

# Regeringens proposition

## 2000/01:149

Avgifter inom äldre- och handikappomsorg

Prop.  
2000/01:149

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 juli 2001

*Göran Persson*

*Lars Engqvist*  
(Socialdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ett högkostnadsskydd införs för avgifter för äldre- och handikappomsorg i form av en högsta avgift för hemtjänst, dagverksamhet och avgifter för kommunal hälso- och sjukvård samt en högsta avgift för bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av 12 kapitlet jordabalken (hyreslagen). Det högsta beloppet för hemtjänst, dagverksamhet och avgifter för kommunal hälso- och sjukvård anges i en viss andel av prisbasbeloppet och motsvarar i 2001 års prisnivå 1 476 kronor per månad och för bostad i särskilt boende 1 537 kronor per månad. Syftet med högkostnadsskyddet är att säkerställa att den enskilde skyddas mot allt för höga avgifter. Reglerna om högsta avgift införs i socialtjänstlagen (2001:453).

Reglerna om förbehållsbelopp i socialtjänstlagen vid bestämmande av avgift för äldre- och handikappomsorg preciseras. I socialtjänstlagen anges ett lägsta belopp (minimibelopp) som den enskilde som betalar avgift skall ha rätt att förbehålla sig av sina egna medel. Beloppet skall täcka den enskildes normala levnadskostnader, förutom boendekostnaden. Beloppets nivå anges som andel av prisbasbeloppet och innebär i 2001 års prisnivå 3 979 kronor per månad för ensamstående och 3 333 kronor för var och en av sammanlevande makar och sambor. Nivån föreslås vara densamma som den som gäller vid beräkning av särskilt bostadstillägg enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Samma nivå föreslås även gälla vid beräkning av äldreförsörjningsstöd enligt av regeringen tidigare beslutad proposition (prop. 2000/01:136). Under vissa förutsättningar skall kommunen fastställa minimibeloppet till en högre nivå. I vissa speciella fall ges kommunerna möjlighet att fastställa beloppet till en lägre nivå. Den enskilde skall utöver detta belopp förbehållas medel för sin boendekostnad.

Vidare föreslås att det i socialtjänstlagen regleras vilka inkomstslag som skall ingå i underlaget för bestämmande av förbehållsbelopp och avgift. Avgiftsunderlaget skall beräknas i huvudsak på samma sätt som vid inkomstberäkningen enligt förslaget till lag om bostadstillägg till pensionärer m.fl. (prop. 2000/01:140). Syftet med regleringen är att ange en yttersta ram för beräkningen av avgiftsunderlaget. Kommunerna har dock möjlighet att beräkna avgiftsunderlaget på ett sätt som är mer förmånligt för omsorgstagarna.

Det föreslås även att det införs regler som gör det möjligt att överklaga individuella beslut enligt socialtjänstlagen som rör avgifternas storlek genom förvaltningsbesvär.

Reglerna om högkostnadsskydd, förbehållsbelopp och överklagande genom förvaltningsbesvär föreslås träda ikraft den 1 juli 2002. Reglerna om beräkning av avgiftsunderlag föreslås träda ikraft den 1 januari 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	2
2	Lagtext .....	2
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	2
2.2	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) .....	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor .....	12
3	Ärendet och dess beredning .....	13
4	Utgångspunkter för regeringens förslag .....	13
5	Avgifter inom äldre- och handikappomsorg – relevant lagstiftning .....	21
5.1	Regeringsformen .....	21
5.2	Kommunallagen (1991:900) .....	21
5.3	Socialtjänstlagen (2001:453) .....	22
5.4	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) .....	24
5.5	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade .....	25
5.6	12 kapitlet jordabalken (hyreslagen) .....	25
6	Kommunernas äldre- och handikappomsorg – en översikt .....	26
6.1	Äldre- och handikappomsorgens omfattning .....	26
6.2	Kommunernas taxesystem .....	27
6.3	Kommunernas förbehållsbelopp .....	32
6.4	Enskildas ekonomiska situation .....	34
7	Förbehållsbelopp .....	36
8	Högekostnadsskydd .....	42
9	Beräkning av avgiftsunderlag .....	47
10	Ändring av beslutad avgift .....	50
11	Överklagande .....	50
12	Ikraftträdande m.m. ....	52
13	Ekonomiska konsekvenser .....	52
14	Uppföljning och utvärdering .....	55
15	Författningskommentar .....	55
15.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	55
15.2	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) .....	62
15.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om homo- sexuella sambor .....	62
Bilaga 1	Sammanfattning av kommitténs förslag .....	63

Bilaga 2	Kommitténs lagförslag.....	72	Prop. 2000/01:149
Bilaga 3	Remissinstanser till kommitténs betänkande Bo tryggt – Betala rätt (SOU 1999:33) .....	82	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	83	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	90	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 juli 2001 .....	92	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2000/01:149

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 8 kap. 2 § och 16 kap. 3 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas sju nya paragrafer, 8 kap. 3–9 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***8 kap.**

## 2 §

För familjerådgivning, *hemtjänst*, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, *sådant boende som avses i 5 kap 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket* eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, *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* får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

*I fråga om avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och bostad i särskilt boende finns ytterligare bestämmelser i 3–9 §§.*

## 3 §

*Med prisbasbelopp avses i detta kapitel det prisbasbelopp som fastställs enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.*

## 4 §

*Med avgiftsunderlag avses den inkomst som den enskilde kan antas komma att få under de närmaste tolv månaderna, fördelad med lika belopp per månad.*

*Inkomsten skall beräknas med tillämpning av 21 § första stycket 1–3 och 5 lagen (2001:000) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. Som inkomst skall även*

*räknas särskilt bostadstillägg enligt 20 § samma lag och bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag. En kommun kan i sitt taxebeslut bestämma att inkomsten skall beräknas på ett sätt som är mer fördelaktigt för den enskilde.*

*I fråga om makar skall den enskildes inkomst anses utgöra hälften av makarnas sammanlagda inkomster.*

#### 5 §

*Den enskildes avgifter får*

*1. för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet,*

*2. för bostad i särskilt boende per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet.*

#### [2 § andra stycket]

*Avgifter för hemtjänst får inte, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnader och andra normala levnadskostnader. När avgifterna fastställs skall kommunen försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation.*

#### 6 §

*Avgifterna enligt 5 § får inte uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp). När avgifterna fastställs skall kommunen dessutom försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation. Om avgifterna baseras på den enskildes betalningsförmåga skall avgiftsunderlaget beräknas enligt 4 §.*

#### 7 §

*Kommunen skall bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimi-*

*belopp. Boendekostnaden skall beräknas för sig och läggas till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som anges i 5 § skall dock inget förbehåll göras.*

*Minimibeloppet skall, om inte annat följer av 8 §, alltid per månad utgöra lägst en tolfedel av*

- 1. 1,294 gånger prisbasbeloppet för ensamstående, eller*
- 2. 1,084 gånger prisbasbeloppet för var och en av sammanlevande makar och sambor.*

*Minimibeloppet enligt första stycket skall täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, TV-avgift, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.*

#### 8 §

*Kommunen skall höja minimibeloppet i skälig omfattning om den enskilde på grund av särskilda omständigheter varaktigt har behov av ett inte oväsentligt högre belopp än det som anges i 7 § andra stycket.*

*Kommunen får minska minimibeloppet i skälig omfattning om den enskilde inte har en kostnad för en sådan post som anges i 7 § tredje stycket därför att*

- 1. kostnaden ingår i avgiften för hemtjänst och dagverksamhet,*
- 2. kostnaden ingår i avgiften eller hyran för bostad i särskilt boende, eller*
- 3. posten tillhandahålls kostnadsfritt.*

#### 9 §

*Kommunen skall ändra en avgift om något förhållande som påverkar avgiftens storlek har ändrats. Avgiften får ändras utan föregående underrättelse, om ändringen beror på förändringar i*



*prisbasbeloppet.*

*En ändring av avgiften skall gälla från och med månaden efter den månad då anledning till ändring har uppkommit. En ändring av avgiften skall dock gälla från och med den månad under vilken de förhållanden har uppkommit som föranleder ändringen, om förhållandena avser hela den månaden.*

## **16 kap.**

### **3 §**

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
- förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
- medgivande enligt 6 kap. 6 §,
- återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §, *eller*
- *samtycke enligt 6 kap. 14 §.*

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
- förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
- medgivande enligt 6 kap. 6 §,
- återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,
- samtycke enligt 6 kap. 14 §, *eller*
- *avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§.*

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003 i fråga om 8 kap. 4 § och i övrigt den 1 juli 2002.

2. I fråga om beslut enligt 8 kap. 2 § som meddelats före ikraftträdandet men som avser tid därefter skall de nya bestämmelserna tillämpas med avseende på tiden efter ikraftträdandet.

3. Ett överklagande av ett beslut enligt 8 kap. 2 § som fattats före den 1 juli 2002 skall prövas enligt paragrafens äldre lydelse i den del det avser tid före ikraftträdandet. För den del av beslutet som avser tid efter ikraftträdandet skall prövningen göras enligt de nya bestämmelserna.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Prop. 2000/01:149

Härigenom föreskrivs att 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 26 §<sup>2</sup>

Av patienter får vårdavgifter tas ut enligt grunder som landstinget eller kommunen bestämmer, i den mån inte annat är särskilt föreskrivet. Patienter som är bosatta inom landstinget respektive kommunen, liksom patienter som avses i 3 c §, skall därvid behandlas lika. Landstinget får dock för slutna vård fastställa avgiftsnivåer i olika inkomstintervall och besluta om vilka regler om nedsättning av avgiften som skall gälla. Högsta avgiftsbelopp för slutna vård är 80 kronor för varje vård dag.

Endast kommunen får ta ut vårdavgifter för sådan vård som den har betalningsansvar för enligt 2 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård. Detsamma gäller i fråga om sådan psykiatrisk långtidssjukvård med huvudsaklig omvårdnadsinriktning för vilken kommunen enligt 9 § samma lag har åtagit sig betalningsansvar.

Avgifter för vård enligt 18 §, för förbrukningsartiklar enligt 18 c § eller för sådan långtidssjukvård som en kommun har betalningsansvar för enligt 2 eller 9 § *lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård får inte, tillsammans med avgifter som avses i 8 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnader och andra normala levnadskostnader.* När avgifterna fastställs skall kommunen försäkra sig om att vårdtagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrade ekonomisk situation.

Avgifter för vård enligt 18 §, för förbrukningsartiklar enligt 18 c § eller för sådan långtidssjukvård som en kommun har betalningsansvar för enligt 2 eller 9 § *lagen om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård får, tillsammans med avgifter för hemtjänst och dagverksamhet enligt 8 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet. Avgifterna får dock inte uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp).* När avgifterna fastställs skall kommunen *dessutom* försäkra sig om att vårdtagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrade ekonomisk situation.

*Avgiftsunderlaget och förbehållsbeloppet skall beräknas med*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:567.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:461.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.
2. I fråga om beslut enligt 26 § tredje stycket som meddelats före ikraftträdandet men som avser tid därefter skall de nya bestämmelserna tillämpas med avseende på tiden efter ikraftträdandet.
3. Ett överklagande av ett beslut enligt 26 § tredje stycket som fattats före den 1 juli 2002 skall prövas enligt paragrafens äldre lydelse i den del det avser tid före den 1 juli 2002. För den del av beslutet som avser tid efter ikraftträdandet skall prövningen göras enligt de nya bestämmelserna.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om  
homosexuella sambor

Prop. 2000/01:149

Härigenom föreskrivs att punkten 19 i lagen (1987:813) om homosexuella sambor<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Om två personer bor tillsammans i ett homosexuellt förhållande, skall vad som gäller i fråga om sambor enligt följande lagar och bestämmelser tillämpas även på de homosexuella samborna:

-----  
18. lagen (1993:737) om bostadsbidrag,  
19. 8 kap. 2 § andra stycket      19. 8 kap. 6 § och 7 § andra  
socialtjänstlagen (2001:453),      stycket socialtjänstlagen (2001:453),  
20. 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),  
-----

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2001:463.

Regeringen beslutade den 2 oktober 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att dels analysera olika aspekter av socialtjänstlagens (1980:620) begrepp särskild boendeform, dels föreslå förändringar som leder till bättre samordning mellan författningar inom olika samhällsorgan med anknytning till det särskilda boendet. Utredaren skulle också belysa vissa avgiftsfrågor inom vård- och omsorgsområdet. Som särskild utredare utsågs riksdagsledamoten Mariann Ytterberg. I mars 1999 överlämnade utredaren betänkandet *Bo tryggt – Betala rätt* (SOU 1999:33) till regeringen. En sammanfattning av förslagen i betänkandet finns i *bilaga 1*. De lagförslag som lades fram i betänkandet finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S1999/2970/ST). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*.

I denna proposition behandlas de delar av betänkandet som rör avgifter inom äldre- och handikappomsorg. Övriga frågor i betänkandet bereds vidare inom Regeringskansliet.

Förslagen i denna proposition om ändringar i socialtjänstlagen avser dess lydelse enligt SFS 2001:453 (prop. 2000/01:80, bet. 2000/01:SoU18, rskr. 2000/01:259) om inget annat anges.

Förslagen i denna proposition har utformats i samarbete med Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 7 juni 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har följt Lagrådets förslag till justeringar. I övrigt har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexterna. Lagrådets synpunkter behandlas i kapitel 11 samt i författningskommentarerna.

### 4 Utgångspunkter för regeringens förslag

#### *Målen för äldrepolitiken*

Ett gemensamt ansvar för äldre personer i samhället är en självklar utgångspunkt i ett solidariskt samhälle. Äldres möjligheter till ett tryggt och gott liv är beroende av flera faktorer. Pensionerna skall ge ekonomisk trygghet. Aktiviteter inom kultur- och föreningsliv, arbetsliv och även andra delar av samhället skall bidra till att ge äldre ett innehållsrikt liv. Det skall vara möjligt att bo kvar i sin bostad så länge som möjligt, ha tillgång till ett gott socialt nätverk, delta och vara aktiv i samhällslivet. Äldreomsorgen skall ge stöd när den egna förmågan sviktar. Hälso- och sjukvården skall finnas tillgänglig när den behövs. Mångfalden av insatser och det faktum att flera huvudmän och andra aktörer ansvarar för eller på annat sätt påverkar äldres livsbetingelser präglar innehållet i och omfattningen av de nationella målen för äldrepolitiken. (jfr prop. 1997/98:113, bet. 1997/98:SoU24, rskr. 1997/98:307).

De nationella målen för äldrepolitiken innebär att äldre skall:

- kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag,
- kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende,
- bemötas med respekt, samt
- ha tillgång till god vård och omsorg.

### *Målen för handikappolitiken*

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken anges de värderingar som skall ligga till grund för samhällets insatser för funktionshindrade personer (prop. 1999/2000:79). Handlingsplanens titel Från patient till medborgare markerar att personer med funktionshinder är medborgare med samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Regeringen anser att samhället måste byggas med insikten om att alla människor är lika mycket värda, har samma grundläggande behov och skall behandlas med samma respekt, att mångfald berikar och att varje människa med sin kunskap och erfarenhet är en tillgång för samhället. Personer med funktionshinder skall ha samma möjligheter som andra personer att röra sig i samhället. Alla skall ha lika möjligheter att ta del av information och göra sig hörda. Alla skall ha lika möjligheter och skyldigheter att bidra till samhällets utveckling (jfr prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240).

De nationella målen för handikappolitiken är:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet, samt
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Det handikappolitiska arbetet skall särskilt inriktas på:

- att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,
- att förebygga och bekämpa diskriminering av personer med funktionshinder, samt
- att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

Arbetet med att genomföra de äldre- och handikappolitiska målen skall ske inom alla samhällssektorer, bl.a. inom vård och omsorg.

### *Åtgärder för äldre och funktionshindrade inom vård och omsorg*

Under 1990-talet har äldre och funktionshindrade personers situation inom vård och omsorg i många avseenden förbättrats bl.a. som ett resultat av de tre stora reformerna under detta decennium – Ädelreformen, Handikappreformen samt Psykiatrireformen (effekterna av dessa redovisas bl.a. i Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1996:2, 1997:4, 1999:1 respektive 2000:4).

Vid sidan av dessa stora reformer har många andra frågeställningar av betydelse för äldre och funktionshindrade personer belysts ingående, bl.a. inom ramen för ett antal statliga utredningar. Det gäller t.ex. frågor om

bemötande inom vård och omsorg där det funnits och alltjämt finns brister som drabbar såväl äldre som personer med funktionshinder (SOU 1997:170 samt SOU 1999:21). Inom sjukvården har bl.a. frågor om prioriteringar (SOU 1995:5 samt SOU 2001:8) samt patientinflytande (SOU 1997:154) varit särskilt prioriterade. Av betydelse för äldre och funktionshindrade personers situation inom vård och omsorg är också personalfrågor som belysts vid ett antal tillfällen (bl.a. Ds. 1999:44). I förlängningen av dessa och andra utredningar och studier har också reformer genomförts som på olika sätt syftat till att förbättra olika förhållanden för äldre och funktionshindrade personer inom vård och omsorg. Av stor betydelse för personer med funktionshinder är att tillgänglighetsfrågorna fått ökad uppmärksamhet, bl.a. inom ramen för den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Som ett led i detta arbete har riksdagen nyligen beslutat om ändringar i plan- och bygglagen (1987:10, jfr prop. 2000/01:48). Statliga satsningar har vidare skett bl.a. inom områdena habilitering och rehabilitering. Rätten till personlig assistans har vidgats så att den som har insatsen också har rätt att behålla den efter 65-årsdagen. Förslagen i regeringens proposition Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension (prop. 2000/01:96) antogs av riksdagen i juni 2001. På äldreområdet har bl.a. boendestandarden i de särskilda boendeformerna förbättrats. Vidare har den enskildes rättssäkerhet inom vård och omsorg stärkts samt situationen för anhöriga som vårdar äldre och personer med funktionshinder förbättrats. Nämnas bör också att Socialstyrelsen och länsstyrelserna har fått ökade resurser för att förstärka tillsynen inom äldre- och handikappomsorgen. Samtidigt har emellertid andelen äldre som får vård och omsorg minskat och i vissa fall har också äldre- och handikappomsorgens kvalitet försämrats till följd bl.a. av den ansträngda ekonomiska situation som många kommuner befunnit sig i under 1990-talet.

### *Solidarisk finansiering av vård och omsorg*

Regeringen anser att ett gott samhälle för alla åldrar med respekt för varje människas lika värde och rättigheter måste bygga på solidaritetens grund. I ett sådant samhälle blir det gemensamma ansvarstagandet för varje människas möjligheter att leva ett gott liv en sammanhållande kraft mellan generationerna och ett gemensamt mål för hela befolkningen. För att kunna leva upp till denna målsättning anser regeringen att samhället och dess utveckling måste vila på några självklara grundpelare, bl.a. tillgång till en god vård och omsorg som är solidariskt finansierad och styrd utifrån demokratiska principer.

Den solidariska finansieringen är grunden i ett välfärdssamhälle där var och en bidrar till vårdens och omsorgernas kostnader genom att betala skatt och får stöd och hjälp efter behov – oberoende av personlig ekonomi, social bakgrund, kön eller ålder. Den demokratiska kontrollen över vård och omsorg är nödvändig för att utvecklingen inom denna sektor skall kunna ske i enlighet med det allmännas intresse och med hänsyn till särskilt utsatta grupper. Regeringen utgår i sina förslag från att äldre- och handikappomsorgen även i fortsättningen skall vara solidariskt finansierad med skattemedel och tillgänglig efter behov och inte

köpkraft. Detta innebär bl.a. att avgifterna inte primärt skall användas som en finansieringskälla för verksamheten.

Solidaritetsprincipen har under decennier haft ett betydande genomslag inom såväl hälso- och sjukvården som äldre- och handikappomsorgen. Inom båda dessa sektorer sker finansieringen till helt övervägande del genom direkta och indirekta skatter. Landstingsskatten är den primära inkomstkällan inom hälso- och sjukvården. Staten bidrar – utöver det generella statsbidraget – med vissa medel bl.a. inom ramen för de s.k. Dagmaröverenskommelserna samt inom ramen för läkemedelsförmånen. Inom äldre- och handikappomsorgen är kommunalskatten den primära inkomstkällan. Därtill kommer bidrag från staten bl.a. via det generella statsbidragssystemet. Även specialdestinerade bidrag förekommer, framför allt inom handikappområdet. Avgiftsfinansieringsgraden inom äldre- och handikappomsorgen uppgår till cirka fem procent. Inom hälso- och sjukvården är avgifternas betydelse som finansieringsinstrument lägre. Såväl inom hälso- och sjukvården som äldre- och handikappomsorgen styrs tilldelningen av vård och omsorg i huvudsak enligt demokratiska principer. Privata entreprenörer utgör ett litet men ökande inslag inom båda sektorerna.

#### *Kommunernas avgifter för äldre- och handikappomsorg – omfattning och problem*

Avgifter (egenavgifter) förekommer inom såväl hälso- och sjukvården som äldre- och handikappomsorgen. Avgifterna inom dessa områden används dels som styrinstrument, dels som finansieringskälla.

Inom hälso- och sjukvården förekommer avgifter såväl inom sluten som öppen vård. Avgifter tas också ut för läkemedel. Högkostnadsskydd finns för öppen hälso- och sjukvård samt för läkemedel uppgående till 900 respektive 1 800 kronor under en tolv månadersperiod. Avgifterna inom hälso- och sjukvården är, med något undantag, inte inkomstrelaterade utan lika för alla. Avgifternas omfattning är i regel begränsade för den enskilde. I vissa landsting är barnsjukvården kostnadsfri.

Inom äldreomsorgen och de delar av handikappomsorgen som regleras i socialtjänstlagen förekommer avgifter på samma sätt som inom hälso- och sjukvården. Till skillnad från hälso- och sjukvården utgör inkomstdifferentierade avgifter inom äldre- och handikappomsorgen ett betydligt större inslag. Orsaken är främst att socialtjänstlagen (som reglerar villkoren för avgiftssättning inom äldre- och handikappomsorgen) ger huvudmännen andra möjligheter än hälso- och sjukvårdslagen (som reglerar villkoren för avgiftssättning inom hälso- och sjukvården) att fastställa grunderna för avgiftssättningen. Det är också en förklaring till att avgifterna har mindre betydelse som finansieringsinstrument inom hälso- och sjukvården jämfört med äldre- och handikappomsorgen.

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 om kommunerna endast till en liten del finansierar äldre- och handikappomsorgen via intäkter från egenavgifter så ökar förekomsten av inkomstrelaterade avgifter liksom progressiviteten i taxsystemen. Denna utveckling medför att allt fler personer som erhåller vård- och omsorgsinsatser får leva under knappa ekonomiska omständigheter, i vissa fall t.o.m. under nivån för försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen, när hänsyn tagits till de särskilda behov och kostnader som många omsorgstagare har. Särskilt utsatta är äldre ensamstående kvinnor med stora vård- och omsorgsbehov och låga pensionsinkomster. Möjligheterna för dessa omsorgstagare att på egen hand kunna ta sig ur denna situation är begränsade då flertalet inte kan påverka sina inkomster. I vissa fall kommer såväl äldre som personer med funktionshinder att vara hänvisade till en mycket låg levnadsnivå för resten av sina liv. Detta kan för den enskilde betyda allt ifrån något eller några år till i vissa fall årtionden.

Ett skäl till att en del äldre och funktionshindrade omsorgstagare i dag lever på en låg levnadsnivå är att de debiteras omsorgsavgifter som de inte har ekonomiskt utrymme att betala. Det beror bl.a. på att kommuner i vissa fall brister i sin utredning av enskildas faktiska inkomster och utgifter, vilket får till följd att den enskilde inte har medel kvar som täcker dennes personliga behov och normala levnadskostnader (förbehållsbelopp). Som exempel kan nämnas förbehållsbelopp på en nivå som är lägre än vad som skulle kunna utgå enligt reglerna om försörjningsstöd i socialtjänstlagen.

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

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

### *Avgifter ur ett äldre- och handikappolitiskt perspektiv*

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, be-

hålla och utveckla sociala kontakter, göra resor, förverkliga egna mål och ambitioner m.m. krävs en god och tryggad ekonomi. Det är också en jämlikhets- och demokratifråga. Inte bara yngre, friska och förvärvsarbetande skall ha förutsättningar att skapa sig en trygg och ordnad ekonomisk situation. Alla skall ges förutsättningar att uppnå goda ekonomiska levnadsvillkor, men för att detta mål skall kunna uppfyllas krävs gemensamma insatser över generationsgränserna. För äldre i behov av vård och omsorg är rimliga avgifter många gånger av stor betydelse för möjligheterna att leva ett liv i trygghet och oberoende. För dem som ännu inte har behov av vård och omsorg kan trygghet på ålderdomen vara att veta att om sådana behov uppstår så finns tydliga bestämmelser och regler om vilka avgifter som får tas ut och vilka ekonomiska villkor man som omsorgstagare har rätt till.

*Det krävs nya och preciserade avgiftsbestämmelser som tydliggör kommunernas ansvar*

Som tidigare framgått lever många av de personer som erhåller insatser inom äldre- och handikappomsorgen i dag under knappa ekonomiska förhållanden. Dessa personer finns även inom den lilla grupp omsorgstagare som har relativt goda inkomster. Staten och kommunerna har huvudansvaret för att skapa bättre ekonomiska förhållanden för alla omsorgstagare som har behov av sådana insatser. För statens del handlar det främst om att förbättra villkor i pensionssystem och andra ekonomiska stödssystem för äldre och förtidspensionerade, dvs. åtgärder på omsorgstagarnas inkomstsida. Regeringen har också under de senaste åren prioriterat olika grupper av pensionärer i reformarbetet inom pensions- och socialförsäkringsområdet. Bl.a. har taket i bostadstillägget (BTP) och det särskilda bostadstillägget (SBTP) till pensionärer höjts (jfr prop. 2000/01:1, utg.omr. 11, bet. 2000/01:SfU1, rskr. 2000/01:92).

Av de personer som erhåller bostadstillägg för pensionärer har cirka 12 000 personer även rätt till SBTP. För dessa är höjningen av den i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer (BTPL) reglerade skäliga levnadsnivå som enskilda skall vara garanterade efter det att boendekostnaden är betald av stor betydelse. Fr.o.m. den 1 januari 2001 uppgår denna nivå till 129,4 procent av prisbasbeloppet för den som är ogift vilket är en ökning med 7,4 procentenheter jämfört med år 2000. För den som är gift uppgår den nya nivån till 108,4 procent av prisbasbeloppet.

Regeringen avser att återkomma med förslag till förändringar i tandvårdsförsäkringen som syftar till att förbättra situationen för äldre personer. Även fortsättningsvis kommer regeringen att prioritera reformer inom pensionssystem och andra ekonomiska stödssystem för äldre personer och personer som på grund av funktionshinder har svårigheter att klara sin egen försörjning.

Det är emellertid också angeläget att genomföra insatser på omsorgstagarnas utgiftssida. Regeringen anser att den successivt ökade användningen av inkomstrelaterade taxor inom äldre- och handikappomsorgen kommer att få konsekvenser för den enskilde som inte är förenliga med principen om det solidariska ansvaret för allas rätt till ett gott och tryggt liv där en gemensam finansiering utgör en grundförutsättning. Därtill

försvårar dessa taxor möjligheterna för samhället att uppnå de av riksdagen antagna äldre- och handikappolitiska målen.

Riksdagen har under senare år fattat flera beslut om ökade statsbidrag till kommunsektorn för utveckling av bl.a. kvaliteten inom äldre- och handikappomsorgen. Riksdagen har också beslutat om vissa förändringar i befintlig lagstiftning bl.a. i syfte att reducera de ekonomiska effekterna av kommunernas avgifter i hushåll där ena parten flyttar till ett särskilt boende.

Regeringen har vid ett flertal tillfällen pekat på brister i kommunernas tillämpning av nuvarande lagstiftning, med stöd bl.a. av de uppföljningar på området som genomförts av Socialstyrelsen. För att stödja kommunerna i deras arbete med att åtgärda bristerna har Socialstyrelsen utkommit med allmänna råd om lagstiftningens tillämpning. Emellertid visar erfarenheterna av de senaste årens utveckling att det krävs ytterligare insatser på området.

Regeringen avser att med kraft fullfölja de intentioner och ambitioner som redovisats i de av riksdagen antagna handlingsplanerna på äldre- och handikappområdet och som uttrycks bl.a. i nationella mål på området. För att komma tillrätta med problem i befintliga avgiftssystem inom äldre- och handikappomsorgen lägger regeringen i denna proposition fram förslag om beräkning av förbehållsbelopp, förslag om högkostnads-skydd i form av en högsta avgift för hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård respektive en högsta avgift för sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagens bestämmelser (kapitel 7 och 8). Regeringen föreslår också regler för beräkning av avgiftsunderlag (kapitel 9). 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.

Regeringen avser emellertid inte att med förslagen inskränka kommunernas möjligheter att differentiera omsorgsavgifterna med utgångspunkt från omsorgstagarnas inkomster. Avgifter som helt bortser från inkomsten (dvs. en enhetstaxa) skulle i princip få sättas till noll kronor eftersom det även vid mycket låga avgiftsnivåer finns personer som inte har råd att betala avgiften och samtidigt garanteras sitt förbehållsbelopp. För närvarande är cirka tio procent av omsorgstagarna befriade från avgift därför att de har för låga inkomster eller höga levnadskostnader (främst bostadskostnader).

Påpekas bör också att de förslag som regeringen redovisar i denna proposition inte ger kommunerna några ytterligare skyldigheter gentemot enskilda omsorgstagare utöver vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för tillämpningen av avgiftsreglerna. En kommun har t.ex. inte skyldighet att betala ut medel till en omsorgstagare för att han eller hon skall kunna uppnå den i lagen angivna lägsta nivån för minimibeloppet.

Som tidigare framgått har många omsorgstagare i dag så låga inkomster eller höga kostnader att de inte kan betala avgift för erhållna insatser och samtidigt garanteras sitt förbehållsbelopp. En del av dessa personer har inte sitt förbehållsbelopp kvar trots att de beviljats avgiftsbefrielse. Kommunen har i dessa fall genom s.k. uppsökande verksamhet skyldighet att informera berörda om möjligheterna att ansöka om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för att de därigenom skall kunna uppnå en skälig levnadsnivå. I de fall det finns myndigheter som administrerar bidrags- eller stödsystem relevanta för äldre och funktionshindrade personer bör kommunen enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) hänvisa berörda personer till dessa. Särskilt angeläget är detta om den enskilde är berättigad till bostadstillägg eller liknande.

Regeringens förslag i denna proposition reglerar villkoren för den kommunala avgiftssättningen inom äldre- och handikappomsorgen och berör därför i princip inte personer som i dag inte betalar någon avgift. Som ovan konstaterats är cirka 12 000 personer berättigade till särskilt bostadstillägg (SBTP) och omfattas därigenom av bestämmelserna om skälig levnadsnivå i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Denna levnadsnivå motsvarar den skäliga levnadsnivå som regeringen föreslår skall utgöra lägsta nivå vid beräkning av förbehållsbelopp för personer som erhåller insatser inom äldre- och handikappomsorgen enligt socialtjänstlagen.

#### *Kommunerna skall kompenseras ekonomiskt*

De ekonomiska konsekvenserna för varje enskild kommun till följd av förslagen i denna proposition beror på i vilken utsträckning befintliga kommunala taxor och avgiftsregler respektive regler för beräkning av avgiftsunderlag avviker från regeringens förslag.

Att en lägsta nivå på förbehållsbeloppet fastställs i socialtjänsten innebär ett förtydligande av kommunernas ansvar för att den enskilde har tillräckliga medel för personliga behov och normala levnadskostnader när omsorgsavgiften är betald. Det finns i dag ett visst tolkningsutrymme av vad som är tillräckliga medel. Förslaget om ett fastställt förbehållsbelopp innebär att kommunernas avgiftsintäkter minskar betydligt. Regeringen bedömer att det är rimligt att kommunerna vid genomförandet av reformen skall ersättas för det intäktsbortfall som kommer av att man tillämpat ett förbehållsbelopp mellan nivån för försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen och det nu föreslagna förbehållsbeloppet.

Förslagen om högsta avgift samt regler för beräkning av avgiftsunderlag innebär helt nya regleringar som båda medför intäktsbortfall för kommunerna. För dessa förslag skall kommunerna erhålla kompensation motsvarande det beräknade intäktsbortfallet år 2002.

#### *Förslagen bör genomföras så snart som möjligt*

Kommunerna måste ges rimlig tid att utforma sina avgiftssystem i enlighet med de regler som regeringen föreslår i denna proposition. Bland annat mot den bakgrunden föreslår regeringen att reglerna om högkost-

nadsskydd och förbehållsbelopp skall träda ikraft den 1 juli 2002. Regler-  
na om beräkning av avgiftsunderlag föreslås träda ikraft den 1 januari  
2003.

Prop. 2000/01:149

Regeringen vill understryka att det inte finns några hinder för kommu-  
nerna att genomföra förslagen tidigare än då lagstiftningen träder i kraft  
om det finns förutsättningar för detta. Detta följer av kommunernas  
befogenhet att med stöd av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453)  
bestämma grunderna för avgifterna.

## 5 Avgifter inom äldre- och handikappomsorg – relevant lagstiftning

### 5.1 Regeringsformen

Den kommunala självstyrelsen regleras i 1 kap. 1 och 7 §§ samt 8 kap.  
5 § regeringsformen. Begreppet har inte närmare definierats eller precise-  
rats i regeringsformen. I förarbetena anges att arbets- och befogenhets-  
fördelningen mellan staten och kommunerna måste kunna ändras i takt  
med samhällsutvecklingen. Det fastslås dock att begreppet ger uttryck åt  
principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt  
för kommunerna (prop. 1973:90 s. 190). I 1 kap. 7 § andra stycket reger-  
ingsformen slås fast att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina  
uppgifter. Den kommunala beskattningsrätten är en väsentlig del av den  
kommunala självstyrelsen. Trots detta innehåller regeringsformen inte  
några garantier för att beskattningsrätten skall lämnas helt oinskränkt. Av  
8 kap. 5 § regeringsformen följer dessutom att grunderna för den kom-  
munala beskattningsrätten skall bestämmas i lag. Detsamma gäller före-  
skrifter om kommunernas åligganden och befogenheter. Av detta följer  
sålunda att den kommunala självbestämmanderätten inte är obegränsad.

### 5.2 Kommunallagen (1991:900)

Angelägenheter som är av allmänt intresse, och som inte skall handhas  
av staten, en annan kommun eller ett annat landsting eller någon annan,  
hör enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) till kommunens all-  
männa kompetens. Staten har härutöver genom olika lagar ålagt  
kommunerna att handha vissa samhällsuppgifter. I 2 kap. 4 § kommu-  
nallagen erinras om att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter  
om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter, den  
s.k. specialreglerade kompetensen. Ett exempel är socialtjänstlagens  
(2001:453) reglering om särskilda åligganden för kommunerna inom  
socialtjänstområdet.

Kommunernas rätt att ta ut avgifter för den verksamhet de bedriver  
regleras inte i regeringsformen. En förutsättning för att avgifter skall få  
tas ut är att det finns lagstöd för detta. Av 8 kap. 3 b § kommunallagen  
följer att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyt-  
tigheter som de tillhandahåller. För tjänster och nyttigheter som kommu-  
ner och landsting är skyldiga att tillhandahålla får de dock ta ut avgifter

bara om det är särskilt föreskrivet. Ett exempel på en sådan regel är 8 kap. 2 § socialtjänstlagen, vilken ger kommunerna möjlighet att avgiftsbelägga vissa sociala tjänster. Som en allmän regel för avgifts-sättningen inom all kommunal verksamhet gäller självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen. Principen innebär att en kommun inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster och nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Finns det emellertid särskilda bestämmelser i speciallagstiftning som t.ex. begränsar avgiftsuttaget för viss verksamhet skall de reglerna tillämpas i stället för självkostnadsprincipen (prop. 1993/94:118 s. 82). En annan viktig kommunalrättslig princip som skall beaktas vid bl.a. avgiftssättning är likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen. Denna innebär att kommunerna skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

### 5.3 Socialtjänstlagen (2001:453)

#### *Begreppet hemtjänst m.m.*

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 ordinärt boende som i särskilt boende.

Av 5 kap. 5 § socialtjänstlagen följer att äldre människor skall ges det stöd och den hjälp i hemmet samt annan lättåtkomlig service som de behöver. I samma paragraf anges vidare att kommunen är skyldig att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor (särskilt boende). I huvudsak motsvarande regler finns för personer med funktionshinder i 5 kap. 7 § samma lag. Där föreskrivs bl.a. att kommunen skall inrätta bostäder med särskild service för personer med funktionshinder (särskilt boende).

Den enskilde kan med stöd av 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen ha rätt till hemtjänst eller bostad i särskilt boende i form av bistånd beslutad av socialnämnden. En grundläggande förutsättning härför är att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov samt att denne inte heller kan få behoven tillgodosedda på annat sätt. Av 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen följer att den enskilde genom biståndet skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå samt att biståndet skall utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv.

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.).

### *Avgiftsregleringen*

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.

I förarbetena till 1993 års lagändringar uttalas att den enskilde måste förbehållas tillräckliga medel för att kunna bekosta bl.a. privat utförd städning, hemhandling, snöskottning, fotvård m.fl. tjänster om dessa tjänster inte ryms inom det kommunala åtagandet. Det framhålls vidare att även kostnader för tandvård, läkarvård, läkemedel och hjälpmedel samt resor och övriga kostnader som möjliggör ett aktivt deltagande i samhällslivet bör beaktas. Det betonas att det sistnämnda är särskilt angeläget i fråga om yngre funktionshindrade personer med särskilda behov av service och omvårdnad. Det uttalas även att en funktionshindrad persons familje- och arbetssituation liksom merkostnader till följd av funktionshindret måste kunna påverka avgiftens storlek (prop. 1992/93:129 s. 17 f.). Även i socialutskottets betänkande lyfts de funktionshindrades situation fram särskilt. Utskottet framhåller betydelsen av att personer med funktionshinder förbehålls medel för kostnader för andra former av verksamheter och aktiviteter som är rimliga och naturliga för icke funktionshindrade personer i motsvarande ålder (bet. 1992/93:SoU12 s. 6).

Före år 1993 omfattade författningsregleringen av förbehållsbeloppet endast personer bosatta i en särskild boendeform för service och omvårdnad med helinackordering. Regleringen innebar att avgiften inte fick vara högre än att han eller hon hade kvar minst 30 procent av folkpensionen och pensionstillskott samt 20 procent av nettoinkomster överstigande denna nivå (den s.k. 30/20-regeln). I samband med lagändringen år 1993 togs denna särreglering bort, eftersom syftet med förändringarna var att införa ett system med en neutral avgiftssättning mellan olika boendeformer. Bestämmelsen om förbehållsbelopp utvidgades därför till att omfatta både särskilt och ordinärt boende. I förarbetena till lagändringen uttalar regeringen att med "tillräckliga medel för sina personliga behov" avses detsamma som följde av den tidigare 30/20-regeln. Vidare anføres att om den enskilde har andra kostnader än vad som förutsattes vid denna regels tillkomst måste den enskilde förbehållas medel även för dessa kostnader (prop. 1992/93:129 s. 22 f.).

I socialtjänstlagen saknas uttryckliga bestämmelser som ålägger kommunerna att i vissa situationer sätta ned en avgift som fastställts med stöd av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen. I anslutning till de lagändringar som gjordes år 1993 anförde emellertid socialutskottet att de nya avgiftsreglerna inte får ges en schablonmässig tillämpning utan att det alltid måste prövas om en jämkning av avgifterna bör göras med hänsyn till individens behov i det enskilda fallet (bet. 1992/93:SoU12 s. 6).

Genom en ändring av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen, som trädde i kraft den 1 januari 1999, tydliggjordes att regeln om förbehållsbelopp, förutom kostnader för personliga behov, även omfattar boendekostnad och andra normala levnadskostnader. Vidare tydliggjordes att regeln om förbehållsbelopp gäller oavsett om den enskilde bor i ordinärt boende eller i särskilt boende. Det infördes även en tilläggsbestämmelse om att när kommunen fastställer avgifterna skall den försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation. I förarbetena till dessa lagändringar betonas särskilt att det primärt är kommunens ansvar att utreda om avgifterna måste sättas ned men att en förutsättning dock är att kommunen får kunskap om att det föreligger en sådan situation (prop. 1997/98:113 s. 122, SFS 1998:855).

#### 5.4 Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Rätten att ta ut avgifter för hälso- och sjukvård regleras i 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Enligt huvudregeln får avgifter tas ut enligt de grunder som landstinget eller kommunen bestämmer. Patienter inom landstinget respektive kommunen skall dock behandlas lika. När det gäller slutenvård får landstinget fastställa avgifter i olika inkomstintervall. Dessa avgifter får dock aldrig överstiga den i lagen angivna högsta avgiften för slutenvård på 80 kronor per vård dag.

Av 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen följer att vissa kommunala vårdavgifter, tillsammans med avgift för hemtjänst enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) inte får uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader. Regleringen i nyss



nämnda bestämmelser är sålunda helt överensstämmande i fråga om den enskildes rätt till det s.k. förbehållsbeloppet.

De kommunala vårdavgifter som omfattas av regleringen är dels avgifter för vissa förbrukningsartiklar (sådana som behövs vid bl.a. inkontinensproblem), dels avgifter för sådan långtidssjukvård som en kommun har betalningsansvar för enligt 2 eller 9 §§ lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård. Vidare omfattas avgifter för hälso- och sjukvård upp till läkarnivå för boende i bl.a. sådan boendeform som avses i 5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket socialtjänstlagen.

## 5.5 Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Beträffande avgifter för viss handikappomsorg gäller i dag enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) att avgift får tas ut av person som beviljats assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning. Övriga insatser inom ramen för LSS skall i princip vara avgiftsfria för den enskilde. Skäliga avgifter får dock tas ut för bl.a. bostad så länge de inte överstiger kommunens självkostnad eller inkräftar på möjligheterna för den enskilde att tillgodose sina personliga behov.

## 5.6 12 kapitlet jordabalken (hyreslagen)

### *Hyreslagens tillämplighet vid upplåtelse av bostad i särskilt boende*

Kapitel 12 i jordabalken (hyreslagen) gäller för avtal genom vilka hus eller delar av hus upplåtits till nyttjande mot ersättning. En upplåtelse av bostad i särskilt boende utgör dock inte alltid ett hyresavtal i hyreslagens mening. Avgörande för denna bedömning kan sägas vara om upplåtelsen ingår som ett underordnat moment i vården och/eller servicen eller inte. För att hyreslagen skall vara tillämplig vid en upplåtelse av bostad i särskilt boende måste det alltså föreligga ett hyresförhållande. Detta har enligt praxis i princip ansetts vara fallet vid upplåtelse av lägenhet och enbäddrum. Däremot har upplåtelse av del i rum normalt sett inte ansetts utgöra ett hyresförhållande i hyreslagens mening (se t.ex. Rättsfall från bostadsdomstolen, RBD 1994:8, och Rättsfall från hovrätterna, RH 1999:10). Om hyreslagens regler inte är tillämpliga på upplåtelsen kan dock kommunen i stället för hyra ta ut avgift för bostaden inom ramen för 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

### *Skälig hyra*

När det gäller hyressättning av bostadslägenheter för vilken hyreslagens regler är tillämpliga råder det i princip avtalsfrihet. I hyreslagen finns dock vissa regler som syftar till att skydda en hyresgäst mot oskäligt höga hyror (55 och 55 d §§).

Vid en tvist om hyrans storlek kan hyresvärden eller hyresgästen med stöd av 55 § hyreslagen vända sig till behörig hyresnämnd som då har att, inom vissa i hyreslagen angivna ramar (de s.k. bruksvärdesreglerna), fastställa hyran till skäligt belopp. Nyss nämnda regel gäller emellertid inte om hyresavtalet avser ett möblerat rum och hyresförhållandet inte har varat nio månader i följd (53 § första stycket första punkten hyreslagen). Däremot görs ingen begränsning i regelns tillämplighet i fråga om andrahandsuthyrningar.

Vid upplåtelse av ett möblerat rum eller ett omöblerat rum och vid upplåtelse i andra hand av annan bostadslägenhet kan hyresgästen få hyrans skälighet prövad hos hyresnämnd med stöd av bestämmelserna i 55 d § hyreslagen. Regleringen innebär att en hyresnämnd kan ålägga en hyresvärd att återbetala hyra i den utsträckning denna inte kan anses ha varit skälig enligt bruksvärdesreglerna i 55 § första och andra styckena hyreslagen. Prövningen i fråga kan endast initieras av hyresgästen, vilken dessutom måste ske senast inom tre månader efter det att hyresgästen har lämnat lägenheten. Med stöd av 55 d § tredje stycket hyreslagen skall hyresnämnden, om sökanden begär det, i ett ärende om återbetalning även fastställa hyrans storlek för den fortsatta uthyrningen.

## 6 Kommunernas äldre- och handikappomsorg – en översikt

### 6.1 Äldre- och handikappomsorgens omfattning

År 1999 var ungefär 250 000 personer 65 år eller äldre beviljade hemtjänst i ordinärt boende eller boende i en särskild boendeform. Antalet motsvarade knappt 16,5 procent av åldersgruppen. Ungefär 180 000 personer var 80 år eller äldre, vilket motsvarar cirka 40 procent av åldersgruppen. Något mer än hälften av omsorgstagarna fick hemtjänst i ordinärt boendet och resterande andel i särskilt boende.

Av de personer som var beviljade hemtjänst eller som var boende i en särskild boendeform den 1 november 1999 var cirka 70 procent kvinnor och 30 procent män. Andelen män respektive kvinnor med omsorgsinsatser varierade kraftigt mellan olika åldersgrupper (tabell 1).

**Tabell 1. Andel personer som den 1 november 1999 var beviljade hemtjänst i ordinärt boende eller boende i en särskild boendeform fördelade på åldersgrupper samt kön (procent)**

Ålder	Män	Kvinnor	Totalt
65–79 år	5,3	7,0	6,2
80–w år	29,9	45,2	39,8
65–w år	11,1	19,3	15,8

Källa: Socialstyrelsen, Vård och omsorg om äldre 1999, 2000:5

År 1999 var cirka 20 000 personer yngre än 65 år beviljade hemtjänst i ordinärt boende eller boende i en särskild boendeform enligt socialtjänstlagen. Av dessa var hälften kvinnor och hälften män.

**Tabell 2. Antal personer som var beviljade hemtjänst i ordinärt boende eller boende i en särskild boendeform den 1 november 1999 fördelade på åldersgrupper samt kön**

Ålder	Män	Kvinnor	Totalt
0–19 år	106	113	219
20–44 år	2 447	2 413	4 863
45–64 år	7 349	7 244	14 596
Totalt	9 902	9 773	19 675

Källa: Socialstyrelsens statistik avseende insatser till personer med funktionshinder 1999, 2000:7

## 6.2 Kommunernas taxesystem

### *Taxemodeller*

Kommunernas taxemodeller kan översiktligt delas in i fyra huvudmodeller:

- enhetstaxa (lika avgift för alla oavsett insatsernas omfattning och den enskildes inkomst),
- insatsrelaterad taxa (avgiften beror på typen/omfattningen av beviljad insats),
- inkomstrelaterad taxa (avgiften grundar sig på den enskildes inkomst), samt
- insats- och inkomstrelaterad taxa (avgiften baseras på både insats och inkomst).

Under 1990-talet har kommunernas taxor i allt högre utsträckning kommit att baseras på den enskildes inkomst. Samtidigt har enhetstaxor blivit allt ovanligare liksom taxor som enbart tar hänsyn till typen av insats och/eller insatsernas omfattning. Enligt en studie som Svenska Kommunförbundet genomförde under åren 1996 och 1997 tillämpade cirka 80 procent av kommunerna år 1997 någon form av inkomstrelaterad taxa i ordinärt boende och serviceboende. Även Statistiska Centralbyrån och Socialstyrelsen har i en studie vid samma tidpunkt kommit fram till ungefär samma resultat. Motsvarande studie av dessa myndigheter i maj 1999 visar på en fortsatt ökning av kommuner där inkomsten påverkar avgiften. I 86 procent av kommunerna fanns då någon form av inkomstrelaterad taxa i ordinärt boende och serviceboende. I särskilt boende var det vanligare med inkomstbaserade taxor som inte tog hänsyn till insatsernas omfattning och något mer ovanligt med enbart insatsrelaterade taxor jämfört med ordinärt boende.

**Tabell 3. Andel kommuner med viss taxetyp i ordinärt respektive särskilt boende i maj 1999 (procent)**

Taxetyp	Ordinärt boende	Särskilt boende
Enbart enhetstaxa	3	11
Enbart insatsrelaterad taxa	10	4
Enbart inkomstrelaterad taxa	9	40
Både insats- och inkomstrelaterad taxa	77	38
Annat alternativ	1	7

Källa: Socialstyrelsen, Taxor och avgifter för vård och omsorg, 2000:1

Kommunerna har, såsom redovisats i kapitel 5.3, i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) rätt att ta ut avgift för bl.a. hemtjänst, boende i särskild boendeform samt boende i bostad med särskild service personer med funktionshinder. I stort sett samtliga kommuner tog år 1999 ut avgift för dessa insatser men tillvägagångssättet varierade mycket. Varje kommun hade i praktiken ett helt eget avgiftssystem. I många kommuner fanns t.ex. vid sidan av en ordinarie hemtjänsttaxa en eller flera separata taxor främst för serviceinsatser. Bl.a. debiterades hjälp med städning enligt separat taxa i knappt 30 procent av kommunerna. Andra tjänster som i varierande utsträckning debiterades enligt separata taxor var trygghetslarm, matdistribution, tvätt, fönsterputs, dagligvaruinköp och matlagning i hemmet. Omfattningen av separata taxor för insatserna städning, tvätt och trygghetslarm samt kostnad för möbler ökade inte mellan åren 1997 och 1999. I ett fåtal kommuner förekom även att avgifter för vissa tjänster, förbrukningsartiklar m.m. i särskilt boende med helinackordering debiterades enligt separata taxor. Det gällde främst insatserna städning, tvätt och trygghetslarm samt kostnad för möbler och hygienartiklar. Det förekom också att vissa kommuner inte erbjöd hemtjänstinsatser som bistånd enligt socialtjänstlagen. Det gällde främst insatserna städning, dagligvaruinköp, ledsagning, avlösning av anhörig samt promenader.

#### Några mått på avgifternas storlek

Cirka 90 procent av samtliga omsorgstagare betalade år 1999 avgift för insatser inom äldreomsorgen. Resterande tio procent hade avgiftsbefrielse, oftast på grund av att deras inkomster var för låga och/eller boendekostnader för höga.

**Tabell 4. Avgift för hemtjänst 9 timmar för ålderspensionärer**

Maj 1999, kronor per månad

Inkomst	Hyra 3 400 kr			Hyra 5 200 kr		
	Låg	Medel	Hög	Låg	Medel	Hög
Percentil 10	160	260	340	0	0	330
Median	300	420	810	240	355	800
Percentil 90	600	690	1 855	495	685	1 655

Källa: Socialstyrelsen, Taxor och avgifter för vård och omsorg, 2000:1

Som framgår av tabell 4 betalade en ålderspensionär med för åldern normal inkomst och normal hyra (3 400 kronor) i maj år 1999 cirka 420 kronor per månad för nio timmars hjälp med serviceinsatser (avser medianvärdet i medelkommunen). En låg- respektive höginkomsttagare betalade cirka 300 respektive 810 kronor för samma volym insatser i samma typ av kommun och vid samma hyresnivå. Vid en högre hyresnivå (5 200 kronor) minskade avgiften för denna volym service med mellan 10–65 kronor per månad beroende på inkomst.

**Tabell 5. Avgift för hemtjänst 35 timmar för ålderspensionärer**  
Maj 1999, kronor per månad

Prop. 2000/01:149

Inkomst	Hyra 3 400 kr			Hyra 5 200 kr		
	Låg	Medel	Hög	Låg	Medel	Hög
Percentil 10	205	390	600	0	0	600
Median	400	635	1 385	285	435	1 385
Percentil 90	770	900	2 645	565	875	2 440

Källa: Socialstyrelsen, Taxor och avgifter för vård och omsorg, 2000:1

Avgiften för 35 timmars hjälp per månad med service och personlig omsorg uppgick till cirka 635 kronor per månad för en normalinkomsttagare vid hyresnivån 3 400 kronor per månad (även här avser beloppet medianvärdet i medelkommunen). En låg- och höginkomsttagare i samma typ av kommun och med samma hyra betalade cirka 400 respektive 1 385 kronor per månad för samma volym insatser. Vid den högre hyresnivån (5 200 kronor) var avgifterna för låg- och medelinkomsttagarna drygt 100 respektive 200 kronor lägre per månad medan höginkomsttagarens avgift var oförändrad.

**Tabell 6. Avgifter för heldygnsoomsorg och kost för ålderspensionärer i särskilt boende**

Maj 1999, kronor per månad

Inkomst	Hyra 2 400 kr			Hyra 5 200 kr		
	Låg	Medel	Hög	Låg	Medel	Hög
Percentil 10	2 330	2 575	2 930	1 650	1 960	2 930
Median	2 730	2 850	4 900	2 285	2 240	3 940
Percentil 90	3 210	3 750	6 545	3 060	3 370	4 965

Källa: Socialstyrelsen, Taxor och avgifter för vård och omsorg, 2000:1

För kost, vård och omsorg dygnet runt i särskilt boende (exkl. hyra) betalade en person med normal inkomst och en för detta boende normal hyra (2 400 kronor) cirka 2 850 kronor per månad i avgift i medelkommunen (medianvärdet). Låginkomsttagaren betalade cirka 2 730 kronor per månad och höginkomsttagaren 4 900 kronor per månad. Vid hyresnivån 5 200 kronor var avgifterna cirka 500–1 000 kronor lägre beroende på inkomst. Dessa avgifter avser insatser som kommunen ger enligt både socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

**Tabell 7. Högsta avgift som kan respektive faktiskt debiteras**

Maj 1999, kronor per månad

	Enbart hemtjänst		Heldygnsoomsorg och kost	
	Kan deb.	Faktisk deb.	Kan deb.	Faktisk deb.
Min	394	243	2 075	1 070
Median	1 950	1 850	5 377	5 725
Max	37 200	13 941	36 800	25 285

Källa: Socialstyrelsen, Taxor och avgifter för vård och omsorg, 2000:1

Medianvärdet för den högsta avgift som enligt kommunernas taxeregler kunde debiteras för hemtjänst uppgick år 1999 till 1 950 kronor per månad och för heldygnsoomsorg och kost till 5 377 kronor per månad. Inom dessa mediankommuner var skillnaderna mellan (teoretiskt)

möjliga och faktiskt debiterade avgifter mycket liten. Av tabellen framgår också att skillnaderna var mycket stora mellan högsta möjliga avgiftsnivå och högsta faktiska avgiftsnivå i kommuner med hög maximal avgift.

Jämfört med år 1997 har kommuner med lägst avgiftstak höjt sina tak fram till maj 1999. Kommuner med de högsta taken har under samma period i huvudsak bibehållit sina nivåer.

Boende- och avgiftsutredningen konstaterar i sitt betänkande (SOU 1999:33) att många kommuner valt att tillämpa begreppet självkostnad i enlighet med vad som gällde i äldre lagstiftning (socialhjälpslagen). Kostnaden för en viss tjänst får därvid utgöra taket för vad kommunen kan debitera i avgift. Oftast är det självkostnaden definierad på detta sätt som avses med de högsta avgiftsnivåer som anges i kommunernas taxor. Även kommuner som inte anger något belopp för högsta avgift tillämpar i regel denna tolkning av begreppet. Självkostnaden för en plats i särskilt boende kan i dag överstiga 30 000 kronor per månad.

Medianvärdet för högsta avgift i korttidsboende uppgick år 1999 till 3 090 kronor per månad. Medianavgifterna i de kommuner där avgift togs ut för dagverksamhet, trygghetslarm och kommunal hemsjukvård uppgick till 50, 100 respektive 200 kronor per månad. Avgift för hjälpmedel och/eller utprovning av sådana debiterades i ett mindre antal kommuner. Ingen kommun tog år 1999 ut avgift för inkontinensartiklar.

Medianvärdet för lägsta avgiftsnivå uppgick år 1999 till 243 kronor per månad i ordinärt boende och 276 kronor per månad i särskilt boende. När även kosten inräknas i det särskilda boendet uppgick medianavgiften för lägsta avgift till 2 570 kronor per månad.

Skillnaderna i avgifter inom en kommun mellan personer med hög respektive låg inkomst ökade mellan åren 1997 och 1999. Anledningen är främst att andelen kommuner där inkomstens storlek påverkar avgiften ökade under perioden från 81 till 86 procent samt att inkomstens storlek fått en större påverkan på avgiften. I kommuner med höga avgiftstak var ibland skillnaderna i avgift för samma insats betydande mellan personer med olika inkomst. Även avgiftsskillnaderna mellan kommunerna ökade mellan år 1997 och år 1999.

### *Inkomster och utgifter som beaktas i avgiftssättningen*

Av kommuner med inkomstrelaterade taxor utgick år 1999 en majoritet från aktuella skattepliktiga inkomster. I flertalet kommuner räknades kapitalinkomster in i avgiftsunderlaget. Det var något vanligare att man utgick från taxerade kapitalinkomster jämfört med aktuella kapitalinkomster. Ungefär var tionde kommun tillämpade någon form av schablonberäknad intäkt av kapital. En vanlig modell för detta var att kommunen använde sig av samma regelverk som vid beräkningen av hur förmögenheten påverkar reduceringen av bostadstillägg för pensionärer (BTP). Förmögenheten kunde även påverka avgiftssättningen på annat sätt, t.ex. vid prövning av jämkning. Bortsett från bostadstillägg räknades bidrag och andra ersättningar endast i begränsad utsträckning in i avgiftsunderlaget (Tabell 8).

**Tabell 8. Avgiftsgrundande inkomster bland kommuner med inkomstrelaterad taxa**<sup>1)</sup>

Prop. 2000/01:149

Maj 1999, procent

Inkomstslag	Ordinärt boende	Särskilt boende
Aktuella skattepliktiga inkomster	66	91
Taxerad förvärvsinkomst	42	38
Aktuella kapitalinkomster	38	50
Taxerade kapitalinkomster	45	50
Schablonberäknad intäkt av kapital	9	13
Handikappersättning	13	18
Skattefri del av vårdbidrag	4	5
Bostadstillägg	51	75
Anhörigbidrag/motsvarande	1	1
Annat	8	7

<sup>1)</sup> Inkomstrelaterade taxor för avgifter i ordinärt boende förekommer i 239 kommuner, motsvarande i särskilt boende är 202 kommuner.

Källa: Socialstyrelsen, Taxor och avgifter för vård och omsorg, 2000:1

Tillgängliga uppgifter om kommunernas användning av brutto- respektive nettoinkomster vid fastställande av avgifter finns endast för år 1997. Det året tillämpades de båda beräkningssätten i ungefär lika stor omfattning.

År 1999 hämtade tre fjärdedelar av kommunerna regelmässigt in uppgifter om bostadskostnaden vid avgiftsättning, jämfört med en femtedel år 1996. I en majoritet av kommunerna påverkade emellertid bostadskostnaden avgiften endast inom det särskilda boendet. En femtedel av kommunerna efterfrågade uppgifter om enskildas kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedel och hjälpmedel i samband med avgiftsättning. Detta skedde dock nästan uteslutande först i samband med prövning om rätt till nedsättning av avgiften.

År 1997 tog cirka 40 procent av kommunerna hänsyn till hela hushållets (båda makarnas) ekonomiska situation vid avgiftsättningen när den ena personen bor kvar i den tidigare gemensamma bostaden och den andra har flyttat till en särskild boendeform. Var fjärde kommun beräknade år 1999 avgifterna på det sätt som är förmånligast för båda makarna, jämfört med var tionde år 1997. Detta innebär att om det är omsorgstagaren som har den högsta inkomsten så räknas båda makarnas inkomster ihop och delas med två och om det är makens inkomst som är högst så beräknas avgiften enbart på grundval av omsorgstagarens inkomst. I 70 procent av kommunerna togs vid avgiftsättningen hänsyn till make eller sambos situation då den ena av två makar får hemtjänst i det ordinära boendet. De flesta kommuner tog hänsyn till hushållets gemensamma inkomst om båda makarna får hemtjänst.

Ungefär var sjätte kommun hade vidtagit åtgärder med anledning av den nya bestämmelsen i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) om kommunernas skyldighet att uppmärksamma situationen för maka eller sambo till person med stort omsorgsbehov. Lika många kommuner planerade någon form av åtgärder. De kommuner som genomfört ändringar i sina taxestystem hade i ungefär hälften av fallen ändrat sina regler för när nedsättning av avgiften kunde ske. År 1999 var det också vanligare att kommunerna själva initierade en ekonomisk prövning av make eller sambos situation jämfört med år 1997. Några kommuner hade

infört förbehållsbelopp för kvarboende när maken eller sambon flyttar till särskilt boende. Några kommuner hade också infört förmånligare regler för inkomstberäkning.

Vissa kommuner beaktade yngre funktionshindrade personers särskilda kostnader på så sätt att förbehållsbeloppet för denna grupp bestämdes till en högre nivå än för andra omsorgstagare alternativt att taxan för denna grupp var lägre (kapitel 6.3).

### *Utvecklingen efter år 1999*

Tillgängliga uppgifter tyder på att det enbart skett mindre förändringar av kommunernas taxesystem efter år 1999. De redovisade förhållandena i kapitel 6.2 är således i allt väsentligt aktuella även i dag.

## 6.3 Kommunernas förbehållsbelopp

### *Förbehållsbeloppens storlek*

Under senare år har Socialstyrelsen vid ett antal tillfällen samt även Svenska Kommunförbundet och Statistiska centralbyrån (SCB) följt upp hur kommunerna tillämpar socialtjänstlagens bestämmelser om förbehållsbelopp. Den senaste uppföljningen genomfördes av SCB på Socialstyrelsens uppdrag och baserar sig på kommunernas taxekonstruktioner i maj år 1999. Redovisningen nedan bygger i allt väsentligt på resultatet från denna undersökning.

I maj år 1999 hade 82 procent av kommunerna fastställt förbehållsbelopp för äldre i ordinärt boende, vilket är en ökning med cirka 2 procentenheter jämfört med år 1997. Andelen kommuner som hade ett fastställt förbehållsbelopp i särskilt boende uppgick till 96 procent vilket var samma nivå som år 1997. Förbehållsbeloppens nivåer bestämdes på olika sätt. Det var vanligt att kommunen beslutade beloppet till en fastlagd andel av antingen prisbasbeloppet eller den enskildes inkomst. Många kommuner utgick också ifrån Socialstyrelsens rekommendationer beträffande nivån på försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen (fr.o.m. år 1998 fastställer regeringen i förordning en riksnorm för socialbidragets nivå för vissa utgifter som den enskilde har). Förbehållsbelopp relaterade till enskildas inkomst var mer vanligt förekommande i särskilt boende jämfört med ordinärt boende. Ett skäl till detta var att många kommuner tillämpade taxor som följer den s.k. 30/20-regeln (se kapitel 5.3) eller andra regler med liknade konstruktion och innehåll.

År 1999 uppgick förbehållsbeloppet för ensamstående (medianen) till 3 489 kronor per månad i ordinärt boende och 1 432 kronor per månad i särskilt boende med heldygnsomsorg och kost. För sammanboende personer uppgick beloppet till 2 882 kronor per månad i ordinärt boende (inkl. kost) respektive 1 379 kronor per månad i särskilt boende (exkl. kost).

Spännvidden mellan kommunerna var stor när det gäller förbehållsbeloppens nivåer. I ordinärt boende skiljde det cirka 1 200 kronor per månad mellan lägsta och högsta förbehållsbelopp i de fall kost skulle betalas med förbehållsbeloppet. I särskilt boende uppgick skillnaden till



cirka 1 000 kronor per månad i de fall kost inte skulle betalas med förbehållsbeloppet. Orsakerna till nivåskillnaderna var varierande. Generellt gällde dock att de endast i begränsad utsträckning kunde förklaras med skillnader i de kostnader beloppen avsågs täcka, skillnader i vad som täcktes av avgiften för hemtjänsten eller skillnader i vad som låg utanför förbehållsbeloppet och därmed kunde leda till att avgiften sattes ned.

Förbehållsbeloppens nivåer har ökat endast marginellt under perioden 1997–1999 medan de kommunala avgifterna liksom levnadskostnaderna ökat något. Under den tidigare mätperioden 1995–1997 minskade förbehållsbeloppen i ordinärt boende i vissa kommuner. Den sänkta socialbidragsnormen kan vara ett skäl till denna utveckling. I många kommuner låg förbehållsbeloppens nivåer i ordinärt boende år 1999 fortfarande under 1995 års nivåer.

### *Förbehållsbeloppets innehåll*

Variationerna var stora mellan kommunerna beträffande vad förbehållsbeloppet skulle räckta till i såväl ordinärt som särskilt boende. I ordinärt boende skulle dock beloppet i nästan alla kommuner täcka kostnader för färdtjänst, fotvård, tandvård, läkarvård, läkemedel samt möbler. I de flesta kommuner skulle förbehållsbeloppet även täcka kostnader för rehabilitering, hushållsel och fönsterputs. I ett mindre antal kommuner skulle beloppet täcka kostnader för trygghetslarm och tvätt. I särskilt boende skulle beloppet i nästan alla kommuner räckta till läkemedel, läkarbesök, tandvård, fotvård och möbler. I de flesta kommuner skulle beloppet täcka kostnader för rehabilitering och möbler. I ett mindre antal kommuner skulle insatser som tvätt, fönsterputs och trygghetslarm finansieras via förbehållsbeloppet.

### *Förbehållsbelopp för yngre personer med funktionshinder*

Av kommunerna hade i maj 1999 cirka 25 procent ett högre förbehållsbelopp för yngre personer med funktionshinder i ordinärt boende. Andelen kommuner med högre förbehållsbelopp för denna grupp i ordinärt boende ökade med 12 procentenheter under perioden 1997–1999. I dessa kommuner hade yngre personer med funktionshinder i ordinärt boende ett förbehållsbelopp som i medeltal var cirka 300 kronor högre än andra gruppers förbehållsbelopp men detta tillägg varierade kraftigt mellan olika kommuner. Jämfört med år 1997 hade yngre funktionshindrade personers förbehållsbelopp ökat mer än förbehållsbeloppen för andra grupper. Förbehållsbeloppen för yngre personer med funktionshinder omfattade i stort sett samma poster som för äldre omsorgstagare.

Ett alternativ till högre förbehållsbelopp för yngre personer med funktionshinder är lägre avgifter. Sex procent av kommunerna hade år 1999 en lägre taxa för funktionshindrade personer under 65 år. Jämfört med år 1997 var andelen kommuner med lägre taxa för denna grupp oförändrad.

Tillgängliga uppgifter tyder på att de redovisade förhållandena vad gäller förbehållsbelopp äger giltighet även för perioden efter år 1999.

#### 6.4 Enskildas ekonomiska situation

Statistiska Centralbyrån (SCB) har, utöver taxor, avgifter och förbehållsbelopp, även följt utvecklingen av äldreomsorgshushållens ekonomiska situation.

Med hjälp av befintliga registerdata har SCB på Socialstyrelsens uppdrag kartlagt äldreomsorgstagarnas ekonomiska situation år 1995 i förhållande till då gällande nivå för försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen. Cirka 22 procent av hemtjänsttagarna låg detta år under nivån för försörjningsstödet när hyran var betald. Skälen till detta var bl.a. att många personer avstätt från att söka bostadstillägg för pensionärer (BTP) trots att de varit berättigade till detta stöd, att hyran överstigit högsta hyran i BTP-lagstiftningen eller att BTP har reducerats på grund av förmögenhet. För många har emellertid också en låg pension i utgångsläget varit en viktig förklaring till att den disponibla inkomsten blivit låg.

När äldreomsorgsavgiften var betald ökade andelen personer under nivån för försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen till cirka 34 procent. När hänsyn togs även till kostnader för öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel ökade denna andel till 37 procent. I sjukhem, ålderdomshem och gruppboende där den boende betalade avgift såväl för mat som för vård och omsorg hamnade 24 procent av de boende i åldersgrupperna 66–84 år under nivån för försörjningsstödet. I den äldsta åldersgruppen, 85 år och uppåt, låg 45 procent under denna nivå efter att ha betalat hyra, avgift för mat samt avgift för vård och omsorg. Jämförbara uppgifter för perioden efter 1995 finns inte att tillgå.

SCB har inom ramen för sina uppföljningar visat att det år 1999 var vanligt att den enskilde skulle bekosta såväl läkarbesök, läkemedel och annan sjukvård samt möbler, hushållsel, tandvård och färdtjänst med sitt förbehållsbelopp. Förutsatt att detta förhållande inte har ändrats innebär detta att många äldre personer med vård och omsorg har en levnadsnivå som klart understiger jämförbar nivå i försörjningsstödet.

Socialdepartementets analys av ålderspensionärernas ekonomiska situation under 1990-talet redovisas i rapporten Sämre för mig Bättre för oss (Ds 1999:5). Analysen visar att för många enskilda individer minskade inkomsterna under 1990-talet samtidigt som de som grupp betraktad ökade sin inkomststandard, både i absoluta tal och i relation till övriga i samhället. Gruppen ålderspensionärer omfattade cirka 1,5 miljoner personer och var i många avseenden mycket heterogen. Mot den bakgrunden genomfördes inom ramen för denna studie även en analys på delgruppsnivå. Denna visade bl.a. att männen hade betydligt högre inkomster än kvinnorna, att de yngre pensionärerna hade avsevärt högre inkomster än de äldre pensionärerna och att gifta eller sammanboende hade klart högre inkomster än ensamstående (efter justering för hushållsstorlek). Analysen omfattade också vilka effekter kommunernas avgifter för hemtjänst hade på den enskildes ekonomi. Här framgick att

de äldsta pensionärerna, de ensamstående samt kvinnorna var överrepresenterade bland dem som hade utgifter för hemtjänst. Detta var grupper som redan i utgångsläget har en lägre inkomststandard än genomsnittet för ålderspensionärer.

Socialstyrelsen överlämnade i december 2000 en skrivelse till regeringen (dnr 65-8676/2000) med anledning av rapporten Avgifter och kostnader för den enskilde personen med funktionshinder.

Av Socialstyrelsens rapport framgår att personer med funktionshinder jämförelsevis har:

- större behov av hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedel och omsorg, fler och högre kostnader samt färre valmöjligheter,
- genomsnittligt lägre inkomster samt att ersättningar utifrån funktionshindret inte täcker alla kostnader, och
- i större utsträckning än andra dragit ned på eller avstått från hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel. Detta gäller i hög grad familjer som har barn med funktionshinder.

Till utgifterna för vård och omsorg kommer andra, dolda merkostnader på grund av funktionshindret. Den funktionshindrade kan tvingas till kostsammare alternativ, och har många gånger inte samma valmöjligheter som andra. De ändamål för vilka personer med funktionshinder ofta har högre kostnader än befolkningen i stort är boende, husgeråd, förbrukningsartiklar, kläder, mat och kommunikationer. Merkostnaderna kan bli höga för främst boende, tandvård, kommunal hemtjänst, god man, hörhjälpmedel och speciella livsmedel.

## 7 Förbehållsbelopp

**Regeringens förslag:** Reglerna om förbehållsbelopp i socialtjänstlagen (2001:453) vid bestämmande av avgift för äldre- och handikappomsorg preciseras.

Med förbehållsbelopp avses det belopp som den enskilde skall ha rätt att behålla av sina egna medel innan avgift får tas ut för hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård respektive bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagen. Förbehållsbeloppet skall enligt regeringens förslag beräknas med ledning av ett minimibelopp i fråga om kostnader för personliga behov och övriga normala levnadskostnader utom boendekostnaden. I socialtjänstlagen anges en lägsta nivå på minimibeloppet samt vilka levnadskostnader som det i lagen angivna beloppet skall täcka. Detta belopp uppgår per månad till en tolfteedel av 129,4 procent av prisbasbeloppet för ensamstående och 108,4 procent för var och en av sammanlevande makar eller sambor. Kommunen skall i vissa situationer bestämma minimibeloppet till en högre nivå och får i vissa andra situationer bestämma minimibeloppet till en lägre nivå. Till minimibeloppet skall den enskildes boendekostnad läggas.

Förslaget till lagändringar införs i 8 kap. 6–8 §§ socialtjänstlagen.

**Kommitténs förslag:** Kommitténs förslag överensstämmer i stort med regeringens förslag beträffande principerna för hur förbehållsbeloppet

skall beräknas, hur nivån på förbehållsloppet skall justeras samt vilka kostnader som normalt bör finansieras av den enskilde via förbehållsbeloppet. I regeringens förslag till beräkning av förbehållsbeloppet ingår dock – till skillnad från utredningens förslag – kostnader för kost, resor, möbler och husgeråd samt förbrukningsvaror i förbehållsbeloppet för alla kategorier av omsorgstagare. Vissa möjligheter lämnas dock för kommunerna att hantera dessa och andra kostnader på annat sätt. Till skillnad från utredningens förslag skall enligt regeringens förslag merkostnader som den enskilde har beaktas redan i samband med att avgiften fastställs. Kommitténs utgångspunkt när förslag till riktvärden för förbehållsbeloppets nivå har utarbetats har varit vad som enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer (BTPL) utgör skälig levnadsnivå när särskilt bostadstillägg utbetalas. Denna nivå har höjts fr.o.m. den 1 januari 2001. Regeringen utgår från denna nya nivå i BTPL i förslaget till beräkning av förbehållsbelopp för personer med äldre- och handikappomsorg.

**Remissinstanserna:** *Svenska Kommunförbundet* delar kommitténs uppfattning att äldre skall förbehållas tillräckliga medel för personliga behov samt att kommunerna behöver bli bättre på att tillämpa befintlig lagstiftning inom avgiftsområdet. Förbundet avvisar dock kommitténs förslag till nationell reglering av nivån på förbehållsbeloppet bl.a. med motiveringen att vad som kan anses vara tillräckliga medel varierar mellan olika individer. Vidare anförs att vilka tjänster som ska bekostas inom ramen för förbehållsbeloppet varierar liksom kostnadsläget i kommunerna. Förbundet menar också att det finns en risk för en schablonmässig tillämpning av nivåer som fastställs i lag eller förordning. Flertalet kommuner avstyrker förslaget med liknande argument som grund. Bland myndigheterna tillstyrker bl.a. *Socialstyrelsen* och *Konsumentverket* i stort kommitténs förslag. Samtliga länsstyrelser tillstyrker förslagen liksom pensionärsorganisationerna och de fackliga organisationerna. Vissa handikapporganisationer är dock kritiska till förslaget framför allt av det skälet att funktionshinder förhållanden inte anses vara tillräckligt väl belysta.

**Skälen för regeringens förslag:** Som framgår av redovisningen i kapitel 6.4 var det år 1995 inte ovanligt att äldre och personer med funktionshinder levde på en nivå som motsvarade eller t.o.m. understeg jämförbar nivå i försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen (1980:620) när skatt och boendekostnad hade betalats. Av redovisningen i kapitel 6.4 framgår också att kommunerna detta år, genom sina avgifts- och taxesystem inom äldre- och handikappomsorgen, bidrog till att ytterligare en stor grupp äldre hamnade på en levnadsnivå som endast motsvarade eller understeg jämförbar nivå i försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen när de hade betalat sina omsorgsavgifter. Detta trots att en majoritet av kommunerna angivit att de har taxesystem där den enskilde kan få sin avgift jämkad om han/hon har mindre kvar än motsvarande nivå på försörjningsstödet när avgiften är betald. Försörjningsstödet är avsett som ett grundläggande skyddsnät vid mer kortvariga perioder av inkomstbortfall. Insatser från äldre- och handikappomsorgen däremot har den enskilde ofta under flera år och i vissa fall decennier.

I många kommuner gjordes år 1999 ingen heltäckande individuell prövning av individens ekonomiska situation i samband med att avgiften

fastställdes, även om betydligt fler kommuner jämfört med år 1997 inhämtade uppgifter om bl.a. bostadskostnaden som för det stora flertalet omsorgstagare utgör den största utgiftsposten. Emellertid är det sannolikt att betydligt färre kommuner än vad som framgår av Statistiska Centralbyråns undersökning gör en sådan heltäckande prövning eftersom många kommuner fortfarande tillämpar taxerad inkomst (dvs. historiska uppgifter) när avgiften fastställs. Socialstyrelsen har dessutom tidigare visat att få kommuner frågar den enskilde om han eller hon har omfattande kostnader för sjukvård, tandvård eller liknande. En del kommuner tar heller inte hänsyn till båda makarnas ekonomiska situation vid avgiftssättningen när den ena personen flyttar till en särskild boendeform även om lagändringen den 1 januari 1999 medfört att kommunerna har blivit något bättre på att uppmärksamma kvarboendes situation.

För att kommunen skall kunna bestämma en avgift som inte inkräktar på förbehållsbeloppet krävs att uppgifter finns om bl.a. aktuell inkomst och boendekostnad. Som framgått bl.a. i kapitel 6 förekommer det att såväl aktuella som historiska uppgifter ligger till grund för beräkning av enskildas avgiftsunderlag. Skillnaderna mellan kommunerna beträffande vilka inkomstslag som medräknas är stora. Regeringen lägger i kapitel 9 fram förslag till nationell reglering av de inkomster som får medräknas i avgiftsunderlaget.

Om kommunen finner att den enskilde inte har det förbehållsbelopp han eller hon har rätt till skall avgiften sättas ned. Socialstyrelsen har i tidigare uppföljningar av kommunernas taxebestämmelser kunnat konstatera att bestämmelserna i detta avseende många gånger är summariska. Ofta framgår t.ex. inte vem som skall ta initiativ till att avgiften verkligen sätts ned. Regeringen har bl.a. i propositionen Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) angivit att det primärt är kommunens ansvar att utreda om avgifterna behöver sättas ned.

Situationen för såväl personer med funktionshinder i allmänhet som yngre personer med funktionshinder uppmärksammas inte i någon större utsträckning bland kommunerna när förbehållsbeloppet fastställs, trots att dessa grupper ofta har särskilda behov och förutsättningar som måste beaktas. Såväl beloppets storlek som dess innehåll avviker inte påtagligt från vad som gäller för äldreomsorgstagare i allmänhet. Detta är enligt regeringens bedömning inte tillfredställande. Denna fråga uppmärksammades särskilt av såväl regeringen som riksdagens socialutskott i samband med behandlingen av förslaget om de nya reglerna för avgiftssättning inom äldre- och handikappomsorgen som trädde i kraft år 1993.

Under de år som gått sedan de nya bestämmelserna om förbehållsbeloppet trädde i kraft har Socialstyrelsen vid ett flertal tillfällen uppmärksammat kommunerna på bristerna i tillämpningen av bestämmelserna. Regeringen har i mars 1997 i en proposition till riksdagen redogjort för betydelsen av att kommunerna följer de riktlinjer för handläggning av avgiftsfrågor som infördes år 1993 (prop. 1996/97:124). Socialstyrelsen har vidare utkommit med allmänna råd avseende tillämpningen av nuvarande lagstiftning (SOSFS 1998:1). Som tidigare nämnts har regeringen också inom ramen för den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken år 1998 lagt fram förslag om bl.a. ökat skydd för maka

eller make till person med omsorgsinsatser. Denna lagändring beslutades av riksdagen i juni samma år och trädde i kraft den 1 januari år 1999.

Till följd av regeringens, riksdagens och Socialstyrelsens insatser samt kommunernas egna åtgärder liksom informations- och utbildningsinsatser bl.a. i Svenska Kommunförbundets regi har vissa förbättringar i kommunernas tillämpning av avgiftsbestämmelserna successivt kunnat uppnås. Regeringen kan dock konstatera att utvecklingen går mycket långsamt. Fortfarande är det så att kommuner ibland tar ut avgifter som inkräktar på den enskildes förbehållsbelopp. Den varierade tillämpningen inom och mellan kommunerna ger också upphov till olika ekonomiska utfall för den enskilde för likartade insatser vilket regeringen inte anser är försvarbart i ett samhälle som bygger på en solidarisk finansiering av vård och omsorg. Därtill försvårar avgiftsskillnaderna möjligheterna för kommunerna att bidra till måluppfyllelsen med avseende på de av riksdagen fastlagda äldre- och handikappolitiska målen. Mot denna bakgrund samt svårigheterna att med informations- och utbildningsinsatser komma tillrätta med de problem och brister som finns inom avgiftsområdet anser regeringen att nuvarande regler om förbehållsbelopp bör förtydligas på så sätt att en lägsta nivå på förbehållsbeloppet för personer som erlägger avgift för äldre- och handikappomsorg anges i socialtjänstlagen. Regeringen lägger i denna proposition fram ett förslag med detta innehåll.

Utgångspunkterna när regeringen har beräknat förbehållsbeloppets lägsta nivå har varit den nivå (skälig levnadsnivå) som pensionärer berättigade till särskilt bostadstillägg enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer (BTPL) skall erhålla genom bidraget. Skälig levnadsnivå i BTPL uppgår till 129,4 procent av prisbasbeloppet för ogifta och 108,4 procent för gifta. Regeringens förslag innebär således att äldre och funktionshindrade personer som betalar avgift för äldre- och handikappomsorg i enlighet med föreslagna bestämmelser garanteras en lagstadgad lägsta skälig levnadsnivå.

Regeringen anser att det är viktigt att kommunernas avgiftssystem är utformade så att den enskilde omsorgstagaren kan få information om dels vilka poster som skall finansieras via förbehållsbeloppet, dels vad som ingår i den avgift han eller hon erlägger för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende. Den enskilde måste också ha möjlighet att bedöma om nivån på förbehållsbeloppet är rätt med hänsyn till dessa förutsättningar.

#### *Precisering av förbehållsbeloppets nivå och innehåll*

Personer som beviljats insatser inom äldre- och handikappomsorgen utgör ingen homogen grupp. Ungefär hälften får hjälp genom hemtjänsten i ordinärt boende. En lika stor andel bor i särskilt boende, med eller utan helinackordering. Yngre personer med funktionshinder har särskilda förutsättningar och behov som måste beaktas. Gifta och sammanboende har vanligen andra ekonomiska förutsättningar än ensamstående. Kommunerna har också valt olika sätt att hantera kostnader för bl.a. kost, möbler, hushållsel, förbrukningsvaror m.m. I vissa kommuner ingår dessa kostnader i avgiften, i andra ligger de utanför. Kostnaderna kan även hanteras olika mellan omsorgstagare i en kommun, beroende på om omsorgstagaren bor i ordinärt eller särskilt boende. I vissa kommuner är

hemsjukvården kommunal medan det i andra kommuner är landstinget som svarar för denna verksamhet. Dessa och andra skillnader betyder att kostnadsbilden inom ramen för förbehållsbeloppet ser olika ut i olika kommuner samt för olika kategorier av omsorgstagare. Av dessa skäl behöver förbehållsbeloppets innehåll och nivå till viss del variera mellan olika kommuner och olika grupper av omsorgstagare. Härutöver måste kommunerna i sin avgiftssättning beakta att flertalet omsorgstagare betalar sin boendekostnad på annat sätt än via omsorgsavgiften varför också medel för detta ändamål måste förbehållas omsorgstagaren. Många omsorgstagare har också utgifter för individuella personliga behov som är av den karaktären att medel kan behöva förbehållas för dessa behov.

Trots de skillnader som finns mellan omsorgstagare av bl.a. ovan redovisade skäl anser regeringen att samtliga omsorgstagare skall förbehållas ett visst lägsta medelsutrymme för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp) innan omsorgsavgift får tas ut. Förbehållsbeloppet (exkl. boendekostnaden) skall beräknas med ledning av ett i lag fastställt s.k. minimibelopp. Till minimibeloppet skall sedan läggas den faktiska, aktuella boendekostnaden. Minimibeloppet – som omfattar schabloniserade normala kostnadsposter i ett hushåll – bör per månad bestämmas till motsvarande nivå som gäller för skälig levnadsnivå enligt BTPL, dvs. en tolfedel av 1,294 gånger gällande prisbasbelopp för ensamstående och en tolfedel av 1,084 gånger gällande prisbasbelopp för var och en av sammanlevande makar och sambor. Detta innebär, i 2001 års prinsnivå, 3 979 kronor per månad för ensamstående och 3 333 kronor per månad för sammanboende. Beloppet omfattar följande poster:

- livsmedel, alla måltider,
- kläder och skor,
- fritid,
- hygien,
- förbrukningsvaror,
- dagstidning, telefon, TV-avgift,
- möbler och husgeråd,
- hemförsäkring,
- hushållsel,
- resor,
- tandvård,
- öppen hälso- och sjukvård, samt
- läkemedel.

Minimibeloppet har huvudsakligen beräknats med ledning av uppgifter från Konsumentverkets hushållsbudget avseende hushållskostnader för ensamboende och sammanboende personer 61 år och äldre. Posterna för hälso- och sjukvård samt läkemedel har beräknats som en tolfedel av årskostnaden för personer som betalar upp till nivån för respektive högkostnadsskydd. Därutöver har skattningar gjorts av vissa poster utifrån andra tillgängliga uppgifter om levnadskostnader för äldre och personer med funktionshinder.

Understrykas bör att detta i lag angivna lägsta medelsutrymme, minimibeloppet, således avser schabloniserade s.k. normalkostnader för personer 61 år och äldre och inte enskilda äldres faktiska levnadskostnader.

Det kan finnas situationer när en enskild omsorgstagare har fördyrade levnadskostnader inom ramen för de poster som det lagstadgade minimibeloppet avser att täcka. Det kan också förekomma att enskilda därutöver av olika skäl har andra levnadskostnader än dessa. Kommunen skall – i båda dessa fall av uppkomna merkostnader – höja nivån på minimibeloppet i skälig omfattning under förutsättning att kostnaderna är av den karaktären att de bör tillgodoses inom ramen för förbehållsbeloppet. Det krävs vidare att kostnaderna är av varaktig karaktär samt att behovet avser ett inte oväsentligt belopp. Det kan exempelvis gälla följande kostnader:

- fördyrad kost, t.ex. på grund av att maten erhålls via hemtjänsten i ordinärt eller särskilt boende eller i dagverksamhet eller på grund av att omsorgstagaren är yngre och därför av det skälet normalt har en högre kostnad för sin matkonsumtion,
- äldre och funktionshindrade personers familje- och arbetssituation, t.ex. underhållskostnad för minderåriga barn, arbetsresor samt andra kostnader som behövs för en familjs underhåll,
- kostnader till följd av funktionshinder, bl.a. för rehabilitering/habilitering inkl. resor,
- yngre funktionshindrade personers rätt till fritidsaktiviteter som är naturliga för yngre personer,
- yngre funktionshindrade personers behov av medel för att bosättning, familjebildning etc., samt
- kostnader för god man.

Kommunen bör också beakta kostnader som följer av andra aktiviteter eller ändamål som den enskilde av olika anledningar inte kan eller bör avstå ifrån.

I prövningen av enskildas merkostnader är kommunen inte skyldig att beakta tillfälliga kostnader av mindre storlek. Sådana kostnader avses den enskilde finansiera inom ramen för det lagstadgade minimibeloppet.

Det är i första hand kommunens ansvar att utreda om den enskilde har behov av ett högre minimibelopp och om avgiften därför måste sättas ned. Den enskilde måste dock vara behjälplig med att lämna kommunen uppgifter till grund för denna prövning.

I några undantagsfall får kommunen bestämma minimibeloppet till en lägre nivå än vad som framgår av lagen. Detta får dock ske endast om en omsorgstagare inte har en kostnad som minimibeloppet skall täcka därför att denna kostnad antingen:

- ingår i avgiften för hemtjänst eller dagverksamhet eller,
- ingår i avgiften eller hyran för bostad i särskilt boende eller,
- tillhandahålls kostnadsfritt.

Som exempel kan nämnas att i vissa kommuner ingår någon eller några av kostnadsposterna kost, möbler, hushållsel, förbrukningsvaror i avgiften för särskilt boende eller tillhandahålls helt utan kostnad för den enskilde. Även inom korttidsboendet kan det förekomma att den enskilde betalar en avgift som inkluderar kosten. Det är då rimligt att kommunen i dessa fall ges möjlighet att minska minimibeloppet i skälig omfattning. Om kostnadsposten som föranleder minskningen ingår i Konsumentverkets beräkningar för hushållsbudget bör dessa, mot bakgrund av att den schabloniserade delen av minimibeloppet i huvudsak grundas på



dessa beräkningar, utgöra grunden vid bestämmande av minskningens storlek. Som exempel kan nämnas att om kost ingår i avgiften för en ensamstående äger kommunen rätt att per månad, beräknat utifrån 2001 års hushållsbudget, minska den enskildes minimibelopp med 1 150 kronor och om samtliga förbrukningsvaror ingår med 190 kronor.

### *Yngre personer med funktionshinder*

En grupp omsorgstagare vars behov särskilt bör framhållas är yngre personer med funktionshinder. Denna grupp har ofta merkostnader på grund av funktionshindret som skall beaktas i skälig omfattning. Hur mycket medel utöver det av regeringen föreslagna minimibeloppet som dessa bör få förbehålla sig kan på grund av deras varierade behov inte beloppsmässigt anges i lag utan måste avgöras efter en individuell prövning. Några har också i vissa fall högre kostnader i förhållande till andra omsorgstagare enbart av det skälet att de är yngre.

Regeringen anser att det finns anledning att framhålla två situationer när kommunerna bör höja nivån på det i lagen angivna minimibeloppet av detta skäl. Den ena situationen gäller kost. I regeringens förslag till minimibelopp har kostnaden för kost beräknats på grundval av vad som är en normal månadskonsumtion för personer 61 år och äldre. Normalkonsumtionen för personer 60 år och yngre är dock högre och därmed även kostnaderna. Kommunerna skall beakta denna merkostnad så att yngre personer med funktionshinder förbehålls ett högre belopp för livsmedelskostnaden än äldre personer. Vägledande för beräkning av denna merkostnad bör även i detta fall vara Konsumentverkets beräkning av livsmedelskostnader för olika åldersgrupper.

Den andra situationen som regeringen vill framhålla avser yngre funktionshindrade omsorgstagarers behov av medel för att möjliggöra bosättning och familjebildning etc. Kommunerna måste ta hänsyn till att denna grupp normalt sett under längre tidsperioder har större behov av sådana medel jämfört med äldre omsorgstagare. Med bosättning och familjebildning avses bl.a. mindre hushållsinvesteringar av olika slag samt inköp av olika artiklar som normalt behövs i en familj med barn. Med ledning av yngre funktionshindrades merkostnader för dessa ändamål, vilka bl.a. kartlagts inom ramen för den statliga Avgiftsutredningen (SOU 1995:35), bedömer regeringen att yngre funktionshindrades minimibelopp bör beräknas till en nivå som överstiger äldre omsorgstagarers minimibelopp med upp till tio procent. Eftersom behoven av medel för att möjliggöra bosättning och familjebildning med därtill anknutna kostnader av förklarliga skäl rimligen varierar med den funktionshindrades ålder anser emellertid regeringen att en individuell prövning av nivån på tillägget för personer i denna grupp alltid måste göras.

### *Justering av minimibeloppen*

Av de föreslagna lagreglerna om beräkning av förbehållsbelopp följer att minimibeloppet skall justeras av kommunen i samband med förändringar i prisbasbeloppets nivå (se kapitel 10).

**Regeringens förslag:** Ett högkostnadsskydd införs i socialtjänstlagen (2001:453) i form av en högsta avgift för insatser inom ramen för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård. Avgiften får per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet, vilket motsvarar 1 476 kronor (2001 års prisnivå).

Det införs vidare ett högkostnadsskydd i socialtjänstlagen i form av en högsta avgift för bostaden i särskilt boende som får debiteras i de fall boendekostnaden inte skall fastställas som hyra. Boendeavgiften får per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet, vilket motsvarar 1 537 kronor (2001 års prisnivå).

Förslaget till lagändring införs i 8 kap. 5 § socialtjänstlagen.

**Kommitténs förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens.

**Remissinstanserna:** Myndigheter och länsstyrelser är i huvudsak positiva till förslagen. Positiva är också de fackliga organisationerna samt pensionärs- och handikapporganisationerna. Från några håll, bl.a. från *TCO*, *DHR* och *HSSO* framförs att den nivå som föreslås för högsta avgift för vård, omsorg och service bör sättas lägre än vad kommittén föreslår. *Svenska Kommunförbundet* avvisar förslagen liksom ungefär hälften av kommunerna. Förbundet anser bl.a. att förslagen innebär ett avsteg från principen om den kommunala självbestämmanderätten. Förbundet menar också att ett genomförande av förslagen endast marginellt kommer att reducera incitamenten till avgiftsplanering bland omsorgstagarna. Bland de kommuner som helt eller delvis är positiva till förslagen finns ett antal större kommuner bl.a. *Stockholm*, *Malmö*, *Norrköping*, och *Örebro* liksom några mindre bl.a. *Ockelbo*, *Ystad* och *Simrishamn*.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen anser att det finns flera skäl för att i lag införa ett högkostnadsskydd i form av en högsta avgift för äldre- och handikappomsorg vad avser dels hemtjänstinsatser i ordinärt och särskilt boende samt insatser i dagverksamhet, dels bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagens bestämmelser.

Ett avgörande skäl för en sådan åtgärd är att det genom nuvarande taxesättning sker en orimligt stor inkomstomfördelning mellan personer med olika ekonomiska förutsättningar inom en mycket begränsad grupp äldre och personer med funktionshinder. Sammanlagt 270 000 personer, varav drygt 20 000 är 65 år eller yngre, erhåller insatser inom ramen för den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Detta motsvarar cirka sex procent av personer i åldrarna 65–79 år och cirka 40 procent av personer 80 år och äldre. Som framgått av redovisningen i kapitel 6.2 kan det inom denna grupp i vissa kommuner skilja mer än 20 000 kronor i avgift för samma typ av vård, omsorg och service beroende på omsorgstagarens inkomst. Även avgiftsskillnaderna mellan omsorgstagare i olika kommuner är i vissa fall betydande. För enskilda omsorgstagare i särskilt boende kan det i vissa fall skilja mer än 100 000 kronor per år i avgift mellan en kommun med låga avgifter och en kommun med höga avgifter. Dessa skillnader inom och mellan kommuner upplevs i dag många

gångar som djupt orättvisa av dem som betalar höga avgifter för sin äldre- och handikappomsorg och/eller sin bostad i särskilt boende trots att de under decennier bidragit till äldre- och handikappomsorgens finansiering genom stora skattebetalningar.

Utöver vad som ovan anförts anser regeringen också att det är otillfredsställande att skyddet mot höga bostadskostnader i särskilt boende är sämre för vissa omsorgstagare än andra därför att skyddsreglerna i 12 kapitlet jordabalken (hyreslagen) i detta avseende inte omfattar deras boende. Såsom angetts i kapitel 5.6 finns nämligen möjligheter att med stöd av hyreslagen få hyrans storlek skälighetsprövad. Med regeringens förslag om en högsta avgift för bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagens bestämmelser skapas ett skydd mot oskäligt höga bostadskostnader även för denna grupp omsorgstagare.

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.

Socialstyrelsen har i samband med tidigare uppföljningar av kommunernas taxor för äldre- och handikappomsorg konstaterat att taxornas nivåer inte samvarierar med vare sig kommuntyp, kommunernas skattesatser eller deras finansiella ställning rent allmänt, vilket enligt regeringens bedömning ytterligare understryker behovet av ett högkostnadsskydd för avgifter för hemtjänst och dagverksamhet respektive för vissa bostäder i särskilt boende.

Regeringen anser att behovet av att införa ett högkostnadsskydd för avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och sådan bostad i särskilt boende som inte omfattas av hyreslagens bestämmelser också skall ses mot bakgrund av de förhållanden som råder inom hälso- och sjukvården samt för vissa omsorgsinsatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Som redovisats i kapitel 5 är i dag möjligheterna för kommuner och landsting att inom dessa områden ta ut såväl höga avgifter som varierande avgifter för likartade tjänster begränsade. När det gäller öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel har staten lagt fast högkostnadsskydd för att skydda personer med omfattande behov från alltför höga avgifter.

Regeringen anser att det bör finnas tydliga begränsningar för avgifternas storlek inom all vård och omsorg som samhället tillhandahåller, oavsett insatsernas karaktär och oavsett vem som är huvudman för dem. När det gäller äldre- och handikappomsorg är dock regeringen av den uppfattningen att kommunerna även fortsättningsvis skall ha rätt att ta ut inkomstrelaterade avgifter. Som framgår av kapitel 4 är detta nödvändigt för att de skall kunna garantera omsorgstagare som betalar avgift de

förbehållsbelopp som de har rätt till. Regeringen anser dock att det därutöver finns så stora principiella likheter mellan den äldre- och handikappomsorg som kommuner efter behov skall tillhandahålla sina invånare inom ramen för socialtjänstlagen (2001:453) och de insatser som kommunen skall tillhandahålla med stöd av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) att det finns skäl att även i socialtjänstlagen införa tydliga begränsningar av möjligheterna för kommunerna att ta ut höga avgifter för utförda insatser inom området. Regeringen bedömer att de två föreslagna högsta avgiftsnivåerna för den enskildes utgifter för hemtjänst, dagverksamhet respektive bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagens bestämmelser tillsammans med reglerna för beräkning av avgiftsunderlag kommer att ge omsorgstagaren det kompletterade skydd mot höga avgifter som saknas i nuvarande lagstiftning.

### *Högsta avgift för hemtjänst och dagverksamhet*

Inom äldre- och handikappomsorgen utför kommunerna många gånger insatser som innehåller inslag av såväl vård, omsorg, omvårdnad samt service. Det är inte alltid möjligt och ej heller meningsfullt att försöka särskilja de olika insatserna. Mot den bakgrunden anser regeringen att samtliga insatser av vård-, omsorgs-, och servicekaraktär som förekommer inom en kommun oavsett hur de benämns eller enligt vilken taxa de debiteras bör omfattas av bestämmelsen om högsta avgift för hemtjänst, dagverksamhet samt kommunal hälso- och sjukvård. Det skall heller inte spela någon roll om det är kommunen, en privat entreprenör eller en enskild vårdgivare som på kommunens uppdrag utför tjänsten. Avgiften skall inte heller påverkas av på vilket sätt som avgiften debiteras den enskilde.

Regeringens förslag till högsta avgift för hemtjänst och dagverksamhet täcker in i princip samtliga omvårdnads-, omsorgs-, och serviceinsatser som ges till äldre och funktionshindrade inom kommunernas äldre- och handikappomsorg enligt socialtjänstlagen (för en redovisning av de insatser som omfattas av hemtjänstbegreppet, se kapitel 5.3). Inom ramen för den högsta avgiften skall även rymmas de insatser som anges i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen.

Enskildas utgifter för kost omfattas inte av den föreslagna högsta avgiften. Kommunen är visserligen enligt socialtjänstlagen skyldig att via hemtjänst vid behov bistå den enskilde med matdistribution, dagligvaruinköp samt i förekommande fall tillredning av måltider. I många särskilda boenden tillhandahålls samtliga måltider av vårdgivaren. Kostnaderna för sådana insatser skall rymmas inom den föreslagna högsta avgiften för hemtjänst och dagverksamhet. Kostnaden för själva kosten (råvarorna eller redan färdiglagad mat) är dock en sådan utgift som den enskilde – om denne har en insats som kommunen får avgiftsbelägga – normalt sett har att bekosta via sitt förbehållsbelopp. Om en kommun har ett taxesystem som innebär att kostnaden för kosten ingår i avgiften för hemtjänst eller dagverksamhet så skall denna kostnad beräknas så att den rymms inom ramen för den föreslagna högsta avgiften

för dessa verksamheter. Kommunen får dock i en sådan situation minska minimibeloppet i skälig omfattning (se kapitel 7).

Eftersom avgifter för äldre- och handikappomsorg normalt debiteras per månad anser regeringen att insatser inom ramen för den högsta avgiften bör omfatta denna tidsperiod. I de fall debiterade insatser omfattar kortare perioder än en månad som fallet kan vara bl.a. inom korttidsboende bör nivån på den högsta avgiften anpassas till den aktuella volymen insatser på ett proportionerligt sätt. Även i andra situationer där en månadsvis fastställd högsta avgift inte ger den enskilde ett relevant skydd i förhållande till debiterade insatser måste detta beaktas av respektive kommun vid utformningen av dess taxeregler.

Regeringen har övervägt olika alternativ när det gäller vilken nivå den högsta avgiften för hemtjänst och dagverksamhet skall bestämmas till. Som Boende- och avgiftskommittén har redovisat i sitt betänkande (SOU 1999:33) ger olika nivåer upphov till olika konsekvenser. En låg nivå skulle omfatta ett stort antal omsorgstagare samtidigt som marginal-effekterna begränsas. En sådan högsta nivå medför omfattande intäktsbortfall för kommunerna, vilket kan medföra stora problem på kort sikt. En hög nivå däremot begränsar kommunernas intäktsbortfall. Marginal-effekterna kan emellertid i vissa fall bli besvärande.

Regeringen anser att en högsta avgiftsnivå för hemtjänst och dagverksamhet bör bestämmas så att den förhindrar orimligt stora variationer i avgift för liknande insatser. Samtidigt bör beaktas eventuella nackdelar som på kort sikt kan uppstå för kommunerna i form av minskade intäkter. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att denna högsta nivå skall bestämmas till 48 procent av prisbasbeloppet per år delat med tolv, vilket per månad motsvarar 1 476 kronor i 2001 års prisnivå. Nivån begränsar i viss mån marginaleffekterna i taxesystemen. Utöver dessa fördelar bedömer regeringen att nivån också kommer att medföra minskade incitament till avgiftsplanering bland enskilda omsorgstagare. Högkostnadsskyddets nivå skall kunna omprövas av riksdagen. Regeringen anser att det är rimligt att en avstämning av nivån görs inom en femårsperiod.

#### *Högsta avgift för bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagen*

Som redovisades i kapitel 5.6 är bestämmelserna i hyreslagen i dag normalt sett tillämpliga för boende i lägenhet och enbäddrum inom det särskilda boendet men ej för boende i två- och flerbäddrum. I det förstnämnda fallet skyddas hyresgästen mot oskäliga hyresnivåer genom bestämmelser i hyreslagen. Vidare gäller här att den enskilde dessutom skall förbehållas medel för hyreskostnaden via förbehållsbeloppet enligt socialtjänstlagen. I det senare fallet betalar de allra flesta omsorgstagare sin boendekostnad i form av avgift inom ramen för 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453). Någon gräns för storleken på avgiften för bostaden, utöver självkostnaden, anges inte i detta lagrum. För att skydda denna grupp mot oskäligt höga boendeavgifter föreslår regeringen att en högsta nivå fastställs för avgiften i sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagens regler. Med ledning bl.a. av en kartläggning som Socialstyrelsen genomfört av dessa kostnader föreslår regeringen att denna högsta nivå skall bestämmas till 50 procent av prisbasbeloppet per

år delat med tolv, vilket per månad motsvarar 1 537 kronor i 2001 års prisnivå. Under denna nivå förutsätts avgiften variera med hänsyn till befintlig standard i boendet.

### *Justering av högsta avgift*

Av reglerna om högsta avgift för hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård respektive för bostad i sådant särskilt boende som inte regleras i hyreslagen följer att avgifterna får justeras i samband med förändringar i prisbasbeloppets nivå (se kap. 10).

### *Den kommunala självstyrelsen*

Några remissinstanser har pekat på att en reglering med avgiftstak (i regeringens förslag benämnt högkostnadsskydd i form av högsta avgift) innebär ett avsteg från principen om den kommunala självstyrelsen. Den föreslagna regleringen med en nationellt fastställd högsta avgift medför att kommunernas handlingsutrymme i förhållande till den nuvarande ordningen kommer att minska. Det är dock regeringens bedömning att den enskildes rätt att få äldre- och handikappomsorg till en rimlig och över landet likvärdig kostnad är av så stor betydelse att de föreslagna ändringarna är motiverade.

## 9 Beräkning av avgiftsunderlag

**Regeringens förslag:** När den enskildes förbehållsbelopp enligt socialtjänstlagen (2001:453) bestäms skall avgiftsunderlaget beräknas utifrån aktuella förvärvs- och kapitalinkomster som är skattepliktiga enligt inkomstskattelagstiftningen med tillägg av vissa typer av ersättningar som är undantagna från beskattning i Sverige. Bostadsbidrag, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg skall anses som inkomst. Förmögenhet skall inte påverka avgiftsunderlagets storlek. Om omsorgstagaren är gift skall makarnas samlade inkomster avgöra avgiftsunderlagets storlek. Makarnas inkomster skall läggas samman och därefter fördelas med hälften på vardera maken. En kommun får i sitt taxebeslut bestämma att inkomsten skall beräknas på ett sätt som är mer fördelaktigt för den enskilde. Om avgiften baseras på den enskildes betalningsförmåga skall avgiftsunderlaget beräknas på samma sätt som vid fastställande av förbehållsbeloppet.

Förslaget till lagändring införs i 8 kap. 4 § socialtjänstlagen.

**Kommitténs förslag:** Stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Enligt regeringens förslag skall dock bostadsbidrag, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg räknas som inkomst. Vidare skall makars inkomst läggas ihop och fördelas med hälften på vardera maken. Regeringens förslag till reglering av avgiftsunderlaget utgår ifrån förslaget till reglering av inkomstbegreppet enligt propositionen Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl. (prop. 2000/01:140).

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanser, däribland *Svenska Kommunförbundet* och flera kommuner, ser positivt på förslaget att reglera vilka inkomster som skall få läggas till grund för avgiftsberäkningen. Flera remissinstanser, däribland *Skurups kommun*, *Landskrona kommun*, *Enköpings kommun*, *Munkedals kommun* och *Sveriges Pensionärsförbund*, anser att det är aktuella inkomster som skall ligga till grund för avgiftsberäkningen. *Katrineholms kommun* menar att det är att föredra att avgiften fastställs efter aktuell inkomst trots att detta förfarande blir administrativt krävande. *Simrishamns kommun*, *Göteborgs kommun* och *Malmö kommun* anser däremot att insamlandet av aktuella uppgifter innebär en alltför stor ökning av kommunens administration i förhållande till nyttan. De anser att det är bättre att använda taxerad inkomst och att en omprövning av avgiften istället görs om inkomstförhållandena har ändrats. *Riksförsäkringsverket* anser att det vid bestämmande av avgifterna är lämpligt att använda sig av de regler som gäller för beräkning av inkomster enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Verket menar dels att administrationen underlättas om man knyter inkomstberäkningen till ett befintligt regelsystem, dels att personer som uppstår bostadstillägg känner igen beräkningssättet. Flera instanser motsätter sig utredningens förslag att förmögenhet inte skall tillåtas påverka avgiftsunderlaget på annat sätt än via avkastning av kapital. Några av instanserna, bland annat *Oskarhamns kommun*, *Ystads kommun* och *Simrishamns kommun*, framhåller att metoderna vid beräkning av inkomsterna enligt lagen om bostadstillägg till pensionärer och den avgiftsgrundande inkomsten bör överensstämma. De anser att effekten av att olika beräkningsmodeller används blir en kostnadsöverväldning från stat till kommun.

**Skälen för regeringens förslag:** Såsom framgår av kapitel 5.3 får avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och särskilt boende enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) beräknas med beaktande av den enskildes betalningsförmåga. Såsom angivits i kapitel 8 föreslås ingen ändring i det avseendet. Utgångspunkten för de nya avgiftsreglerna är alltså att kommunerna även fortsättningsvis skall ha rätt att differentiera avgifterna på grundval av den enskildes betalningsförmåga. Framhållas bör dock att det inte finns något som hindrar en kommun från att avstå från att differentiera avgifter. Den kommunrättsliga likställighetsprincipen måste dock tillämpas.

Av Boende- och avgiftsutredningens betänkande (SOU 1999:33) framgår att sättet på vilket kommunerna beräknar den enskildes avgiftsunderlag i stor utsträckning varierar mellan kommunerna. I vissa kommuner räknas t.ex. avkastning av kapital till den avgiftsgrundande inkomsten, i andra kommuner beräknas avkastning på förmögenhet enligt en fiktiv beräkningsmetod och i vissa kommuner används taxerade uppgifter, dvs. två år gamla uppgifter, vid beräkningen av avgiftens och förbehållsbeloppets storlek. Flera remissinstanser, däribland *Svenska Kommunförbundet* och ett stort antal kommuner, är positivt inställda till att inkomstbegreppet (i regeringens förslag avgiftsunderlag) regleras.

Regeringen anser att det är viktigt att underlaget som används vid fastställande av den enskildes förbehållsbelopp och avgift (i de fall kommunen använder differentierade avgifter) beräknas på ett så likartat sätt som möjligt mellan olika kommuner samt att beräkningen sker utifrån så

aktuella uppgifter om den enskildes ekonomi som möjligt. Om inaktuella uppgifter används är risken stor att förbehållsbeloppet och avgiften fastställs till felaktiga belopp. Regeringen föreslår därför att det i lag anges hur den enskildes avgiftsunderlag skall beräknas. Utgångspunkten för regleringen bör vara att underlaget beräknas utifrån den enskildes aktuella ekonomiska förhållanden. Det bör vidare ges utrymme för kommunerna att använda sig av ett för omsorgstagarna mer förmånligt sätt att beräkna avgiftsunderlaget än det som anges i lagen.

Såväl Boende- och avgiftsutredningen som vissa remissinstanser har förordat att det inkomstbegrepp som gäller vid beräkning av särskilt bostadstillägg enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer används vid beräkning av avgift för hemtjänst, dagverksamhet och särskilt boende.

Regeringen har nyligen i en proposition lämnat förslag till en ny lag om bostadstillägg till pensionärer m.fl. (prop. 2000/01:140). Inkomstbegreppet i det förslaget anknyter till det skatterättsliga inkomstbegreppet med tillägg av vissa inkomster. Med inkomst avses den inkomst, per år räknat, som någon kan antas komma att få under den närmaste tiden. Som inkomst medräknas överskott av inkomst i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital. Förmögenhet skall beaktas på så sätt att 15 procent av förmögenhet överstigande 100 000 kronor per person räknas som inkomst. När det gäller barns förmögenhet och inkomster skall dessa inte medräknas. Inkomst av tjänst och näringsverksamhet skall grundas på uppskattat överskott i de inkomstlagen under bidragsperioden. Beräkning av överskottet i inkomstlagen kapital skall grundas på den faktiska inkomsten per den 31 december året innan bidragsperioden. Detsamma skall gälla för övrig förmögenhet. Som inkomst skall inte räknas ett belopp om 175 000 kronor för den som fått ersättning enligt lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall. Inkomsten vid beräkning av särskilt bostadstillägg skall enligt förslaget även inkludera bostadstillägg.

Regeringen har i juni 2001 i en till riksdagen överlämnad proposition (prop. 2001/01:136) föreslagit en lag om äldreförsörjningsstöd. Storleken av äldreförsörjningsstödet skall vara beroende av den stödberättigades och i förekommande fall dennes makes inkomst. I propositionen föreslås att inkomstunderlaget skall beräknas i enlighet med förslaget om inkomstberäkning i förslaget till ny lag om bostadstillägg till pensionärer m.fl. (BTPL). Bostadstillägg och särskilt bostadstillägg skall ingå i inkomsten.

Regeringen menar att det även vid beräkning av avgiftsunderlaget vid fastställande av avgift för äldre- och handikappomsorg är lämpligt att tillämpa de regler för som föreslås gälla vid inkomstberäkning enligt BTPL. Det finns flera fördelar med att använda sig av samma regler, t.ex. vid information till den enskilde, administration och utbildning av personal. Inkomstreglerna i BTPL utgår vidare från den enskildes aktuella inkomstförhållanden, vilket direkt påverkar avgiftsunderlaget.

Flera remissinstanser har ansett att det vid fastställande av avgift är rimligt att beakta förmögenhetsinnehav på samma sätt som inom BTPL-systemet. Regeringen anser att det är fullt rimligt att beakta den stödberättigades förmögenhet i ett *bidragssystem*. Däremot när det gäller *avgifter* för insatser inom de solidariskt finansierade välfärdssystemen,



såsom äldre- och handikappomsorg, anser regeringen att den enskildes förmögenhet inte skall påverka avgiftens storlek.

Med avgiftsunderlag skall avses den inkomst som någon kan antas komma att få under de närmaste tolv månaderna, fördelad med lika belopp per månad. Utgångspunkten vid beräkningen av avgiftsunderlaget skall vara överskott av inkomster i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital, som är skattepliktiga enligt inkomstskattelagstiftningen. Därtill skall i likhet med BTPL vissa inkomster som inte är skattepliktiga i Sverige, bland annat utländsk inkomst och stipendier, räknas in i avgiftsunderlaget. I likhet med förslaget till lag om äldreförsörjningsstöd skall bostadstillägg och särskilt bostadstillägg ingå i avgiftsunderlaget. Detsamma skall gälla bostadsbidrag i de fall sådant utgår.

När det gäller makar och registrerade partners är det skäligt, med hänsyn till den inbördes lagreglerade underhållsskyldigheten dem emellan, att deras inkomster räknas som gemensamma vid bestämmande av omsorgstagarens avgiftsunderlag (jfr RÅ 1995 ref. 86). När det gäller barns inkomster skall dessa inte medräknas i avgiftsunderlaget.

## 10 Ändring av beslutad avgift

**Regeringens förslag:** Avgift enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) för hemtjänst och dagverksamhet eller bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av bestämmelserna i 12 kapitlet jordabalken (hyreslagen) skall ändras om något förhållande som påverkar avgiftens storlek har ändrats. Avgifterna får räknas om utan föregående underrättelse om ändringen föranleds av förändringar i prisbasbeloppet. En ändrad avgift skall gälla från och med månaden efter den månad när anledning till ändring uppkom. En ändring av avgiften skall dock gälla från och med samma månad som anledning till ändringen uppkom, om ändringen avser hela den månaden.

Förslaget till lagändring införs i 8 kap. 9 § socialtjänstlagen.

**Kommitténs förslag:** Regeringens förslag om ändring av en avgift avser fallet då något förhållande har ändrats som påverkar avgiftens storlek. Utredningens förslag om omprövning avser däremot omprövning av det ursprungliga avgiftsbeslutet för att få ett beslut som skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

**Skälen för regeringens förslag:** Avgift för hemtjänst och dagverksamhet respektive avgift för bostad i särskilt boende skall ändras om något förhållande som påverkar avgiftens storlek ändras. En avgiftsändring kan bli aktuell i flera olika situationer, t.ex. om inkomstförhållandena ändras, om äktenskap ingås eller upplöses, om behov av högre förbehållsbelopp uppkommer eller om bostadstillägg eller liknande bidrag beviljas eller upphör att utgå. Avgiftsändring bör få ske såväl till fördel som till nackdel för den enskilde. Av de föreslagna avgiftsreglerna följer att en del av förbehållsbeloppet skall fastställas med tillämpning av gällande prisbasbelopp. Detta innebär att avgiften kan behöva justeras i takt med att prisbasbeloppet förändras. Regeringen anser att det är rimligt att kommunen får vidta en sådan ändring av avgiften utan föregående

underrättelse till den enskilde. Kommunen bör dock försäkra sig om att den enskilde får information på ett sådant sätt att det tydligt framgår vad ändringen beror på. Huvudregeln är att en ändring av avgiften skall ske månaden efter den månad då förhållandena som påverkar avgiften har ändrats. Om ändringen hänför sig till hela månaden skall dock ändringen gälla från och med den månaden.

## 11 Överklagande

**Regeringens förslag:** En kommunal nämnds beslut i frågor som rör avgiftens storlek för hemtjänst och dagverksamhet samt avgift för bostad i särskilt boende i det enskilda fallet skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär. Prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätt.

Förslaget till lagändring införs i 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

**Kommitténs förslag:** Enligt kommitténs förslag skall ett individuellt avgiftsbeslut kunna omprövas samt en beslutad avgift, om det finns särskilda skäl, kunna sättas ned genom ett beslut om jämkning. Omprövningsbeslutet skall kunna överprövas genom laglighetsprövning och jämningsbeslutet genom förvaltningsbesvär. Enligt regeringens förslag skall, till skillnad från kommitténs förslag, samtliga delar i individuella avgiftsbeslut kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

**Remissinstanserna:** *Svenska Kommunförbundet* samt ungefär hälften av kommunerna avstyrker förslaget om införande av förvaltningsbesvär främst då de anser att den enskildes rättssäkerhet tillgodoses inom ramen för den nuvarande regleringen. *Övriga kommuner* tillstyrker i princip förslaget. De anser att den enskildes rättssäkerhet stärks genom införande av en möjlighet att överklaga ett avgiftsbeslut genom förvaltningsbesvär, vilket de ställer sig positiva till. *Socialstyrelsen* och *Konsumentverket* tillstyrker kommitténs förslag. *Länsrätten i Göteborg* anser att ett avgiftsbeslut endast bör kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Enligt länsrätten skulle nuvarande begreppsförvirring kvarstå om kommitténs förslag att anvisa två olika vägar för att pröva ett avgiftsbeslut införs. Denna synpunkt delas av *Länsrätten i Östergötlands län*. Såväl pensionärsorganisationerna som handikapporganisationerna är positiva till förslagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt nuvarande regler kan kommunfullmäktiges beslut om avgiftstaxa och det på taxan grundande beslutet att debitera en viss avgift i det enskilda fallet endast bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900). Laglighetsprövningen är begränsad till lagligheten av ett beslut. En sådan prövning kan initieras av alla kommunmedlemmar. Prövningen kan mynna ut i att ett beslut upphävs men kan inte resultera i att ett beslut ersätts med ett annat. När det gäller överklagande till allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär är rätten att överklaga begränsad till den som beslutet rör. Inom detta förfarande kan både laglighets- och lämplig-

hetsfrågor prövas och vid bifall till överklagandet kan ett nytt beslut ersätta det överklagade beslutet.

Mot bakgrund av de inslag av skälighets- och lämplighetsbedömningar som kan komma att bli nödvändiga att göra vid tillämpningen av de föreslagna avgiftsreglerna bör, såsom *Lagrådet* har förordat, de individuella beslut som rör avgifternas storlek kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. En liknande ordning finns redan i fråga om individuella avgiftsbeslut enligt lagen (1997:736) om färdtjänst. Härigenom kommer den enskildes rättssäkerhet att tryggas.

Det är enligt regeringens bedömning osäkert i vilken riktning och omfattning måltillströmningen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att förändras till följd av de nya och preciserade bestämmelserna om högkostnadsskydd, förbehållsbelopp och beräkning av avgiftsunderlag i kombination med möjligheten för den enskilde att överklaga individuella avgiftsbeslut med förvaltningsbesvär. Det är därmed också svårt att dra några slutsatser om eventuella förändringar i resursbehov vid domstolarna. Det är emellertid av flera skäl, inte minst rättsäkerhetsskäl, angeläget att staten försäkras om att domstolarna har den kapacitet och de resurser som krävs för att kunna hantera eventuella tillskott i måltillströmningen. Mot den bakgrunden avser regeringen att noga följa utvecklingen av antalet mål om överklagade avgiftsbeslut vid förvaltningsdomstolarna.

## 12 Ikraftträdande m.m.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2002, med undantag av den nya 8 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), som föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Skälet till att den senare bestämmelsen föreslås träda ikraft vid en senare tidpunkt är att bestämmelserna i förslaget till lag om bostadstillägg till pensionärer m.fl. som skall tillämpas vid beräkning av avgiftsunderlag föreslås träda ikraft den 1 januari 2003 (prop. 2000/01:140). De föreslagna tidpunkterna för reformens ikraftträdande ger kommunerna tid att se över sina avgiftssystem och förbereda genomförandet. Under perioden fram till tidpunkterna för ikraftträdandet har kommunerna med stöd av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen rätt att själva bestämma grunderna för avgiftsuttaget. Regeringen anser dock att det är till fördel om kommunerna redan under den perioden successivt kan anpassa sina taxestystem till de nya avgiftsreglerna.

De nya bestämmelserna skall tillämpas på redan meddelade beslut i fråga om tid efter ikraftträdandet. När det gäller tid före ikraftträdandet bör nuvarande regler fortsätta att gälla. Ändringarna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen bör därför omfattas av övergångsbestämmelser som innebär att äldre bestämmelser skall gälla i fråga om redan meddelade avgiftsbeslut när det gäller tid före tidpunkterna för ikraftträdandet och att nya bestämmelser skall tillämpas för tiden därefter.

När det gäller överklagade beslut enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen som meddelats före ikraftträdandet skall överklagandena prövas i enligt

het med paragrafens äldre lydelse såvitt avser tid före ikraftträdandet och i enlighet med den föreslagna lydelsen såvitt avser tid därefter. Prop. 2000/01:149

## 13 Ekonomiska konsekvenser

### *Konsekvenser på individnivå*

Som framgår av kapitel 6.1 var ungefär 270 000 personer år 1999 beviljade hemtjänst i ordinärt boende eller boende i en särskild boendeform enligt socialtjänstlagen. Av dessa var cirka 250 000 personer 65 år eller äldre. I denna proposition föreslår regeringen preciserade regler för beräkning av förbehållsbelopp, regler om högkostnadsskydd och regler för beräkning av avgiftsunderlag. Samtliga förslag syftar till att skydda den enskilde mot för höga avgifter. Förslagen innebär att drygt 50 procent av de äldre omsorgstagare som betalar avgift för sina insatser får en bättre ekonomisk situation jämfört med i dag. De nya reglerna om en lägsta nivå för förbehållsbeloppet kommer att förbättra situationen för cirka 45 procent av de äldre omsorgstagare som betalar avgift för sina insatser. Reglerna om högkostnadsskydd medför att avgiften sänks för ungefär 6 procent av de äldre omsorgstagare som betalar avgift för sina insatser. Ungefär 5 procent av de äldre kommer att få en lägre avgift till följd av reglerna om beräkning av avgiftsunderlag.

Situationen för de ungefär 20 000 yngre personer med funktionshinder som år 1999 var beviljade hemtjänst i ordinärt boende eller boende i en särskild boendeform och som betalade avgifter för sina insatser kommer att förändras på ett liknande sätt.

På lång sikt kommer de nya bestämmelserna att omfatta betydligt fler, eftersom sannolikheten att äldre personer någon gång behöver insatser inom ramen för kommunens äldreomsorg är stor. När det gäller personer som är 80 år eller äldre tyder tillgängliga undersökningar på att de flesta någon gång får hjälp från kommunernas äldreomsorg.

En fördelningspolitisk analys visar att regeringens förslag har störst betydelse för omsorgstagare med de allra lägsta inkomsterna. Bland dessa dominerar ensamboende kvinnor som är 80 år eller äldre. Därtill bidrar regeringens förslag till att minska inkomstklyftorna mellan äldre omsorgstagare och övriga ålderspensionärer. I dag uppgår omsorgstagares genomsnittliga inkomstnivå före erlagd avgift för vård, service och omsorg till cirka 80 procent av inkomsten för dem som inte är i behov av äldreomsorg.

### *Andelen berörda av högsta kostnad för bostaden i särskilt boende*

Enligt senast tillgängliga uppgifter (Hushållens Ekonomi 1998 [SCB]) bodde cirka 2 200 omsorgstagare i flerbäddsrums med en hyra överstigande den föreslagna högsta avgiften för bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagen.

Regeringen föreslår att de nuvarande reglerna om förbehållsbelopp förtydligas och preciseras genom att det i socialtjänstlagen anges ett minimibelopp till grund för beräkning av förbehållsbeloppet. Nivån på detta belopp skall motsvara skälig levnadsnivå. Regeringen föreslår också regler om högsta avgift för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende och dagverksamhet respektive bostad i särskilt boende som inte omfattas av hyreslagens bestämmelser. Därutöver föreslår regeringen regler om beräkning av den enskildes avgiftsunderlag.

Förslagen kommer att medföra ett bortfall av avgiftsintäkter för många kommuner. Konsekvenserna för varje enskild kommun beror på i vilken utsträckning kommunernas nuvarande taxor och avgifter avviker från dessa förslag.

Regeringen har beräknat det samlade intäktsbortfallet för förslagen till 1 250 miljoner kronor år 2002. Intäktsbortfallet utgörs av skillnaden mellan kommunernas avgiftsintäkter inom äldre- och handikappomsorgen vid nu gällande taxesystem i respektive kommun och de avgiftsintäkter som kommunerna skulle få vid tillämpning av regeringens förslag i denna proposition. Av detta bortfall är 1 miljard kronor hänförligt till förslaget om precisering av reglerna om förbehållsbelopp och 250 miljoner kronor till förslagen om högsta avgift samt regler för beräkning av avgiftsunderlag.

Den del av kommunernas intäktsbortfall som är relaterat till förslaget om beräkning av om förbehållsbelopp förklaras till största delen av hur kommunerna tillämpar nuvarande regler. Förslaget innebär en precisering och ett förtydligande av kommunernas ansvar för att den enskilde har tillräckliga medel kvar för personliga behov och normala levnadsomkostnader när han eller hon har betalat sin omsorgsavgift. En genomgång av och jämförelse mellan de tidigare propositionerna om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen (prop. 1992/93:129, s. 17 f., prop. 1996/97:124, s. 135 och prop. 1997/98:113, s. 81) visar att samtliga poster som det nu föreslagna förbehållsbeloppet skall täcka är nämnda i såväl den ursprungliga propositionen (prop. 1992/93:129) som de efterföljande. Att en lägsta nivå för förbehållsbeloppet fastställs i socialtjänstlagen innebär ett förtydligande av kommunens ansvar för att den enskilde har tillräckliga medel för personliga behov och normala levnadskostnader när omsorgsavgiften är betald. De nuvarande reglerna kan emellertid ge ett visst utrymme för en vidare tolkning. Det är dock enligt regeringens mening inte möjligt att tolka de nuvarande reglerna om förbehållsbelopp på ett sådant sätt att nivån skulle kunna understiga nivån för försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen.

### *Ekonomiska konsekvenser på lång sikt*

Förslagets ekonomiska konsekvenser på lång sikt är svårbedömda, främst på grund av att många av de faktorer som på sikt påverkar äldres behov av vård och omsorg inte kan prognostiseras med någon större säkerhet. Därmed kan heller inte eventuella framtida inkomstbortfall beräknas på ett tillförlitligt sätt. Enligt Statistiska Centralbyråns befolkningsprognos 2000 kommer antalet personer i åldersgruppen 65–

79 år att öka med 164 000 mellan år 2002 och år 2010. Motsvarande ökning i åldersgruppen 80 år och äldre är 18 000. Om andelen omsorgstagare skulle vara oförändrad år 2010 kommer det att finnas cirka 25 000 fler omsorgstagare jämfört med i dag. Resursbehoven inom äldre- och handikappomsorgen påverkas dock inte enbart av den demografiska utvecklingen. Hälsa och funktionsförmåga, boendestandard, tillgång till informell omsorg, medicinsk och teknisk utveckling, läkemedel, tekniska hjälpmedel och tillgänglighet när det gäller t.ex. kommunikationer och information är andra faktorer som påverkar behoven av vård och omsorg och därmed kostnaderna. En annan faktor som kan påverka förslagets ekonomiska konsekvenser på lång sikt är pensionärsgruppens inkomster. Dessa förväntas öka under perioden 2000–2020. Den viktigaste förklaringen är att de 65-åringar som inträder i pensionärsgruppen i genomsnitt har högre ATP-poäng, och därmed högre inkomster än de som redan finns i gruppen eller lämnar gruppen. Detta kommer att medföra ökade skatteintäkter för kommunerna.

### *Finansiering*

I enlighet med vad som redovisats i kapitel 12 föreslås reglerna om högkostnadsskydd och förbehållsbelopp träda i kraft den 1 juli 2002 och reglerna om beräkning av avgiftsunderlag den 1 januari 2003.

För genomförandet av regeringens förslag om högkostnadsskydd för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende och dagverksamhet, respektive bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av hyreslagens bestämmelser samt förslagen om regler för beräkning av avgiftsunderlag bör kommunerna ersättas med 250 miljoner kronor enligt finansieringsprincipen, då förslagen innebär helt nya åtaganden för kommunerna. För år 2002 utgår 125 miljoner kronor. Dessa förslag kommer att finansieras inom Utgiftsområde 9 och tillföras det generella statsbidraget.

För genomförandet av regeringens förslag om beräkning av förbehållsbelopp bör kommunerna ersättas med 650 miljoner kronor år 2002 och 650 miljoner kronor år 2003. Regeringen har i 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) lämnat förslag om en ökning av det generella statsbidraget till kommunerna med 650 miljoner kronor från och med år 2002.

Regeringen vill understryka att det inte finns några hinder för en kommun att genomföra förslagen tidigare än ikraftträdandet om förutsättningar för detta finns.

För finansieringen av denna reform tillförs det generella statsbidraget till kommunerna 775 miljoner kronor år 2002 och ytterligare 125 miljoner kronor år 2003, dvs. totalt 900 miljoner kronor.

Regeringen kommer, som tidigare anförts, att noga följa kostnadsutvecklingen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av förslagen i denna proposition och om så visar sig vara nödvändigt återkomma med de förslag till åtgärder som kan vara motiverade.

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera konsekvenser och effekter av denna reform. Uppföljningen och utvärderingen skall omfatta såväl kommunernas taxsystem som enskildas situation.

I denna proposition lägger regeringen fram förslag som syftar till att skydda omsorgstagare som erhåller insatser inom äldre- och handikappomsorgen enligt socialtjänstlagen från allt för höga avgifter. För att noga kunna följa upp konsekvenser och effekter av dessa förslag avser regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen. Detta arbete skall fokusera på såväl kommunernas taxsystem som effekterna för enskilda omsorgstagare.

## 15 Författningskommentar

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

#### 8 kap

##### 2 §

I paragrafens *första stycke* läggs för det första dagverksamhet till de uppräknade sociala tjänsterna för vilka kommuner får ta ut avgifter. Detta är endast en precisering av redan gällande uttryck annan liknande tjänst. För det andra klargörs att uttrycket sådant boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket, dvs. särskilda boendeformer för äldre eller bostäder med särskild service för funktionshindrade, endast avser bostaden och inte de omsorgs- och serviceinsatser som tillhandahålls inom detta. Sådana insatser omfattas av begreppet hemtjänst. Vidare införs ordet särskilt i paragrafen.

Genom ett tillägg i paragrafens *första stycke* tydliggörs även att 8 kap. 2 § inte är tillämplig på en upplåtelse av bostad i särskilt boende som omfattas av 12 kapitlet jordabalken (hyreslagen). Avgörande för den bedömningen är om upplåtelsen kan anses utgöra ett hyresförhållande i hyreslagens mening eller inte. Enligt hittillsvarande rättspraxis har det vanligtvis ansetts vara fråga om ett hyresförhållande vid upplåtelse av lägenhet och rum i särskilt boende. Så har däremot inte ansetts vara fallet vid upplåtelse av del i rum (se Rättsfall från bostadsdomstolen, RBD 1994:8, och Rättsfall från hovrätterna, RH 1999:10). Frågan om hyreslagens tillämplighet vid upplåtelse av bostad i särskilt boende får även fortsättningsvis avgöras med ledning av praxis.

##### 3 §

Paragrafen anger att med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp som fastställs enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

##### 4 §

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om beräkning av den enskildes avgiftsunderlag. Paragrafen har behandlats i kapitel 9.

Avgiftsunderlaget skall fastställas för att användas vid bestämmande av den enskildes förbehållsbelopp och, för det fall kommunerna baserar avgiften på den enskildes betalningsförmåga, vid bestämmande av avgiftens storlek. I *första stycket* anges vad som avses med avgiftsunderlag. Med avgiftsunderlag förstås den inkomst som den enskilde kan antas komma att få under de närmaste tolv månaderna. Tolvmånadersperioden skall börja löpa från och med den månad då den enskilde skall börja betala avgift. Mot bakgrund av att förbehållsbeloppet och de högsta lagreglerade avgifterna anges per månad skall även den uppskattade årsinkomsten räknas om till en månadsinkomst. Årsinkomsten skall därvid fördelas med lika belopp per månad. Månadsinkomsten utgör den enskildes avgiftsunderlag.

I *andra stycket* regleras hur inkomsten enligt första stycket skall beräknas dvs. vilka inkomstslag som får ingå i den enskildes avgiftsunderlag. Inkomsterna skall beräknas med utgångspunkt i det skatterättsliga inkomstbegreppet. Beräkningen skall ske med tillämpning av 21 § första stycket 1–3 och 5 lagen (2001:000) om bostadstillägg till pensionärer m.fl (BTPL, jfr prop. 2000/01:140). Detta innebär att uppskattat överskott efter avdrag för preliminär skatt i inkomstslaget tjänst och näringsverksamhet kommer att ligga till grund för beräkning av avgiftsunderlaget. Därutöver skall läggas överskott i inkomstslaget kapital, beräknat till den faktiska nettoinkomsten den 31 december året innan det år som den insats som avgiften utgör betalning för hänför sig till. Därtill kommer att det särskilda bostadstillägget enligt 20 § BTPL skall räknas som inkomst. Detsamma skall gälla om den enskilde uppbär bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Förmögenhet enligt 16–17 §§ BTPL skall däremot inte påverka avgiftsunderlagets storlek. Avgiftsunderlaget kommer sålunda att utgöras av nettoinkomster enligt 12 § första stycket 1–3 i BTPL, inkomster som avses i 15 § BTPL samt bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och bostadsbidrag.

Syftet med regeln om beräkning av avgiftsunderlaget är att slå fast den yttersta ramen för beräkningen. I *andra stycket* anges därför att en kommun i sitt taxebeslut kan bestämma att inkomsten skall beräknas på ett sätt som är mer fördelaktigt för den enskilde. Regeln tar inte sikte på enskilda fall utan på kollektivet av omsorgstagare och hänsyn måste tas till likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900). Självfallet får endast de typer av inkomster som ingår i avgiftsunderlaget användas.

I fråga om makar och registrerade partners skall enligt vad som föreskrivs i *tredje stycket* inkomsten beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda inkomster. Motsvarande gäller inte sambors inkomster, då det inte finns någon lagstadgad underhållsskyldighet mellan dem.

## 5 §

Paragrafen innehöll tidigare även vissa regler om förbehållsbelopp och beräkning av avgiftsunderlag men dessa har nu, i enlighet med *Lagrådets* synpunkter, tagits in i en egen paragraf.

Innehållet i paragrafen är nytt. Paragrafen har behandlats i kapitel 8.



I *första punkten* anges det högsta månadsbelopp som avgifter för hemtjänst och dagverksamhet tillsammans med avgifter för kommunal hälso- och sjukvård får uppgå till. I den *andra punkten* anges det högsta månadsbelopp för avgiften för bostad i sådant särskilt boende som inte utgör ett hyresförhållande. De lagreglerade högsta avgifterna är knutna till nivån för gällande prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Om en kommunal insats utgår under en kortare tidsperiod än en månad bör nivån på avgiften anpassas därefter på ett proportionerligt sätt. Genom de högsta avgifterna skapas ett skydd för den enskilde mot för höga kostnader för insatserna i fråga. Därtill gäller redan enligt 8 kap. 2 § att avgifterna skall vara skäligen och att de inte får överstiga kommunens självkostnad.

Den nya konstruktionen med två separata lagreglerade högsta avgifter får till följd att en kommun som i dag tillämpar ett taxesystem som innebär att den enskilde betalar avgift för bostad i särskilt boende, hemtjänst och dagverksamhet via en och samma avgift måste ändra sitt system så att detta anpassas till den nya uppbyggnaden av avgiftsreglerna.

Av avgörande betydelse för tillämpningen av den nya regeln om högsta avgift för hemtjänst och dagverksamhet är tolkningen av begreppet hemtjänst. Regeringen samt socialutskottet har i tidigare lagstiftningsärenden uttalat vilka typer av insatser som en kommun bör tillhandahålla via hemtjänsten. En genomgång av begreppets innebörd finns i kapitel 5.3. Framhållas bör att även de omvårdnads- och serviceinsatser som tillhandahålls inom särskilt boende, inklusive s.k. korttidsboende, faller in under begreppet hemtjänst. Även dessa insatser omfattas alltså av den lagstadgade högsta avgiften för hemtjänst och dagverksamhet.

## 6 §

På *Lagrådets* inrådan har bestämmelserna i förevarande paragraf, som tidigare återfanns i 5 §, utformats till en egen paragraf.

I paragrafens *första och andra mening*, som motsvaras av nuvarande 8 kap. 2 § andra stycket, görs vissa ändringar. Innehållet i paragrafens *tredje mening* är helt nytt. Paragrafen har delvis behandlats i kapitel 7.

Den tidigare uppräknningen av personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader har ändrats så att ordet boendekostnad har tagits bort i lagtexten. Boendekostnad är en normal levnadskostnad och innefattas sålunda i det begreppet. Ändringen medför alltså ingen förändring i sak. Såsom angetts i tidigare lagstiftningsärende kan kostnad för boende vara hyra, bostadsrättsavgift eller kostnad för egen bostadsfastighet (jfr prop. 1997/98:113 s. 121). Om den enskilde betalar sin boendekostnad såsom avgift, dvs. om bestämmelsen om högsta boendeavgift i första stycket är tillämplig på boendet, skall inget förbehåll göras för boendekostnaden.

En förutsättning för att en kommun skall kunna avgöra hur stor del av den enskildes medel som är disponibelt för avgiftsuttag är att kommunen först har fastställt den enskildes förbehållsbelopp och avgiftsunderlag. I *första meningen* görs ett tillägg med den innebörden att förbehållsbeloppet skall beräknas med utgångspunkt från den enskildes avgiftsunderlag. De närmare reglerna om beräkningen av avgiftsunderlaget och förbehållsbeloppet finns i 8 kap. 4 och 7–8 §§. Om den del av den enskildes medel som är disponibelt för avgiftsuttag inte är tillräckligt stor

för att täcka avgifterna följer det av regeln om förbehållsbelopp att kommunen måste sätta ner avgifterna. Betalar den enskilde avgift för såväl hemtjänst och dagverksamhet som bostad i särskilt boende innebär regleringen i andra stycket att avgifterna sammantaget inte får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp. Inom denna ram bestämmer varje kommun själv hur avgifterna skall sättas ned.

Om en kommun fastställer avgifterna med beaktande av den enskildes betalningsförmåga skall avgiftsunderlaget enligt vad som föreskrivs i *tredje meningen* beräknas enligt bestämmelsen i 8 kap. 4 §.

## 7 §

Paragrafen är ny och reglerar hur kommunen skall fastställa den enskildes förbehållsbelopp. Den föreslagna lagtexten utgår i lagteknisk mening från reglerna om beräkning av förbehållsbelopp enligt 7 kap. 3 § föräldrabalken vid fastställande av underhållsbidrag och 7 kap. 5 § utsökningsbalken vid fastställande av utmätningbart belopp vid utmätning av lön. Paragrafen har behandlats i kapitel 7.

I *första stycket* föreskrivs att boendekostnaden skall beräknas för sig och övriga normala levnadskostnader med ledning av ett särskilt belopp, ett s.k. minimibelopp. Den enskildes förbehållsbelopp uppgår till summan av den enskildes minimibelopp och dennes boendekostnad. Om 8 kap. 5 § första stycket är tillämplig på boendekostnaden, dvs. om den enskilde betalar avgift för boendet, skall den enskilde inte förbehållas medel för denna kostnad.

Den enskilde skall ha rätt att förbehålla sig medel för den faktiska boendekostnaden. Vid boende i egen bostadsfastighet eller bostadsrättslägenhet bör räntekostnader för bostadslån som inte är avdragsgilla anses ingå i boendekostnaden. Likaså bör i förekommande fall driftskostnader, fastighetsskatt och tomträttsavgäld anses utgöra en del av boendekostnaden. Om den enskilde får bostadsbidrag, bostadstillägg eller särskilt bostadstillägg skall detta räknas in i avgiftsunderlaget och inte beaktas vid fastställande av bostadskostnaden. Om omsorgstagaren delar bostad med en annan vuxen person som har egen inkomst bör omsorgstagaren normalt få tillgodoräkna sig högst halva bostadskostnaden. Den enskilde bör även fortsättningsvis, under en rimlig övergångsperiod efter flyttning till särskilt boende, äga rätt att förbehålla sig medel för boendekostnaden för den tidigare bostaden (se prop. 1992/93:129 s. 23).

I *andra stycket* anges storleken på minimibeloppet för ensamstående respektive för var och en av sammanlevande makar och sambor. Med begreppet sambor avses, liksom på övriga ställen i lagen, personer som omfattas av den definition av sambor som finns i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Även homosexuella sambor omfattas av bestämmelsen genom hänvisning i lagen (1987:813) om homosexuella sambor. Om makar lever i skilda hushåll, t.ex. när den ena maken har flyttat till särskilt boende, skall de betraktas som ensamstående.

Särskilda regler innebärande att en kommun i vissa fall skall höja och i andra fall får sänka de i andra stycket angivna nivåerna finns i den nya 8 kap. 8 §. Minimibeloppen, som anges i andra stycket, har kopplats till prisbasbeloppet.

Syftet med den nya regleringen är inte att införa ett enhetligt förbehållsbelopp för alla omsorgstagare liknande det som gäller enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken vid utmätning av lön. Avsikten är i stället att garantera den enskilde omsorgstagaren en viss miniminivå på förbehållsbeloppet. Lagregleringens karaktär av minimireglering innebär dessutom att det inte finns något hinder för en kommun att fastställa ett högre belopp än det lagstadgade minimibeloppet, dock under förutsättning att det sker inom ramen för likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900).

I *tredje stycket* räknas de kostnadsposter upp som de i andra stycket angivna beloppen är beräknade att täcka. Posterna är av generell karaktär. Uttrycket normalkostnader används för att markera att det är fråga om schabloniserade kostnader, vilka i huvudsak grundar sig på Konsumentverkets beräkningar för hushållsbudget. Med posten resor avses kostnader för lokalresor med kollektivtrafik, inklusive färdtjänst och sjukresor. Posten tandvård är beräknad att täcka kostnaden för en årlig tandundersökning samt mindre omfattande behandlingsåtgärder. Posterna dagstidning, telefon och TV-avgift avser att täcka kostnader för en prenumeration på en daglig tidning, abonnemangs- och samtalsavgifter för telefon samt avgifter för TV-innehav. När det gäller livsmedel är denna post inte beräknad att täcka kostnaden för måltider som den enskilde köper via hemtjänsten i ordinärt eller särskilt boende eller liknande.

## 8 §

Paragrafen är ny. Hur paragrafen närmare är tänkt att tillämpas har redovisats i kapitel 7.

En omsorgstagares faktiska kostnader för de poster som anges i 8 kap. 7 § tredje stycket kan av olika skäl vara så höga att det i lagen angivna beloppet inte räcker till för att täcka kostnaderna. Det måste därför finnas utrymme för den enskilde att i viss utsträckning få förbehålla sig extra medel för sådana merkostnader. Detsamma gäller om denne har andra levnadskostnader som denne rimligen bör få förbehålla sig medel för. I *första stycket* föreskrivs därför att en kommun i vissa fall skall bestämma den enskildes minimibelopp till en högre nivå än vad som anges i 8 kap. 7 § andra stycket.

Exempel på särskilda omständigheter som bör berättiga till ett högre minimibelopp är om den enskilde har underhållskostnad för barn, fördrade kostnader för resor, t.ex. arbets- och sjukresor, eller kostnader för god man. Ytterligare exempel är om den enskilde har merkostnader till följd av funktionshinder, t.ex. för rehabilitering, habilitering, och resor. Vidare kan minimibeloppet behöva höjas om den enskilde har merkostnader för livsmedel, t.ex. på grund av att denne köper viss kost via hemtjänsten i ordinärt eller i särskilt boende eller dagverksamheten. Den faktiska merkostnaden bör godtas om den inte är oskäligt hög.

En förutsättning för att den enskilde skall ha rätt till ett högre minimibelopp är att behovet av ytterligare medel är av varaktig karaktär och att behovet avser ett inte oväsentligt högre belopp. Utgångspunkten bör vara att kostnaden i vart fall uppgår till ett par hundra kronor per månad. Med en kostnad av varaktig karaktär förstås en kostnad som är regelbundet återkommande under i vart fall större delen av ett år. Däremot behöver den inte återkomma årsvis. Regleringens syfte är alltså inte att tillfälliga

merkostnader eller regelbundet återkommande kostnader av mindre storlek skall berättiga den enskilde till ett högre minimibelopp. Sådana kostnader får den enskilde finansiera inom ramen för det i 8 kap. 7 § andra stycket angivna beloppet.

När det gäller yngre personer med funktionshinder bör de vidare förbehållas extra medel för att de skall ges möjlighet att sätta bo, bilda familj och liknande. Behovet av detta medelstillägg varierar utifrån ålder och nivån måste därför avgöras efter en individuell prövning.

Om den enskilde genom bidrag eller annan förmån redan har kompenenserats för en viss merkostnad, exempelvis genom handikappersättning, har den enskilde inte behov av en höjning av miniminivån. Kommunen är då inte skyldig att höja den i 8 kap. 7 § andra stycket angivna nivån på minimibeloppet.

Det är primärt kommunens ansvar att vid fastställande av avgifterna i det enskilda fallet utreda om den enskilde har behov av ett förhöjt minimibelopp samt om avgifterna måste sättas ned. Uppgifter om de individuella behoven måste dock den enskilde själv bidra med. Det är därför av största vikt att kommunen i sin kontakt med den enskilde upplyser denne om avgiftssystemets konstruktion.

Kommunen får vidare enligt *andra stycket* i vissa fall, vilka anges uttömmande i lagtexten, minska nivån på minimibeloppen. Bestämmelsen är fakultativ, dvs. kommunen får men måste inte sänka nivån. Dock gäller även här att kommunen måste beakta likställighetsprincipen i kommunallagen. Regeln kan tillämpas om en kommun har ett taxesystem där kostnaden för någon post som räknas upp i 8 kap. 7 § tredje stycket ingår i avgiften för t.ex. hemtjänst och dagverksamhet. Som exempel kan nämnas det fallet att kostnaden för kost i särskilt boende ingår i omsorgsavgiften, s.k. helinackordering. Detsamma kan gälla om kostnaden för hushållsel ingår i avgiften eller hyran. Beloppen får minskas i skälig omfattning. Om kostnadsposten som föranleder minskningen ingår i Konsumentverkets beräkningar för hushållsbudget bör dessa, mot bakgrund av att den schabloniserade delen av minimibeloppet i huvudsak grundas på dessa beräkningar, utgöra grunden vid bestämmande av minskningens storlek.

## 9 §

Paragrafen är ny och har behandlats i kapitel 10.

I *första stycket* föreskrivs att kommunen skall ändra ett individuellt beslut om avgift om något förhållande som påverkar avgiftens storlek har ändrats. Det kan både avse det fallet att den enskildes avgiftsutrymme har minskat, t.ex. på grund av lägre inkomster eller behov av ett högre förbehållsbelopp, eller det fallet att den enskildes avgiftsutrymme har ökat på grund av förbättrade inkomster. Förbehållsbeloppet (minimibeloppet) skall vidare ändras i takt med förändringarna i prisbasbeloppet. När det gäller högkostnadsskyddet får kommunen själv avgöra om den vill höja nivåerna i enlighet med prisbasbeloppets förändring. Kommunen får ändra ett avgiftsbeslut utan att dessförinnan underrätta den enskilde, om ändringen enbart beror på förändringar i prisbasbeloppet. Kommunen bör dock försäkra sig om att den enskilde får information på ett sådant sätt att det tydligt framgår vad ändringen beror på.

En förutsättning för att en kommun skall få kunskap om ändrade förhållanden av individuell natur som kan ha betydelse för avgiftens storlek är att den enskilde lämnar den informationen till kommunen. Varje kommun får själv avgöra på vilket sätt den skall kunna få del av denna information.

I *andra stycket* regleras frågan från vilken tidpunkt en ändrad avgift skall gälla. Det finns inga bestämmelser som reglerar huruvida ett individuellt avgiftsbeslut skall meddelas för viss tid eller tills vidare. Kommunen får själv bestämma vilken typ av beslut som bör meddelas.

## 16 kap

### 3 §

I paragrafen har vissa ändringar gjorts. Ändringarna har behandlats i kapitel 11.

På *Lagrådets* inrådan har den ändringen gjorts i *första stycket* att även vissa individuella beslut enligt 8 kap. rörande avgifternas storlek kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär. Det gäller beslut om avgift och avgiftsändring samt beslut om beräkning av avgiftsunderlag, boendekostnad och minimibelopp. Kommunens taxebeslut, dvs. den av kommunfullmäktige beslutade avgiftstaxan, kan dock endast bli föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Bestämmelserna har behandlats i kapitel 12.

I *första punkten* anges att de nya bestämmelserna träder ikraft den 1 juli 2002. I fråga om beräkningen av avgiftsunderlag gäller dock att den regeln, dvs. 8 kap. 4 §, träder i kraft den 1 januari 2003. Skälet till detta är att bestämmelserna i förslaget till lag om bostadstillägg till pensionärer m.fl. som skall tillämpas vid beräkningen av avgiftsunderlaget föreslås träda i kraft först då (jfr prop. 2000/01:140). Under den övergångsperiod som uppstår äger kommunerna, med stöd av regeln i 8 kap. 2 § om att kommunen själv bestämmer grunderna för avgiftsuttaget, rätt att själva fastställa hur avgiftsunderlaget skall beräknas. Det finns sålunda ingenting som hindrar att kommunerna redan innan den 1 januari 2003 börjar beräkna avgiftsunderlaget på sätt som föreskrivs i 8 kap. 4 §.

Enligt bestämmelsen i *andra punkten* skall de nya bestämmelserna tillämpas ifråga om beslut som meddelats före tidpunkterna för ikraftträdande men som avser tid därefter. För tid dessförinnan skall nuvarande regler fortsätta att gälla.

Av *tredje punkten* följer att ett överklagat beslut som fattats före ikraftträdandet med stöd av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen skall prövas enligt paragrafens nuvarande lydelse i fråga om tid före ikraftträdandet och enligt den föreslagna lydelsen för tid därefter.

## 15.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Prop. 2000/01:149

### 26 §

Paragrafens *tredje stycke* ändras så att innehållet överensstämmer med innehållet i den nya 8 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) i fråga om det högsta månadsbelopp som en kommuns avgift för kommunal vård tillsammans med avgift för hemtjänst och dagverksamhet får uppgå till. Dessutom ändras uttrycket personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader på motsvarande sätt som i 8 kap. 6 § socialtjänstlagen, dvs. att ordet boendekostnad utgår. Någon ändring i sak är inte avsedd. Vidare föreskrivs i *fjärde stycket* att avgiftsunderlaget och förbehållsbeloppet skall beräknas i enlighet med de nya reglerna i 8 kap. 3–8 §§ socialtjänstlagen. Beträffande tillämpningen av dessa bestämmelser, se författningskommentaren till ändringarna i socialtjänstlagen.

Av 1–3 punkterna i övergångsbestämmelserna följer att samma övergångsbestämmelser skall gälla för ändringarna i förevarande paragraf som för ändringarna i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen. Ifråga om tillämpningen av dessa, se kommentaren till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i anslutning till ändringarna i socialtjänstlagen.

## 15.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor

I punkten 19 görs, förutom redaktionella ändringar, ett tillägg, i vilket hänvisas till den nya bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) som anger nivån på minimibelopp för bl.a. sambor. Hänvisningen innebär att vad som gäller i fråga om sambor skall tillämpas även beträffande homosexuella sambor.

## Utredningsuppdraget

Utredningen har enligt direktiven (se bil. 1) två huvudarbetsuppgifter – att analysera begreppet särskilda boendeformer och dess tillämpning i olika lagstiftningar och att kartlägga avgifterna inom äldre- och handikappomsorgen. Utredaren skall föreslå förändringar bl.a. i syfte att få mer enhetliga regler i olika författningar vad gäller särskilda boendeformer. I uppdraget ingår att lägga förslag beträffande avgifter för äldre- och handikappomsorgen i den mån kartläggningen visar på att det finns behov av detta, samt att därvid bedöma förslagen utifrån kommunal-ekonomiska konsekvenser.

## Särskilda boendeformer i socialtjänstlagen (1980:620, SoL)

Kommunen skall i sin äldreomsorg erbjuda god omsorg efter den enskildes önskemål och behov. När omsorg och vård inte längre kan tillgodoses i den enskildes hem skall kommunen kunna erbjuda ett boende anpassat för den enskilde individens behov. Inom det särskilda boendet skall den enskilde kunna erbjudas trygghet, omsorg och service samt hälso- och sjukvård av personal med rätt kompetens. En äldre person skall inte behöva flytta mellan olika boenden för att få tillgång till mer kvalificerad vård, t.ex. behöva flytta från ett "servicehus" till ett "sjukhem" för att få tillgång till hälso- och sjukvård dygnet runt.

Begreppet särskilda boendeformer används både som samlingsbegrepp och som benämning på boende för äldre jämlikt 20 § SoL. Jag föreslår att särskilda boendeformer enbart används som gemensamt begrepp för äldreboende, bostäder med särskild service för funktionshindrade samt korttidsboende. Det särskilda boendet för äldre jämlikt 20 § SoL föreslås benämnas äldreboende.

Begreppet äldreboende bör genom precisering i socialtjänstlagen göras mer tydligt avgränsat i förhållande till ordinärt boende. Jag föreslår därför bl.a. att det markeras att äldreboende avser bostäder för personer med stort omsorgsbehov samtidigt som behoven kan se mycket olika ut och därför kräver flexibla lösningar.

## Korttidsboende

Med korttidsboende avses vård och boende vid tillfälliga behov, som t.ex. vid svikt, behov av avlösning av anhörig, växelvård, behov av mer vård och omsorg efter sjukhusvistelse och vård i livets slutskede. Korttidsboenden ingår i dag i begreppet särskilt boende, men bör enligt min mening regleras som en särskild insats inom särskilda boendeformer. Kommunernas skyldighet att erbjuda korttidsboende tydliggörs genom ett tillägg i 20 § SoL. Kommunerna har hälso- och sjukvårdsansvaret upp till läkarnivå.

Kommunerna har ett generellt ansvar för att det finns bostäder som genom bl.a. tillgänglighet, fysisk anpassning och närhet till service uppfyller äldre människors särskilda behov. Uttryck för sådana krav finns i plan och- bygglagen (PBL) samt i socialtjänstlagen. I socialtjänstlagen föreslås ett tydliggörande av att det i kommunens ansvar ingår att hjälpa äldre att erhålla bostäder med god tillgänglighet såväl i själva bostaden, fastigheten som helhet som i den yttre miljön.

## **Särskilda boendeformer**

### **Hyreslagen**

Av rättspraxis framgår att hyreslagen är tillämplig vid i stort sett all upplåtelse av lägenhet och rum i särskilt boende. Hyreslagen har däremot inte ansetts tillämplig vid upplåtelse av del av rum i särskilt boende där den boende har begränsad dispositionsrätt.

Enligt min mening tas den enskildes rättssäkerhet bättre tillvara genom att hyreslagstiftningen tillämpas för hyressättning än att avgift för boendekostnaden provas inom ramen för socialtjänstlagen. Hyreslagen ger den enskilde trygghet i sitt boende vilket är önskvärt även i särskilt boende. För hyreslagen finns en väl utvecklad rättspraxis. En ändring av hyreslagens utformning i syfte att göra den tillämplig även för två- och flerbäddsrum skulle dock enligt min mening innebära övervägande nackdelar. Jag föreslår därför inte några sådana ändringar. Det finns dock skäl att göra vissa ändringar i hyreslagen för att tydliggöra det i sig självklara att man inte har bytesrätt i särskilt boende. Vidare kan det vara lämpligt att klarlägga att möjlighet att begära upprustningsföreläggande inte är adekvat i särskilt boende.

För boende i två- och flerbäddsrum föreslås ett skydd mot oskälig boendeavgift genom att i 35 § SoL införa ett högsta belopp som får debiteras. Detta föreslås till 50 procent av basbeloppet, för 1999 innebär det 1 520 kr per månad och person.

### **Lagen om bostadstillägg till pensionärer**

Bostadstillägg till pensionärer (BTP) kan utgå för hyra eller boendeavgift i särskilda boendeformer förutom för flerbäddsrum. En förutsättning för att BTP skall utgå är att boendeavgiften inte är inkomstrelaterad. Jag föreslår ingen förändring i lagen om BTP.

### **Övrig lagstiftning**

Tidigare skillnader mellan serviceboende och sjukhem har lett till att dessa särskilda boendeformer behandlats olika i annan lagstiftning. Då det idag inte längre finns så stora skillnader mellan olika former av särskilda boendeformer är uppdelningen i annan lagstiftning inte längre adekvat.



Den åtskillnad som för närvarande görs i Boverkets byggregler vad gäller brandskydd i olika former av särskilda boendeformer bör ändras så att samma brandskyddsregler gäller för alla särskilda boendeformer för äldre. Att servicehus behandlas på annat sätt än övriga särskilda boendeformer i fastighetstaxeringslagen bör likaså ses över. Ett förslag om detta har överlämnats till fastighetstaxeringsutredningen. Lagen om TV-licens bör tydliggöras så att det klart framgår att den enskilde som bor i särskilda boendeformer har samma skyldigheter att ha TV-licens om man har egen TV som hushåll i ordinärt boende.

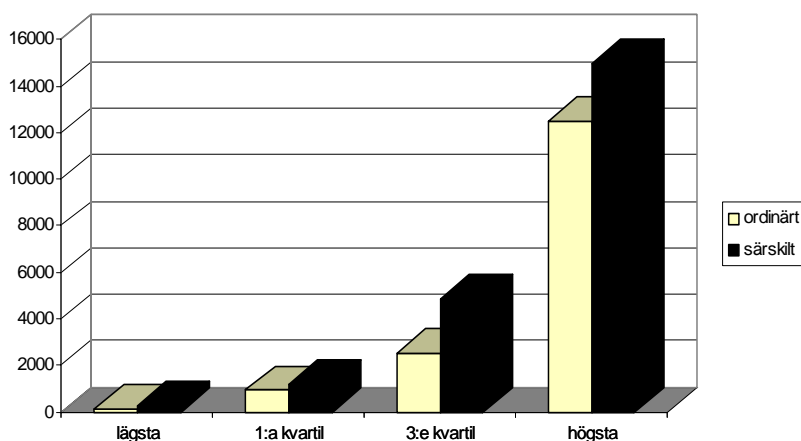
## Avgifter för äldre- och handikappomsorg, en beskrivning

### **Stora skillnader mellan individer**

Den genomsnittliga avgiften för vård och omsorg i ordinärt och särskilt boende är cirka 450 kr per månad. Skillnaderna i avgift för samma insats kan dock vara stora. I drygt fyra femtedelar av landets kommuner påverkar inkomsten avgiften. I kommuner med höga avgiftstak kan det bli stor skillnad i avgift för samma hjälp mellan personer med olika inkomster. Det finns exempel på att det kan skilja över 20 000 kr per månad i avgift för vården och omsorgen för personer som får likartade insatser på samma äldreboende. För hemtjänst är skillnaderna inte så extrema. En studie Socialstyrelsen genomförde 1996 visade dock på skillnader inom samma kommun på upp till drygt 3 500 kr per månad för hjälp cirka 35 timmar per månad för personer med enbart folkpension och pensionstillskott respektive en månadsinkomst om 16 000 kr. Vid högre inkomster kan skillnaderna bli ännu högre, beroende på var kommunen satt sitt "tak" för avgifterna.

### **Stora skillnader mellan kommunerna**

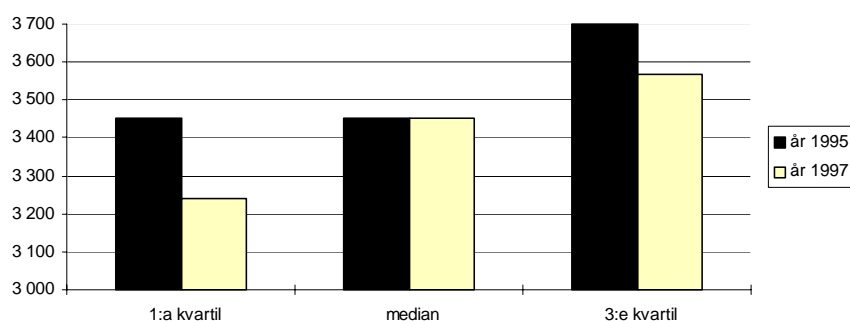
Inga kommuner har helt lika taxsystem. Såväl regler som avgiftsnivåer skiljer. Kommunerna har olika sätt att ta hänsyn till inkomst, kapital, insatsens omfattning, reduktion när hjälpen inte nyttjas etc. Skillnaderna i avgift för samma insats kan vara betydande mellan olika kommuner. Skillnaderna mellan olika kommuners högsta avgift, "tak", är mycket kraftiga. I diagrammet redovisas högsta avgift (kr/månad) som kan debiteras för omsorg och service i ordinärt boende respektive särskilt boende, förutsatt att någon äldreomsorgstagare har tillräckligt hög inkomst.



Lägsta = lägsta avgiftstak någon kommun tillämpar, 1:a kvartil = 25 procent av kommunerna har lägre tak, 3:e kvartil = 75 procent av kommunerna har lägre tak, högsta = högsta avgiftstak någon kommun tillämpar

### Sjunkande förbehållsbelopp

Den enskildes skydd mot höga avgifter är främst stadgandet i 35 § SoL som innebär att den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader. I diagrammet redovisas förbehållsbeloppet (kr/månad) i ordinärt boende år 1995 och 1997. Nivåerna har sjunkit 1997 jämfört med 1995, trots kritik från Socialstyrelsen att flertalet av kommunernas förbehållsbelopp 1995 var för låga.



1:a kvartil = 25 procent av kommunerna har lägre förbehållsbelopp, median = mittersta värdet, 3:e kvartil = 75 procent av kommunerna har lägre förbehållsbelopp.  
(diagram skall in här)

Medianvärdet i landets kommuner i november 1997 var för ensamstående i ordinärt boende 3 451 kr och i äldreboende med helinackordering 1 379 kr per månad.

### Anhöriga belastas när avgifterna höjs

Avgifterna påverkar den enskildes handlande främst i de fall det finns ett reellt alternativ. Detta kan vara fallet om behovet enbart avser hjälp med städning och liknande servicetjänster som – om man har råd – även kan köpas på den öppna marknaden. Mer bekymmersamt är det enligt min mening att flera studier tyder på att såväl äldre personer som yngre funk-

tionshindre avstår från hjälp som skulle innebära en avlösning för anhöriga. Avgifterna får då en styreffekt som motverkar riksdagens ambition att öka stödet till anhöriga som vårdar närstående.

Prop. 2000/01:149  
Bilaga 1

### **Kvinnor påverkas mest av avgifterna**

Kvinnorna dominerar i äldreomsorgen, såväl bland äldreomsorgstagarna som bland anhörgvårdarna. Avgifterna är därför inte könsneutrala. Kvinnorna har lägre inkomster än männen och påverkas därmed mer av var nivån på förbehållsbeloppet ligger. Kvinnorna avstår också i större utsträckning på grund av avgifternas storlek från hjälp de anser sig behöva.

### **Avgifterna en liten finansieringskälla**

Avgifterna för vård och omsorg täcker, trots taxehöjningar under 1990-talet, endast en liten del av kostnaderna för att utföra omsorgen. Säkra uppgifter saknas på nationell nivå, men studier som gjorts av Svenska Kommunförbundet i åtta kommuner i landet, en motsvarande studie i Stockholms stad samt en bedömning av Räkenskapssammandraget för landets kommuner tyder på att avgiftsfinansieringsgraden vanligen är cirka 2–4 procent med ett snitt som sannolikt är lägre än tre procent. En kommun i Svenska Kommunförbundets undersökning hade dock en avgiftsfinansieringsgrad av vård och omsorg om åtta procent. Trots väsentligt högre inkomster för pensionärerna år 2010 än idag beräknas avgiftsfinansieringsgraden med dagens avgiftsregler inte öka mer än från nu cirka 2,5 procent till cirka 3,5 procent.

För närvarande har 17 procent av ålderspensionärerna någon form av äldreomsorg. En majoritet har låga inkomster. Eftersom pensionärer med låga inkomster måste skyddas mot för höga avgifter måste avgifterna höjas för de cirka 20 procent av äldreomsorgstagarna som har inkomster som kan medge högre avgifter. Detta innebär en kraftfull inkomstomfördelning för en minoritet av pensionärerna. Marginaleffekterna skulle bli betydande, för en majoritet kring 100 procent om intäkterna skall öka mer än marginellt.

### **Pensionärer med låga inkomster måste skyddas**

#### **Riktvärde för förbehållsbelopp**

Den enligt min bedömning mest angelägna åtgärden är att skydda de pensionärer som har små inkomster, så att de har tillräckliga medel kvar för sina personliga behov när avgiften är betald. Det finns en stor spännvidd i bedömningen av vad som anses vara tillräckliga medel mellan landets kommuner. Socialstyrelsen har i sina uppföljningar av hur den nya lagstiftningen tillämpas påtalat att riksnormen, liksom den tidigare socialbidragsnormen, inte är rätt utgångspunkt vid fastställande av förbehållsbelopp, eftersom dessa normer är beräknade efter mer kortvariga inkomstbortfall. Jag delar denna bedömning. För äldreomsorg som kan utgå under decennier är det en bättre utgångspunkt att tillämpa den av

riksdagen fastlagda skäligen levnadsnivå som tillämpas när så kallat särskilt bostadstillägg (SBTP) utbetalas enligt lagen om bostadstillägg för pensionärer (BTPL).

Det finns en god överensstämmelse mellan denna nivå – 122 procent av basbeloppet (för en ensamstående år 1999 är detta 3 700 kr) – och Konsumentverkets beräkning av en hushållsbudget för ett pensionärshushåll jämte kostnader för vissa övriga utgifter som är särskilt omnämnda i förarbetena till gällande lag. Att precisera ett riktvärde för förbehållsbeloppet innebär således inte att några nya poster eller utgifter tillförs. Förslaget kan därmed inte anses innebära någon ökad ambition vad som skall avses med tillräckliga medel.

I enlighet med vad som anges i förarbetena till 35 § SoL bör förbehållsbeloppet för yngre funktionshindrade sättas högre, förslagsvis till 144 procent av basbeloppet för ensamstående (4 370 kr år 1999). Man kan också jämföra med intentionerna i LSS att funktionshindrade skall tillförsäkras goda levnadsvillkor

I äldreboende måste nivån anpassas om den boende betalar en avgift även för kosten. Vid en jämförelse med nivån för ordinärt boende kan 57,5 procent av basbeloppet, 1 740 kr i 1999 års nivå för ensamboende, vara rimligt.

Avgiften förutsätts täcka kostnader för personlig omsorg, serviceinsatser (såsom städ, tvätt, snöröjning, dagligvaruinköp, matdistribution och ärenden), korttidsboende, biståndsbeslutad dagverksamhet, trygghetslarm (såväl teknik, larmbevakning som uttryckning), ledsagarservice, avlösning av anhörig/närstående. I särskilda boendeformer med helinackordering förutsätts exempelvis tvättmedel, tillgång till lakan och möbler ingå i avgiften. Kommunal hälso- och sjukvård bör erbjudas avgiftsfritt om den enskilde även har annan äldreomsorg.

Om någon av dessa poster ligger utanför avgiften och därmed måste täckas av den enskildes förbehållsbelopp skall nivån för förbehållsbeloppet anpassas uppåt så att det rymmer kostnaden för den aktuella utgiften. Om en kommun avgiftsfritt tillhandahåller vissa tjänster som den enskilde normalt sett har att bekosta med sitt förbehållsbelopp, t.ex. hushållsel eller läkarvård i särskilt boende, kan förbehållsbeloppet sättas lägre än riktvärdet.

Kommunen skall också pröva om det på grund av individuella omständigheter finns särskilda skäl för jämkning. Kommunerna skall ta hänsyn till om den enskilde har merkostnader för mat därför att han/hon erhåller färdiglagad mat eller äter vissa mål på exempelvis dagverksamhet. Den enskildes förbehållsbelopp skall då ökas så att han/hon klarar merkostnaden för maten utan att det inkräktar på det förbehållsbelopp som framgår av det nationella riktvärdet. Kommunen skall vidare ta hänsyn till merkostnader på grund av funktionshinder. Hänsyn skall också tas till den enskildes möjlighet att klara tillfälliga utgifter såsom omfattande tandvård eller kostnader för dubbel bosättning vid flytt till särskilt boende. För dessa och liknande kostnader skall alltid göras en individuell prövning liksom för andra kostnader som för viss individ är av särskild vikt.

Kvarboende make/makas rätt tillgodoses enligt min bedömning genom den ändring av 35 § SoL som trädde i kraft den 1 januari 1999. Det bör klarläggas att avtal om periodiskt underhållsbidrag mellan makar inte skall påverka avgift.

Riktvärdets syfte är att skydda äldreomsorgstagare med låga pensioner. Kommunerna måste själva i sina taxesystem bevaka att den enskilde får behålla viss rimlig del av nettoinkomst som överstiger folkpension och pensionstillskott.

Prop. 2000/01:149  
Bilaga 1

### **Rättssäkerheten måste förbättras**

Kommunernas taxor liksom beslut i ett enskilt fall kan endast laglighetsprövas. En avgiftssättning kan tolkas som ren verkställighet vilket kan inskränka den enskildes möjlighet att få sin avgift prövad. Det har i olika sammanhang framförts att det vore bättre om den enskilde kunde klaga genom förvaltningsbesvär. En invändning mot detta har varit att avgifternas och förbehållsbeloppets storlek därigenom skulle komma att beslutas av domstol i stället för av kommunernas fullmäktigeförsamlingar.

Jag föreslår att den enskildes rättssäkerhet stärks genom att det i 37 § SoL skrivs in en rätt att begära omprövning av avgiftsbeslut. Därmed kan alltid den enskilde erhålla ett beslut som kan laglighetsprövas. Vidare föreslår jag att den enskilde skall kunna begära jämkning. Jämkning avser särskilda skäl med hänsyn till individens merkostnader. Den enskilde skall genom förvaltningsbesvär kunna klaga på jämningsbeslutet, som inte avser avgiftstaxan utan endast de individuella merkostnaderna, till domstol. Denna modell kan jämföras med socialbidragsnormen och den därtill knutna rätten till förvaltningsbesvär.

### **Tak för högsta avgiftsnivå**

De stora skillnaderna i avgift för vård och omsorg såväl mellan kommuner som för samma insats inom en kommun riskerar att minska legitimiteten i avgiftssystemet och tilltron till en gemensamt finansierad äldreomsorg. Avgifterna ger såväl nu som i ett femtonårsperspektiv en mycket begränsad täckning av kommunernas kostnader för vård och omsorg. Finansieringen av äldreomsorgen kan därför inte motivera höga avgifter för en mindre grupp av äldreomsorgstagarna. Tvärtom är det enligt min mening tveksamt att rikta en inkomstomfördelning endast mot en liten grupp av de äldre. Riksdagen har i sitt beslut om en nationell handlingsplan för äldreomsorgen klart lagt fast att äldreomsorgen skall vara solidariskt finansierad.

Höga avgifter kan vidare leda till att äldre avstår från hjälp på grund av oro för att inte ha råd, oavsett om de själva skulle få betala så mycket. De höga avgifterna kan också ge incitament till olika former av "avgiftsplanering" såsom placering av kapital så att det ej ger årlig avkastning, vilket ytterligare kan undergräva legitimiteten i systemet.

Jag föreslår därför en högsta avgiftsnivå som får debiteras. Nivån kan lämpligen uttryckas som viss andel av basbeloppet. För att undvika alltför stora skillnader för samma insats och minska problemen med de marginaleffekter som inkomstrelaterade taxor medför bör detta tak inte sättas alltför högt. En lämplig avvägning mellan att å ena sidan ge kommunerna frihet att utforma sina egna taxesystem och att å andra sidan begränsa olikheter mellan kommunerna är att fastställa ett tak för den avgift som

får debiteras för vård, omsorg, service, trygghetslarm, dagverksamhet, korttidsboende och liknande insatser till 40 procent av basbeloppet, i 1999 års nivå 1 210 kr per månad.

Prop. 2000/01:149  
Bilaga 1

Vidare föreslås att kommunerna inte får debitera högre avgift än den genomsnittliga kostnaden för att tillhandahålla insatsen. Beträffande avgift för kost blir detta den enda begränsningen för avgifternas bestämmande.

### **Kommunerna skall ha frihet att välja om avgiften skall vara inkomst- och insatsrelaterad**

Kommunerna skall ha rätt att ha inkomstrelaterade avgifter. Detta är nödvändigt för att kunna garantera att den enskilde har sitt förbehållsbelopp kvar. Kommunerna skall vidare ha rätt att välja om insatsens art och omfattning skall påverka avgiftens storlek eller ej. Insatsens omfattning skall bestämmas via biståndsbeslutet. Kommunens taxesystem är ett trubbigt styrinstrument som bör användas med försiktighet.

### **Enhetliga regler för inkomstberäkningen**

Ungefär hälften av landets kommuner använder taxerade, dvs. historiska, inkomster vid beräkningen av vilken avgift som skall debiteras, resterande utgår från aktuella inkomster. Vissa kommuner bortser helt från kapital och kapitalinkomster, andra räknar med faktisk avkastning (räntor m.m.), andra åter räknar en fiktiv avkastning på kapitalet. Många kommuner underlåter att regelmässigt hämta in uppgift om bostadskostnaden. Sammantaget innebär detta uppenbara risker att kommunen inte känner till den enskildes möjlighet att betala avgift. En studie som Socialstyrelsen genomfört visar att åtskilliga äldreomsorgstagare debiteras avgift trots att de har kvar mindre än förbehållsbeloppet.

Detta talar för att regeringen bemyndigas utfärda föreskrifter om hur inkomsten skall beräknas. Utgångspunkten är att kommunen när avgift fastställs skall ha tillräcklig kunskap om den enskildes avgiftsutrymme. Kommunerna skall beakta aktuella inkomster av tjänst som är skattepliktiga enligt kommunalskattelagens regler. Kommunerna behöver dock inte ta hänsyn till inkomst av ringa betydelse.

Kommunerna skall beakta de inkomster av kapital som är skattepliktiga enligt lagen om statlig inkomstskatt och kan då använda uppgifter om deklarerade inkomster avseende året före det aktuella. Förmögenhet får inte på annat sätt än via avkastning på kapital påverka avgiftsutrymmet.

Kommunerna skall utgå från den enskildes ekonomiska situation efter inkomstskatter. Kommunerna behöver inte ta hänsyn till förmögenhetsskatt. Fastighetsskatt inräknas i boendekostnaden.

Bostadskostnad beräknas enligt de regler som gäller för BTP. Kommunerna skall ta hänsyn till faktisk bostadskostnad och BTP.

Vid avgiftsättningen divideras makar/sammanboendes sammanlagda inkomst med två om omsorgstagaren har den högsta inkomsten. Om omsorgstagaren har den lägsta inkomsten skall bara denna inkomst ligga till

grund för avgiften. Minderåriga barns inkomster skall inte påverka föräldrarnas avgifter.

Viss översyn av socialförsäkringsregisterförordningen krävs för att kommunerna skall få tillgång till samtliga inkomster för pensionärer med BTP via de uppgifter RFV årligen samlar in. För övriga äldreomsorgstagare förutsätts RFV och övriga pensionsutbetalare liksom RSV vara behjälpliga att via datamedia tillhandahålla uppgifter för att underlätta för den enskildes uppgiftslämnande.

### **Kostnader och finansiering**

Kommunernas intäktsbortfall kan – om dagens taxesystem skall anpassas till de riktvärden för förbehållsbelopp samt avgiftstak utredningen föreslår – beräknas till mellan 500 och 600 mkr.

Riktvärde för förbehållsbelopp har enligt min mening karaktären av ett förtydligande av redan gällande lagstiftning. Det tillför inga nya kostnadsposter som kommunerna ska beakta jämfört med vad som anges i förarbetena till 35 § SoL. De ingående posterna är beräknade på gängse sätt, i huvudsak med ledning av Konsumentverkets hushållsbudget. Det finns därför inte tillräckligt vägande skäl att kompensera kommunerna för det intäktsbortfall många kommuner kommer att få vid en anpassning till det nationella riktvärdet för förbehållsbelopp och riktlinjerna för beräkning av inkomster och bostadskostnad.

Däremot är förslaget om ett avgiftstak något helt nytt. Intäktsbortfallet med dagens taxeregler och inkomster kan vid ett avgiftstak om 40 procent av basbeloppet beräknas till cirka 140 mkr. Kommunerna kan inte kompensera sig för detta intäktsbortfall inom ramen för avgifterna, varför de bör kompenseras via ökat statsbidrag.

Min bedömning är att höga avgifter kan minska tilltron till och viljan att skattefinansiera äldreomsorgen. Jag har därför föreslaget ett avgiftstak som på sikt ger begränsningar i kommunernas möjligheter att låta avgifterna ge mer än ett marginellt tillskott till kostnadstäckningen. Om äldreomsorgen ökar i takt med befolkningsutvecklingen kommer kommunerna under förra delen av nästa sekel att ställas inför stora problem hur vård, omsorg och service skall kunna finansieras. Denna fråga bör utredas i särskild ordning.

Förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 20, 35, 37 och 73 §§ socialtjänstlagen (1980:620) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

20§

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Kommunen skall *inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd.*

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda *och tillgängliga* bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Kommunen skall *för äldre människor med behov av särskilt stöd tillhandahålla olika former av äldreboende för vård, omsorg och service samt korttidsboende*

35 §<sup>2</sup>

För familjerådgivning, hemtjänst, verksamhet för barn och ungdom enligt 12 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, sådant boende som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens *självkostnader*.

Avgifter för hemtjänst får *inte*, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader.

För familjerådgivning, hemtjänst, verksamhet för barn och ungdom enligt 12 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, *för vård, omsorg, service och kost* i sådant boende som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens *genomsnittliga kostnad för insatsen*.

Avgifter för hemtjänst *samt vård, omsorg och service i särskilda boendeformer* får, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), uppgå till *högst 40 procent av prisbasbeloppet per år. Avgift för boendet får uppgå till högst 50 procent av prisbasbeloppet per år. Utgör särskild boendeform ett hyresförhållande skall avgift för boende-*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1998:855



*kostnad inte fastställas enligt denna paragraf.*

*Avgift enligt andra stycket får inte uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om förbehållsbeloppets storlek och vilka inkomster som kan påverka avgiftens storlek.*

När avgifterna fastställs skall kommunen försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation.

När avgifterna fastställs skall kommunen försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation. *Avgiften kan fastställas utan hänsyn till avtal om underhållsskyldighet mellan makar.*

### 37 §<sup>3</sup>

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 33 och 33 a §§ samt 34 § första och andra styckena.

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 33 och 33 a §§ samt 34 § första och andra styckena.

*Beslut om avgift jml 35 § andra stycket skall omprövas av socialnämnden om det begärs av en enskild som beslutet angår. Vid omprövning efter begäran av den enskilde får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.*

*Socialnämnden skall sätta ned en beslutad avgift om det föreligger särskilda skäl för jämkning. Prövning av jämkning skall alltid ske om det begärs av den som beslutet angår. Regeringen får meddela närmare föreskrifter om jämkning.*

### 73 §<sup>4</sup>

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har med-

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har med-

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1997:313

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1998:384

delat beslut i fråga om försörjningsstöd enligt 6 b §, vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 6 d §, annat bistånd enligt 6 f §, ansökan enligt 6 h §, medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §, *eller* förbud eller begränsning enligt 27 §.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

delat beslut i fråga om försörjningsstöd enligt 6 b §, vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 6 d §, annat bistånd enligt 6 f §, ansökan enligt 6 h §, medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §, förbud eller begränsning enligt 27 § *eller jämkning enligt 37 § tredje stycket*.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

## Förslag till lag om ändring av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1999:381) skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 19 §

Av dem som har folkpension i form av hel förtidspension eller hel ålderspension eller som har annan inkomst av motsvarande storlek får skäligen avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter tas ut enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens *självkostnader*. Kommunen skall se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov.

Av dem som har folkpension i form av hel förtidspension eller hel ålderspension eller som har annan inkomst av motsvarande storlek får skäligen avgifter för bostad, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter tas ut enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens *genomsnittliga kostnad för insatsen*. Kommunen skall se till att den enskilde får behålla tillräckliga medel för sina personliga behov

*Utgör det särskilda boendet ett hyresförhållande skall avgift inte tas ut för boendekostnad enligt detta lagrum.*

## Förslag till Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1992:736) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 26 §<sup>5</sup>

Av patienter får vårdavgifter tas ut enligt grunder som landstinget eller kommunen bestämmer, i den mån inte annat är särskilt föreskrivet. Patienter som är bosatta inom landstinget respektive kommunen, liksom patienter som avses i 3 b §, skall därvid behandlas lika. Landstinget får dock för slutna vård fastställa avgiftsnivåer i olika inkomstintervall och besluta om vilka regler om nedsättning av avgiften som skall gälla.

Högsta avgiftsbelopp för slutna vård är 80 kronor för varje vård dag.

Endast kommunen får ta ut vårdavgifter för sådan vård som den har betalningsansvar för enligt 2 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård. Detsamma gäller i fråga om sådan psykiatrisk långtidssjukvård med huvudsaklig omvårdnadsinriktning för vilken kommunen enligt 9 § samma lag har åtagit sig betalningsansvar.

## Förslag till Lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 18 a och 35 §§ jordabalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 a §<sup>6</sup>

Om en bostadslägenhet, som hyrs ut av fastighetsägaren till en hyresgäst för annat än fritidsändamål och som inte utgör del av hyresvärdens egen bostad, inte har lägsta godtagbara standard enligt sjätte och sjunde styckena, får hyresnämnden på hyresgästens ansökan förelägga hyresvärden att vidta åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå sådan standard (upprustningsföreläggande).

Om en bostadslägenhet, som hyrs ut av fastighetsägaren till en hyresgäst för annat än fritidsändamål och som inte utgör *särskilda boendeformer motsvarande sådana som avses i 20 och 21 §§ socialtjänstlagen* eller del av hyresvärdens egen bostad, inte har lägsta godtagbara standard enligt sjätte och sjunde styckena, får hyresnämnden på hyresgästens ansökan förelägga hyresvärden att vidta åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå sådan standard (upprustningsföreläggande).

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1998:856

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1997:62

I föreläggandet skall bestämmas inom vilken tid den åtgärd som avses med föreläggandet skall ha vidtagits. Vite får sättas ut i föreläggandet. Tiden i föreläggandet får förlängas, om det finns särskilda skäl för det och ansökan om förlängd tid görs före utgången av den tidsfrist som gäller.

Föreläggande får meddelas endast om åtgärden med hänsyn till kostnaden för denna kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte. Om den begärda åtgärden innebär att ingrepp måste göras i andra lägenheter i huset, får ett föreläggande meddelas endast om hyresgästerna i dessa lägenheter samtycker till åtgärden.

Bestämmelserna i 16 § fjärde – sjätte styckena tillämpas också i fråga om upprustningsförelägganden.

Med fastighetsägare jämställs innehavare av tomträtt och ägare av byggnad som tillhör annan än ägaren av marken.

En bostadslägenhet skall anses ha lägsta godtagbara standard, om den är försedd med anordning inom lägenheten för

1. kontinuerlig uppvärmning,
2. kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien,
3. avlopp för spillvatten,
4. personlig hygien, omfattande toalett och tvättställ samt badkar eller dusch,
5. försörjning med elektrisk ström för normal hushållsbrukning,
6. matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor.

Utöver vad som anges i sjätte stycket krävs det för att lägsta godtagbara standard skall uppnås

1. att det finns tillgång både till förrådsutrymmen inom fastigheten och till anordning för hushållstvätt inom fastigheten eller inom rimligt avstånd från den, och
2. att huset inte har sådana brister i fråga om hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden som inte skäligen kan godtas. Lag (1997:62).

### 35 §<sup>7</sup>

Hyresgästen får överlåta hyresrätten till sin bostadslägenhet för att genom byte få en annan bostad, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Tillstånd skall lämnas, om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden samt inte heller andra särskilda skäl talar mot bytet. Tillståndet kan förenas med villkor.

Första stycket gäller inte, om

1. lägenheten hyrs i andra hand,
2. lägenheten utgör en del av upplåtarens bostad,
3. Lägenheten är belägen i ett enfamiljshus som inte är avsett att hyras ut varaktigt eller i ett tvåfamiljshus,
4. lägenheten har upplåtits av

Första stycket gäller inte, om

1. lägenheten hyrs i andra hand,
2. lägenheten utgör en del av upplåtarens bostad,
3. lägenheten är belägen i ett enfamiljshus som inte är avsett att hyras ut varaktigt eller i ett tvåfamiljshus,
4. lägenheten har upplåtits av

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1993:400

någon som innehade den med bostadsrätt och lägenheten alltjämt innehas med sådan rätt, eller

5. hyresavtalet avser ett möblerat rum eller en lägenhet för fritidsändamål och hyresförhållandet inte har varat längre än nio månader i följd.

någon som innehade den med bostadsrätt och lägenheten alltjämt innehas med sådan rätt, eller

5. hyresavtalet avser ett möblerat rum eller en lägenhet för fritidsändamål och hyresförhållandet inte har varat längre än nio månader i följd.

*6. hyresavtalet avser särskilda boendeformer.*

Medverkar en kommun till att hyresgästen får en annan bostad genom att anvisa eller förmedla denna, får kommunen ansöka hos hyresnämnde om tillstånd som avses i första stycket. Detta gäller även kommunalförbund som har hand om bostadsförmedling som är gemensam för två eller flera kommuner.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen om TV-avgift (1989:41) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §

För samtliga TV-mottagare som är avsedda att användas i innehavarens hushåll betalas en enda TV-avgift. En enda avgift betalas också för samtliga TV-mottagare som

1. finns på samma butiks- eller demonstrationsställe för mottagare, eller

2. finns inom samma sjukhus, vårdanstalt eller inrättning av liknande slag, om TV-mottagarna är avsedda att användas av dem som får vård.

För samtliga TV-mottagare som är avsedda att användas i innehavarens hushåll betalas en enda TV-avgift. En enda avgift betalas också för samtliga TV-mottagare som

1. finns på samma butiks- eller demonstrationsställe för mottagare, eller

2. finns inom samma sjukhus, *särskilda boendeform*, vårdanstalt eller inrättning av liknande slag, om TV-mottagarna är avsedda att användas av dem som får vård. *Boende i särskild boendeform betalar TV-avgift för de mottagare som denne själv innehar.*

Häriigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstförordningen (1981:750) att det i förordningen skall införas nya bestämmelser 46 och 47 §§ av följande lydelse.

*Avgift för hemtjänst och vård, omsorg eller service i särskilda boendeformer*

46 §

När förbehållsbelopp eller avgift som avser hemtjänst samt vård, omsorg och service i särskilda boendeformer bestäms enligt 35 § socialtjänstlagen är det den enskildes inkomster efter skatt som skall ligga till grund för beräkningen. Uppgifter om inkomster och kostnader skall vara aktuella. Kommunalskattelagens bestämmelser om vad som är skattepliktiga inkomster av tjänst och näringsverksamhet skall tillämpas. Härutöver får inkomster som beskattats i annat land medräknas. Kommunen har rätt att bortse från inkomster om dessa är av ringa betydelse.

Beträffande vilka skattepliktiga kapitalinkomster som skall medräknas skall lagen om statlig inkomstskatt tillämpas. Uppgift om kapitalinkomst får inte vara äldre än kontrolluppgift om kapitalinkomst avseende året före avgiftsåret. I övrigt får förmögenhet inte påverka fastställande av avgift. Kommunen får bortse från förmögenhetsskatt.

Fastighetsskatt skall räknas som bostadskostnad.

Om den make, som har hemtjänst eller bor i särskilt boende, har den högsta inkomsten, skall den makens inkomst anses utgöra hälften av makarnas sammanlagda inkomst. Har den som beviljats insatsen den lägsta inkomsten skall den inkomsten ligga till grund för beräkning av förbehållsbeloppet.

Inkomst för minderåriga barn skall inte medräknas.

47 §

Kommunen skall, om inget annat följer av andra stycket, bestämma nivå för förbehållsbeloppet så att den enskilde lägst förbehålls för ensamstående 122 procent av prisbasbeloppet, för makar eller sammanboende vardera 101 procent av prisbasbeloppet. Ingår kost i avgiften skall förbehållsbeloppet vara lägst 57,5 procent av prisbasbeloppet för ensamboende och 100 procent av prisbasbeloppet för makar eller sammanboende med gemensamt boende. För funktionshindrad under 65 år skall förbehållsbeloppet utgöra för ensamstående lägst 144 procent av prisbasbeloppet och för makar eller sammanboende lägst 237 procent av prisbasbeloppet.

Om avvikelser från vad som normalt avses ingå i hemtjänst eller i särskilda boendeformer föranleder merkostnader för den enskilde skall beloppsnivåerna höjas. Förbehållsbeloppet skall även anpassas efter merkostnader för kommunalt debiterad avgift för mat.

Ingår i den kommunala servicen avgiftsfri insats som annars skulle ha bekostats inom ramen för förbehållsbeloppet får nivån för förbehållsbelopp sänkas i motsvarande mån.



Vid prövning av jämkning enligt 37 § socialtjänstlagen (1980:620) får bortses från vad som i 46 § andra stycket sägs om förmögenhet.

Prop. 2000/01:149  
Bilaga 2

Remissinstanser:

Svea Hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborgs- och Bohuslän, Länsrätten i Östergötlands län, Bostadsdomstolen, Hyresnämnden i Stockholms län, Hyresnämnden i Göteborgs län, Hyresnämnden i Östergötlands län, Boverket, Handikappombudsmannen, Konsumentverket, Riksförsäkringsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Statistiska Centralbyrån, Länsstyrelsen i Dalarna, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne Län, Länsstyrelsen i Västmanland, Länsstyrelsen i Västerbotten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska Kommunförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF), Svenska Kommunalarbetarförbundet (Kommunal), Vårdförbundet, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Norrköpings kommun, Örebro kommun, Botkyrka kommun, Kungsbacka kommun, Skurups kommun, Upplands-Väsby kommun, Gävle kommun, Skellefteå kommun, Kiruna kommun, Landskrona kommun, Nässjö kommun, Gnosjö kommun, Oskarshamns kommun, Trollhättans kommun, Kungsörs kommun, Högsby kommun, Ockelbo kommun, Ystads kommun, Bergs kommun, Lycksele kommun, Katrineholms kommun, Malå kommun, Enköpings kommun, Kramfors kommun, Simrishamns kommun, Habo kommun, Munkedals kommun, Ängelholms kommun, Sätters kommun, Åmåls kommun, Landstingsförbundet, Gävleborgs läns landsting, Jämtlands läns landsting, Kronobergs läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska Kommunalpensionärers förbund, Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF), Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), De handikappades riksförbund (DHR), Synskadades Riksförbund (SRF), Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Riksförbundet för dementas rättigheter (Demensförbundet), Reumatikerförbundet, Neurologiskt handikappades Riksförbund (NHR), Anhörigrådet i Sverige, Föreningen Sveriges socialchefer, Riksförbundet Enskild vård, Hyresgästernas riksförbund, Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening (HSB), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges fastighetsägarförbund, Radiotjänst i Kiruna AB, Riksbyggen (huvudkontoret) Stockholm, Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum, Institutet för Gerontologi i Jönköping.

## Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:000) dels att 8 kap. 2 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 8 kap. 3–8 §§, av följande lydelse.

*Senaste lydelse**Föreslagen lydelse***8 kap.**2 §<sup>1</sup>

För familjerådgivning, *hemtjänst*, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, *sådant boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket* eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, *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* får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

*I fråga om avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och bostad i särskilt boende finns ytterligare bestämmelser i 3–8 §§.*

## 3 §

*Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp som fastställs enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.*

## 4 §

*Med avgiftsunderlag avses den inkomst som den enskilde kan antas komma att få under de närmaste tolv månaderna, fördelad med lika belopp per månad.*

*Inkomsten skall beräknas enligt 21 § första stycket 1–3 och 5*

<sup>1</sup> Lydelse enligt prop. 2000/01:80, bet. 2001/01:SoU18, rskr. 2000/01:259.

lagen (2001:000) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. Som inkomst skall även räknas särskilt bostadstillägg enligt 20 § samma lag och bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Inkomsten får beräknas på ett för den enskilde mer fördelaktigt sätt.

I fråga om makar skall den enskildes inkomst utgöra hälften av makarnas sammanlagda inkomster.

#### 5 §

Avgifter för hemtjänst får inte, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader. När avgifterna fastställs skall kommunen försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation.

#### 5 §

Den enskildes avgifter får

1. för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet,

2. för bostad i särskilt boende per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet.

Om avgifterna baseras på den enskildes betalningsförmåga skall avgiftsunderlaget beräknas enligt 4 §.

Avgifterna får inte uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp). När avgifterna fastställs skall kommunen dessutom försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation.

#### 6 §

Kommunen skall bestämma den enskildes förbehållsbelopp genom att beräkna den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp. Boendekostnaden skall

*beräknas för sig och läggs till minimibeloppet. För sådan boendekostnad som anges i 5 § första stycket skall dock inget förbehåll göras.*

*Minimibeloppet skall, om inte annat följer av 7 §, alltid per månad utgöra lägst en tolfedel av*

*1. 1,294 gånger prisbasbeloppet för ensamstående, eller*

*2. 1,084 gånger prisbasbeloppet för sammanlevande makar och sambor.*

*Minimibeloppet skall täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, TV-avgift, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel.*

#### *7 §*

*Kommunen skall höja minimibeloppet i skälig omfattning om den enskilde på grund av särskilda omständigheter varaktigt har behov av ett inte oväsentligt högre belopp än det som anges i 6 § andra stycket.*

*Kommunen får minska minimibeloppet i skälig omfattning om den enskilde inte har en kostnad för en sådan post som anges i 6 § tredje stycket därför att*

*1. kostnaden ingår i avgiften för hemtjänst och dagverksamhet,*

*2. kostnaden ingår i avgiften eller hyran för bostad i särskilt boende, eller*

*3. posten tillhandahålls kostnadsfritt.*

#### *8 §*

*Kommunen skall ändra en avgift om något förhållande som påverkar avgiftens storlek har ändrats. Avgiften får ändras utan föregående underrättelse om ändringen beror på förändringar i prisbasbeloppet.*

*En ändring av avgiften skall gälla från och med månaden efter den månad då anledning till ändring har uppkommit. En ändring av avgiften skall dock gälla från och med den månad under vilken de förändringar har uppkommit som föranleder ändringen, om förhållandena avser hela den månaden.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003 i fråga om 8 kap. 4 § och i övrigt den 1 juli 2002.

2. De nya bestämmelserna skall tillämpas även i fråga om beslut enligt 8 kap. 2 § som meddelats före ikraftträdandet men avser tid därefter.

3. Ett överklagande av ett beslut enligt 8 kap. 2 § som fattats före den 1 juli 2002 skall prövas enligt paragrafens äldre lydelse i den del det avser tid före ikraftträdandet. För den del av beslutet som avser tid efter ikraftträdandet skall prövningen göras enligt de nya bestämmelserna.

## Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

### *Senaste lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 26 §<sup>2</sup>

Av patienter får vårdavgifter tas ut enligt grunder som landstinget eller kommunen bestämmer, i den mån inte annat är särskilt föreskrivet. Patienter som är bosatta inom landstinget respektive kommunen, liksom patienter som avses i 3 c §, skall därvid behandlas lika. Landstinget får dock för sluten vård fastställa avgiftsnivåer i olika inkomstintervall och besluta om vilka regler om nedsättning av avgiften som skall gälla. Högst avgiftsbelopp för sluten vård är 80 kronor för varje vård dag.

Endast kommunen får ta ut vårdavgifter för sådan vård som den har betalningsansvar för enligt 2 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård. Detsamma gäller i fråga om sådan psykiatrisk långtidssjukvård med huvudsaklig omvårdnadsinriktning för vilken kommunen enligt 9 § samma lag har åtagit sig betalningsansvar.

Avgifter för vård enligt 18 §, för förbrukningsartiklar enligt 18 c § eller för sådan långtidssjukvård som en kommun har betalningsansvar för enligt 2 eller 9 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård får inte, tillsammans med avgifter som avses i 8 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:000), uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnader och andra normala levnadskostnader. När avgifterna fastställs skall kommunen försäkra sig om att vårdtagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrade ekonomisk situation.

Avgifter för vård enligt 18 §, för förbrukningsartiklar enligt 18 c § eller för sådan långtidssjukvård som en kommun har betalningsansvar för enligt 2 eller 9 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård får, tillsammans med avgifter för hemtjänst och dagverksamhet enligt 8 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen (2001:000), per månad uppgå till högst en tolfte del av 0,48 gånger prisbasbeloppet. Avgifterna får dock inte uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp). När avgifterna fastställs skall kommunen dessutom försäkra sig om att vårdtagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försäm-

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:567.

<sup>2</sup> Lydelse enligt prop. 2000/01:80, bet. 2001/01:SoU18, rskr. 2000/01:259.

rad ekonomisk situation.

Prop. 2000/01:149

*Avgiftsunderlaget och förbehållsbeloppet skall beräknas enligt 8 kap. 3–7 §§ socialtjänstlagen (2001:000).*

Bilaga 4

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2. I fråga om beslut enligt 26 § tredje stycket som meddelats före ikraftträdandet men som avser tid därefter skall de nya bestämmelserna tillämpas.

3. Ett överklagande av ett beslut enligt 26 § tredje stycket som fattats före den 1 juli 2002 skall prövas enligt paragrafens äldre lydelse i den del det avser tid före den 1 juli 2002. För den del av beslutet som avser tid efter ikraftträdandet skall prövningen göras enligt de nya bestämmelserna.



Härigenom föreskrivs att punkten 19 i lagen (1987:813) om homosexuella sambor<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Senaste lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Om två personer bor tillsammans i ett homosexuellt förhållande, skall vad som gäller i fråga om sambor enligt följande lagar och bestämmelser tillämpas även på de homosexuella samborna:

1. lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem,
  2. ärvdabalken,
  4. jordabalken,
  4. 10 kap. 9 § rättegångsbalken,
  5. 4 kap. 19 § första stycket utsökningsbalken,
  6. inkomstskattelagen (1999:1229),
  7. lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt,
  8. bostadsrättslagen (1991:614),
  9. lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer,
  10. 5 kap. 18 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988),
  11. 5 och 12 §§ lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,
  12. 14 kap. 3 §, 4 § tredje stycket och 8 § tredje stycket vallagen (1997:157),
  13. 36 § första stycket lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, m.m.,
  14. 4 § lagen (1997:159) om brevröstning i vissa fall,
  15. 10 kap. 18 §, 11 kap. 2, 15 och 16 §§, 12 kap. 7 och 8 §§ samt 16 kap. 7 och 9 §§ föräldrabalken,
  16. säkerhetskyddslagen (1996:627),
  17. lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997–2001 års taxeringar,
  18. lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
  19. 8 kap. 2 § andra stycket      19. 8 kap. 5 § andra stycket och  
socialtjänstlagen (2001:000),      6 § andra stycket socialtjänstlagen  
(2001:000),
  20. 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
  21. 2 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529),
  22. 12 § första stycket 2 lagen (2001:000) om svenskt medborgarskap.
- Förutsätter dessa lagar eller bestämmelser att samborna skall vara ogifta, gäller det också de homosexuella samborna.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

<sup>1</sup> Lydelse enligt prop. 2000/01:80, bet. 2001/01:SoU18, rskr. 2000/01:259.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-06-15

**Närvarande:** f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 7 juni 2001 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:000),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Åsa Hult.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

## **Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen**

Överklagande av individuella beslut

Enligt 8 kap. 2 § bibehålls den ordningen att kommunen får ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Det medför att ett avgiftsuttag förutsätter att det finns en av kommunfullmäktige beslutad taxa efter vilken vederbörande nämnd kan debitera avgiften i det enskilda fallet. Både taxebeslutet och ett på taxan grundat debiteringsbeslut kan bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Förslaget är inte avsett att innebära någon ändring i detta hänseende.

En nyhet i förslaget är att i lagen införs bestämmelser som särskilt skall beaktas vid beräkningen av avgiftens storlek i det enskilda fallet. Hit hör bestämmelserna om beräkning av avgiftsunderlag i 4 §, boendekostnad i 6 § och minimibelopp i 7 § samt bestämmelserna om avgiftsändring i 8 §. Det framgår inte av förslaget på vilket sätt individuella beslut i någon av de nämnda frågorna skall kunna överklagas. Utan uttryckliga bestämmelser kommer besluten att få överklagas genom begäran om laglighetsprövning enligt kommunallagen.

De föreslagna bestämmelserna är i nästan alla viktiga hänseenden formulerade som åligganden för kommunen ("skall", se 4 § andra stycket, 5 § andra stycket, 6 §, 7 § första stycket och 8 §) och ger alltså kommunen inte någon valfrihet i fråga om beräkningen av avgiftens storlek. Från enskilds synpunkt skulle detta kunna uttryckas så att denne kommer att ha en "rätt" att få sin avgift beräknad på visst sätt. Vidare kan tillämpningen av de ifrågavarande bestämmelserna komma att omfatta uppskattningar och bedömningar av skälighets- eller lämplighetsnatur. Tvister i sådana frågor mellan en kommun och enskild kan över huvud taget inte tas upp inom ramen för en laglighetsprövning. Av betydelse är också att den enskilde genom en sådan prövning inte kan uppnå ett beslut som i sak ersätter kommunens överklagade beslut; ett bifall till hans överklagande kan på sin höjd innebära att kommunens beslut upphävs.

Enligt Lagrådets mening bör de individuella beslut rörande avgiftens storlek som kan meddelas enligt de föreslagna bestämmelserna i 8 kap.

kunna överklagas medelst anförande av förvaltningsbesvär. Detta skulle för den enskilde möjliggöra en fullständig överprövning av kommunens beslut och kunna resultera i ett för denne gynnande domstolsavgörande i själva saken. Lagrådet förordar därför att de slags beslut varom här är fråga tas upp i den uppräknade av överklagbara beslut som finns i 16 kap. 3 §.

#### 8 kap. 4 §

I andra stycket andra meningen föreslås en regel av innebörd att den enskilde omsorgstagarens inkomst får beräknas på ett för henne eller honom förmånligare sätt än vad som följer av bestämmelsen i styckets första mening. I författningskommentaren uttalas att hänsyn härvid måste tas till likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen.

Den valda formuleringen för tanken i första hand till att en kommun i enskilda fall, för en enskild omsorgstagare, får göra en för henne eller honom förmånligare beräkning. Likställighetsgrundsatsen leder till att en sådan förmånligare behandling inte får ske utan att den kommer alla omsorgstagare till godo på likartat sätt. Under föredragningen inför Lagrådet har emellertid framkommit att avsikten med bestämmelsen inte är att reglera enskilda fall utan att en kommun skall ha frihet att i sitt beslut om att antaga en avgiftstaxa välja beräkningssätt som är förmånligare för den enskilde. I sådana fall är det ett lämpligare uttryckssätt att inkomsten för ”de enskilda” [eller: ”omsorgstagarna”; jfr 5 §] får beräknas på förmånligare sätt. Det har upplysts att det i förslaget använda uttrycket har valts på inrådan av granskningsenheten i Justitiedepartementet för att ett enhetligt uttryckssätt skulle komma till användning i lagen, som eljest talar om den enskilde omsorgstagaren i singularis. Det sistnämnda synes dock bero på att regeln då avser den enskilde och inte kollektivet av omsorgstagare.

Att använda ett formellt kongruent uttryckssätt i strid med det avsedda materiella innehållet i en särskild bestämmelse är inte godtagbart. Lagrådet förordar att antingen uttrycket ”den enskilde” ersätts av ”de enskilda” eller ”de enskilda omsorgstagarna” eller meningen ges följande lydelse: ”En kommun kan i sitt taxebeslut bestämma att inkomsten skall beräknas på ett sätt som är mer fördelaktigt för den enskilde”.

#### 8 kap. 5 §

I paragrafens första stycke anges avgiftstaket (”maxtaxan”), en regel av materiell innebörd. Bestämmelsen i det föreslagna tredje stycket är en annan materiell regel enligt vilken avgifterna, efter maximeringen i första stycket, inte får inkräkta på förbehållsbeloppet. Det framstår som lämpligt att bestämmelsen får utgöra en egen paragraf, till vilken också som en sista mening kan föras bestämmelsen i andra stycket om beräkningen av avgiftsunderlaget i vissa fall (som troligen kommer att vara normalfallet).

Förslaget föranleder omnumrering av 6–8 §§ i det remitterade förslaget samt följändringar i de båda övriga remitterade förslagen.

### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 juli 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Thalén,  
Winberg, Lindh, von Sydow, Messing, Engqvist, Rosengren

Föredragande: statsrådet Engqvist

---

Regeringen beslutar proposition 2000/01:149 Avgifter inom äldre- och  
handikappomsorg