



Handläggare: Pia Ludvigsen Ehnhage
Telefon: 08 508 25 911

Till
Socialtjänst- och
arbetsmarknadsnämnden

Anmälan angående remiss om behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (Ds 2009:18)

Förslag till beslut

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkänner anmälan.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Dag Helin

Fredrik Jurdell

Sammanfattning

Socialdepartementet har till staden remitterat ett ärende om behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt SoL. På grund av den mycket knappa remisstiden har förvaltningens tjänsteutlåtande lämnats vidare till beredningen av kommunstyrelsens remissvar. Kommunstyrelsen kommer att fatta beslut i ärendet 2009-06-17.

I 4 kap 1 § socialtjänstlagen (SoL) återfinns den s.k. biståndsparagrafen som tillämpas när en person ansöker om bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Under de senaste 27 åren har den rådande tolkningen av biståndsparagrafen varit att ekonomisk behovsprövning endast ska göras i fråga om ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd), inte när det gäller andra former av bistånd såsom t.ex. hemtjänst eller behandling av missbruk.

I två domar har Regeringsrätten i motsats till ovanstående kommit fram till att



4 kap. 1 § SoL inte ställer upp några hinder för ekonomisk behovsprövning av någon typ av bistånd. Mot denna bakgrund föreslår Socialdepartementet i ”Biståndsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen” (Ds 2009:18) ett förtydligande av 4 kap. 1 § SoL. Ändringen syftar till att tydliggöra att ekonomiska behovsprövningar inte är tillåtna i de fall kommunens möjlighet att ta ut avgift för den begärda insatsen regleras i 8 kap. SoL och föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen ser förslaget som nödvändigt för att återupprätta hittillsvarande tolkning av biståndsparagrafen i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Samråd har skett med juridiska avdelningen på stadsledningskontoret. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens handikappråd har tagit del av ärendet den 11 juni 2009.

Bakgrund

I socialtjänstlagen finns den s.k. biståndsparagrafen som tillämpas när en person ansöker om bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes förmåga att leva ett självständigt liv. Denna biståndsparagraf har i princip varit oförändrad sedan socialtjänstlagens tillkomst 1982 och återfinns i den nuvarande socialtjänstlagen (2001:453) i 4 kap 1 §.

Under de senaste 27 åren har den allmänna meningen om tolkningen av biståndsparagrafen varit att ekonomisk behovsprövning av bistånd enligt 4 kap 1 § SoL endast ska göras ifråga om ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd). Det betyder att den enskildes ekonomi inte ska vägas in i bedömningen av om en person har behov av bistånd i form av andra, sociala insatser såsom t.ex. hemtjänst eller behandling av missbruk.

I två domar från 2005 och 2008 har Regeringsrätten i motsats till den hittills allmänt rådande tolkningen och domstolpraxis kommit fram till att 4 kap. 1 § SoL inte ställer upp några hinder för ekonomisk behovsprövning av någon typ av bistånd. Regeringsrätten menar att lagtexten inte ger stöd för någon annan tolkning, oavsett vad lagens förarbeten säger. Slutsatsen är därför att socialnämnden ska ekonomiskt behovspröva alla ansökningar om bistånd enligt socialtjänstlagen, oavsett vad dessa rör sig om och oavsett om kommunen har möjlighet att ta ut avgift eller inte när den beviljade insatsen verkställs.



Socialdepartementet konstaterar i sin departementsskrift (Ds 2009:18) att Regeringsrättens domslut knappast står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. Därför föreslår departementet en ändring i 4 kap. 1 § SoL där det förtydligas att ingen hänsyn får tas till den enskildes ekonomiska förhållanden vid prövning av annat än ekonomiskt bistånd. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Ärendet

Biståndsparagrafen

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 och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker dennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I den s.k. biståndsparagrafen anges inga begränsningar för vilka behov eller insatser som biståndet kan gälla. Oavsett om ansökan om bistånd gäller t.ex. hemtjänst, plats i särskilt boende, vård pga. missbruk eller ekonomiskt bistånd görs behovsprövningen enligt 4 kap. 1 § SoL.

Enligt 4 kap. 2 § SoL har kommunen också en möjlighet, men inte någon skyldighet, att frivilligt ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det.

Rättspraxis

I två domar har Regeringsrätten i motsats till hittills rådande domstolpraxis kommit fram till att 4 kap. 1 § SoL inte ställer upp några hinder för ekonomisk behovsprövning av någon typ av bistånd.

I domen i mål nr 4582-03 (RÅ 2005 ref. 51) fann Regeringsrätten att socialnämnden i fråga om behandling av spelmissbruk och andra former av missbruk än alkohol- och narkotikamissbruk, även ska göra en ekonomisk behovsprövning av den enskildes rätt till bistånd, inte endast en prövning av om den enskilde är i behov av insatser för att komma ifrån sitt missbruk.

Avgörande för den enskildes rätt till bistånd var enligt Regeringsrättens bedömning 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. Frågan i målet var om en enskild hade rätt till en alternativ form av behandling för missbrukare som var särskilt anpassad för spelmissbrukare. Regeringsrätten bedömde att den enskilde var berättigad till bistånd i enlighet med sin ansökan, men uttalade samtidigt att en ekonomisk



behovsprövning kan göras även när det gäller annat än försörjningsstöd, t.ex. hemtjänst eller missbrukarvård, oavsett om det finns möjlighet för kommunen att ta ut avgifter för en beviljad insats.

I domen i mål nr 6371-07 (RÅ 2008 ref. 38) fann Regeringsrätten likaledes att 4 kap. 1 § SoL inte ställer upp hinder för ekonomisk behovsprövning av någon typ av bistånd. Frågan i målet var om en enskild person hade rätt till bistånd i form av fönsterputsning och gardinuppsättning. Regeringsrätten kom fram till att den enskilde hade rätt till sådant bistånd. Samtidigt ansåg Regeringsrätten att det inte finns några närmare bestämmelser om vilka olika former av bistånd som kan komma ifråga eller om avvikande förutsättningar för vissa typer av insatser. Regeringsrätten fann därför att socialnämnden inte bara kan, utan ska ekonomiskt behovspröva alla ansökningar om bistånd, oavsett vad dessa rör sig om (t.ex. hemtjänst) och oavsett om kommunen har möjlighet att ta ut avgift eller inte när den beviljade insatsen verkställs. Vid den individuella bedömningen ska hänsyn också tas till den enskildes möjligheter att anlita någon annan för att utföra sådana tjänster som erbjuds på den allmänna marknaden. Det sistnämnda betyder att förutom att den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att kunna anlita någon annan så ska han eller hon också ha förmåga att kunna göra det rent praktiskt.

Skälen för förslaget om en ändring av 4 kap 1 § SoL

Frågan gäller ytterst, enligt Socialdepartementet, 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, menar departementet, redan en möjlighet att 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.

Lagstiftaren har ansett det rimligt att den som har ekonomiska möjligheter att åtminstone delvis betala för insatser som ges enligt socialtjänstlagen ska göra det. I 8 kap. SoL finns därför bestämmelser om kommunernas rätt att ta ut avgifter för sociala tjänster. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnader och likställighetsprincipen, dvs. att avgifter ska tas ut på skälig och rättvis grund, ska gälla. Avgifterna kan dessutom differentieras efter t.ex. inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Om lagstiftarens avsikt varit att sociala tjänster som hemtjänst, missbrukarvård och äldreboenden skulle ekonomiskt behovsprövas hade det inte funnits anledning att införa några bestämmelser i socialtjänstlagen om kommunernas möjligheter att ta ut avgifter, anser Socialdepartementet.

Några konsekvenser av ekonomisk behovsprövning av sociala tjänster

Anmälan angående remiss om behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (Ds 2009:18)



Socialdepartementet pekar på flera tänkbara konsekvenser av att ekonomiskt behovspröva inte bara frågor om ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) utan alla former av socialt bistånd.

Möjligheterna för äldre och personer med funktionsnedsättning att leva ett tryggt och oberoende liv beror i hög grad på de enskilda personernas ekonomiska förhållanden. Om ekonomiska behovsprövningar av sociala tjänster genomförs finns en påtaglig risk för 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 olikheter i landet beroende på hur det privata utbudet av service- och omsorgsinsatser ser ut. I kommuner med ett rikt utbud blir det lättare att hänvisa till att behovet kan tillgodoses genom egna inkomster och förmögenheter än i kommuner där utbudet saknas eller är mycket begränsat. Ekonomiska behovsprövningar kan också leda till att enskilda avstår från stödinsatser de egentligen har behov av. Det finns bland annat en uppenbar risk för att personer med psykisk funktionsnedsättning avstår från insatser enligt SoL om de ska föregås av ekonomiska behovsprövningar.

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 levnadsstandard. De företag som avses omfattas inte av några särskilda bestämmelser om tillsyn eller kvalitet motsvarande de som gäller för insatser som ges enligt SoL. Möjligheterna att upptäcka brister i verksamheten och se till att dessa åtgärdas försämrats följaktligen, vilket skulle drabba grupper som ofta redan är svaga, äldre och funktionshindrade som kan ha svårt att föra sin egen talan.

Förslag till ändring i 4 kap. 1 § SoL

Socialdepartementet konstaterar i sin departementsskrift (Ds 2009:18) att Regeringsrättens domslut knappast står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. För att säkerställa lagstiftarens avsikt med biståndsparagrafen och förhindra oönskade konsekvenser av att tillåta ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd enligt SoL ser departementet det som nödvändigt att förtydliga 4 kap. 1 § SoL. Därför föreslås ett tillägg i samma paragraf om att ekonomiska behovsprövningar inte är tillåtna i de fall kommunens möjlighet att ta ut avgift för den begärda insatsen regleras i 8 kap. SoL. Det ska stå utom all tvekan att ingen hänsyn får tas till den enskildes ekonomiska förhållanden vid prövning av annat än ekonomiskt bistånd.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Anmälan angående remiss om behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (Ds 2009:18)

106 64 Stockholm. Swedenborgsgatan 20 B
Telefon 08 508 25 000. Fax 08 508 25 099
pia.ludvigsen.ehnhage@saf.stockholm.se

www.stockholm.se



Förvaltningens yttrande

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen ser förslaget om förtydligande av socialtjänstlagens biståndsparagraf som behövt instämmer i de synpunkter som förs fram i departementsskriften (Ds 2009:18) och.

Efter Regeringsrättens dom i mål nr 6371-07 (RÅ 2008 ref. 38) har Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen diskuterat domens innebörd och konsekvenser för staden, bland annat med stadsledningskontorets juridiska avdelning. Förvaltningen har hittills bedömt att regeringsrättsdomen i förhållande till den allmänna meningen om biståndsparagrafens tolkning, förarbetena och tidigare domstolpraxis, utgör en alltför bräcklig grund för att väcka frågan om de förändringar i stadens riktlinjer och praktisk tillämpning som blir en nödvändig konsekvens av domen. Denna uppfattning har delats av Äldreförvaltningen.

På sikt skulle staden emellertid vara tvungen att anpassa sin handläggning och sina riktlinjer för sociala tjänster i enlighet med Regeringsrättens domar. Några frågor som skulle aktualiseras är bland annat när den enskilde ska anses ha ekonomisk och praktisk förmåga att själv kunna köpa de tjänster som han eller hon behöver hjälp med? Hur ska riktlinjer för ekonomisk behovsprövning av sociala insatser vara utformade? Hur påverkas uttaget av avgifter för beviljade insatser enligt SoL? Vilka blir de ekonomiska konsekvenserna för staden och för stadsdelsnämnderna?

Flera av de möjliga konsekvenser av ekonomiska behovsprövningar av sociala tjänster som Socialdepartementet pekar på står i motsats till socialtjänstlagens bestämmelser om att genom hemtjänst, dagverksamhet eller annan liknande socialtjänst underlätta för den enskilde att bo kvar hemma och ha kontakt med andra. Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar därför förslaget till förtydligande av 4 kap. 1 § SoL som syftar till att undanröja alla tveksamheter om att ekonomiska behovsprövningar inte är tillåtna i de fall kommunens möjlighet att ta ut avgift för den begärda insatsen regleras i 8 kap. SoL.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen gör tolkningen att förslaget inte innebär förändringar av kommuners ansvarsförhållanden och ser därför att förslaget inte medför ändrade ekonomiska åtaganden för kommunerna jämfört med idag. På grund av den mycket knappa remisstiden har förvaltningens tjänsteutlåtande gått vidare till beredningen av kommunstyrelsens svar på remissen. Kommunstyrelsen fattar beslut i ärendet 2009-06-17.



Bilagor

Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen,
DS 2009:18

Anmälan angående remiss om behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (Ds 2009:18)

106 64 Stockholm. Swedenborgsgatan 20 B
Telefon 08 508 25 000. Fax 08 508 25 099
pia.ludvigsen.ehnhage@saf.stockholm.se