

# Regeringens skrivelse

## 2003/04:172

Jämkning av avgift för färdiglagad mat och  
andra sociala tjänster

Skr.  
2003/04:172

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 3 juni 2004

*Lars Engqvist*

*Berit Andnor*  
(Socialdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen Socialstyrelsens rapport om avgiftsreformen inom äldre- och handikappomsorgen.

Vidare aviseras i skrivelsen att regeringen har för avsikt att tillsätta en utredare som får i uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat skall kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt.

# Innehållsförteckning

Skr. 2003/04:172

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Bakgrund .....	3
2.1	De nya avgiftsreglerna .....	3
2.2	Kostnader för mat .....	4
2.3	Socialstyrelsens rapport .....	6
3	Regeringens bedömning .....	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 3 juni 2004.....	8

I propositionen Avgifter inom äldre- och handikappomsorg (prop. 2000/01:149) föreslog regeringen att ett högkostnadsskydd för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen skulle införas. Regleringen har genomförts i två etapper. Den 1 juli 2002 trädde de nya bestämmelserna i kraft som bland annat innebär att det i lag anges det högsta belopp som kommuner får ta ut i avgift för hemtjänst, dagverksamhet, kommunal hälso- och sjukvård och för sådan bostad som inte omfattas av reglerna i 12 kap. jordabalken (hyreslagen). Bestämmelserna om hur kommuner skall beräkna den enskildes avgiftsgrundande inkomst trädde i kraft den 1 januari 2003.

I propositionen tillkännagav regeringen sin avsikt att ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera konsekvenser och effekter av reformen vad gäller såväl kommunernas avgiftssystem som effekterna för enskilda omsorgstagare. Under avsnitt 2.3 redogörs för Socialstyrelsens första rapport som överlämnades till regeringen den 17 mars 2003 (dnr S2003/2799/ST).

## 2 Bakgrund

Regeringen redovisade i propositionen Avgifter inom äldre- och handikappomsorg (prop. 2000/01:149) flera skäl till att införa ett skydd mot höga avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Ett avgörande skäl var de stora skillnader beträffande avgiftens storlek som då fanns, såväl mellan omsorgstagare inom en kommun som mellan omsorgstagare i olika kommuner. Regeringen ansåg det dessutom otillfredsställande att skyddet mot höga bostadskostnader i särskilt boende var sämre för vissa omsorgstagare som inte omfattades av reglerna i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) angående hyra av bostad. Ett annat skäl var att avgiftsskillnaderna riskerade att försämra människors förtroende för kommunernas äldre- och handikappomsorg och uppmuntra till aktiv avgiftsplanering. Vidare framhöll regeringen att det fanns en risk för att det i kommuner med höga avgifter skulle kunna förekomma att personer med behov av vård och omsorg helt eller delvis avstod från att efterfråga sådana insatser på grund av avgiftens storlek.

### 2.1 De nya avgiftsreglerna

Det nya avgiftssystemet infördes genom en ändring i socialtjänstlagen (2001:453) som trädde i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2000/01:149, bet. 2001/02:SoU3, rskr. 2001/02:15). Avgiftssystemet omfattar ett högkostnadsskydd i form av en högsta avgift för insatser inom ramen för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård samt en högsta avgift för bostad i särskilt boende i de fall boendekostnaden inte skall fastställas som hyra. Vid fastställande av avgift har den enskilde rätt att förbehålla sig ett lägsta belopp (s.k. minimibelopp) av sina egna medel. Minimibeloppet skall täcka den enskildes

normala levnadskostnader, förutom boendekostnaden, och anges i 8 kap. 7 § socialtjänstlagen som en andel av prisbasbeloppet. Kommunen får under vissa omständigheter fastställa minimibeloppet till en högre nivå (se 8 kap. 8 § socialtjänstlagen). Kommunen får även fastställa minimibeloppet till en lägre nivå i vissa speciella fall. En sänkning av minimibeloppet kan bland annat ske i de fall en kostnad för en post som ingår i minimibeloppet också ingår i avgiften för hemtjänst eller bostad i särskilt boende. Vid beräkning av minimibeloppet skall avgiftsunderlagets storlek fastställas. Avgiftsunderlaget beräknas utifrån aktuella förvärvs- och kapitalinkomster som är skattepliktiga enligt inkomstskattelagstiftningen med tillägg för eventuellt bostadsbidrag, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg. Om omsorgstagaren är gift skall makarnas samlade inkomster utgöra underlagets storlek. Makarnas inkomster skall läggas samman och därefter fördelas med hälften på vardera maken. En kommun får i sitt avgiftsbeslut bestämma att inkomsterna skall beräknas på ett sätt som är mer fördelaktigt för den enskilde.

## 2.2 Kostnader för mat

Det nu gällande högkostnadsskyddet omfattar bland annat avgiften för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende samt dagverksamhet. Inom dessa verksamheter kan det tillhandahållas såväl hjälp med inköp av mat som färdiglagad mat, dvs. mat som tillagats i storkök eller restaurang. Av tidigare lagstiftningsärenden framgår vad som skall ingå i hemtjänsten (se t.ex. prop. 1997/98:113 s. 121, prop. 1996/97:124 s. 84 ff. och prop. 2000/01:149 s. 23). Bland annat kan serviceuppgifter såsom hjälp med inköp och tillredning av mat samt distribution av färdiglagad mat ingå i hemtjänsten. Det innebär att för det fall den enskilde beviljats hemtjänst med sådana serviceuppgifter ingår dessa i avgiften för hemtjänst och den enskilde skall utöver avgiften betala för maten. Väljer kommunen istället att tillhandahålla färdiglagad mat ingår distribution och eventuell uppvärmning av maten i hemmet i hemtjänstavgiften men den enskilde får själv betala för den färdiglagade maten enligt den avgift kommunen fastställt med stöd av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Flera kommuner har enligt Socialstyrelsens rapport uppfattat att kommunallagens likställighetsprincip hindrar kommunen från att jämka avgiften för färdiglagad mat. Avgiftsbestämmelsen i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen utgör i sig dock inget hinder mot att ha differentierade taxor; tvärt om föreskrivs att kommunen får ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Motsvarande avgiftsbestämmelse fanns tidigare i 35 § socialtjänstlagen (1980:620). Vid införandet av den nya socialtjänstlagen angavs att 8 kap. 2 § motsvarar den tidigare 35 § socialtjänstlagen (se prop. 2000/01:80 s. 168). När avgiftsbestämmelsen ursprungligen infördes behandlades frågan om möjligheten att differentiera avgifter i propositionen Om socialtjänsten (prop. 1979/80:1 s. 547). I specialmotiveringen anfördes följande. *”För tjänster av detta slag som kommunen tillhandahåller har hittillsvarande rättsliga prövningar gett kommunerna rätt att ta ut differentierade avgifter, dvs. grundade på hjälptagarens ekonomiska villkor. Någon annan regel om principerna för individuellt bestämda avgifter än att de skall vara skäliga, har inte*

*ansetts böra ges i det här sammanhanget.*” Denna bedömning gjordes även vid införande av den nya socialtjänstlagen. I propositionen Ny socialtjänstlag (prop. 2000/01:80 s. 95) upprepas att kommuner enligt 35 § socialtjänstlagen (1980:620) har rätt att ta ut inkomstrelaterade avgifter.

Vad som inbegrips i begreppet skäliga avgifter får vid avsaknad av särskild reglering bedömas utifrån allmänna kommunalrättsliga principer såsom likställighetsprincipen. Denna princip som regleras i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) innebär att kommuner skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Av praxis på området följer att avgifter får differentieras efter en persons betalningsförmåga förutsatt att differentieringen sker efter objektiva och sakliga grunder och att självkostnadsprincipen inte åsidosätts (RÅ 1970 ref. 11 och RÅ 2001 ref. 71). Regeringen har i samband med ändringar av den nu aktuella avgiftsbestämmelsen i socialtjänstlagen behandlat frågan om vad som får anses rymmas i skälighetsrekvisitet och då anfört att avgifterna inte får vara så betungande att den enskilde avstår från att delta i verksamheten (prop. 1993/94:11 s. 50). I det lagstiftningsärendet gällde det avgifter inom barnomsorg som föreslogs omfattas av den nu aktuella avgiftsregeln. Regeringen anser att samma princip bör gälla vid fastställande av andra avgifter med stöd av denna bestämmelse, såsom avgift för färdiglagad mat. Att ta ut en låg avgift för färdiglagad mat av personer med låga inkomster utgör därmed i vissa fall sakliga skäl och kan därför inte anses strida mot likställighetsprincipen.

Frågan är då vilken möjlighet en kommun har att jämka en avgift i ett enskilt fall. I ett lagförslag som regeringen inhämtat Lagrådets yttrande över (dnr S2004/149/ST) föreslogs att om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall får avgiften för färdiglagad mat och annan liknande social tjänst inom äldre- och handikappomsorgen enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen jämkas. Syftet med förslaget var bland annat att i lag reglera kommuners möjlighet att jämka avgifter som inte omfattas av det s.k. högkostnadsskyddet och därmed undanröja den oklarhet som funnits om kommuners möjlighet att tillämpa jämkning i ett enskilt fall. Lagrådet anförde följande i sitt yttrande. *”I nuvarande lydelse av den aktuella paragrafen anges inte annat än att kommunen får ta ut skäliga avgifter för olika sociala tjänster enligt grunder som kommunen bestämmer och att avgiften inte får överstiga kommunens självkostnader. Denna reglering betyder att avgiftsuttag förutsätts ske i enlighet med en av kommunfullmäktige beslutad taxa, efter vilken avgift sedan debiteras i det enskilda fallet. Kommunen har frihet att utforma sina taxebestämmelser inom angivna ram, dock under förutsättning att kommunallagens regler iakttas*”. Lagrådet anförde även att det inte är konsekvent att ta in en allmänt hållen lagregel om jämkning i enskilt fall utan att frågan hellre bör ställas om behovet av jämkning inte borde tillgodoses genom att respektive kommun väljer att bygga ut sina taxebestämmelser med jämningsregler.

Med anledning av Lagrådets bedömning finner regeringen inte anledning att gå vidare i den delen.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att följa och utvärdera de nya bestämmelserna om avgifter. Uppdraget är flerårigt och sträcker sig fram till den 31 mars 2007. Den första rapporten som överlämnades till regeringen den 17 mars 2003 (dnr S2003/2799/ST) bygger på en enkätstudie, en genomgång av frågeställningar om reformen som inkommit till Socialstyrelsen samt en analys av alla länsrätts- och kammarrättsdomar som meddelats under perioden 1 juli–31 december 2002.

Rapporten visar att avgiftsreformen i stort fått avsedd verkan och att måluppfyllelsen är god. Av rapporten framgår bland annat att antalet personer som befriats från hemtjänstavgift ökat kraftigt, från 14 till 34 procent. Detta som en effekt av avgiftsreformens bestämmelser om förbehållsbelopp och om hur kommunerna skall beräkna den enskildes avgiftsgrundade inkomst.

När det gäller avgiften för färdiglagad mat i ordinärt boende framgår av rapporten att mediankostnaden var 40 kr/måltid i januari 2003 vilket är en något högre avgift än i juni 2002. Höjningen följer i de flesta fall konsumentprisindex. Mediankostnaden för mat i särskilt boende var 2 400 kr per månad i januari 2003 och före avgiftsreformen var även detta belopp något lägre. Innan avgiftsreformen var det relativt vanligt att kommunerna tillämpade ”helinackorderingsavgift”, dvs. i avgiften ingick omvårdnad, boende och mat. Uppgifter från SCB:s studier om hushållens ekonomi (HEK) tyder på att ca 61 000 personer bodde i särskilda boende former med heldygnsvård år 1999 – nästan hälften av alla i särskilt boende. Av dessa betalade 8 000 personer (13 procent) en helinackorderingsavgift som inkluderade vård, omsorg, kost och hyra och ca 15 000 personer (25 procent) en avgift som inkluderade vård, omsorg och kost. De sistnämnda betalade hyran separat. De kommuner som hade separata avgifter för mat satte vanligen ned denna om den boendes avgiftsgrundande inkomst understeg det av kommunen fastställda förbehållsbeloppet.

De nya bestämmelserna har enligt Socialstyrelsens bedömning inneburit ett kraftigt incitament för att dela upp helinackorderingsavgiften i tre olika poster, hemtjänstavgift, hyra och matavgift. Av förarbetena framgår att kommunen kan välja att lägga in avgiften för färdiglagad mat i hemtjänsttaxan. Kommunen får dock sammanlagt inte ta ut mer i avgift än nivån på avgiftstaket (1 572 kr/månad) men kan då istället sänka den enskildes förbehållsbelopp. Rapporten pekar på att samtliga kommuner, som tidigare tillämpade någon av de nämnda varianterna av inackorderingsavgift, nu lägger avgiften för färdiglagad mat utanför hemtjänstavgiften.

Reglerna om höjning av förbehållsbeloppet är gynnsamt för vissa personer som köper färdiglagad mat från kommunen men för vissa låginkomsttagare är de nya reglerna sämre än tidigare. Det gäller personer som har lägre inkomster än nivån på förbehållsbeloppet. Enligt Socialstyrelsens rapport ”jämkar” nästan en tredjedel av kommunerna matavgiften i särskilt boende. Dock har många kommuner upphört att jämkas eftersom de anser att det strider mot kommunallagens likställighetsprincip. Socialstyrelsen har i Meddelandeblad nr 9/2002 uppmärksammat att lagen inte ger någon vägledning på denna punkt och att det

inte finns någon rättspraxis som klargör om kommunallagens bestämmelser om likställighet hindrar kommunerna att differentiera matavgiften utifrån den enskildes betalningsförmåga.

Skr. 2003/04:172

### 3 Regeringens bedömning

**Regeringens bedömning:** En utredare bör få i uppdrag att lämna förslag på hur avgifter för färdiglagad mat skall kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt inom kommunernas äldre- och handikappomsorg. Utredaren skall vid förslaget utforma utgå från att den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som framgår under avsnitt 2.2 omfattas avgiften för färdiglagad mat både av högkostnadsskyddet (distribution och uppvärmning i hemmet) och av avgiftsbestämmelsen i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (råvaror och tillagning i storkök). Lagrådet uttalade i sitt yttrande (se avsnitt 2.2) att *”det inte genomgående ter sig alldeles enkelt att i praktisk avgiftshantering göra klar åtskillnad mellan vad som ingår i respektive faller utanför hemtjänstbegreppet i situationer då färdiglagad mat tillhandahålls omsorgstagarna genom kommunens försorg”*. Förutom en förenkling av avgiftssystemet anser regeringen att det finns behov av att ha en reglering som innebär att den enskildes betalningsförmåga beaktas vid fastställande av avgiften för färdiglagad mat. Regeringen har därför för avsikt att tillsätta en utredare som får i uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat skall kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt inom kommunernas äldre- och handikappomsorg. Utredaren skall vid förslaget utforma utgå från att den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 juni 2004

Närvarande: statsrådet Engqvist, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Andnor, Nuder, Johansson, Björklund

Föredragande: statsrådet Andnor

---

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:172 Jämkning av avgift för färdiglagad mat och andra sociala tjänster