

Lagrådsremiss

Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 oktober 2009

Maria Larsson

Marianne Jenryd
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ett tillägg till 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad 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 mars 2010.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Ekonomisk behovsprövning av bistånd	5
4.1	Kort bakgrund till behovet av lagändring	5
4.2	Gällande rätt.....	7
4.2.1	Aktuella bestämmelser	7
4.2.2	Aktuell rättspraxis	8
4.2.3	Närmare om biståndsparagrafen.....	10
4.2.4	Närmare om avgiftsbestämmelserna	13
4.3	Överväganden	17
5	Konsekvenser.....	27
6	Ikraftträdande.....	28
7	Författningskommentar.....	28
Bilaga 1	Lagförslag i skrivelsen Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (Ds 2009:18).....	30
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser (Ds 2009:18).....	31

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

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

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 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.

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 *skall* genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet *skall* utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2010.

3 Ärendet och dess beredning

I skrivelsen Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (Ds 2009:18) föreslås ett tillägg till 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, så att det tydligt framgår att ekonomiska behovsprövningar av annat bistånd än ekonomiskt bistånd inte får göras om kommunens rätt att ta ut avgifter för den ifrågavarande insatsen regleras i 8 kap. SoL. Det lagförslag som lades fram i skrivelsen finns i *bilaga 1*. Skrivelsen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remisstrenderna finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2009/3922/ST).

4 Ekonomisk behovsprövning av bistånd

4.1 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 den tidigare 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 ekonomisk 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 kom till står knappast i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. En övergång till att bevilja bistånd endast efter en ekonomisk behovsprövning skulle medföra en återgång till en ordning 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 dock en frivillig möjlighet att ge bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL. I den bestämmelsen ställs inget krav på ekonomisk behovsprövning upp. Den kommun som så önskar skulle alltså i vissa fall kunna fortsätta att på frivillig basis ge bistånd på samma sätt som tidigare, dvs. utan ekonomisk behovsprövning, i de fall det ifrågavarande biståndet avser annat än ekonomiskt bistånd. Att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL är 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 det 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 begränsats, 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 vad gäller 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 kan få enligt 4 kap. 2 § SoL och under vilka förutsättningar det sker är helt beroende av i vilken kommun han eller hon bor. Det är därför inte lämpligt att låta enskildas grundläggande behov, t.ex. behovet av hemtjänstinsatser, vara beroende av de olika kommunernas bedömningar enligt 4 kap. 2 § på det sätt de skulle bli om ekonomiska behovsprövningar av sådana insatser enligt 4 kap. 1 § gjordes.

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.

4.2 Gällande rätt

4.2.1 Aktuella bestämmelser

Biståndsparagrafen

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad 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.

I 4 kap. 1 § SoL, biståndsparagrafen, stadgas enskildas rätt till bistånd enligt SoL. Inga begränsningar finns när det gäller 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.

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 i fråga om 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.

4.2.2 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 förmåga 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. Den tidigare meddelade domen, RÅ 2005 ref. 51, som inte är lika generell till sin karaktär som den senare meddelade domen, förlorar därför i aktualitet på grund av den senare meddelade domen.

4.2.3 Närmare om biståndsparagrafen

Socialtjänstlagen (2001:453), förkortad 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 avhjälpel vardbehovet. 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 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 skäliga 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 Rätten till bistånd inom socialtjänsten (SOU 1993:30) 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 noterades 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. anfördes 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 framskyttat 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), förkortad 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.

Uttalandet i propositionen Ny socialtjänstlag (prop. 2000/01:80) visar på i sammanhanget intressanta omständigheter. Vid tidpunkten uppfattades det uppenbarligen som ett nytt fenomen 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.

4.2.4 Närmare om avgiftsbestämmelserna

Allmänt om avgifter

Kommunerna har ofta rätt att inom ramen för sin kompetensliga 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. det totala 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. Om en underårig genom socialnämndens försorg fick vård i ett annat hem än det egna, var föräldrarna dock skyldiga att i skälig utsträckning delta i kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskrev. 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.

Socialutskottet föreslog dock en annan utformning av de föreslagna bestämmelserna. Beträffande 35 § uttalade utskottet att det inte hade något att invända 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 bet. SoU

1979/80:44 s. 84–85. Socialutskottet föreslog därför att paragrafen skulle få en annan lydelse än den regeringen föreslagit. Första stycket kom då 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 avgiftsbestämmelserna 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 maxtaxan, 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 förvärsaktiva period i livet bidragit med stora skatteinbetalningar 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 demokrati-fråga. Inte bara yngre, friska och förvärsarbetande 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 inkomstlagen. Här utgör de äldre kvinnorna en dominerande grupp. Förslagen om högkostnadsskydd har betydelse främst för personer som i dag betalar höga eller mycket höga avgifter för sin vård och omsorg, vanligen personer i högre inkomstlagen. Förslaget om regler för beräkning av avgiftsunderlag 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 innebar 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 ordinarie 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 avgiftsättningen 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.

4.3 Överväganden

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

Förslaget i skrivelsen: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Följande instanser har förklarat sig tillstyrka, instämma i, ställa sig positiva till eller inte ha något att erinra mot förslaget. *Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Socialstyrelsen, Statskontoret, Stockholms kommun, Linköpings kommun, Jönköpings kommun, Markaryds kommun, Borlänge kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Habo kommun, Tierps kommun, Gävle kommun, Enköpings kommun, Pensionärernas Riksorganisation PRO och Almega. Västerås kommun* anser att den tillämpning som hittills varit rådande, det vill säga att ekonomisk behovsprövning av en biståndsinsats i huvudsak endast ska göras i fråga om ekonomiskt bistånd, ska gälla även fortsättningsvis, men att frågan bör utredas i ett bredare sammanhang. *Socialstyrelsen* vill särskilt lyfta fram betydelsen av att genom en effektiv tillsyn kunna kontrollera kvaliteten på sociala tjänster. Tillsynen är en del av skydds nätet för den enskilde och ska fänga upp fel och brister. Om kommunerna skulle börja ekonomiskt behovspröva andra sociala tjänster än ekonomiskt bistånd innebär det att personer med betalningsförmåga skulle vara hänvisade till rent privata alternativ t.ex. i fråga om äldreboenden. Eftersom det då inte är fråga om socialtjänst, vare sig offentligt eller enskilt bedriven sådan, skulle de vara hänvisade till verksamhet som helt faller utanför det skydds nätet som socialtjänstlagens bestämmelser om kvalitet och tillsyn utgör. Personer med funktionsnedsättning, äldre personer eller andra personer med behov av stöd och hjälp har ofta svårare att föra sin egen talan. Därför anser Socialstyrelsen inte att en sådan ordning, där personer

hänvisas till verksamhet utanför socialtjänstlagens bestämmelser om kvalitet och tillsynsmyndighetens kontroll, kan anses tillfredställande.

Göteborgs kommun, Sala kommun, Västerås kommun, Malmö kommun, Botkyrka kommun och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar att frågan bör utredas ytterligare – i ett större sammanhang vid en översyn av socialtjänstlagen i dess helhet eller i vart fall tillsammans med andra frågor. Som exempel kan nämnas att flera av dem anser att förhållandet mellan biståndsinsatser och ersättning från trafikförsäkringen bör ses över. Vissa av dem förordar en parlamentarisk utredning. Malmö kommun uttalar att grundprincipen beträffande ekonomiska behovsprövningar är angelägen att slå fast, men att det inte finns någon entydig definition av begreppet ”annan liknande social tjänst” och att oklarheter därför kan uppstå beträffande vilka insatser som får genomgå ekonomisk behovsprövning. Malmö kommun ställer sig något tveksam till om avgiftsbestämmelserna är helt lämpade att utgöra grund för avgränsningar av något så grundläggande som behovsbedömningar.

Följande instanser efterfrågar ett förtydligande av under vilka omständigheter som bistånd till spelmissbrukare ges. *Statskontoret, Sala kommun, Västerås kommun, Malmö kommun, Botkyrka kommun och SKL*. SKL menar att kommunerna inte har någon särskild skyldighet att arbeta förebyggande för spelmissbrukare eller att tillhandahålla behandling för spelmissbrukare. En ansökan om bistånd till spelmissbrukar-behandling ska behandlas som en ansökan om ekonomiskt bistånd till sådan behandling. Då det är fråga om ekonomiskt bistånd ska alltid en prövning av den enskildes ekonomi göras.

Socialstyrelsen vill peka på bestämmelsen i 8 kap. 1 § SoL som möjliggör att kommunen får, 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. Bestämmelsen möjliggör dock inte att kommunen kan ta ut avgift av den som får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller boende i ett familjehem för andra former av missbruk, t.ex. spelmissbruk. Socialstyrelsen kan inte finna några skäl för att behandla ovanstående situationer olika.

Skälen för regeringens förslag

Praxis och lagstiftarens avsikt

Både Socialtjänstkommittén (SOU 1993:30) och Regeringsrätten (2008 ref. 38) har framhållit den bristande vägledning förarbetena 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 i dag 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 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 reglerades 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 gett bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL eller dess föregångare utan att göra ekonomiska behovsprövningar, i många fall 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 dittills inte gjorts – då hade den enskilde nämligen i många fall själv fått bekosta insatsen på den privata marknaden och något avgiftsuttag 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 kompenseras för de ökade kostnader maxtaxan förväntades medföra, men eftersom kommunernas 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 förvärvsarbete 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 olikheter 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 LSS 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.

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, jfr avsnitt 4.2.4. 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 anlitan­de 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.

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 om kommunens möjlighet att ta ut avgift för den begärda insatsen regleras i 8 kap. SoL. Avgörande ska således vara om rätten att ta ut avgift är reglerad i 8 kap. SoL, inte om det i det enskilda fallet föreligger en rätt för kommunen enligt 8 kap. SoL att ta ut avgift eller inte, eller om kommunen väljer att avstå från att ta ut avgift trots att det finns en rätt att göra det. Regleringar av rätten att ta ut avgift finns i 8 kap. 1 och 2 §§ SoL.

Särskilt om missbruk

Enligt 3 kap. 7 § SoL ska socialnämnden arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel och ska genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälp­möjligheter som finns. Enligt 5 kap. 9 § SoL ska socialnämnden aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

Regeringsrätten har i RÅ 2005 ref. 51 funnit att bestämmelserna i 3 kap. 7 § och 5 kap. 9 § SoL inte omfattar missbruk av annat än alkohol och andra beroendeframkallande medel.

I SoL kan en enskild härleda rättigheter endast ur 4 kap. 1 §. En enskild kan således inte härleda några rättigheter ur 3 kap. 7 § eller 5 kap. 9 § SoL. De ifrå­gavarande bestämmelserna innehåller därför, i likhet med andra bestämmelser i de båda kapitlen, närmare redogörelser för eller påminnelser om att socialnämnderna har vissa skyldigheter. Ofta har dessa bestämmelser förts in för att uppmärksamma en åtgärd eller en

grupp människor som regeringen och riksdagen ansett särskilt viktiga att lyfta fram, t.ex. människor med funktionshinder och brottsoffer. Att dessa åtgärder eller grupper särskilt lyfts fram i SoL medför dock inte att socialnämnderna saknar skyldigheter gentemot enskilda ifråga om andra åtgärder eller grupper än de som uttryckligen nämnts, eller att dessa enskilda inte har rätt att få sina behov uppfyllda enligt 4 kap. 1 §.

Kommunen har enligt 2 kap. 2 § det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Varken den enskildes behov eller vilket stöd och hjälp som ska ges är begränsat på något sätt, även om kommunens ansvar kan sägas vara subsidiärt i förhållande till både den enskildes eget ansvar och andra huvudmäns ansvar. Även om socialnämnderna beträffande bl.a. spelmissbruk inte är skyldiga att arbeta förebyggande enligt 3 kap. 7 § SoL eller aktivt sörja för att missbrukare får hjälp och vård i enlighet med 5 kap. 9 § har socialnämnderna därför ändå skyldighet att på lämpliga sätt stödja och hjälpa de spelmissbrukare som behöver 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. Med ”sin livsföring i övrigt” avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. En uttömmande uppräkningslista är inte möjlig utan paragrafen omfattar såväl alla behov som alla åtgärder. Socialnämndens ansvar och de enskildas rättigheter är inte begränsade på ett sådant sätt att något behov faller utanför, alltså inte heller t.ex. en spelmissbrukares behov av behandling mot sitt missbruk. Att socialnämnderna enligt 3 kap. 7 § och 5 kap. 9 § har vissa särskilt reglerade skyldigheter ifråga om missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel påverkar inte detta. Socialnämndernas skyldigheter enligt 3 kap. 7 § och 5 kap. 9 § SoL ändras eller utvidgas inte till andra områden som t.ex. spelmissbruk enligt det förslag regeringen nu lägger fram.

Beträffande spelmissbruk finns det alltså i SoL inte någon särskild bestämmelse som förpliktigar socialnämnden att arbeta förebyggande och att ägna sig åt uppsökande verksamhet för att nå spelmissbrukare. När en enskild själv vänder sig till socialnämnden för att få hjälp mot sitt missbruk kan det dock konstateras att socialnämnden därigenom uppmärksammas på att denne kan behöva hjälp och att socialnämnden genom detta kan få en skyldighet att vidta åtgärder, jfr 2 kap. 2 § och 11 kap. 1 § SoL.

En enskild som ansöker om en biståndsinsats för att motverka spelmissbruk har rätt att få sin ansökan prövad på samma sätt som vid en ansökan om andra insatser. Naturligtvis kan en enskild också ansöka om ekonomiskt bistånd för att själv köpa insatser i form av t.ex. behandling mot spelmissbruk. En sådan ansökan kan ekonomiskt behovsprövas på samma sätt som andra ansökningar om ekonomiskt bistånd. Om socialnämnden finner att den enskilde är berättigad till bistånd är det dock ofta ändamålsenligare att nämnden erbjuder bistånd i form av en behandlingsinsats än att den betalar ut en större summa pengar för att den

enskilde spelmissbrukaren själv ska kunna köpa den behandling han behöver. Såvitt framkommit har socialnämnderna i praktiken också valt att själva sluta avtal med bl.a. behandlingshem om tillgång till platser och att själva bekosta behövliga insatser mot spelmissbruk i stället för att betala ut ekonomiskt bistånd för att låta spelmissbrukare själva betala för den vård de behöver.

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 behov av och rätt till insatsen. Föredrar den enskilde att betala den dyrare avgiften i stället 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 har faktiskt 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 eller för att få vård mot spelmissbruk. Även om den enskilde är i behov av bistånd för städning av hemmet eller vård 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. Att tjänsten som sådan beviljas enligt SoL är en förutsättning för att kvalitets- och tillsynsbestämmelserna i SoL ska bli tillämpliga. Att kvalitets- och tillsynsbestämmelser finns är inte minst viktigt ifråga om behandlingsinsatser mot missbruk av olika slag.

Vikten av tillsyn

Som Socialstyrelsen särskilt lyft fram i sitt remissyttrande är möjligheten att genom en effektiv tillsyn kunna kontrollera kvaliteten på sociala tjänster av mycket stort värde för enskildas trygghet. Enligt SoL ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet och för utförandet av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Detta gäller både offentlig och enskild verksamhet inom socialtjänsten. Det saknar i detta avseende därför betydelse om verksamheten drivs av kommunen i egen regi eller om den drivs som enskild verksamhet och kommunen upphandlat den. För dessa verksamheter gäller även krav på dokumentation.

Om kommunerna skulle börja ekonomiskt behovspröva sociala tjänster skulle det dock medföra att personer med betalningsförmåga blir hänvisade till privata alternativ, t.ex. i fråga om äldreboenden. Eftersom det då inte anses vara fråga om socialtjänst, vare sig offentligt eller enskilt bedriven sådan, skulle de vara hänvisade till verksamhet som helt faller utanför det skyddsnet som socialtjänstlagens bestämmelser om kvalitet, tillsyn och dokumentation utgör. Regeringen vill understryka att det finns privat verksamhet av hög kvalitet. I privat verksamhet är förutsättningarna för det allmänna att fånga upp fel och brister dock alltså betydligt sämre än i fråga om liknande insatser som ges med stöd av SoL. Enskilda som har behov av t.ex. särskilt boende eller hemtjänstinsatser befinner sig ofta i en särskilt utsatt situation och har inte alltid god förmåga eller möjligheter att tillvarata sina rättigheter och intressen, oavsett om de har ekonomiska möjligheter att själva betala för insatsen och förmåga att själva köpa den eller inte. Det är enligt regeringens mening inte tillfredsställande att en grupp enskilda i behov av stöd och hjälp från andra skulle helt falla utanför det skyddsnet som bestämmelserna om kvalitet och dokumentation samt den genomförda tillsynen medför.

Särskilt om förhållandet till avgiftsuttag och kommunernas finansiering, behovet av ytterligare utredning m.m.

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.

I domen RÅ 2005 ref. 51 fann Regeringsrätten att socialnämnderna ifråga om spelmissbruk kunde göra ekonomiska behovsprövningar av om rätt till bistånd mot spelmissbruket föreligger. Det förslag som nu lagts fram medför dock att möjligheterna att göra ekonomiska behovsprövningar även i sådana fall undanröjs. 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 kan bekosta insatserna på annat sätt än genom bistånd. Förslaget kan därför inte antas medföra några ökade kostnader för kommunerna i denna del.

Socialstyrelsen pekar i sitt remissvar särskilt på att bestämmelsen i 8 kap. 1 § SoL medför att kommunernas möjligheter att ta ut ersättning för uppehållet för den som vårdas i hem för vård eller boende eller familjehem skiljer sig åt beroende på om vården avser missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel, eller om den avser t.ex. spelmissbruk. Regeringen anser att det finns anledning att se över innehållet inte bara i denna bestämmelse utan även i flera av de bestämmelser som andra remissinstanser särskilt pekat på. Detta kan dock inte göras inom ramen för denna lagrådsremiss. Syftet med denna lagrådsremiss är endast att i 4 kap. 1 § SoL tydligt föra in en reglering som motsvarar intentionerna med bestämmelsen och den praxis som ansågs råda fram till Regeringsrättens domar. Förslaget är därför begränsat på samma sätt. De andra frågorna får i stället ses över i annan ordning och med ett bredare anslag än det nu förevarande.

Domen i RÅ 2008 ref. 38 meddelades av Regeringsrätten i slutet av september 2008. Socialnämnderna har ännu inte hunnit inrätta sig efter den. När skrivelsen Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (Ds 2009:18) togs fram fanns dock uppgifter om att vissa kommuner höll på att ta fram ansökningsblanketter för annat än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § där den enskilde, i enlighet med Regeringsrättens dom, bl.a. skulle redogöra för sin förmåga att själv kontakta enskilda utförare på den privata marknaden.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anför att det enligt SKL:s uppfattning under lång tid förekommit att kommuner tagit hänsyn till den ekonomiska situationen vid behovsbedömning i ärenden där den enskilde ansöker om sådana tjänster som även tillhandahålls i det privata näringslivet. SKL är därför tveksamt till skrivelsens beskrivning att det varit en ”rådande allmän mening” att ekonomiska hänsyn inte får tas vid

prövning av rätten till annat än ekonomiskt bistånd. SKL anför att frågan om förekomst av hänsynstagande av den enskildes ekonomi vid prövning av rätten till bistånd i form av städning och inköp av dagligvaror kartlades senast av Socialstyrelsen 2003. Någon kartläggning av omfattningen av detta förfarande i dagsläget har dock inte gjorts varvid kunskap saknas om hur vanligt förekommande det är.

Även tio kommuner, *Stockholms kommun, Linköpings kommun, Jönköpings kommun, Markaryds kommun, Västerås kommun, Borlänge kommun, Umeå kommun, Malmö kommun, Gävle kommun* och *Enköpings kommun*, får sägas beröra denna fråga. Alla tio instämmer dock i skrivelsens bedömning i denna del, eller anför att förslaget endast innebär en rättslig reglering av redan etablerad praxis, uppger att de delar synen på skälen för förändring i skrivelsen eller framhåller att de aldrig gjort någon ekonomisk behovsprövning av annat än ekonomiskt bistånd.

Utöver SKL:s inte närmare preciserade påstående har det till regeringen inte framkommit något som tyder på att det förekommit ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd i större utsträckning än som redan redogjorts för i denna lagrådsremiss. De kommuner som berört ämnet menar att det inte förekommit och tillsynsmyndigheterna har inte heller uppmärksammat att sådana prövningar skulle ha förekommit. Mot denna bakgrund delar regeringen skrivelsens bedömning i denna del.

Med tanke på att Regeringsrättens dom 2008 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.

5 Konsekvenser

I enlighet med den s.k. finansieringsprincipen ska kommuner och lands-ting 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. I stället 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.

Den föreslagna regleringen medför inte att spelmissbruk jämföras med alkoholmissbruk i socialtjänstlagens mening och kommunerna ges inget

utökat ansvar för att arbeta t.ex. förebyggande mot spelmissbruk. I praktiken befinner sig den som är i behov av insatser mot spelmissbruk oftast i en sådan ekonomisk situation att han eller hon inte själv kan tillgodose behovet av insatser. Några ökade kostnader uppstår därmed inte för kommunerna.

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 4.3).

6 Ikraftträdande

De remissinstanser som berört frågan om ikraftträdande, *Markaryds kommun* och *Gävle kommun*, framhåller vikten av ett skyndsamt 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. Detta trots att det 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 mars 2010.

7 Författningskommentar

4 kap.

1 §

Överväganden finns i avsnitt 4.3.

Genom det nya *andra 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. socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Avgörande är således om rätten att ta ut avgift är reglerad i 8 kap. SoL, inte om det i det enskilda fallet föreligger en rätt för kommunen enligt 8 kap. SoL att ta ut avgift eller inte, eller om kommunen väljer att avstå från att ta ut avgift trots att det finns en rätt att

göra det. Regleringar av rätten att ta ut avgift finns i 8 kap. 1 och 2 §§ SoL. En redogörelse för vad som sagts i förarbetena till 8 kap. 1 och 2 §§ SoL finns i avsnitt 4.2.4.

I *tredje stycket*, som hittills utgjort andra stycket, görs endast redaktionella ändringar i paragrafen.

Lagförslag i skrivelsen Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (Ds 2009:18)

Bilaga 1

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

Häri genom 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 eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

Remissinstanser: Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg, Regelrådet, Socialstyrelsen, Statskontoret, Handisam, Stockholms kommun, Östhammars kommun, Linköpings kommun, Motala kommun, Jönköpings kommun, Markaryds kommun, Karlskrona kommun, Helsingborgs kommun, Göteborgs kommun, Hörby kommun, Karlstads kommun, Ljusnarsbergs kommun, Örebro kommun, Sala kommun, Västerås kommun, Borlänge kommun, Härjedalens kommun, Umeå kommun, Lycksele kommun, Kiruna kommun, Malmö stad, Botkyrka kommun, Kalmar kommun, Habo kommun, Vetlanda kommun, Ystad kommun, Tierps kommun, Gävle kommun, Enköpings kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Föreningen Sveriges socialchefer, Pensionärernas Riksorganisation PRO, Riksförbundet PensionärsGemenskap RPG, Handikappförbunden HSO, Nätverket mot socialt utanförskap, Almega, Vårdföretagarna, Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte samt Famna.