får avvakta att ge bistånd i någon form om den enskildes förhållanden är sådana att han behöver socialtjänstens bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt.

I delbetänkandet SOU 1993:30 Rätten till bistånd inom socialtjänsten anförde Socialtjänstkommittén att den dåvarande socialtjänstlagen (1980:620) och dess förarbeten inte gav några helt klara besked i frågan om bistånd i vissa fall ska ges utan ekonomisk behovsprövning. Frågan ansågs särskilt aktuell i fråga om de sociala tjänster som tillhandahålls inom äldre- och handikappomsorgen. Kommittén påtalade också att det framkommit att allt fler kommuner på grund av minskade ekonomiska resurser prövade behov av färdtjänst mot den enskildes ekonomi. Färdtjänst utgjorde då, till skillnad från nu, en insats enligt socialtjänstlagen. Enligt kommittén hade det dock framkommit att ekonomiska behovsprövningar gjordes även för vissa – inte närmare angivna – andra insatser inom hemtjänsten, även om detta tycks ha varit ovanligt. Socialtjänstkommittén framhöll vikten av att människors behov av stöd och hjälp prövas endast i förhållande till det aktuella hjälpbehovet och att socialtjänstens insatser bör vara tillgängliga för alla samhällsmedborgare oavsett ekonomi. Kommittén föreslog därför att det i socialtjänstlagen skulle föras in en tydlig bestämmelse om att den enskildes ekonomiska förhållanden inte skulle beaktas vid prövning av rätt till bistånd i form av sociala tjänster, undantaget bistånd i form av förtur till plats i barnomsorgen på grund av ekonomiska skäl. Inte heller plats inom barnomsorgen regleras längre enligt socialtjänstlagen.

Kommitténs förslag i denna del kom aldrig att ligga till grund för någon ändrad lagstiftning. I prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag noterade departementschefen på s. 94 i stället att frågan om i vilken utsträckning den enskildes ekonomiska situation ska beaktas vid prövningen av andra former av bistånd än rent ekonomiska, t.ex. hemtjänst, aktualiserats. Under rubriken Hemtjänst m.m. på s. 95 f. anförde han följande.

När det gäller bistånd i form av vård- och behandlingsinsatser, stöd och hjälp, bistånd som inte har karaktären av ekonomiskt stöd för livsföringen, blir biståndsbedömningen en annan. Enligt regeringens mening får inte den enskildes ekonomi avgöra om han eller hon ska få biståndsinsatser som han eller hon är i behov av. Äldre eller funktionshindrade människor ska inte behöva få sina biståndsbehov bedömda i relation till sin ekonomi. Enligt nuvarande 35 § socialtjänstlagen har kommunerna rätt att ta ut inkomstrelaterade avgifter för den typen av insatser. Den ekonomiska bedömningen kommer därför in vid bestämmande av vilken avgift som den enskilde ska betala. Regeringen är oroad över den utveckling som har framskymtat från en del håll i landet där äldre människor blivit nekade hemtjänst, i främst ordinärt boende men även i särskilt boende, med hänvisning till att han eller hon har tillräckligt med pengar att själv bekosta t.ex. städning.

Propositionen låg till grund för socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Någon motsvarighet till den av Socialtjänstkommittén föreslagna bestämmelsen om inskränkt ekonomisk behovsprövning för annat bistånd än ekonomiskt bistånd föreslogs dock inte och bestämmelsen i 4 kap. 1 SoL motsvarar i denna del helt 6 § i 1980 års socialtjänstlag.

Departementschefens uttalande i prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag visar på ett par i sammanhanget intressanta omständigheter. Vid tidpunkten uppfattades det uppenbarligen som ett nytt fenomen, något onormalt eller i vart fall inte gängse, att göra ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd. Av detta går att förstå att det vid den faktiska tillämpningen av 4 kap. 1 § SoL dittills inte gjorts ekonomiska behovsprövningar i fråga om annat än ekonomiskt bistånd och att tolkningen av bestämmelsen normalt därför varit överensstämmande med den departementschefen ger uttryck för; nämligen att bestämmelsen i 4 kap. 1 § inte ger utrymme för en ekonomisk behovsprövning av annat bistånd än ekonomiskt bistånd.

3.2.4 Närmare om avgiftsbestämmelserna

Allmänt om avgifter

Kommunerna har ofta rätt att inom ramen för sin kompetensenliga verksamhet ta ut avgifter för t.ex. tjänster de tillhandahåller. Normalt får kommunerna själva avgöra om de vill skattefinansiera en viss verksamhet helt eller delvis, även i fall då de har rätt att ta ut avgifter för verksamheten. Vid avgiftsuttag gäller som huvudregel självkostnadsprincipen, dvs. avgiftsuttaget inom verksamheten får inte väsentligen överstiga kommunens kostnader för verksamheten. Hur avgifterna fördelas på de enskilda nyttjarna eller brukarna är däremot en likställighetsfråga, dvs. den enskilde kan åläggas att betala en högre avgift än vad som motsvarar kostnaden för den del av den totala tjänsten som han eller hon nyttjar. Likställighetsprincipen (avgifter ska tas ut på skälig och rättvis grund) får frångås endast i vissa fall.

Utöver de generella bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) finns en lång rad bestämmelser om kommunernas rätt att ta ut avgifter inom vissa särskilda områden. Sådana särbestämmelser återfinns bl.a. i 8 kap. SoL. Såväl självkostnadsprincipen som likställighetsprincipen är tillämpliga vid avgiftsuttag enligt SoL. Kommunerna kan således välja om de vill ta ut avgifter eller inte och med vilka belopp, med de begränsningar som ställs upp i 8 kap. SoL. Väljer kommunerna att ta ut avgifter får dessa inte överstiga självkostnaderna men avgiftsuttaget får differentieras mellan de enskilda.

Införandet av avgiftsbestämmelser i socialtjänstlagen

8 kap. 1 och 2 §§ har sina föregångare i 34 och 35 §§ i socialtjänstlagen (1980:620). Dessförinnan fanns avgiftsbestämmelser spridda i de olika lagar som föregick socialtjänstlagen (1980:620), t.ex. barnavårdslagen (1960:97). Enligt regeringens förslag till 34 §, se prop. 1979/80:1, skulle stöd- och hjälpinsatser av

behandlingskaraktär som socialnämnden hade beslutat om inte medföra kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren och om en underårig genom socialnämndens försorg fick vård i ett annat hem än det egna, var föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning delta i kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Enligt förslaget till 35 § socialtjänstlagen (1980:620) skulle kommunen få ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämde för andra sociala tjänster [än sådana som avsågs i 34 §] så länge avgifterna inte översteg kommunens självkostnader. Redan av ordalydelsen i de föreslagna bestämmelserna framgick alltså att det inte avsågs finnas några sociala tjänster vars avgiftsuttag inte reglerades i socialtjänstlagen (1980:620), antingen i 34 § såsom varande av behandlingskaraktär eller enligt 35 § såsom varande av servicekaraktär.

Socialutskottets föreslog dock en annan utformning av de föreslagna bestämmelserna. Beträffande 35 § uttalade utskottet att det inte hade något att erinra mot innehållet i förslagen i propositionen, men ansåg att det i lagtexten på ett tydligare sätt borde uttryckas att en enskild själv bör bidra till kommunens kostnader för inackordering av honom eller henne när insatsen inte är av behandlingskaraktär, jfr SoU 1979/80:44 s. 84–85. Socialutskottet föreslog därför att paragrafen skulle få en annan lydelse än den regeringen föreslagit. Första stycket kom därför att lyda "För plats i förskola eller i fritidshem, färdtjänst, socialhemhjälp, boende i servicehus eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunernas självkostnader." Genom exemplifieringen nämndes boende i servicehus, dvs. sådan inackordering som utskottet önskade förtydliga att paragrafen omfattade, tydligt i lagtexten. Den av utskottet föreslagna lydelsen skapade dock viss otydlighet beträffande om det finns sociala tjänster vars avgiftsuttag inte regleras i socialtjänstlagen. Av Socialutskottets uttalande om att det inte hade något att erinra mot det sakliga innehållet av förslagen i propositionen framgår dock att exemplifieringen inte var avsedd att utesluta vissa sociala tjänster från avgifts-

bestämmelserna i socialtjänstlagen. Med det av utskottet införda uttrycket "annan liknande social tjänst" bör därför förstås alla sociala tjänster vars avgiftsuttag inte regleras i 34 § eller uttryckligen nämns i 35 §. Någon legaldefinition av vad en social tjänst är finns dock inte.

Senare ändringar i avgiftsbestämmelserna

Sedan Regeringsrätten i en dom den 24 maj 1985 (RÅ85 2:39) slagit fast att en vårdtagare inte kunde åläggas kostnadsansvar för någon del av socialnämndens insatser – alltså inte ens för kost och logi när insatserna har vård eller behandling som primärt syfte ändrades 34 §. I prop. 1986/87:129 s. 17 uttalades därvid följande.

Genom ändringen införs en rätt för kommunerna att i vissa fall ta ut en ersättning när stöd- och hjälpinsatser enligt socialtjänstlagen har vård eller behandling som huvudsakligt syfte. Den kommun som svarar för kostnaderna för vården eller behandlingen får ta betalt för uppehållet av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel får vård eller behandling på en institution eller i ett familjehem.

De nya bestämmelserna avser endast personer med missbruksproblem. Genom tillägget "därmed jämförbara medel" innefattas även t.ex. läkemedelsmissbrukare samt missbrukare av lösningsmedel och andra liknande medel. Ersättningsskyldigheten omfattar såväl dem som har tvångsomhändertagits enligt lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall som dem som frivilligt har sökt vård eller behandling.

Bestämmelserna tar sikte endast på vuxna missbrukare och omfattar således inte underåriga, dvs. personer under 18 år. Om skyldighet att delta i kommunens kostnader för underåriga som får vård föreskrivs i paragrafens andra stycke.

I fråga om inackorderingshem som huvudsakligen tillhandahåller ett boende för missbrukare skulle kommunen liksom tidigare själv få bestämma skälig ersättning, jfr s. 11 i prop. 1986/87:129.

När bestämmelserna om förskola och fritidshem togs bort ur socialtjänstlagen ändrades 35 § så att "verksamhet för barn och ungdom enligt 12 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär" lades till i uppräknningen av tjänster vars avgiftsuttag reglerades i paragrafen, se prop. 1997/98:6 s. 90. Ändringen ansågs nödvändig för att tydliggöra att 35 § även omfattar bl.a. koloniverksamhet.

År 2002 infördes högkostnadsskyddet, den så kallade max-taxan, vilken trädde i kraft den 1 juli 2002. Vid det tillfället gjordes en ändring i 8 kap. 2 § och 8 kap. 3–9 §§ SoL infördes. I prop. 2000/01:149 anfördes i avsnitt 4 och 5 följande.

Varje kommun beslutar om de grunder enligt vilka avgifter för äldre- och handikappomsorg får tas ut. Detta har medfört stora skillnader mellan kommuner vad beträffar avgifternas nivåer, vilka inkomster som ingår i avgiftsunderlaget samt vilka nivåer förbehållsbelopp och högsta avgift uppgår till. Skillnaderna är också stora beträffande vilka insatser förbehållsbeloppet skall omfatta.

Även för enskilda omsorgstagare som har relativt goda inkomster kan den allt mer utbredda och progressiva tillämpningen av inkomstrelaterade taxor bli kännbar eftersom någon övre gräns för avgiftens storlek inte finns angiven i lag, bortsett från självkostnadsprincipen i kommunallagen (1991:900). Som exempel kan nämnas att självkostnaden för en plats i särskilt boende i dag kan uppgå till mer än 30 000 kronor per månad. Även bland omsorgstagare som har relativt goda inkomster finns det därför personer som på grund av avgiften lever på en låg levnadsnivå. Många av de personer som till följd av avsaknaden av en övre gräns för avgifternas storlek drabbas av höga avgifter, har under sin förvärvsaktiva period i livet bidragit med stora skattebetalningar till äldre- och handikappomsorgens finansiering.

I nuvarande lagstiftning saknas bestämmelser för hur enskildas avgiftsunderlag skall beräknas. Kommunerna fastställer vilka inkomster som skall medräknas och på vilket sätt de skall beaktas. Detta har medfört att personer som har liknande inkomst- och förmögenhetsförhållanden men som är bosatta i olika kommuner inte sällan betalar olika avgifter för samma typ av insatser. I vissa fall kan dessa avgiftsskillnader vara betydande.

Möjligheterna för äldre och personer med funktionshinder att leva ett tryggt och oberoende liv beror i mycket hög grad på de enskilda personernas ekonomiska förhållanden. Målen för äldre- och handikappolitiken både syftar till och förutsätter en tryggad ekonomi för dessa grupper. För att kunna ta aktiv del i och påverka samhället och dess utveckling, behålla och utveckla sociala kontakter, göra resor, förverkliga egna mål och ambitioner m.m. krävs en god och tryggad ekonomi. Det är också en jämlikhets- och demokratifråga. Inte bara yngre, friska och förvärvsarbetande skall ha förutsättningar att skapa sig en trygg och ordnad ekonomisk situation. Alla skall ges förutsättningar att uppnå goda ekonomiska levnadsvillkor, men för att detta mål skall kunna uppfyllas krävs gemensamma insatser över generationsgränserna. För äldre i behov av vård och omsorg är rimliga avgifter många gånger av stor betydelse för möjligheterna att leva ett liv i trygghet och oberoende. För dem som ännu inte har behov av vård och omsorg kan trygghet på ålderdomen vara att veta att om sådana behov uppstår så finns tydliga bestämmelser och regler om vilka avgifter som får tas ut och vilka ekonomiska villkor man som omsorgstagare har rätt till.

Förslagen syftar till att säkerställa att den kvarts miljon människor som erhåller insatser från äldre- och handikappomsorgen skyddas mot för höga avgifter. Förslaget om förbehållsbelopp har främst betydelse för personer i lägre inkomstlägen. Här utgör de äldre kvinnorna en dominerande grupp. Förslagen om högkostnads-skydd har betydelse främst för personer som i dag betalar höga eller mycket höga avgifter för sin vård och omsorg, vanligen personer i högre inkomstlägen. Förslaget om regler för beräkning av avgifts-

..... underlag är av betydelse för alla omsorgstagare, oavsett inkomstnivå.

Av 3 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att socialnämnden genom hemtjänst, dagverksamheter och liknande social tjänst bör underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra. Före en lagändring år 1999 användes i stället för begreppet hemtjänst uttrycket hjälp i hemmet, service och omvårdnad. I samband med lagändringen ersattes detta uttryck av begreppet hemtjänst. Ändringen innebär inte någon förändring i sak (prop. 1997/98:113 s. 121, bet. 1997/98:SoU24 s. 46).

Syftet med hemtjänsten är sålunda bl.a. att underlätta den dagliga livsföringen för enskilda personer. Hemtjänsten är inte enbart förbehållen äldre människor och yngre personer med funktionshinder utan riktar sig även till bl.a. personer med missbruksproblem eller psykisk sjukdom. Den enskilde kan få hemtjänst såväl i ordinärt boende som i särskilt boende.

Hemtjänst innefattar dels uppgifter av servicekaraktär, dels uppgifter som är mer inriktade mot personlig omvårdnad. Av tidigare lagstiftningsärenden framgår det vilka typer av insatser som skall ingå i hemtjänsten (prop. 1997/98:113 s. 121, prop. 1996/97:124 s. 84 ff., bet. 1996/97:SoU18 s. 40 ff., jfr även prop. 1992/93:129 s. 17 f.). Med serviceuppgifter avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel, såsom städning och tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post- och bankkontor och hjälp med tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser som behövs för att bryta isolering eller för att den enskilde skall känna sig trygg och säker i det egna hemmet. Vidare ingår i hemtjänstbegreppet även viss ledsagning respektive avlösning av anhörig (bet. 1996/97:SoU18 s. 46 f.).

Sedan den 1 mars 1993 gäller att en kommun får ta ut avgifter för bl.a. hemtjänst och bostad i särskilt boende (8 kap. 2 § socialtjänstlagen). Kommunen har, inom vissa i lagen angivna ramar, rätt att själv bestämma grunderna för avgiftssystemets utformning, vilket enligt förarbetsuttalanden ger utrymme för kommunerna att differentiera avgifterna på grundval av den enskildes ekonomiska villkor (prop. 1979/80:1 s. 547). De begränsningsregler som gäller vid bestämmande av avgifternas storlek är att avgifterna skall vara skäliga, inte överstiga kommunens självkostnader samt att de – tillsammans med sådana kommunala vårdavgifter som anges i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) – inte får uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov. Begreppet självkostnad anses ha samma innebörd som i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900). Regleringen i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen gäller oavsett om tjänsten lämnas som bistånd eller inte.

Nuvarande avgiftsskillnader inom och mellan kommuner för liknande insatser riskerar enligt regeringens bedömning att försämra människors förtroende för kommunernas äldre- och handikappomsorg. Skillnaderna kan också i vissa fall uppmuntra till aktiv avgiftsplanering. Att äldre flyttar till kommuner med förmånligare omsorgs- och/eller boendeavgifter är än så länge ovanligt men förekommer bl.a. i storstadsregionerna där många ytmässigt små kommuner angränsar till varandra. Vanligare är att äldre söker hitta vägar att omplacera förmögenheter så att den avgiftsgrundande avkastningen på kapital kan minimeras. Om hänsyn tas till förmögenhet vid avgiftssättningen ökar dessa problem. I kommuner med höga omsorgs- och/eller boendeavgifter finns det också en risk att personer i behov av vård och omsorg väljer att helt eller delvis avstå från att efterfråga sådana insatser på grund av avgiftens storlek.

Den senaste ändringen i 8 kap. SoL trädde i kraft den 1 januari 2009 och bestod av att förbehållsbeloppet vid fastställande av avgifter enligt 8 kap. 7 § SoL höjdes. Ändringen dessförinnan

gällde 8 kap. 2 § och trädde i kraft den 1 januari 2005. Då fördes föräldrautbildning inför adoption uttryckligen in i första styckets uppräknings av de verksamheter kommunen får ta ut skäliga avgifter för.

3.3 Överväganden

Förslag: Vid prövning av om en enskild har rätt till insatser för sin livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) ska hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden i de fall rätten att ta ut avgift för den ifrågavarande insatsen regleras i 8 kap. SoL.

Skälen för förslaget

Praxis och lagstiftarens avsikt

Både Socialtjänstkommittén (SOU 1993:30) och Regeringsrätten (2008 ref. 38) har framhållit den bristande vägledning för arbetena till socialtjänstlagen (1980:620) ger beträffande lagstiftarens avsikt angående möjligheten att ekonomiskt behovspröva annat bistånd än ekonomiskt.

Vid inhämtande av vägledning från förarbetsuttalanden är det, särskilt om de är nästan 30 år gamla, nödvändigt att ta hänsyn både till att samhället i stora delar förändrats sedan uttalandena gjordes och till vilka normer, värderingar och tillstånd som betraktades som normala – kanske rentav självklara och därför inte behövde beröras närmare i förarbetena – vid lagens tillkomst.

Ett exempel på en förändring som inte kunde förutses i prop. 1979/80:1 är de senaste årens ökning av antalet företag som tillhandahåller hushållsnära tjänster och att allt mer av den enligt SoL beviljade hemtjänsten utförs av enskilda företag på uppdrag av kommunen. År 1980 fanns inte samma möjligheter som idag

för en enskild person att anlita företag för att få hjälp med t.ex. hushållsarbete. På de flesta orter tillhandahölls i praktiken sådana tjänster endast i form av hemtjänst enligt socialtjänstlagen genom kommunens försorg och med kommunalt anställd personal. Förhållandena var således sådana att det, oavsett den enskildes ekonomi, ofta inte fanns någon annan möjlighet att få behovet av hjälp med t.ex. städning och matlagning uppfyllt på annat sätt än genom det av kommunen tillhandahållna biståndet.

Eftersom det inte fanns möjlighet att förutse dagens utveckling uppmärksammades inte heller något behov av att tydligt reglera eller i förarbetena särskilt beröra frågan om ekonomisk behovsprövning av annat än ekonomiskt bistånd. Det var – mot bakgrund av dåtidens samhällsförhållanden – självklart att ekonomisk behovsprövning inte var aktuell avseende annat än ekonomiskt bistånd eftersom en sådan prövning i praktiken skulle vara meningslös. Det är möjligt att detta är förklaringen till att frågan inte berörs närmare i den aktuella propositionen eller tydligt regleras i lagen.

Även sedan utvecklingen mot fler enskilda företag som tillhandahåller den aktuella typen av tjänster påbörjats upprätthölls den tidigare praxisen att inte ekonomiskt behovspröva andra biståndsinsatser än ekonomiskt bistånd. Att biståndsbeslut grundats på 4 kap. 1 § SoL framgår bl.a. av att besluten överklagats genom förvaltningsbesvär – något som är omöjligt om beslutet fattats enligt 4 kap. 2 § SoL, jfr 16 kap. 3 § SoL.

En konsekvens av Regeringsrättens dom den 23 september 2008, mål nr 6371-07 (RÅ 2008 ref. 38) är att kommunerna, när de under dessa närmare 30 år utgett bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL eller dess föregångare utan att göra ekonomiska behovsprövningar, gjort detta utan stöd i lag och därmed också utan rätt att ge bistånd med stöd av bestämmelsen. Bl.a. domstolarna, inklusive Regeringsrätten, har under denna tid haft goda möjligheter att tidigare uppmärksamma detta förhållande. Under hela denna tid har också regeringen, Riksdagen och tillsynsmyndigheterna varit väl medvetna om hur bestämmelsen tillämpats. Att varken regeringen eller Riksdagen ingripit mot tillämpningen

visar tydligt på att den stått i full överensstämmelse med lagstiftarens avsikt.

Även om lagstiftaren således – trots den utformning 4 kap. 1 § SoL kommit att få – har avsett att ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd inte ska göras har lagstiftaren ansett det rimligt att den som har ekonomiska möjligheter att åtminstone delvis betala för insatserna ska göra det, under förutsättning att kommunen vill utnyttja sin rätt att ta ut avgifter för att täcka sina kostnader för insatserna. I vissa fall får kommunerna dock inte ta ut avgifter eftersom det är fråga om insatser som det ansetts rimligt att det allmänna i form av kommunen bekostar. Om lagstiftarens avsikt varit att sociala tjänster som hemtjänst, missbrukarvård och äldreboenden skulle ekonomiskt behovsprövas hade det inte funnits anledning att införa bestämmelser om kommunernas möjligheter att ta ut avgifter – som dessutom kan differentieras efter t.ex. inkomst- och förmögenhetsförhållanden – för sådana tjänster. Om endast den som inte själv kan bekosta t.ex. hemtjänstinsatser skulle komma ifråga för att få sådana insatser med stöd av 4 kap. 1 § SoL skulle avgiftsbestämmelserna i 8 kap. SoL varken vara ändamålsenliga eller behövliga – den som inte har råd att betala för att få tjänsten utförd på den privata marknaden lär ju endast i undantagsfall ha förmåga att betala en kommunal avgift för tjänsten.

Kommunernas avgiftsuttag har tidigare i många fall ansetts vara alltför höga även om den enskilde faktiskt haft förmåga att betala den av kommunen fastställda avgiften och denna inte överstigit kommunens självkostnader. De höga avgiftsuttagen ledde till oönskade konsekvenser och därför infördes den så kallade maxtaxan, ett tak för vilket belopp en kommun kan ta ut av den enskilde biståndstagaren i fråga om vissa tjänster, som t.ex. hemtjänst. Bestämmelsen om maxtaxa trädde i kraft den 1 juli 2002. Att det ansågs nödvändigt att införa en maxtaxa visar både på att ekonomiska behovsprövningar av insatserna dithills inte gjorts – då hade den enskilde nämligen i många fall själv fått bekosta insatsen på den privata marknaden och något avgifts-

uttag hade inte blivit aktuellt – och att riksdagen ansett det orimligt att den enskilde själv ska tvingas betala för alltför omfattande och kostsamma insatser. Detta kan också uttryckas som att redan förekomsten av avgiftsuttag och maxtaxa visar på att lagstiftaren inte avsett att ekonomiska behovsprövningar ska göras av vissa former av bistånd.

Kommunerna kompenserades för de ökade kostnader maxtaxan förväntades medföra, men eftersom kommunerna möjligheter att avgiftsfinansiera sina insatser försämrades kan det antas att kommunernas incitament för att till skillnad från tidigare ekonomiskt behovspröva insatserna ökat efter införandet av maxtaxan.

Konsekvenser av ekonomisk behovsprövning

Den svenska socialpolitiken är generell och omfattar alla. En förutsättning för detta är omfördelningar av ekonomiska resurser mellan olika grupper i samhället – t.ex. mellan förvärvsarbetande och äldre.

En av socialtjänstens uppgifter är att främja jämlikhet i levnadsvillkor. Det är en rättighets- och jämlikhetsfråga som inte alltid bör kopplas samman med den enskildes ekonomiska förhållanden. Frågan gäller ytterst i vilken utsträckning insatser från socialtjänsten ska vara tillgängliga på lika villkor för hela befolkningen eller om de som har förhållandevis goda ekonomiska resurser ska hänvisas till att köpa sociala tjänster på egen hand. Kommunerna har redan en möjlighet att, om de så önskar, beakta de enskilda biståndstagarnas ekonomi genom att ta ut avgifter för sociala tjänster som den enskilde bedöms vara i behov av i stället för att göra ekonomiska behovsprövningar.

Om ekonomiska behovsprövningar av sociala tjänster genomförs finns risk att det uppstår stora olikheter mellan kommunerna i bedömningarna av när en enskild anses ha förmåga att själv betala för och sluta avtal om de insatser den enskilde behöver för att klara sin livsföring. Det kan också uppstå olik-

heter i landet beroende på hur det privata utbudet av service- och omsorgsinsatser ser ut. I kommuner med ett rikt privat utbud blir det lättare att hänvisa till att behovet kan tillgodoses genom egna inkomster och förmögenhet än i kommuner där utbudet saknas eller är högst begränsat. Ekonomiska behovsprövningar kan också leda till att enskilda avstår från stödinsatser de egentligen har behov av för att förebygga ett större behov av insatser i framtiden.

Att enskilda kan bo kvar hemma har ansetts så viktigt att det i 3 kap. 6 § SoL särskilt stadgas att socialnämnden genom hemtjänst, dagverksamhet eller annan liknande social tjänst bör underlätta för den enskilde att bo kvar hemma och att ha kontakt med andra. En ekonomisk behovsprövning av den enskildes behov av t.ex. hemtjänstinsatser kan motverka en sådan utveckling, eftersom den enskilde i så fall kan tvingas sälja eller flytta från sin bostad för att kunna betala för den hjälp han eller hon är i behov av men inte anses vara berättigad till bistånd för, så länge bostaden anses ha ett för högt värde eller kosta för mycket för att bistånd ska kunna beviljas.

Insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) får inte föregås av en ekonomisk prövning och avgifter får tas ut endast i vissa fall. Skälet till detta är att det är en viktig handikappolitisk princip att människor inte ska ha merkostnader på grund av sina funktionshinder. Omfattande stödbehov på grund av funktionshinder ska inte medföra en lägre levnadsstandard än den som gäller för personer som inte har motsvarande behov (prop. 1992/93:159, s. 99). LSS täcker dock inte alla behov som kan uppstå för en funktionshindrad person och det är vanligt att en person med psykiskt funktionshinder får insatser enligt SoL eftersom insatserna som ges med stöd av LS inte alltid passar för den målgruppen. Det är därför svårt att motivera att inte motsvarande ska gälla när personer med funktionshinder behöver insatser enligt SoL.

Ett psykiskt funktionshinder kan leda till isolering och ibland misstänksamhet mot myndighetspersoner och andra människor. En person som har en psykisk sjukdom kan i perioder sakna

insikt om sitt behov av stöd. Många personer med psykisk funktionsnedsättning har svårt att klara sin livsföring om de inte tar emot stöd. Socialtjänstens arbete med att söka upp dessa personer och förmå dem att ta emot stöd är angeläget. Det skulle te sig märkligt att först bygga upp ett förtroende och motivera en person att acceptera en stödinsats, för att därefter pröva personens behov av insatsen mot hans eller hennes ekonomiska förhållanden. Det finns en risk för att personer med psykiskt funktionshinder avstår från insatser under sådana förhållanden. Personer med psykiskt funktionshinder kan också ha svårigheter med att hantera sin vardagsekonomi.

Riksdagen har nyligen beslutat att införa en ny tvångsvårdsform, öppen psykiatrisk tvångsvård (prop. 2007/08:70, bet. 2007/08:SoU15, rskr 2007/08:178). En ansökan om öppen psykiatrisk tvångsvård kräver att det finns en samordnad vårdplan som innehåller uppgifter om det bedömda behovet av insatser från socialtjänsten. Det vore orimligt om en sådan planering, och därmed den öppna vården, föll på att personen vägrar redovisa sina ekonomiska förhållanden eller på att hans eller hennes ekonomiska förhållanden är sådana att han eller hon inte kommer i fråga för insatser från socialtjänsten.

Riksdagen har tidigare, genom införandet av den s.k. maxtaxan, ingripit för att motverka att människor drabbas av för höga kostnader för socialtjänstinsatser. Samma argument som vid införandet av maxtaxan kan användas mot ekonomisk behovsprövning av annat än ekonomiskt bistånd. Även den som har relativt goda inkomster kan, om han eller hon nekas bistånd och själv måste anlita ett företag för att få tjänsterna utförda, tvingas leva på en låg levnadsnivå. I förlängningen kan det till och med tänkas att ett sådant anlitage leder till att den enskilde tvingas ansöka om ekonomiskt bistånd för att klara sin ekonomi och att det först då kan komma ifråga att bevilja honom eller henne bistånd i form av att få den tjänst som behövs utförd.

Möjligheterna för äldre och personer med funktionsnedsättning att leva ett tryggt och oberoende liv beror i mycket hög grad på de enskilda personernas ekonomiska förhållanden. Målen

för äldre- och handikappolitiken både syftar till och förutsätter en tryggad ekonomi för dessa grupper. För att kunna ta aktiv del i och påverka samhället och dess utveckling, behålla och utveckla sociala kontakter, göra resor, förverkliga egna mål och ambitioner m.m. krävs en god och tryggad ekonomi. Det är också en jämlikhets- och demokratifråga. Inte bara yngre, friska och förvärvsarbetande ska ha förutsättningar att skapa sig en trygg och ordnad ekonomisk situation. Alla ska ges förutsättningar att uppnå goda ekonomiska levnadsvillkor, men för att detta mål ska kunna uppfyllas krävs gemensamma insatser över generationsgränserna. För äldre i behov av vård och omsorg är ekonomin många gånger av stor betydelse för möjligheterna att leva ett liv i trygghet och oberoende.

Beträffande helt privata alternativ i fråga om t.ex. äldreboenden finns inte heller några särskilda bestämmelser om tillsyn och SoL:s bestämmelser om kvalitet gäller inte för dem, till skillnad från om en insats i form av boende beviljats enligt SoL. Att tillåta ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd skulle därför också medföra att samhällets möjligheter att upptäcka brister i verksamheten och se till att de åtgärdas försämrats, vilket vore olyckligt eftersom det ofta är redan svaga grupper, äldre eller funktionshindrade som kan ha svårigheter att föra sin egen talan, som riskerar att drabbas av bristerna.

Såväl lagstiftarens avsikt med bestämmelsen som konsekvenserna av att tillåta ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd enligt SoL medför således att det är nödvändigt att förtydliga 4 kap. 1 § SoL på så sätt att det står utom all tvekan att ekonomiska behovsprövningar inte är tillåtna i de fall kommunens möjlighet att ta ut avgift för den begärda insatsen regleras i 8 kap. SoL.

Socialnämnden och den enskildes ansökan

Som redan påpekats finns många tjänster som av hävd anses vara sociala tjänster, framförallt s.k. hemtjänstinsatser som städning och fönsterputsning, numera lätt tillgängliga på den privata marknaden. Det är därför ofta enkelt för enskilda som har ekonomiska förutsättningar för det att köpa dem och därmed själva se till att få sådana tjänster utförda. Att enskilda kan få skattereduktion för utgifter för hushållsarbete medför också att kostnaden för att själv köpa sådana tjänster inte är lika stor som tidigare varit fallet. Den enskildes ekonomiska förutsättningar ska, som framförts ovan, inte påverka bedömningen av rätten till exempelvis städhjälp i hemmet, men om socialnämndens handläggare vid prövningen av ansökan uppmärksammar att den enskilde skulle få betala en högre avgift till kommunen för den aktuella tjänsten än den faktiska kostnaden efter skattereduktion på den privata marknaden, bör handläggaren givetvis uppmärksamma den enskilde på detta. Varken att den enskilde har ekonomisk förmåga att betala för tjänsterna på den privata marknaden eller att det skulle bli mindre kostsamt för honom att göra det än att betala den kommunala avgiften för det fall tjänsten beviljas, ska dock påverka bedömningen av den enskildes rätt till insatsen. Föredrar den enskilde att betala den dyrare avgiften istället för att själv, till en lägre kostnad, anlita en tjänsteleverantör på den privata marknaden för att få behovet uppfyllt står det honom eller henne fritt – givetvis under förutsättning att han eller hon är i behov av tjänsten för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Enskilda kan ansöka om ekonomiskt bistånd inte bara till varor utan även till tjänster. Det finns således inget som hindrar att en enskild ansöker om ekonomiskt bistånd för att kunna betala t.ex. en enskild städfirma för städning av sin bostad. Även om den enskilde är i behov av bistånd för städning av hemmet för att uppnå en skälig levnadsnivå är dock inte kommunen skyldig att utge just ekonomiskt bistånd för detta. Kommunen kan uppfylla sin biståndsskyldighet genom att utge annat,

likvärdigt, bistånd – t.ex. genom att bevilja bistånd i form av städning i kommunal regi eller genom ett företag som kommunen tecknat avtal med. Kommunen kan dock också, förutsatt att den enskilde ansökt om ekonomiskt bistånd, välja att bevilja honom eller henne det.

Om en enskild ansöker om bistånd i form av t.ex. städning av hemmet och socialnämnden finner att han eller hon är i behov av insatsen för att uppnå en skälig levnadsnivå har socialnämnden ansvaret för att den enskildes behov av städning uppfylls och kan inte avhända sig det ansvaret genom att ”betala sig fri” – genom att bevilja ekonomiskt bistånd – även om tjänsten finns att tillgå på den privata marknaden. Socialnämnden har ansvaret för att tjänsten faktiskt utförs. Däremot krävs naturligtvis inte att tjänsten utförs i kommunens egen regi. Kommunen kan i stället sluta avtal med t.ex. enskilda företag om att utföra de aktuella tjänsterna. Om företaget inte fullgör sina förpliktelser och den enskilde därför inte får de insatser socialnämnden beviljat – t.ex. städning av hemmet med ett visst antal timmar per vecka – kan den enskilde vända sig till socialnämnden för att få de insatser han eller hon har beviljats utförda, eftersom kommunen fortfarande har ansvaret för att insatsen faktiskt utförs.

Särskilt om förhållandet till avgiftsuttag och kommunernas finansiering

Kommunerna har – en i SoL reglerad – möjlighet att ta ut avgifter för många av de insatser som beviljas med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Även om den svenska socialtjänsten vilar på en generell grund och omfattar alla har det ansetts skäligt att kommunerna, om de så önskar, har en möjlighet att ta ut avgifter av de enskilda som kan betala sådana avgifter. Som framgått ovan under avsnitt 3.2.4 regleras avgiftsuttagen beträffande sociala tjänster i antingen 8 kap. 1 § eller i 8 kap. 2 § SoL.

Redan i domen RÅ 2005 ref. 51 slog Regeringsrätten fast att socialnämnderna ifråga om spelmissbruk kunde göra ekonomiska

behovsprövningar av om rätt till insatser mot spelmissbruket föreligger. Sedan domen meddelades har flera år förflutit och kommunerna har hunnit inrätta sig efter den. Teoretiskt sett skulle därför det förhållandet att kommunerna enligt förslaget inte längre kommer att ha möjlighet att göra sådana prövningar kunna leda till ökade kostnader för kommunerna. I praktiken befinner sig dock den som är i behov av insatser mot t.ex. spelmissbruk oftast i en sådan ekonomisk situation att han eller hon inte själv kan bekosta insatserna. Förslagen medför därför inte några ökade kostnader för kommunerna i denna del.

Domen i RÅ 2008 ref. 38 meddelades av Regeringsrätten i slutet av september 2008 och socialnämnderna har ännu inte hunnit inrätta sig efter den, även om det finns uppgifter om att vissa kommuner håller på att ta fram ansökningsblanketter för annat än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § där den enskilde, i enlighet med Regeringsrättens dom, bl.a. ska redogöra för sin förmåga att själv kontakta enskilda utförare på den privata marknaden.

Med tanke på att Regeringsrättens dom är en ändring av närmare 30 års fast och etablerad praxis kan det här presenterade förslaget inte anses medföra några sådana förändrade eller utökade ekonomiska åligganden på kommunerna som föranleder att finansieringsprincipen ska tillämpas. Kommunerna har dessutom, liksom tidigare, möjlighet att ta ut avgifter i enlighet med 8 kap. SoL.

4 Konsekvenser

I enlighet med den s.k. finansieringsprincipen ska kommuner och landsting inte åläggas nya arbetsuppgifter eller andra åligganden som medför ökade kostnader, utan att de samtidigt ges möjligheter att finansiera dessa på annat sätt än med höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut, som medför utgiftsökningar för kommunsektorn, bör dessa således finansieras genom en ökning av statsbidragen, eller genom att staten fattar beslut som möjliggör besparingar.

Före Regeringsrättens i avsnitt 3.2.2 nämnda domar har den allmänna meningen varit att det inte är tillåtet att göra ekonomiska behovsprövningar av annat bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL än ekonomiskt bistånd. Kommunerna har, såvitt känt, med några få undantag före år 2000 inte heller gjort ekonomiska behovsprövningar i fråga om annat än ekonomiskt bistånd. Istället har de, om de så önskat och det varit möjligt, tagit ut avgifter för fullgörandet av de beviljade insatserna. Förslaget påverkar således inte det kommunala utgiftstrycket.

Förslaget medför inga negativa konsekvenser för företagen. Att ett förbud mot ekonomisk behovsprövning förs in i lagtexten sker i syfte att denna ska överensstämma med lagstiftarens intentioner och de senaste decenniernas praxis på området. Många kommuner anlitar företag för att utföra beviljade insatser. Den totala volymen tjänster kan dessutom antas vara något större om endast en faktisk behovsprövning görs av socialnämnden än den volym som efterfrågas om socialnämnderna genomför också en ekonomisk behovsprövning. Detta eftersom enskilda, som inte beviljas bistånd, kan

tänkas avstå från att själva införskaffa även sådana tjänster de egentligen har behov av (jfr avsnitt 3.3).

5 Ikraftträdande

Regeringsrättens avgöranden i de i avsnitt 3.2.2 nämnda målen kan, om inte ett förtydligande i 4 kap. 1 § SoL sker snarast möjligt, leda till en ändrad rättspraxis och en tillämpning av bestämmelsen som aldrig varit avsedd. En sådan ändrad tillämpning, så att en ekonomisk behovsprövning görs även beträffande sociala tjänster, kan få svåra negativa konsekvenser för den enskilde. Han eller hon skulle exempelvis kunna tvingas att sälja och flytta ifrån sitt hem för att få ekonomiska möjligheter att betala för den städning av bostaden som är nödvändig för att levnadsnivån ska kunna anses som skälig, trots att detta knappast står i överensstämmelse med 3 kap. 6 § SoL som stadgar att socialnämnden genom hemtjänst, dagverksamheter eller annan liknande social tjänst bör underlätta för den enskilde att bo hemma. Eftersom det är av så stor vikt att 4 kap. 1 § förtydligas snarast föreslås att ändringen träder i kraft den 1 januari 2010.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

4 kap.

1 §

Överväganden finns i avsnitt 3.3.

Genom tillägget i *första stycket* klargörs att ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd inte får göras om rätten att ta ut avgift för den ifrågavarande insatsen regleras i 8 kap. SoL.

I *andra stycket* görs endast redaktionella ändringar i paragrafen.