

# Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen

*Betänkande av Matavgiftsutredningen*

*Stockholm 2006*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2006:24

## Till statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutade den 10 februari 2005 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg ska kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt. Den 18 mars 2005 förordnades som särskild utredare dåvarande generaldirektören Helena Starup.

Att biträda utredningen förordnades från och med den 16 maj 2005 som sakkunniga departementssekreteraren Kent Löfgren, Socialdepartementet, och departementssekreteraren Peter Sjöquist, Finansdepartementet, samt som experter förbundssekreteraren Per-Olov Nylander, Sveriges Kommuner och Landsting, och utredaren Katrin Östman, Socialstyrelsen.

Som sekreterare anställdes från och med den 27 april 2005 hovrättsassessorn Emma Mesán.

Enligt direktiven skulle utredningen redovisa sitt arbete senast den 1 december 2005. Den 6 oktober 2005 beviljades utredningen förlängd tid till och med den 28 februari 2006.

Utredningen, som har antagit namnet Matavgiftsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen* (SOU 2006:24).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter. Betänkandet har därför avfattats med användande av vi-form. Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av Per-Olov Nylander.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm och Malmö i februari 2006

*Helena Starup*

*/Emma Mesán*

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	21
2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) .....	24
<b>1 Inledning</b> .....	<b>27</b>
1.1 Uppdraget.....	27
1.2 Avgränsningar .....	27
1.3 Utredningsarbetet och betänkandets uppläggning.....	29
<b>2 Bakgrund</b> .....	<b>33</b>
2.1 Stöd och service åt äldre och funktionshindrade .....	33
2.1.1 Socialtjänstlagen.....	33
2.1.2 Särskilt boende, hemtjänst och dagverksamhet.....	35
2.1.3 Behovet av stöd och service .....	37
2.1.4 Äldre- och handikappomsorg i kommunal respektive enskild regi.....	39
2.2 Avgifter inom äldre- och handikappomsorg .....	40
2.2.1 Rätten för kommunerna att ta ut avgift .....	40
2.2.2 Syften med avgifter.....	41
2.2.2.1 Ur ett historiskt perspektiv .....	41

2.2.2.2	Finansiering.....	41
2.2.2.3	Styrinstrument.....	43
2.2.3	Självkostnadsprincipen.....	43
2.2.4	Utvecklingen mot nuvarande avgiftsregler.....	44
2.2.5	Dagens avgiftsregler.....	49
2.2.5.1	Inledning.....	49
2.2.5.2	Högekostnadsskyddet.....	50
2.2.5.3	Förbehållsbeloppet.....	50
2.2.5.4	Avgiftsunderlaget.....	52
2.2.5.5	Konsekvenser av avgiftsreformen.....	54
2.2.6	Överklagande av avgiftsbeslut.....	54
2.2.6.1	Laglighetsprövning.....	54
2.2.6.2	Förvaltningsbesvär.....	55
2.3	Äldres och funktionshindrades ekonomiska villkor.....	56
2.3.1	Allmänt.....	56
2.3.2	Garantipension och garantiersättning.....	57
2.3.3	Bostadstillägg.....	58
2.3.4	Försörjningsstöd.....	61
2.3.4.1	Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.....	61
2.3.4.2	Äldreförsörjningsstöd.....	62
2.3.5	Handikappersättning.....	65
<b>3</b>	<b>Matavgifter.....</b>	<b>67</b>
3.1	Matavgifterna inom kommunernas äldre- och handikappomsorg.....	67
3.1.1	Minimibeloppets schabloniserade matkostnader.....	67
3.1.2	Avgifterna för färdiglagad mat.....	69
3.2	Det aktuella problemet med matavgifter.....	71
3.2.1	Låginkomsttagare kan inte tillgodogöra sig det förhöjda förbehållsbeloppet.....	71
3.2.2	Omsorgstagare i särskilt respektive ordinärt boende.....	72
3.3	Vad gäller enligt dagens avgiftsregler?.....	75
3.3.1	Likställighetsprincipen och principen om förbud mot att ge understöd åt enskilda.....	75
3.3.2	Jämkningsnedsättning av avgift.....	78
3.3.3	Hemtjänst och liknande sociala tjänster.....	80

3.3.3.1	Hemtjänst och färdiglagad mat .....	80
3.3.3.2	"Liknande social tjänst" och färdiglagad mat.....	83
3.3.4	Tillsynsärenden .....	85
3.3.5	Domstolsprövningar.....	86
3.3.6	Problemet för kommunerna då frågan har aktualiserats.....	87
3.4	Försök till lösning.....	88
3.4.1	Socialdepartementets promemoria .....	88
3.4.1.1	Förslaget .....	88
3.4.1.2	Remissinstansernas yttranden .....	89
3.4.2	Socialdepartementets lagrådsremiss .....	90
3.4.2.1	Förslaget .....	90
3.4.2.2	Lagrådets yttrande.....	91
3.4.3	Regeringens skrivelse 2003/04:172 och utredningsuppdraget.....	92
3.5	Nordisk utblick.....	93
3.5.1	Danmark.....	93
3.5.2	Finland.....	96
3.5.3	Norge.....	99
<b>4</b>	<b>Beräkningar och prognos .....</b>	<b>101</b>
4.1	Hur många gäller det och hur ser gruppen ut? .....	101
4.1.1	Något inledande om statistiken .....	101
4.1.2	Gjorda antaganden.....	102
4.1.3	Hela gruppen med matavgift.....	104
4.1.4	Gruppen med negativt avgiftsutrymme utan hänsyn tagen till merkostnad för mat.....	104
4.1.5	Gruppen med negativt avgiftsutrymme på grund av merkostnad för mat .....	105
4.1.6	Avslutande anmärkningar .....	106
4.2	Kostnadsberäkningar .....	107
4.2.1	Inledande anmärkningar.....	107
4.2.2	Äldres matavgifter i ordinärt och särskilt boende ....	107
4.2.3	Matavgifter i andra fall.....	109
4.2.3.1	Yngre funktionshindrade.....	109
4.2.3.2	Korttidsvård.....	110
4.2.3.3	Dagverksamhet.....	110

4.2.3.4	Servering.....	111
4.3	Finansiering av ett förslag.....	111
4.3.1	Inledning.....	111
4.3.2	Hur många har möjlighet att betala mer? .....	112
4.3.3	Höjning av avgiftstaket.....	114
4.3.3.1	Beräkning av höjning av avgiftstaket.....	114
4.3.3.2	Vilka skulle få betala mer? .....	116
4.3.3.3	Gemensamt tak för hemtjänst- och matavgifter .....	116
4.4	Framtida betalningsförmåga .....	118
4.4.1	Inledning.....	118
4.4.2	Antaganden .....	119
4.4.3	Inkomstutvecklingen för äldre.....	119
4.4.4	Avgiftsutrymmet beräknas öka.....	120
4.4.5	Påverkan på kommunernas intäkter .....	121
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>123</b>
5.1	En klagörande reglering införs som syftar till ökad enkelhet och enhetlighet.....	123
5.2	Bör merkostnaden för färdiglagad mat omfattas av högkostnadsskyddet? .....	124
5.3	Hemtjänst, livsmedel och färdiglagad mat.....	127
5.4	Ett nytt begrepp introduceras .....	128
5.4.1	Insatser som i dag omfattas av högkostnadsskyddet .....	128
5.4.2	Den nya regleringen i socialtjänstlagen bör inte avse livsmedelskostnaden .....	129
5.4.3	Begreppet matservice .....	130
5.5	Förutsättningar för nedsättning av matserviceavgift .....	131
5.6	Avgift för matservice ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär .....	135
<b>6</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>137</b>

<b>7</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>139</b>
7.1	Allmänt om konsekvenser.....	139
7.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	139
7.3	Konsekvenser för kvinnor och män.....	140
7.4	Ekonomiska konsekvenser.....	140
7.4.1	Ekonomiska konsekvenser av obligatorisk nedsättning av avgift för matservice .....	140
7.4.2	Ekonomiska konsekvenser av möjligheten till förvaltningsbesvär.....	141
<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>143</b>
8.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	143
8.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) .....	145
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>147</b>
	Särskilt yttrande av experten Per-Olov Nylander .....	147
	<b>Bilagor</b>	
1	Kommittédirektiv 2005:15 .....	149
2	Kommittédirektiv 2005:110 .....	155
	<b>Käll- och litteraturförteckning .....</b>	<b>157</b>

# Förkortningar

Bet.	Betänkande
BTP	Bostadstillägg till pensionärer m.fl.
BTPL	Lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.
Dir.	Direktiv
Ds	Departementsserien
HEK	Hushållens ekonomi
HSL	Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763)
JO	Justitieombudsmannen
KL	Kommunallagen (1991:900)
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Prop.	Proposition
RAR	Riksförsäkringsverkets allmänna råd
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SBTP	Särskilt bostadstillägg till pensionärer m.fl.
SCB	Statistiska centralbyrån
Skr.	Regeringens skrivelse
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar



# Sammanfattning

## Vårt uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg ska kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt. Om utredningen fann det möjligt, borde beräkningen av avgiften för färdiglagad mat inklusive distribution och uppvärmning omfattas av ett och samma avgiftssystem. Utredningen skulle vid förslaget utformning utgå från att den enskilde ska förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov. Om utredningens förslag medför kostnader eller intäktsbortfall för stat eller kommun ska dessa finansieras inom ramen för högkostnadsskyddet för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen.

## Om bakgrunden till uppdraget

*Genom maxtaxereformen infördes ett tak för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen*

År 2002 genomfördes den s.k. maxtaxereformen i form av preciserade bestämmelser i 8 kap. socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Genom dessa bestämmelser regleras kommunernas möjligheter att ta ut avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Kommunernas avgifter, för hemtjänst, dagverksamhet, kommunal hälso- och sjukvård samt för bostad i särskilt boende som inte omfattas av hyreslagen, får inte inkräkta på vad den enskilde ska få förbehålla sig för normala levnadskostnader (förbehållsbelopp). Avgifterna får inte heller överstiga i lagen angivna avgiftstak, som, för hemtjänst m.m., i dag uppgår till 1 588 kr per månad. Härigenom har det skapats ett nationellt högkostnadsskydd och ett skydd för personer med låga inkomster beträffande avgifter för merparten av den service och

omvårdnad som den enskilde omsorgstagaren kan få med stöd av lagen. Samma bestämmelser gäller, oavsett om den enskilde bor i ordinärt eller i särskilt boende. Genom reformen har tidigare skillnader i avgiftsnivåerna över landet i princip jämnats ut. Ungefär en tredjedel av omsorgstagarna betalar inte någon hemtjänstavgift alls och endast ca en tiondel av omsorgstagarna betalar högsta hemtjänstavgift enligt kommunernas taxeregler.

Antalet omsorgstagare, som har hemtjänst i ordinärt boende eller är bosatta i särskilt boende, uppgår till ca 259 000. Merparten är äldre personer, ca 237 000, och av dessa betalar ungefär hälften avgift för mat som tillhandahålls genom kommunens försorg.

#### *Avgifterna för färdiglagad mat saknar en tydlig reglering*

Vissa insatser kring maten inom äldre- och handikappomsorgen omfattas av bestämmelserna om högkostnadsskydd och förbehållsbelopp. Enligt vad som uttalades i förarbetena till maxtaxereformen utgör hjälp med tillredning av mat och distribution av färdiglagad mat hemtjänstinsatser. Även uppvärmning och servering av färdiglagad mat anses utgöra hemtjänstinsatser.

I samma förarbeten uttalades emellertid också att själva kosten (råvaror eller redan färdiglagad mat) inte omfattas av högkostnadsskyddet. Den delen av maten ska den enskilde bekosta med sitt förbehållsbelopp. I detta belopp ingår ett schabloniserat belopp för livsmedel. År 2005 uppgick det schabloniserade beloppet till 1 200 kr per månad för ensamstående äldre personer. Efter maxtaxereformen har kommunerna valt att lägga avgifterna för mat utanför hemtjänsten genom att fastställa en särskild taxa för maten. Utvecklingen har gått mot att det är färdiglagad mat som tillhandahålls både i det ordinära och i det särskilda boendet. Det kan skilja avsevärt mellan kommunernas avgifter för den färdiglagade maten både i ordinärt och i särskilt boende. För helkost i särskilt boende varierar avgiften från 1 200 kr till 3 600 kr per månad. Det är vanligt att månadsavgiften ligger omkring 2 500 kr.

Kommunernas matavgifter är i dag således som regel avsevärt högre än det schabloniserade beloppet för livsmedel som ingår i förbehållsbeloppet. Denna merkostnad beaktas när avgiften för hemtjänsten beräknas, på så sätt att den enskildes förbehållsbelopp höjs. Detta leder inte sällan till att den som ska betala avgift för färdiglagad mat får sin hemtjänstavgift nedsatt. För den vars in-

komster inte ger utrymme för att betala merkostnaden för färdiglagad mat finns emellertid inte någon garanti för att förbehållsbeloppet inte tas i anspråk. Utredningens beräkningar tyder på att ungefär 40 procent av samtliga äldre omsorgstagare som betalar kommunal matavgift har så låga inkomster att en merkostnad för maten till någon del inkräktar på hans eller hennes förbehållsbelopp. Detta förekommer främst i särskilt boende, där omsorgstagaren som regel får all mat genom kommunens försorg och merkostnaden för mat därför blir högre. Av de äldre omsorgstagare som får färdiglagad mat via hemtjänsten i ordinärt eller särskilt boende är det således ca 50 000 som inte kan betala matavgiften utan att denna inkräktar på förbehållsbeloppet. Att införa en skyldighet för kommunerna att sätta ned matavgiften när den här situationen uppstår beräknas innebära ett årligt intäktsbortfall för kommunerna på ca 436 miljoner kronor. Det är i hög utsträckning kvinnor som inte kan betala merkostnaden för mat utan att göra avkall på andra personliga behov som förbehållsbeloppet ska täcka.

Tidigare var det, framförallt i särskilt boende, vanligt att kommunerna satte ned även matavgiften, om den inkräktade på den enskildes förbehållsbelopp. Efter maxtaxereformen är det oklart om en nedsättning av avgift för mat är formellt möjlig och i överensstämmelse med kommunalrättsliga principer om likställighet m.m. Kommunen ska av sina medborgare ta ut lika avgift för lika tjänst, om det inte finns särskilt lagstöd för en annan ordning. Frågan är om färdiglagad mat som tillhandahålls genom kommunens försorg utgör en sådan social tjänst som omfattas av avgiftsbestämmelsen i 8 kap. 2 § SoL. För en sådan tjänst får kommunen ta ut en skälig avgift enligt grunder som kommunen bestämmer, vilket bl.a. innebär att kommunen kan ta ut differentierade avgifter med hänsyn till den enskildes betalningsförmåga.

På grund av denna osäkerhet om det rådande rättsläget har allt fler kommuner som tidigare satte ned den enskildes matavgift upphört med det. I januari 2005 bodde ca 50 procent av omsorgstagarna i särskilt boende och ca 40 procent av omsorgstagarna i ordinärt boende i kommuner, där även matavgiften sätts ned.

## Våra överväganden och förslag

*En klagörande reglering införs som syftar till ökad enkelhet och enhetlighet*

Vårt uppdrag enligt direktiven är att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat inom äldre- och handikappomsorgen ska kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt än för närvarande.

Sedan maxtaxan infördes har antalet kommuner som sätter ned matavgiften minskat kraftigt. Den huvudsakliga anledningen verkar vara den osäkerhet som råder om rättsläget. Är det formellt möjligt att jämka/sätta ned avgifter för färdiglagad mat eller krävs en uttrycklig författningsreglering? I enkätsvar lyfter många kommuner fram denna osäkerhet. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det i dagens regelverk måste klargöras i vilken mån nedsättning av de aktuella avgifterna kan eller ska ske. Vi föreslår en uttrycklig reglering av frågan i 8 kap. socialtjänstlagen. Genom att bestämmelserna om avgiftsunderlag och förbehållsbelopp görs tillämpliga, blir en nedsättning av matavgiften under vissa förutsättningar obligatorisk för kommunerna.

Vårt förslag syftar till att undanröja den oklarhet som gäller både för medborgarna och för dem som beslutar och tillämpar bestämmelserna ute i kommunerna. Genom förslaget ska alla som efter beslut om bistånd erhåller färdiglagad mat via hemtjänsten eller i dagverksamhet förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov.

### *Matservice – Ett nytt begrepp introduceras*

Vi har i klagörande syfte funnit det motiverat att i lagen införa ett helt nytt begrepp för den färdiglagade mat som enligt vårt förslag ska omfattas av bestämmelserna i 8 kap. socialtjänstlagen. Vi föreslår att begreppet matservice införs. Begreppet omfattar produktion (inköp, tillredning, förpackning m.m.) av färdiglagad mat. Det handlar om mat som lagas i storkök eller i restaurang för att tillhandahållas via hemtjänsten i både ordinärt och särskilt boende eller i dagverksamhet.

Vårt förslag innebär att det tydliggörs att detta är en social tjänst för vilken avgift får tas ut med stöd av bestämmelserna i 8 kap. socialtjänstlagen.

Vissa insatser kring mat ligger i dag under maxtaxareformens avgiftstak och kommer därför inte att omfattas av de nya bestämmel-

serna om matservice. Det gäller distribution, uppvärmning och servering av den färdiglagade maten både i ordinärt och särskilt boende och i dagverksamhet. Det handlar här om redan beslutade förmåner för omsorgstagare och vi har härvidlag inte funnit anledning att föreslå några förändringar av gällande regler.

Förslaget är inte heller avsett att innebära någon ändring av den allmänna principen, att den enskilde ska betala sin kost själv. Matservicebegreppet omfattar mot den bakgrunden inte heller den ersättning för livsmedel, som kommunerna tar ut.

### *Nedsättning av matserviceavgift*

En av utgångspunkterna för utredningen är att den enskilde vid betalning av en kommunal avgift för färdiglagad mat ska förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov. Vi har uppfattat direktiven så att avgiften för färdiglagad mat inte får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp enligt socialtjänstlagen.

Vårt förslag innebär en reglering som ska garantera att medel som den enskilde behöver för sina normala levnadskostnader inte tas i anspråk för betalning av avgiften för matservice. I 8 kap. 6 § SoL görs ett tillägg, som innebär att avgiften för matservice tillsammans med avgifterna för hemtjänst m.m. inte får inskränka den enskildes förbehållsbelopp. Avgiften för matservice ska således sättas ned till den del den inkräktar på den enskildes förbehållsbelopp.

I vårt betänkande redovisas utredningens överväganden om det nu var möjligt och lämpligt att inkludera avgifterna för matservice i maxtaxesystemet och därmed få ett gemensamt tak för avgifterna. Vi har av både principiella skäl och kostnadshänsyn kommit fram till att det nu inte är lämpligt att lägga fram ett sådant förslag. Någon begränsning av kommunernas möjlighet att besluta om avgifterna för den färdiglagade maten föreslås således inte, utan den begränsningen utgörs alltjämt uteslutande av kommunens självkostnad.

### *Överklagande och ikraftträdande*

Enligt vårt förslag ska beslut om avgift för matservice kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

## Konsekvenser av förslagen

### *Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen*

Genom bestämmelserna om förbehållsbelopp och avgiftstak, som preciserades respektive infördes genom maxtaxereformen, är den kommunala självstyrelsen begränsad när det gäller avgifter för merparten av de sociala tjänster som kommunen tillhandahåller inom sin äldre- och handikappomsorg. Utredningen har som nämnts övervägt möjligheten att lägga in även avgiften för matservice i maxtaxan men gjort den bedömningen att detta av flera skäl f.n. inte är lämpligt. Det förslag vi lägger fram innebär en begränsning av kommunernas handlingsutrymme genom att det blir obligatoriskt för kommunerna att sätta ned avgift för matservice, om den enskildes förbehållsbelopp annars skulle behöva tas i anspråk. Förslaget utgör således en mindre inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

### *Ekonomiska konsekvenser*

Den föreslagna regleringen leder till intäktsbortfall för kommunerna. Med hjälp av specialbearbetningar av statistiska uppgifter har beräkningar gjorts av intäktsbortfallet samt en möjlig finansiering inom ramen för högkostnadsskyddet. En viss osäkerhet vidlåder dock beräkningarna, vilket bl.a. har sin förklaring dels i det bakomliggande statistiska materialet, dels i att det kommunala avgiftsuttaget styrs både av det nationella regelverket i socialtjänstlagen och av de lokala taxor och andra beslut som varje kommun lägger till grund för sin tillämpning. En finansiering av intäktsbortfallet inom ramen för högkostnadsskyddet, dvs. en omfördelning av kostnaderna inom gruppen äldre- och handikappomsorgstagare, skulle emellertid förutsätta en betydande höjning av avgiftstaket; enligt våra beräkningar till ca 2,7 gånger dagens avgiftstak. Det skulle innebära en högsta avgift per månad på ca 4 300 kr. Utredningen gör den bedömningen att det under de förhållanden som gäller år 2006 inte är möjligt att finansiera ett sådant förslag uteslutande genom en omfördelning inom ramen för högkostnadsskyddet. Tillskott genom annan finansiering är nödvändig. Som ett underlag för den fortsatta beredningen redovisar utredningen en alternativ lösning (se avsnitt 5.5), som innebär ett mindre intäktsbortfall för kommunerna.

I betänkandet görs en prognos om framtida ekonomiska förhållanden för pensionärerna och konsekvenser för kommunerna (se

avsnitt 4.4). Enligt denna kommer pensionärernas ekonomiska situation successivt att förbättras och den grupp som inte kan betala avgift motsvarande avgiftstaket kommer att minska som en följd av detta. Redan om några år kan situationen därför se annorlunda ut än som den beskrivs i dag. Fler pensionärer som kan betala avgifter upp till avgiftstaket och färre pensionärer som får sina avgifter för hemtjänst och matservice nedsatta påverkar självfallet det beräknade intäktsbortfallet för kommunerna.

# Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) att 8 kap. 2 och 5–6 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap. 2 §<sup>1</sup>

För familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, föräldrautbildning inför adoption, hemtjänst, dagverksamhet, bostad i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket och som inte omfattas av 12 kap. jordabalken eller för annan liknande social tjänst 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 ytter-

För familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, föräldrautbildning inför adoption, hemtjänst, dagverksamhet, *matservice*, 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 ytter-

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2004:770.



ligare bestämmelser i 3–9 §§.

ligare bestämmelser i 3–9 §§ *och i fråga om avgift för matservice finns ytterligare bestämmelser i 3–4 och 6–9 §§.*

#### 5 §<sup>2</sup>

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.

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 *X* gånger prisbasbeloppet,

#### 6 §<sup>3</sup>

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 levnads-kostnader (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 §.

Avgifterna enligt 5 § *tillsammans med avgift för matservice* 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 levnads-kostnader (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 §.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:847.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2001:847.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.
  2. I fråga om beslut som meddelats före ikraftträdandet men som avser tid därefter, skall bestämmelserna i sin nya lydelse tillämpas med avseende på tiden efter ikraftträdandet.

## 2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)<sup>1</sup>

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att 26 § 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 långtidssjukvård som den har betalningsansvar för enligt 2 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

Avgifter för vård enligt 18 §, för förbrukningsartiklar enligt 18 c § eller för sådan långtidssjukvård som en kommun har betalningsansvar för enligt 2 § 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 avgifts-

Avgifter för vård enligt 18 §, för förbrukningsartiklar enligt 18 c § eller för sådan långtidssjukvård som en kommun har betalningsansvar för enligt 2 § 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 X gånger prisbasbeloppet. Avgifterna får dock inte, tillsammans med avgift för matservice enligt 8 kap. 6 § socialtjänstlagen, uppgå till så stort be-

<sup>1</sup> Omtryckt 1992:567.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:194.

underlag 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 försämrad ekonomisk situation.

lopp 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 försämrad ekonomisk situation.

Avgiftsunderlaget och förbehållsbeloppet skall beräknas med tillämpning av 8 kap. 3–8 §§ socialtjänstlagen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

2. I fråga om beslut som meddelats före ikraftträdandet men som avser tid därefter, skall bestämmelserna i sin nya lydelse tillämpas med avseende på tiden efter ikraftträdandet.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag enligt direktiven Avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg (dir. 2005:15) har varit att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg ska kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt. Om utredningen fann det möjligt, borde beräkningen av avgiften för färdiglagad mat inklusive distribution och uppvärmning omfattas av ett och samma avgiftssystem. Utredningen skulle vid förslaget utformning utgå från att den enskilde ska förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov. Utredningen skulle analysera om det finns behov av författningsändringar och i så fall lägga fram fullständiga förslag till sådana. Enligt tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2005:110) ska uppdraget redovisas senast den 28 februari 2006.

## 1.2 Avgränsningar

Utredningens uppdrag har sin bakgrund i att det efter 2002 års förändringar av regelverket beträffande avgifter inom äldre- och handikappomsorg enligt socialtjänstlagen (2001:453), maxtaxe-reformen, har aktualiserats frågor kring möjligheten att på grund av en enskild omsorgstagares ekonomiska förhållanden sätta ned hans eller hennes avgift för färdiglagad mat. Utredningen har funnit som sin huvudsakliga uppgift att åstadkomma större enhetlighet och enkelhet genom att i nämnda regelverk klargöra i vilken mån sådan nedsättning av avgift kan eller ska äga rum.

En viktig avgränsning av uppdraget följer direkt av direktiven; om de förslag till ändringar som utredningen lägger fram förväntas leda till kostnadsökningar eller intäktsbortfall för staten eller kommunerna, ska dessa finansieras inom ramen för det högkostnads-

skydd som gäller för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Som framgår av utredningens överväganden gör vi bedömningen, att det inte är möjligt att följa direktiven fullt ut i detta avseende.

Utredningen har vid möten med företrädare för handikapp- och pensionärsorganisationer efterfrågat erfarenheter av och synpunkter på problem kring avgifter för färdiglagad mat inom äldre- och handikappomsorgen. I dessa sammanhang har många olika frågor kommit upp. En del av dem ligger utanför utredningens uppdrag. Flera torde dock omfattas av andra pågående utredningars arbete.

En fråga som väckts är i vilken utsträckning kommunerna har möjlighet att ta ut avgift för mat i boende med särskild service för vuxna och vid korttidsvistelse enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta mot bakgrund av att omvårdnad ingår i sådan insats och att insatsen inte kan avgiftsbeläggas enligt denna lag. Vid nämnda möten har också framförts att möjligheten att erhålla insatser enligt LSS försämrats, vilket gör att möjligheten till stöd enligt socialtjänstlagens bestämmelser bedöms allt mer angelägen. Den stora gruppen människor med psykiska funktionshinder, som inte erhåller stöd enligt LSS bestämmelser och som i dag inte i någon större omfattning har hemtjänstinsatser, har särskilt lyfts fram. Det har också påtalats att äldre funktionshindrades ekonomiska situation ofta är svår, bl.a. då man inte har rätt till handikappersättning om funktionshindret uppkommer efter 65 års ålder och då den som tidigare har haft handikappersättning ofta får denna sänkt eller indragen vid pensionering. En annan fråga är hur kostnader för färdiglagad mat bör hanteras i samband med bedömning av rätt till handikappersättning.

Vidare har under arbetets gång från olika håll framhållits vikten av en hög kvalitet på den mat som serveras i samband med hemtjänst. Denna fråga har inte heller direkt legat inom utredningens uppdrag, även om ett samband naturligtvis finns mellan kostnader och kvalitet. På regeringens uppdrag pågår för närvarande arbete med måltidskvaliteten i kommunernas äldreomsorg. Socialstyrelsen fick våren 2005 i uppdrag att ge nationellt stöd för kvalitetsutveckling i måltids- och näringsfrågor inom äldreomsorgen. En delrapport ska komma senast den 1 april 2006 och uppdraget ska slutredovisas senast den 1 april 2007.

Av budgetpropositionen för år 2006 framgår att regeringen, för att kunna erbjuda morgondagens äldre kvinnor och män en god vård och omsorg, de närmaste åren prioriterar att åtgärda aktuella brister inom äldreomsorgen och att skapa förutsättningar för en

äldreomsorg av god kvalitet. Genom den s.k. kompetensstegen har regeringen tagit initiativ till att i nära dialog med kommunerna stimulera till vidareutbildning av personalen inom äldreomsorgen genom ett verksamhetsnära lärande. Genom de satsningar som regeringen genomför inom detta område läggs även en stabilare grund för en framtida kvalitetsutveckling. Regeringen har också tagit initiativ till en nationell utvecklingsplan för äldreomsorgen. Utredningens uppdrag saknar inte betydelse i arbetet med att genomföra de mål som gäller inom äldrepolitiken. Att kunna välja näringsriktig färdiglagad mat från sin kommun, utan att ekonomin hos den enskilde lägger hinder i vägen, utgör en viktig del i en äldreomsorg med kvalitet.

### 1.3 Utredningsarbetet och betänkandets uppläggning

Utredningen har hållit sju sammanträden, varav ett i internatform. Under arbetets gång har samråd fortlöpande skett med Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredningen har för samråd anordnat särskilda möten med företrädare för intresseorganisationer för äldre och funktionshindrade. Vid mötet med handikapporganisationerna deltog företrädare för De Handikappades Riksförbund (DHR), Riksförbundet FUB och Schizofreniförbundet. Företrädare för Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Sveriges Pensionärsförbund (SPF) och Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF) deltog vid mötet med pensionärsorganisationerna.

Utredningen har också haft kontakter med kommuner, länsstyrelser, domstolar och andra myndigheter för att inhämta information om och diskutera i uppdraget aktuella frågor. I samband med maxtaxereformen gav regeringen ett flerårigt uppdrag åt Socialstyrelsen att följa upp och utvärdera de nya avgiftsbestämmelserna och styrelsen har hittills lämnat tre rapporter, vilka utredningen använt sig av i arbetet. Därutöver har ett drygt femtiotal kommunala taxor studerats närmare och gett utredningen ett underlag för arbetet.

Beträffande förhållandena i andra nordiska länder har utredningen bl.a. haft kontakt med företrädare för ansvarigt departement i Danmark, Finland och Norge, vilka också tagit del av texten rörande respektive land.

Utredningen lägger i betänkandet fram förslag till ändringar i 8 kap. socialtjänstlagen och 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

I de inledande kapitlen 2 och 3 redovisas bakgrunden till uppdraget. Utredningen har studerat tankarna bakom och framväxten av dagens regelverk om stöd och service åt äldre och funktionshindrade med inriktning mot avgifterna för hemtjänst och andra sociala tjänster. En översikt av samhällets ekonomiska grundskydd för äldre och funktionshindrade lämnas också. Detta redovisas i kapitel 2. I kapitel 3 redovisas kommunernas avgifter för färdiglagad mat inom äldre- och handikappomsorgen ur olika aspekter för att ge bakgrunden till de problem som utredningen har i uppdrag att lösa. Här ges också allmänna utgångspunkter för våra överväganden och förslag. De senare årens domar från läns- och kammarrätter som rör avgifter för mat har studerats och analyserats liksom innebörden av lagstiftningen på området. Utredningen har tagit del av och redovisar de senaste årens diskussioner och olika förslag till lösningar. Som en jämförelse redovisas här också hur frågorna kring mat och avgifter i äldre- och handikappomsorgen hanteras i andra nordiska länder.

Utredningen har valt att inte själv samla in material från kommunerna. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att över en följd av år följa utvecklingen i landet med anledning av maxtaxereformen. Statistiska centralbyrån (SCB) har uppgifter dels om avgifterna i kommunerna, vilka även omfattar avgifterna för mat, dels om omsorgstagares ekonomiska förhållanden. Vi har bedömt att det material som finns hos Socialstyrelsen och SCB bör kunna ligga till grund för vår redovisning av de faktiska förhållandena, för beräkningar och för utredningens slutsatser. Vi har uppdragit åt SCB att, med utgångspunkt i där tillgängligt material, utföra arbetet med beräkningar. Klas Lindström har svarat för arbetet på SCB. Med hjälp av dessa specialbearbetningar av statistiska uppgifter beskriver vi hur många och vilka det är som har svårt att betala kommunens avgift för färdiglagad mat. Vidare redogör vi för kostnaderna för olika lösningar och för vad en finansiering inom ramen för högkostnadsskyddet skulle innebära. Detta redovisas huvudsakligen i kapitel 4. Kapitlet avslutas med en prognos om pensionärers framtida betalningsförmåga och om påverkan på kommunernas intäkter. Avsnitten 4.4.1–4.4.4 har författats av experten Katrin Östman och avsnitt 4.4.5 har författats av sakkunnige Peter Sjöquist.

I kapitel 5 redovisas utredningens överväganden och förslag. Som ett underlag för den fortsatta beredningen av förslaget redovisas



även alternativa lösningar samt tidigare presenterade beräkningar avseende finansiering.

Sedan frågorna om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlats (kapitel 6) redovisas avslutningsvis konsekvenser av förslagen (kapitel 7) och författningskommentarer (kapitel 8).

Den expert som företräder Sveriges Kommuner och Landsting, Per-Olov Nylander, har fått möjlighet att avge ett särskilt yttrande, vilket fogas till betänkandet. I bilagor till betänkandet redovisas utredningens direktiv.

Utredningen har valt att använda begreppet omsorgstagare för den berörda gruppen, dvs. äldre och personer under 65 år (som regel personer med funktionshinder) som har beviljats insats genom biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Begreppet äldre avser, då inget annat anges, personer 65 år och äldre.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Stöd och service åt äldre och funktionshindrade

#### 2.1.1 Socialtjänstlagen

Samhällsstödet till äldre personer, personer med funktionshinder samt personer som på grund av sjukdom eller av annan anledning är i behov av hjälp regleras av en rad olika lagar och förordningar. Tre viktiga lagar i detta sammanhang är socialtjänstlagen (2001:453) (SoL), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det stöd som utredningens arbete tar sikte på ges enligt socialtjänstlagen.

Enligt socialtjänstlagens portalparagraf, 1 kap. 1 §, ska samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och kommunens uppgifter härvidlag fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. När det i socialtjänstlagen talas om socialnämnd, gäller det den eller de nämnder som kommunen sålunda utsett. Till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden och att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd, vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Enligt 3 kap. 6 § bör socialnämnden genom hemtjänst, dagverksamheter och annan liknande social tjänst underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra.

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

liv. Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Däri inryms bistånd i form av sociala tjänster (prop. 2000/01:80 s. 92). Med stöd av 4 kap. 2 § kan socialnämnden, om det finns skäl för det, ge bistånd till enskilda personer även i de fall dessa inte har rätt härtill enligt 4 kap. 1 §.

I 5 kap. 4–6 §§ finns allmänna regler om kommunernas skyldigheter gentemot äldre. Enligt dessa ska socialnämnden verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. I huvudsak motsvarande regler gäller beträffande det kommunala ansvaret för personer med funktionshinder Enligt 5 kap. 7 § ska socialnämnden verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Socialnämnden ska medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. Kommunen ska inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av nämnda svårigheter behöver ett sådant boende.

De övergripande målen för socialtjänsten fastställs av statsmakterna, men inom de givna ramarna har kommunerna ett självständigt politiskt och ekonomiskt ansvar för verksamheten.

Specifika insatser som nämnts tillhandahålls den enskilde efter bedömning av hans eller hennes behov. Men i flera kommuner förekommer det respektive överväger man att införa ett sådant system, att kommunen tillhandahåller servicetjänster generellt till personer över en viss ålder. Innehållet i servicen varierar mellan kommunerna Mot den bakgrunden har hösten 2005 inom Socialdepartementet utarbetats ett förslag om att kommunerna ska kunna tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.<sup>1</sup> I den bakomliggande promemorian anges att varken socialtjänstlagen eller någon annan lagstiftning medger att kommuner ger stöd åt enskilda utan föregående individuell behovsprövning,

<sup>1</sup> Socialdepartementet, Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre, Dnr S2005/8833/ST.

men att det är lämpligt att ge kommunerna denna befogenhet beträffande i princip de uppgifter av servicekaraktär som kan ingå i hemtjänsten. Detta ska enligt förslaget regleras i en särskild lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster till äldre. Förslaget bereds för närvarande i Socialdepartementet.

### 2.1.2 Särskilt boende, hemtjänst och dagverksamhet

Sociala tjänster som kan bli aktuella för de omsorgstagare vi talar om är bl.a. särskilt boende, hemtjänst och dagverksamhet.

Med *särskilt boende* avses bl.a. servicebostäder, gruppboende, ålderdomshem och sjukhem.<sup>2</sup> Gemensamt för de särskilda boendeformerna är att de boende ska ha tillgång till personal dygnet runt. De bosatta har som regel ett stort vårdbehov. I t.ex. servicebostäder klarar dock de boende i högre utsträckning sig själva. Antalet platser i särskilt boende minskar för närvarande, bl.a. på grund av omvandling av servicebostäder till seniorboende. Sådana bostäder håller därför på att utmönstras ur statistiken avseende särskilt boende. Upplåtelse av bostad i särskilt boende sker ofta genom hyresavtal. Om upplåtelsen utgör ett underordnat moment i vården eller servicen anses dock inte ett hyresförhållande enligt 12 kap. jordabalken, den s.k. hyreslagen, föreligga. Så har i praxis ansetts vara fallet vid upplåtelse av del i rum; dvs. för boende i två- eller flerbäddsrum (se prop. 2000/01:149 s. 25 för hänvisningar). För sådant boende kan kommunen i stället för hyra ta ut avgift enligt socialtjänstlagens bestämmelser.

Korttidsvård eller korttidsboende är inte begrepp som nämns i socialtjänstlagstiftningen. I förarbetena till socialtjänstlagen (1980:620) nämns korttidsvistelse som något kommunerna bör erbjuda vid en särskild boendeform för att förbättra stödet i det egna boendet (prop. 1990/91:14 s. 54). Korttidsvård eller korttidsboende definieras i socialtjänststatistiken som ”tillfälligt boende i särskilda boendeformer förenat med behandling, rehabilitering och/eller omvårdnad för bl.a. avlösning, växelvård och eftervård”. I en undersökning av Socialstyrelsen år 2001 konstaterades att korttidsvården används för många olika ändamål såsom eftervård efter sjukhusvistelse, utredning och diagnostik, rehabilitering, avlösningstvård, vård i livets slutskede, ”akutplats”, ”svikt”- eller observationsplats samt planerings-

<sup>2</sup> Beträffande begreppsanvändning m.m. vad gäller särskilt boende se bl.a. Socialstyrelsen, Vad är särskilt i särskilt boende för äldre? En kartläggning.

eller väntboende.<sup>3</sup> I Äldrevårdsutredningens betänkande Sammanhållen hemvård föreslås att korttidsplats införs som ett särskilt begrepp i 3 kap. 6 § SoL såsom en social tjänst som kommunen bör tillhandahålla för att underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra. Som skäl anförs att den typ av insats det är fråga om inte kan jämföras med boende och att man därför bör markera att det i stället är fråga om en tillfällig placering i avvaktan på att den enskilde kan återgå till sitt ordinarie boende eller beredas boende i en kommunal eller enskild boendeform eller bostad (SOU 2004:68 s. 377). Betänkandet är för närvarande under beredning i Socialdepartementet.

Genom lagändringar den 1 januari 1999 ersattes det i socialtjänstlagen (1980:620) använda uttrycket hjälp i hemmet, service och omvårdnad i förtydligande syfte med ordet *hemtjänst*, som var det etablerade begreppet för kommunens insatser i hemmet för äldre, funktionshindrade och andra som har behov av det. Detta innebar ingen förändring i sak och beträffande innebörden av begreppet hänvisades till tidigare förarbetsuttalanden (prop. 1997/98:113 s. 121). Vad som ska ingå i hemtjänsten har vid flera tillfällen behandlats i förarbetena. Av tidigare lagstiftningsärenden framgår således att hemtjänstens traditionella innehåll allmänt sett kan indelas i uppgifter av servicekaraktär och uppgifter som mer inriktas mot personlig omvårdnad. Med serviceuppgifter kan avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel – såsom städning och tvätt – , hjälp med inköp, ärenden på post och bank och med tillredning av måltider eller distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov, vilket kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser för att bryta isolering och för att känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet. Vidare ingår i hemtjänstbegreppet viss ledsagning och avlösning av anhörig (prop. 1996/97:124 s. 88, bet. 1996/97:SoU18 s. 46. och prop. 2000/01:149 s. 23). De omvårdnads- och serviceinsatser som faller in under begreppet hemtjänst kan den enskilde få såväl i ordinärt boende som i särskilt boende.

*Dagverksamheter* är en samlingsbeteckning för verksamheter för sysselsättning, gemenskap och rehabilitering som bedrivs under dagtid. I begreppet ingår dagcentraler och andra verksamheter för

---

<sup>3</sup> Socialstyrelsen, Särskilt boende för äldre under kortare tid s. 10 och s. 18 ff.

sysselsättning, gemenskap och rehabilitering inom socialtjänsten, somatisk dagsjukvård som har lokalt upptagningsområde, samt särskilda dagverksamheter för personer med åldersdemens och för personer som vårdats under lång tid i den psykiatriska vården (prop. 1990/91:14 s. 47). Dagverksamhet utgör ett stöd för att äldre ska kunna bo kvar i den egna bostaden men kan också ges som en insats i särskilt boende.

### 2.1.3 Behovet av stöd och service

Av undersökningar utförda av SCB år 2002 och år 2003 framgår att de allra flesta äldre<sup>4</sup> klarar sig själva och säger sig inte behöva hjälp med vare sig serviceuppgifter (knappt 70 procent) eller personlig omsorg (drygt 90 procent). Hur man svarar på frågor om hjälpbehov är delvis avhängigt anspråk och förväntningar. Resultatet kan därför i viss mån sägas vara ett grovt mått på föreliggande hjälpbehov. Av samtliga äldre som svarat att de har behov av hjälp har ungefär hälften hemtjänst. 70 procent av dem utan hemtjänst får hjälp av en närstående. Beträffande yngre med funktionshinder är det knappt 20 procent av dem som svarat att de har behov av hjälp som får hjälp av hemtjänsten. Drygt 60 procent uppger att de får hjälp av en närstående och ungefär 15 procent uppger att de får hjälp av frivilligorganisationer, privata företag eller annat.<sup>5</sup>

Av socialtjänststatistiken framgår att ungefär 9 procent av samtliga 65 år och äldre hade hemtjänst i ordinärt boende år 2004 och ungefär 7 procent av samtliga 65 år och äldre var bosatta i särskilda boendeformer. Detta handlar om totalt drygt 237 100 personer och av dessa var ca 75 procent 80 år eller äldre.<sup>6</sup>

Vid samma tid var nära 16 400 personer yngre än 65 år bosatta i ordinärt boende beviljade hemtjänst och drygt 5 300 personer yngre än 65 år bodde permanent i särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Undersökningarna omfattar i denna del endast hushåll där någon är 75 år eller äldre och endast äldre i ordinärt boende.

<sup>5</sup> Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2004 s. 13 ff. och Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg Lägesbeskrivning 2005 s. 18 f.

<sup>6</sup> Socialstyrelsen, Äldre – vård och omsorg år 2004, Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen (Socialtjänststatistiken 2005:2), varifrån även övriga statistiska uppgifter beträffande äldre i detta avsnitt är hämtade.

<sup>7</sup> Socialstyrelsen, Funktionshindrade personer år 2004, Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen (Socialtjänststatistiken 2005:3), varifrån även övriga statistiska uppgifter beträffande yngre i detta avsnitt är hämtade.

**Tabell 2.1** Antal personer i ordinärt boende som var beviljade hemtjänst den 1 oktober 2004 fördelade efter ålder och kön samt procentandel av befolkningen i respektive åldersgrupp

Ålder	Män	Kvinnor	Totalt	Procent
0-44 år	2 132	2 386	4 518	0,1
45-64 år	5 671	6 187	11 858	0,5
65-74 år	7 235	9 564	16 799	2,2
75-79 år	6 783	13 435	20 218	6,4
80-w år	25 882	69 418	95 300	19,8
<b>Samtliga</b>	<b>47 703</b>	<b>100 990</b>	<b>148 693</b>	

*Källa:* Socialtjänststatistiken 2005:2 och 2005:3. I uppgifterna ingår inte personer som enbart hade matdistribution, trygghetslarm och/eller snöröjning men ingen hemtjänst i övrigt.

**Tabell 2.2** Antal personer permanent boende i särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen den 1 oktober 2004 fördelade efter ålder och kön samt procentandel av befolkningen i respektive åldersgrupp

Ålder	Män	Kvinnor	Totalt	Procent
0-44 år	794	470	1 264	0,03
45-64 år	2 374	1 687	4 061	0,17
65-74 år	4 184	4 549	8 733	1,2
75-79 år	4 942	7 821	12 763	4,1
80-w år	21 825	61 466	83 291	17,3
<b>Samtliga</b>	<b>34 119</b>	<b>75 993</b>	<b>110 112</b>	

*Källa:* Socialtjänststatistiken 2005:2 och 2005:3. I uppgifterna ingår inte personer som enbart hade matdistribution, trygghetslarm och/eller snöröjning men ingen hemtjänst i övrigt.

Det är alltså en klar övervikt av kvinnor som mottagare av äldreomsorg. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män. Vidare gifter sig kvinnor ofta med män som är äldre än de själva. Majoriteten av kvinnorna bor därför ensamma sina sista levnadsår medan majoriteten av männen är sammanboende livet ut, vilket innebär att möjligheten att få hjälp av en livspartner ser olika ut mellan könen.

Av samtliga personer 65 år och äldre som var beviljade hemtjänst den 1 oktober 2004 var ca 38 procent beviljade mellan 1 och 9 hjälptimmar under oktober månad. Därefter var mellan 10 och 25 hjälptimmar vanligast, vilket ca 23 procent av omsorgstagarna beviljats. Cirka en procent hade 200 eller fler timmar. Motsvarande siffror

för personer yngre än 65 år är 41 procent, 27 procent och knappt 1 procent.

Den 1 oktober 2004 erhöll ca 9 000 personer 65 år och äldre korttidsvård. Motsvarande siffra för personer yngre än 65 år var ca 900. Vad beträffar uppgifter om antal permanent boende i särskilda boendeformer respektive antal personer med korttidsvård, finns en viss risk för att personer har dubbelräknats.

Den 1 oktober 2004 fick ca 12 500 äldre behovsprövad dagverksamhet (s.k. öppna verksamheter, dvs. verksamheter i vilka personer kan delta utan ett individuellt beslut avses inte). Av dessa var drygt 10 900 personer bosatta i ordinärt boende. Drygt 1 500 personer var bosatta i särskilt boende. Detta är en lägre siffra jämfört med föregående år och ett skäl till minskningen har angetts vara att dagverksamheten oftare integreras i den övriga verksamheten i det särskilda boendet.<sup>8</sup> Vid samma tidpunkt hade drygt 2 900 personer yngre än 65 år, varav ca 2 700 bosatta i ordinärt boende, ett beslut om dagverksamhet.

#### 2.1.4 Äldre- och handikappomsorg i kommunal respektive enskild regi

Kommunerna har alltså ansvar för nämnda insatser och tidigare drevs också i stort sett alla hemtjänstenheter och särskilda boenden i kommunal regi. Att ansvaret åvilar kommunerna utgör dock inte hinder för att insatserna faktiskt utförs av annan och på detta område har det skett stora organisatoriska förändringar.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag studerat bl.a. omfattningen av konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen. Enligt denna studie år 2003 växer omfattningen av privat utförd vård och omsorg om äldre successivt. Under tidsperioden år 1999–2003 hade kostnadsandelen av kommunernas totala kostnader för vård och omsorg av äldre ökat från 7,3 till 9,1 procent.<sup>9</sup> I flertalet kommuner där verksamhet lagts ut på entreprenad avser dessa framförallt drift av särskilda boenden. I oktober 2004 bodde ca 13 procent av de äldre i ett särskilt boende som drevs i enskild regi, dvs. som drivs av enskild vård- och omsorgsgivare, t.ex. bolag, stiftelse eller kooperativ, som på uppdrag av och mot ersättning av kommunen producerar vård, omsorg och service eller som kommunen köper platser

<sup>8</sup> Svenska Kommunförbundet, Aktuellt om äldreomsorgen – oktober 2004 s. 30.

<sup>9</sup> Socialstyrelsen, Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen s. 41.



av.<sup>10</sup> Av samtliga yngre än 65 år som bodde i särskilda boendeformer bodde ca 27 procent i bostäder som drevs i enskild regi.<sup>11</sup> Näst mest frekvent är entreprenader för vissa tjänster som städning, inköp av dagligvaror, mattransporter, tillagning av mat och liknande. Vid ovan nämnda tidpunkt var det av samtliga personer 65 år och äldre med hemtjänst ca 9 procent som hade hjälp i enskild regi, dvs. hemtjänst som kommunen har det yttersta ansvaret för men som utförs av annan än kommunen, t.ex. bolag, stiftelse eller kooperativ, på uppdrag av och mot ersättning av kommunen. Motsvarande siffra för åldersgruppen yngre än 65 år var ca 8 procent.

Det har enligt Socialstyrelsens undersökning blivit vanligare med entreprenader också i glesbygds-, landsbygds- och industrikommuner, men ännu är detta vanligast förekommande i stadskommuner.

## 2.2 Avgifter inom äldre- och handikappomsorg

### 2.2.1 Rätten för kommunerna att ta ut avgift

Enligt 1 kap. 7 § regeringsformen får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Kommunernas rätt att ta ut avgifter för den verksamhet de bedriver är däremot inte grundlagsreglerad. Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen ska dock kommunernas åligganden och befogenheter bestämmas i lag. Detta innebär att en förutsättning för att avgifter ska få tas ut för sådana prestationer som kommunen är skyldig att tillhandahålla, s.k. obligatorisk verksamhet, är att det finns lagstöd för det. Rätten att ta ut avgifter för icke obligatorisk verksamhet har tidigare ansetts följa av den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) (KL) (prop. 1993/94:188 s. 78).

En uttrycklig bestämmelse om den kommunala avgiftsmakten infördes år 1994 och numera framgår av 8 kap. 3 b § KL att kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster och nyttigheter som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla får de dock, enligt samma bestämmelse, ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Vissa tjänster som kommunen enligt lag är ålagd att utföra, t.ex. enligt LSS, medför inte något kostnadsansvar för den enskilde brukaren. I andra fall har

<sup>10</sup> Socialstyrelsen, Äldre – vård och omsorg år 2004, Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen (Socialtjänststatistiken 2005:2).

<sup>11</sup> Socialstyrelsen, Funktionshindrade personer år 2004, Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen (Socialtjänststatistiken 2005:3).

kommunen enligt regleringar i speciallagar rätt att avgiftsbelägga sådana tjänster. Ett exempel på en sådan regel är 8 kap. 2 § SoL, vilken ger kommunerna möjlighet att för vissa sociala tjänster bl.a. inom äldre- och handikappomsorgen, ta ut skäliga avgifter. I förarbetena har angetts att det normala bör vara att grunderna för avgifterna eller åtminstone grunderna för avgiftsättningen ska framgå av en av kommunfullmäktige antagen taxa (a. prop. s. 79).

## 2.2.2 Syften med avgifter

Avgifterna för olika tjänster inom äldre- och handikappomsorgen, liksom för andra kommunala tjänster, kan sägas ha olika syften. De kan bl.a. utgöra en finansieringskälla men kan också ha styrande effekter.

### 2.2.2.1 Ur ett historiskt perspektiv<sup>12</sup>

Avgifterna inom äldreomsorgen har ur ett historiskt perspektiv haft betydelse för att markera naturen av den vård som lämnades i ålderdomshem. Sådan vård övergick utan lagreglering successivt från att vara socialhjälp till att utgöra avgiftsbelagd kommunal service. Kring mitten av 1900-talet konstaterade Socialvårdskommittén i sitt betänkande angående ålderdomshem m.m. (SOU 1946:52) att även om någon rättslig förändring av ålderdomshemmens karaktär inte skett, hade de i praktiken ändå ändrats från att ha utgjort fattigvårdsanstalter till att bli inackorderingshem för även bemedlade äldre. Först år 1972 infördes i lag en bestämmelse om avgiftsättning, vilket i avvaktan på arbetet med att föra samman gällande sociala vårdlagar till en enhetlig författning gjordes i lagen (1956:2) om socialhjälp.

### 2.2.2.2 Finansiering

Som redogjorts för i avsnitt 2.2.1 ger kommunallagens regler kommunerna rätt att ta ut avgifter inom det fakultativa området och, med stöd i särskilda föreskrifter, även för viss s.k. obligatorisk verksamhet. Reglerna innebär dock ingen skyldighet att ta ut

---

<sup>12</sup> För en utförligare redogörelse, se DsS 1970:6 s. 8 ff.

avgifter, utan den kommunalrättsliga utgångspunkten är att kommuners medelsbehov för den verksamhet som bedrivs ska täckas med skatt (prop. 1993/94:188 s. 107). Inom äldre- och handikappomsorgen sker finansieringen till helt övervägande del genom kommunalskatten. Därtill kommer bidrag från staten bl.a. via systemet för kommunalekonomisk utjämning. Även specialdestinerade bidrag förekommer. Sedan år 1993 tillämpas den kommunala finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn. Denna innebär att vid statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på obligatoriska kommunala verksamheter, ska förändrade kostnader som följer av ett sådant beslut kunna finansieras på annat sätt än genom skatteförändringar. Staten ska alltså antingen förändra det kommunalekonomiska utjämningsbidraget (kallades tidigare det generella statsbidraget) eller ge kommunerna möjligheter att förändra sina avgifter för den verksamhet som beslutet gäller.

I propositionen 1997/98:113, Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, fastslog regeringen som två av tre huvudprinciper för äldrepolitiken dels att den ska vara solidariskt finansierad genom skatter, dels att den ska vara tillgänglig efter behov, inte efter köpkraft. Det anfördes att vård och omsorg i grunden ska finansieras gemensamt via skatten och regeringen anförde som sin bedömning att allt för höga avgifter för vissa äldre undergräver viljan att delta i den gemensamma finansieringen och på sikt hotar förtroendet för det solidariska systemet (a. prop. s. 1 och s. 65).

I samband med maxtaxereformen (se nedan avsnitt 2.2.4 och 2.2.5) utgick regeringen i sina förslag från att äldre- och handikappomsorgen även i fortsättningen ska vara solidariskt finansierad med skattemedel och tillgänglig efter behov och inte köpkraft samt anförde att detta innebär bl.a. att avgifterna inte primärt ska användas som en finansieringskälla för verksamheten (prop. 2000/01:149 s. 15 f.).

Avgiftsfinansieringsgraden för kommunernas äldreomsorg uppgick år 2003 till ca 4,5 procent. Andelen av kommunernas kostnader för äldreomsorgen som finansieras enbart genom hemtjänstavgifterna har uppskattats till ca 1,8 procent.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2005 s. 44 f.

### 2.2.2.3 Styrinstrument

Avgifter kan vidare användas som styrinstrument. De skulle alltså kunna användas för att påverka den som är i behov av stöd och service att efterfråga en viss inriktning på hjälpen, t.ex. hemtjänst i ordinärt boende eller plats i ett särskilt boende. Avgiftsnivån kan också påverka efterfrågans omfattning. Avgifterna ska därvid lämpligen begränsa eventuell överkonsumtion, men de ska samtidigt inte sättas så högt att någon avstår från hjälp han eller hon har behov av. I gjorda undersökningar förekommer det att äldre och funktionshindrade, som anser sig behöva hjälp i någon form, säger sig avstå helt eller delvis från hemtjänst på grund av avgiften.<sup>14</sup>

Möjligheterna att i praktiken använda avgifterna inom äldre- och handikappomsorg som styrinstrument är dock begränsade genom dagens regler med bl.a. lagfästa avgiftstak (se nedan avsnitt 2.2.5).

### 2.2.3 Självkostnadsprincipen

En allmän kommunalrättslig princip som numera finns uttryckt i 8 kap. 3 c § KL är den s.k. självkostnadsprincipen, enligt vilken kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Kommunen får alltså inte bestämma sina avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Det innebär att inom varje kommunalrättsligt verksamhetsområde får kommunen ta ut sammanlagda avgifter som högst uppgår till den totala kostnaden för de tjänster som tillhandahålls. I princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. Såväl externa kostnader och intäkter som alla relevanta interna eller kalkylerade poster ska tas med. Exempel på direkta kostnader är personal- och personalomkostnader (pensionskostnader), material, tjänster och försäkringar. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service och administration ska också räknas med (prop. 1993/94:188 s. 84 f.).

---

<sup>14</sup> Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2005 s. 19 f.

Hur denna totala kostnad fördelas på de enskilda brukarna är främst en likställighetsfråga, vilket innebär att fördelningen av avgiftsuttaget som huvudregel inte får stå i strid med likställighetsprincipen. I princip ska således lika avgift utgå för lika prestation om inte något annat följer av speciallagstiftning, såsom är fallet t.ex. enligt socialtjänstlagen (se nedan avsnitt 3.3.1).

Inom flera specialreglerade verksamhetsområden finns det särskilda regler om självkostnad, t.ex. i 8 kap. 2 § SoL beträffande vissa sociala tjänster. Det finns inte i socialtjänstlagen någon precisering av vad som avses med självkostnad, men det anses allmänt att bestämmelserna i speciallagstiftningen ger uttryck för en och samma självkostnadsprincip även om den lagtekniska utformningen kan variera (a. prop. s. 82). Socialtjänstlagens begrepp anknäver således till den allmänna principen i kommunallagen.

Som angetts i avsnitt 2.2.2.2 överstiger kommunernas kostnader för äldre- och handikappomsorgen vida de sammanlagda avgiftsuttagen, varför självkostnadsprincipen kan sägas ha en försumbar betydelse vid avgiftssättningen för omsorgstagarna.

#### 2.2.4 Utvecklingen mot nuvarande avgiftsregler

Som nämnts i avsnitt 2.2.2.1 infördes år 1972 i lagen (1956:2) om socialhjälp en reglering av avgifter för vård i ålderdomshem, 19 a §, och med stöd av denna bestämmelse meddelades närmare föreskrifter i kungörelsen (1971:830) om avgifter vid ålderdomshem. Dessa författningar upphävdes då socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstförordningen (1981:750) trädde i kraft år 1982. Dessa författningar innehöll bestämmelser om kommunala omsorgsavgifter.

I dessa tidigare regleringar gjordes viss skillnad mellan olika boendeformer. För social hemhjälp och särskilda boendeformer för service och omvårdnad kunde kommunerna ta ut avgifter enligt grunder som kommunen bestämde, dock ej överstigande kommunens självkostnad. Kommunens rätt att själv fastställa avgiftsnivåer gällde dock inte då helinackordering (avgift omfattande boende, mat samt service och omvårdnad i samband med boendet) tillämpades i ett särskilt boende. Avgifterna skulle då enligt 35 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620) bestämmas så att de boende förbehölls tillräckliga medel för sina personliga behov. I de särskilda föreskrifter regeringen meddelat, socialtjänstförordningen (1981:750) 46–48 §§, framgick den s.k. 30/20-regeln, enligt vilken den enskilde

när helinackorderingsavgiften var betald skulle få behålla lägst 30 procent av folkpensionen jämte pensionstillskott och 20 procent av pensionsinkomster därutöver. Således omfattade författningsregleringarna av det s.k. förbehållsbeloppet endast personer bosatta i ett särskilt boende med helinackordering. För boende i åldershem tillämpades som regel helinackorderingsavgifter, medan man i andra särskilda boendeformer som service- och gruppboende som regel tillämpade separat betalning för boende, mat och tjänster omfattande service, omvårdnad och vård (SOU 1992:50 s. 40 och s. 42).

Genom den s.k. Ädelreformen gavs kommunerna från den 1 januari 1992 det samlade ansvaret för långvarig service och vård till äldre och handikappade. Kommunerna fick genom reformen en i socialtjänstlagen fastlagd skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver det och blev även skyldiga att inrätta bostäder med service för funktionshindrade. Vidare övertog kommunerna från landstingen ansvaret för och driften av sådana sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidssjukvård som huvudsakligen har kommunen eller del av kommunen som upptagningsområde. I anslutning härtill tillsattes en utredning, Ädelavgiftsutredningen, för att göra en översyn av avgiftssystemet och lämna förslag till system som gav förutsättningar för mer enhetliga och rättvisa avgiftsregler inom kommunernas äldre- och handikappomsorg.

Utredningen konstaterade i sitt betänkande, Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen, att enskilda brukare hade starkt skiftande privatekonomiska villkor till följd av att avgiftssystemen för service, omvårdnad och vård skilde sig åt i de olika boendeformer där tjänsterna gavs (SOU 1992:50 s. 7 f.). Ovan har nämnts särregleringen beträffande förbehållsbelopp vid helinackordering i särskilt boende. Vidare gällde för sjukhem och andra vårdinrättningar som övertagits av kommunerna att de skulle anses som särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen (3 § lagen [1990:1402] om övertagande av vissa sjukhem och andra vårdinrättningar), men avgiftsuttaget reglerades alltjämt enligt lagen om allmän försäkring (1962:381) på samma sätt som för sjukhusvård. Detta innebar att avgift fick tas ut från den som uppbar hel ålderspension eller hel förtidspension med en tredjedel av pensionsförmånerna från den allmänna försäkringen räknade per dag, dock med ett nominellt högsta belopp per vård dag. Utredningen fann att staten inte borde reglera vare sig utformningen av eller nivån på de

avgifter kommunerna ska kunna ta ut för service, omvårdnad och vård. Från statsmakternas sida borde i stället förutsättningar skapas för en från boendeformerna neutral avgiftssättning genom att väsentliga olikheter och hinder i regelsystemet togs bort (SOU 1992:50 s. 58 f.).

Från och med den 1 mars 1993 infördes nya avgiftsbestämmelser, som innebar att kommunerna för bl.a. hjälp i hemmet, service och omvårdnad samt särskilt boende fick ta ut avgifter enligt grunder som kommunen själv bestämde. Den tidigare särregleringen av det s.k. förbehållsbeloppet i särskilt boende med helinackordering togs bort och i stället infördes i 35 § socialtjänstlagen (1980:620) en reglering gällande vid alla typer av boende enligt denna lag liksom när enbart hjälp i hemmet, service och omvårdnad tillgodosågs med stöd av lagen. Enligt denna bestämmelse fick avgifter för hjälp i hemmet, service och omvårdnad samt boende inte, tillsammans med kommunala vårdavgifter, uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehölls tillräckliga medel för sina personliga behov. Därutöver gällde liksom tidigare att avgifterna skulle vara skäliga och inte överstiga kommunens självkostnader. Beträffande sjukhem och andra vårdinrättningar som kommunerna hade betalningsansvar för upphävdes regleringarna om att avgift skulle tas ut enligt bestämmelserna om avgift för sjukhusvård. Enligt de nya regleringarna skulle kommunerna få ta ut avgifter även för sådan vård enligt samma grunder som för övriga boendeformer. Bestämmelserna i 35 § socialtjänstlagen (1980:620) kom således att gälla lika för all äldreomsorg.

Ädelavgiftsutredningen hade även föreslagit införande av ett statligt reglerat högkostnadsskydd. Detta kom dock inte att följas upp av förslag i propositionen, då departementschefen efter remissbehandling fann att övervägande skäl vid tidpunkten talade mot en sådan reform. I förarbetena konstaterades emellertid att möjligheterna till större frihet när det gäller avgiftssättning kunde riskera att medföra skillnader i avgiftsnivåer mellan kommunerna. Socialstyrelsen gavs sedermera i uppdrag att följa utvecklingen och utformningen av kommunernas avgiftssystem i den del som rörde äldre- och handikappomsorgen (prop. 1992/93:129 s. 16 f.).

Genom bestämmelsen om förbehållsbelopp ville man skapa ett skydd för den enskilde mot för höga kostnader oavsett i vilken boendeform insatserna tillhandahölls. I förarbetena angavs i specialmotiveringen vad som avsågs med "tillräckliga medel för sina personliga behov". Om den enskilde hade sitt boende samt service

och omvårdnad tillgodosett av kommunen i sådan grad att det i omfattning kunde jämföras med helinackordering, avsågs i princip detsamma som enligt då gällande bestämmelse om avgifter avseende helinackordering i särskilt boende, vars innehåll preciserades i 46–49 §§ socialtjänstförordningen (1981:750). I den mån den enskilde hade andra kostnader än vad som förutsattes vid dessa bestämmelsers tillkomst måste medel förbehållas även för dessa kostnader. Vidare angavs att enskilda, som exempelvis hade en ordinär bostad och enbart behövde viss hjälp i hemmet enligt socialtjänstlagen, därutöver skulle tillförsäkras medel för boendekostnader och andra normala levnadskostnader som inte ombesörjdes av kommunen. Som exempel angavs privat utförd städning, hemhandling, snöskottning, fotvård m.fl. tjänster i det fall sådana tjänster inte inrymdes i det kommunala åtagandet. Personliga behov kunde också omfatta kostnader för tandvård, läkarvård, läkemedel och hjälpmedel samt resor och övriga kostnader möjliggörande ett aktivt deltagande i samhällslivet, vilket i synnerhet sades gälla yngre personer med olika funktionshinder som hade särskilda behov av service och omvårdnad (a. prop. s. 17 f. och s. 22 f.).

I propositionen 1997/98:113, Nationell handlingsplan för äldrepolitiken, anförde regeringen att det, mot bakgrund av att vissa för den enskilde olyckliga brister uppmärksammats av Socialstyrelsen, var angeläget att genom en ändring i 35 § socialtjänstlagen (1980:620) förtydliga kommunernas ansvar när det gällde att vid avgiftsberäkningen ta hänsyn till äldres och funktionshindrades normala behov för sin livsföring (a. prop. s. 81 f.). Regeringen föreslog därför att paragrafen skulle ändras så att avgifter för hemtjänst, tillsammans med vårdavgifter, inte fick uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehölls tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader. Ändringen innebar ett förtydligande av att regeln om förbehållsbelopp gällde oavsett om den enskilde bodde i eget boende eller i boende med särskild service. Ordet boende byttes ut mot *boendekostnad* för att markera att det inte var fråga om avgift för boende utan kostnad för boende. Vidare tydliggjordes med tillägget *och andra normala levnadskostnader* att det s.k. förbehållsbeloppet skulle omfatta även andra kostnader än de rent personliga och som inte ombesörjdes av kommunen. Det föreslogs vidare en bestämmelse om att kommunen när avgifterna fastställdes skulle försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbades av en oskäligt försämrad ekonomisk situation, vilket syftade till att lagfästa vad som tidigare



hade uttalats i lagstiftningsärende (a. prop. s. 121). De föreslagna ändringarna genomfördes den 1 januari 1999.

Den 1 januari 2002 trädde socialtjänstlagen (2001:453) i kraft. De lagbestämmelser om avgifter som redogjorts för ovan överfördes till sitt innehåll oförändrade till den nya lagen.

I betänkandet Bo tryggt – Betala rätt av Boende- och avgiftsutredningen aktualiserades frågan om förbehållsbeloppet på nytt. Utredaren fann den mest angelägna åtgärden vara att skydda pensionärer med små inkomster, så att de skulle ha medel kvar för sina personliga behov när vård- och omsorgsavgiften var betald. Mot bakgrund av att det rådde stor spännvidd mellan landets kommuner i bedömningen av vad som skulle anses vara tillräckliga medel samt av bedömningen att riksnormen inte var rätt utgångspunkt vid fastställande av förbehållsbelopp, föreslog utredaren att ett riktvärde för förbehållsbeloppet skulle preciseras i socialtjänstförordningen (1981:750) och bestämmas lika med vad riksdagen beslutat vara skälig levnadsnivå enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Vidare föreslogs att regeringen skulle bemyndigas att utfärda enhetliga regler för inkomstberäkningen. Mot bakgrund av att det mellan olika kommuner förekom stora skillnader i avgifter för samma insats föreslogs också att ett högkostnadsskydd skulle införas i de nationella reglerna för avgifterna för äldre- och handikappomsorg (SOU 1999:33 s. 20 ff.).

Regeringen tog i prop. 2000/01:149, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, idén om ett preciserat förbehållsbelopp till lagförslag och beräknade därvid förbehållsbeloppets lägsta nivå till den nivå (skälig levnadsnivå) som pensionärer berättigade till särskilt bostadstillägg enligt lagen om bostadstillägg till pensionärer skulle erhålla genom bidraget. Likaså föreslogs i stort i enlighet med utredningens förslag ett högkostnadsskydd i form av en högsta avgift för insatser inom ramen för hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård respektive för bostad i särskilt boende. Som ett avgörande skäl för åtgärden anfördes att det genom dåvarande taxesättning skedde en orimligt stor inkomstomfördelning mellan personer med olika ekonomiska förutsättningar inom en mycket begränsad grupp äldre och personer med funktionshinder. Även avgiftsskillnaderna mellan omsorgstagare i olika kommuner anfördes som argument. Det framhölls att avgiftsskillnaderna riskerade att försämra människors förtroende för kommunernas äldre- och handikappomsorg och uppmuntra till aktiv avgiftsplanering. Det sades också finnas en risk för att det i

kommuner med höga omsorgsavgifter skulle förekomma att personer med behov av vård och omsorg skulle välja att helt eller delvis avstå från att efterfråga sådana insatser på grund av avgiftens storlek. Regeringen ansåg att det borde 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 (a. prop. s. 42 f.). Det föreslogs också regler för beräkning av den enskildes ekonomiska underlag för bestämmande av avgift. Lagändringar genomfördes i enlighet med regeringens förslag och för dessa bestämmelser redogörs närmare nedan i avsnitt 2.2.5. I samband med reformen gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att under tidsperioden den 1 januari 2002–31 december 2006 följa upp och utvärdera konsekvenser och effekter av socialtjänstlagens nya avgiftsbestämmelser.<sup>15</sup>

Kommunernas möjligheter till avgiftsuttag inom äldre- och handikappomsorgen har således reglerats genom efterhand allt mer preciserade bestämmelser.

## 2.2.5 Dagens avgiftsregler

### 2.2.5.1 Inledning

I den nya socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) placerades avgiftsbestämmelserna i ett särskilt kapitel och numera gäller som ovan framgått samma avgiftsregler för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende.

Enligt 8 kap. 2 § SoL får kommunen för 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 (hyreslagen) eller för annan liknande social tjänst ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader. Avgiftsuttag förutsätter således att det finns en av kommunfullmäktige beslutad taxa efter vilken vederbörande nämnd kan debitera avgiften i det enskilda fallet.

Kommunen har rätt att inom lagens angivna ramar själv bestämma grunderna för avgiftssystemets utformning. Förutom begränsningarna att avgifterna ska vara skäligen och inte överstiga

---

<sup>15</sup> Regeringsbeslut 2002-01-31, Dnr S2002/811/ST.

kommunens självkostnader finns i fråga om avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och bostad i särskilt boende ytterligare bestämmelser i 8 kap. 3–9 §§ SoL. Dessa regler, vilka berörts ovan, infördes den 1 juli 2002, utom reglerna om beräkning av avgiftsunderlag som började gälla den 1 januari 2003 (prop. 2000/01:149, bet. 2001/02:SoU3, rskr. 2001/02:15). Det finns i socialtjänstlagens avgiftsbestämmelser ingen uttrycklig reglering beträffande matkostnader.

### 2.2.5.2 Högkostnadsskyddet

I 8 kap. 5 § SoL regleras högkostnadsskyddet och enligt denna bestämmelse får den enskildes avgifter för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med kommunala vårdavgifter, per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet (detta motsvarar 1 588 kr år 2006). I förarbetena anfördes att kommunerna inom äldre- och handikappomsorgen många gånger utför insatser som innehåller inslag av såväl vård, omsorg, omvårdnad samt service och att det inte alltid är möjligt eller meningsfullt att försöka särskilja de olika insatserna. Mot den bakgrunden ansåg 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 högkostnadsskyddet. Det spelar inte heller någon roll om det är kommunen, en privat entreprenör eller en enskild vårdgivare som på kommunens uppdrag utför tjänsten (prop. 2000/01:149 s. 44). Den enskildes avgifter för bostad i särskilt boende, som inte omfattas av hyreslagens bestämmelser, får per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet (detta motsvarar 1 654 kr år 2006).

### 2.2.5.3 Förbehållsbeloppet

Enligt 8 kap. 6 § SoL får de ovan nämnda avgifterna 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). Den enskildes förbehållsbelopp ska enligt 8 kap. 7 § SoL bestämmas av kommunen genom beräkning av den enskildes levnadskostnader, utom boendekostnaden, med ledning av ett minimibelopp. Boendekostnaden ska beräknas

för sig och läggas till minimibeloppet. För bostad i särskilt boende för vilken avgift tas ut enligt socialtjänstlagen ska dock inget förbehåll göras. Den enskildes förbehållsbelopp uppgår alltså till summan av hans eller hennes minimibelopp och boendekostnad.

Minimibeloppet ska som huvudregel per månad utgöra lägst en tolfedel av 1,294 gånger prisbasbeloppet för ensamstående (detta motsvarar 4 281 kr år 2006) eller 1,084 gånger prisbasbeloppet för var och en av sammanlevande makar och sambor (detta motsvarar 3 586 kr år 2006). Minimibeloppet ska 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. Lagregleringens karaktär av minimireglering innebär 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 § KL (prop. 2000/01:149 s. 59).

Vid fastställande av den enskildes minimibelopp ska kommunen alltid göra en individuell bedömning och i lagstiftningen har lagts fast vissa fall då minimibeloppet *ska* justeras uppåt respektive *får* justeras nedåt med hänsyn till situationen i det enskilda fallet. Enligt 8 kap. 8 § SoL ska kommunen 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. I förarbetena anges som exempel på särskilda omständigheter som bör berättiga till ett högre minimibelopp bl.a. om den enskilde har merkostnader för livsmedel, t.ex. på grund av att denne köper viss kost via hemtjänsten i ordinärt eller särskilt boende eller i dagverksamheten. Den faktiska merkostnaden bör enligt förarbetena godtas om den inte är oskäligt hög. Vad gäller förutsättningen att det är fråga om behov av ett inte oväsentligt högre belopp än det lagstadgade minimibeloppet bör enligt specialmotiveringen utgångspunkten vara att kostnaden i vart fall uppgår till ett par hundra kronor per månad. Med kostnad av varaktig karaktär förstås en kostnad som är regelbundet återkommande under i vart fall större delen av ett år (a. prop. s. 59). Kommunen får även minska minimibeloppet i skälig omfattning för det fall den enskilde inte har en kostnad för en sådan post som omfattas av minimibeloppet därför att kostnaden ingår i avgiften för hemtjänst och dagverksamhet, kostnaden ingår i avgiften eller hyran för bostad i särskilt boende, eller posten tillhandahålls

kostnadsfritt. I sådant fall ingår den aktuella posten i högkostnads-skyddet för avgiften. Om en kommun har ett taxesystem som innebär att kostnaden för t.ex. kost ingår i avgiften för hemtjänst eller dagverksamhet, ska således denna kostnad beräknas så att den ryms inom det lagstadgade avgiftstaket, men kommunen får i en sådan situation reducera minimibeloppet i skälig omfattning.

#### 2.2.5.4 Avgiftsunderlaget

I 8 kap. 4 § SoL anges att med avgiftsunderlag avses den inkomst den enskilde kan antas komma att få under de närmaste tolv månaderna, fördelad med lika belopp per månad samt anges hur inkomsten ska beräknas genom hänvisning till bestämmelserna härom i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. Till skillnad från då bidragsgrundande inkomst enligt nämnda lag räknas fram beaktas dock inte eventuellt förmögenhetsinnehav vid bestämmande av avgiftsunderlaget enligt socialtjänstlagen. Flera remissinstanser ansåg att man borde beakta omsorgstagarens förmögenhetsinnehav på samma sätt som inom bostadstilläggssystemet (se nedan avsnitt 2.3.3). Regeringen ansåg dock att det är fullt rimligt att beakta den stödberättigades förmögenhet i ett bidragssystem, men att den enskildes förmögenhet inte ska påverka avgiftens storlek när det gäller insatser inom de solidariskt finansierade välfärdssystemen, såsom äldre- och handikappomsorg (prop. 2000/01:149 s. 48 f.). En kommun kan i sitt taxebeslut bestämma att inkomsten ska beräknas på ett sätt som är mer fördelaktigt för den enskilde, vilket i så fall ska gälla lika för alla omsorgstagare.

Som redogörs för nedan i avsnitt 2.3 innehåller socialförsäkrings-systemet ett antal inkomstprövade stödformer för äldre och funktionshindrade. För den som erhåller sådant stöd, t.ex. bostadstillägg till pensionärer (BTP), ska detta vid beräkning av avgiftsunderlaget anses som inkomst. Det förekommer dock att personer som i och för sig är berättigade till BTP avstår från att ansöka om det, vilket innebär ett lägre avgiftsunderlag och därmed som regel också en lägre avgift än vad som annars skulle vara fallet. Sådant avstående kan tänkas bero dels på bristande kunskap om regler och beloppsgränser, dels på att man inte tycker att det lönar sig eftersom man då inkomsten ökar får betala en högre avgift till kommunen.<sup>16</sup> En fråga som då aktualiseras är om kommunerna vid beräkning av

<sup>16</sup> Se Svenska Kommunförbundet, Remissyttrande 2003-10-03, Dnr S2003/5912/ST.

avgiftsunderlaget kan beakta den enskildes möjligheter till sådant stöd trots att sådant stöd inte erhålls.

En förutsättning för rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (försörjningsstöd) är att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Något motsvarande krav på den enskilde om uttömmande av andra möjligheter att öka sin inkomst finns inte i avgiftsreglerna inom äldre- och handikappomsorgen.

Det förekommer att kommuner hanterar nämnda situation genom att räkna med ett s.k. fiktivt bostadstillägg eller bostadsbidrag, dvs. avgiftsunderlaget beräknas med tillägg för vad personen antas uppbära om han eller hon ansöker härom hos Försäkringskassan. I sitt cirkulär 2001:149, där Svenska Kommunförbundet informerade om det nya taxeyesystemet, uttalade förbundet dels att det i kommunerna hade utvecklats en praxis att man vid beräkning av avgiften utgick ifrån att den enskilde söker bostadstillägg eller bostadsbidrag, dels att förbundet utgick ifrån att kommunerna även i fortsättningen kunde räkna med dessa bidrag vid inkomstberäkningen oavsett om den enskilde söker sådana bidrag eller inte.

Socialstyrelsen har härefter utfärdat allmänna råd, enligt vilka inkomsten (avgiftsunderlaget) bara bör påverkas i de fall den enskilde faktiskt uppbär bostadstillägg, särskilt bostadstillägg eller bostadsbidrag (SOSFS 2002:8, som trädde i kraft den 1 januari 2003). Enligt dessa råd bör kommunerna inte räkna med ett fiktivt bostadstillägg eller bidrag när avgiftsunderlaget beräknas.

Frågan om fiktivt BTP har prövats i kammarrätt men har inte blivit föremål för prövning i Regeringsrätten. Fyra av tio kommuner uppgav i januari 2003 att deras taxeregler medgav att ett fiktivt BTP räknades med i avgiftsunderlaget. Detta var enligt Socialstyrelsen en kraftig ökning jämfört med före maxtaxereformen, då endast ett fåtal kommuner tog med fiktivt BTP i beräkningen.<sup>17</sup> I januari 2005 hade andelen kommuner som räknar med ett fiktivt BTP i avgiftsunderlaget sjunkit till drygt en av tio.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Socialstyrelsen, Uppdrag att följa upp och utvärdera socialtjänstlagens nya bestämmelser om avgifter för äldre- och handikappomsorg s. 11.

<sup>18</sup> Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier s. 22.

### 2.2.5.5 Konsekvenser av avgiftsreformen

Ett syfte med taxereformen var att omsorgstagare med låga pensioner skulle få ett bättre skydd mot höga avgifter. Antalet omsorgstagare som inte betalar någon hemtjänstavgift alls har ökat kraftigt, från var sjunde innan reformen genomfördes till en tredjedel av samtliga omsorgstagare. Endast en tiondel betalar högsta avgift.<sup>19</sup>

I förarbetena påpekades dock att de nya reglerna inte gav 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 ska kunna uppnå den i lagen angivna lägsta nivån för minimibeloppet. En del omsorgstagare har på grund av låga inkomster eller höga kostnader inte sitt förbehållsbelopp kvar trots att de beviljats avgiftsbefrielse. Kommunen har dock i dessa fall skyldighet att genom s.k. uppsökande verksamhet informera berörda om möjligheterna att ansöka om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. I de fall det finns myndigheter som administrerar bidrags- eller stödsystem relevanta för äldre och funktionshindrade bör kommunen enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) hänvisa berörda personer till dessa (prop. 2000/01:149 s. 19 f.).

### 2.2.6 Överklagande av avgiftsbeslut

Det finns två möjligheter att få kommunala beslut i avgiftsfrågor prövade; laglighetsprövning och s.k. förvaltningsbesvär.

#### 2.2.6.1 Laglighetsprövning

Medlemmar i en kommun har rätt att begära laglighetsprövning, s.k. kommunalbesvär, av kommunens beslut. De beslut som får överklagas är enligt 10 kap. 2 § KL bl.a. fullmäktigebeslut samt beslut av en nämnd, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art. Förbudet mot att överklaga nämndbeslut av rent verkställande art hänger samman med att kommunala beslut ska överklagas inom

---

<sup>19</sup> Socialstyrelsen, Uppdrag att följa upp och utvärdera socialtjänstlagens nya bestämmelser om avgifter för äldre- och handikappomsorg s. 6 och Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2005 s. 27.

viss tid. Om ett fullmäktigebeslut inte överklagats inom lagstadgad frist ska det inte gå att sätta reglerna om klagotid ur spel genom att senare, med påstående om fel i fullmäktigebeslutet, angripa de verkställighetsbeslut som tas i nämnderna. Ett exempel på ren verkställighet är att en nämnd debiterar en avgift enligt en av fullmäktige antagen taxa, som inte ger utrymme för skälighetsbedömningar eller annan självständig prövning vid debiteringen. Begreppet ren verkställighet har i senare rättspraxis tolkats restriktivt.<sup>20</sup>

Som grunder för laglighetsprövning kan enligt 10 kap. 8 § KL anföras att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, att beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, att det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot lag eller annan författning. En laglighetsprövning kan resultera i att beslutet upphävs men kan inte mynna ut i att det överklagade beslutet ersätts med ett annat.

#### 2.2.6.2 Förvaltningsbesvär

Enligt 10 kap. 3 § KL gäller inte kapitlets föreskrifter om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om hur beslut överklagas och innebörden av detta är att laglighetsprövning och förvaltningsbesvär utesluter varandra. Rätten att överklaga ett beslut genom förvaltningsbesvär tillkommer inte envar som är medlem i kommunen utan är begränsad till den som beslutet rör. Till skillnad från vid laglighetsprövning kan vid förvaltningsbesvär både laglighets- och lämplighetsfrågor prövas och vid bifall till överklagandet kan ett nytt beslut sättas i det överklagade beslutets ställe. I samband med införandet av maxtaxereglerna anfördes i förarbetena att det, mot bakgrund av de inslag av skälighets- och lämplighetsbedömningar som kan komma att bli nödvändiga att göra vid tillämpningen av de nya avgiftsreglerna, borde vara möjligt att genom förvaltningsbesvär överklaga de individuella beslut som rör avgifternas storlek (prop. 2000/01:149 s. 51). I 16 kap. 3 § SoL infördes möjligheten till förvaltningsbesvär beträffande socialnämndens beslut i fråga om avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§ SoL. Kommunens taxebeslut, dvs. den av kommunfullmäktige beslutade avgiftstaxan, kan dock endast bli föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

---

<sup>20</sup> Lindquist, Kommunala befogenheter s. 37 f.



## 2.3 Äldres och funktionshindrades ekonomiska villkor

### 2.3.1 Allmänt<sup>21</sup>

Äldre med hemtjänst har en lägre disponibel inkomst än jämnåriga utan hemtjänst. Den disponibla inkomsten (medianen) för personer 75 år och äldre med hemtjänst är i genomsnitt ca 9 000 kr per månad. Motsvarande siffra för personer 75 år och äldre utan hemtjänst uppgår till ca 9 700 kr per månad. Äldre med hemtjänst i åldersgruppen 65–74 år har lägre disponibel inkomst än de äldsta med hemtjänst. Detta kan delvis förklaras med att 77 procent i förstnämnda åldersgrupp tidigare har varit förtidspensionerade, vilket har påverkat deras inkomstgrundade pension.<sup>22</sup>

Jämfört med äldre med hemtjänst har äldre utan hemtjänst 20 000 kr mer i disponibel inkomst (median) per år efter totala avgifter och bostadskostnad. Mer än en fjärdedel av samtliga äldre med hemtjänst saknar en tillräckligt hög disponibel inkomst efter att ha betalat avgifter och bostad för att inkomsten också ska räcka till genomsnittliga levnadskostnader trots att de är helt befriade från hemtjänstavgift.

Personer yngre än 65 år med hemtjänst har en lägre genomsnittlig disponibel inkomst än gruppen äldre med hemtjänst. Samtidigt har yngre med hemtjänst en högre genomsnittlig bostadskostnad än äldre med hemtjänst. Bland yngre med hemtjänst förekommer också skulder, något som är mycket ovanligt bland äldre med hemtjänst. Nästan hälften av de yngre med hemtjänst har nettoskulder. Efter att ha betalat kostnader för boende och avgifter för hemtjänst och hälso- och sjukvård har de yngre sannolikt mindre kvar till levnadskostnader än de äldre med hemtjänst.

De vars inkomster inte räcker till avgifter, bostadskostnad och normala levnadskostnader kan vara hänvisade till att spara in på levnadskostnaderna, använda sitt sparkapital eller, i avsaknad av kapital, ansöka om ekonomiskt bistånd. Ungefär 60 procent av samtliga äldre har en förmögenhet som överstiger 100 000 kr exklusive den bostad de är bosatta i. Motsvarande andel bland samtliga äldre med hemtjänst är drygt 50 procent. Äldre med hemtjänst har alltså något mindre ofta förmögenhet än andra jämnåriga. Även hälften av de äldre med hemtjänst som har så låga inkomster att de är helt

<sup>21</sup> Följande avsnitt bygger huvudsakligen på uppgifter i Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2004 s. 25 ff. Med äldre avses i detta avsnitt personer 75 år och äldre.

<sup>22</sup> Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2005 s. 35.

befriade från hemtjänstavgift har sådan förmögenhet. Bland personer yngre än 65 år med hemtjänst är det ungefär 25 procent som har en förmögenhet som överstiger 100 000 kr.

I följande avsnitt ges en översikt av samhällets ekonomiska grundskydd för äldre och funktionshindrade. När det i det nedanstående talas om gift respektive ogift person, avses även den som enligt de redovisade lagarna ska likställas med sådan person.

### 2.3.2 Garantipension och garantiersättning

Den som har låg eller ingen inkomstgrundad ålderspension garanteras en utfyllnad med garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension. Garantipensionen kan tidigast betalas ut från 65 års ålder. Full garantipension uppgår, för personer födda 1938 eller senare, till 2,13 gånger prisbasbeloppet för ensamstående (detta motsvarar 7 047 kr brutto per månad år 2006) och 1,9 gånger prisbasbeloppet för gifta (detta motsvarar 6 286 kr brutto per månad år 2006). För rätt till garantipension krävs minst tre års försäkringstid och för den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid minskas garantipensionen med 1/40 för varje år som saknas. Garantipensionens storlek räknas av till viss del mot annan pension från ålderspensionssystemet. Den räknas också av mot vissa andra pensionsinkomster (t.ex. änkepension). Det sker inte någon avräkning mot tjänstepensioner eller privata pensioner eller andra förvärvsinkomster.

Personer som är födda år 1937 eller tidigare har som regel börjat få pension enligt äldre regler. Deras pension räknades om den 1 januari 2003 och för dessa består grundskyddet i ålderspensionssystemet av en garantipension med något avvikande regler.

I december 2004 uppgick antalet ålderspensionärer till ca 1,65 miljoner personer. Av dessa var det ca 869 600 personer som fick någon del av sin pension i form av garantipension, varav ca 170 900 personer (10 procent) uppbar enbart garantipension.<sup>23</sup>

För den vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan och nedsättningen kan antas bestå under minst ett år finns ett ekonomiskt grundskydd genom s.k. garantiersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Aktivitetsersättning kan utges för den som är mellan 19 och 29 år och

<sup>23</sup> Försäkringskassans statistik beträffande pension, <http://statistik.forsakringskassan.se>

sjukersättning för den som är mellan 30 och 64 år. Sådan ersättning utges i form av garantiersättning åt den som saknar inkomstrelaterad aktivitets- respektive sjukersättning eller vars inkomstrelaterade ersättning understiger en angiven garantinivå. Enligt förarbetena bör den garanterade nivån säkerställa att alla som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard som i princip täcker alla normala konsumtionsbehov, med undantag för bostadskostnaden (prop. 2000/01:96 s. 114).

Garantiersättningen är beroende av försäkringstid, dvs. grundas på tillgodoräknad faktisk och framtida försäkringstid. För rätt till garantiersättning krävs att den försäkrade tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år och för den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid minskas ersättningen med 1/40 för varje år som saknas. För att hel aktivitets- eller sjukersättning ska utgå krävs att arbetsoförmågan är helt eller i det närmaste helt nedsatt. Garantinivån för hel sjukersättning uppgår för år räknat till 2,40 gånger prisbasbeloppet (detta motsvarar 7 940 kr brutto per månad år 2006). Garantinivån för hel aktivitetsersättning varierar beroende på ålder från 2,10 till 2,35 gånger prisbasbeloppet.

I december 2004 uppbar ca 539 600 personer sjuk- eller aktivitetsersättning. Av dessa var det ca 340 200 personer som fick någon del av sin ersättning i form av garantiersättning, varav ca 60 500 personer (11 procent) uppbar endast garantiersättning.<sup>24</sup>

### 2.3.3 Bostadstillägg

I lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. (BTPL) stadgas om ett inkomstprövat, skattefritt stöd för boendet för vissa persongrupper (BTP). BTP är ett individriktat bostadsstöd av grundskyddscharakter som utgör en del av det allmänna pensionsystemet och kompletterar allmän pension eller aktivitets- eller sjukersättning. Det syftar till att ge pensionärer m.fl. med låg inkomst möjligheter att efterfråga och bibehålla en bra bostad utan att boendekostnaden minskar möjligheten att i övrigt ha en tillfredsställande standard (prop. 2000/01:140 s. 27). Utgångspunkten för rätt till BTP är att man har en huvudsaklig och långsiktig försörjning av pension eller uppbar sjuk- eller aktivitetsersättning och det kan betalas ut till dem som uppbar hel ålderspension, hel garantipension, sjuk- eller aktivitetsersättning, särskild efterlev-

<sup>24</sup> Försäkringskassans statistik beträffande sjukförmåner, <http://statistik.forsakringskassan.se>.

andepension, änkepension, hustrutillägg eller motsvarande pension eller invaliditetsförmån enligt lagstiftning i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. BTP betalas ut efter ansökan hos Försäkringskassan.

För den som fyllt 65 år utgör bostadstillägget 91 procent av en boendekostnad upp till maximalt 4 850 kr per månad för den som är ogift och upp till maximalt 2 425 kr per månad för den som är gift. För övriga bidragsberättigade gäller beloppen 4 500 kr respektive 2 250 kr. En bidragsberättigad bosatt i tvåbäddsrum i särskilt boende får dock bostadstillägg endast för bostadskostnader upp till 2 250 kr per månad. För bostad i särskild boendeform lämnas bostadstillägg endast för boende i lägenhet eller i en- och tvåbäddsrum. Bostadstillägg utges inte för sådan bostadskostnad som fastställs med beaktande av den bidragsberättigades inkomst.

Som nämnts är det fråga om ett inkomstprövat stöd och prövningen sker genom att en bidragsgrundande inkomst fastställs. Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten ska göras med 15 procent av den sammanlagda förmögenhet, beräknad på samma sätt som skattepliktig förmögenhet enligt lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt, som överstiger 100 000 kr för den som är ogift och 200 000 kr för makar. Dock bortses från värdet av privatbostadsfastighet eller privatbostadsrätt som utgör permanentbostad och detsamma gäller skulder i sådan egendom. För en stödberättigad som har sitt boende i särskild boendeform gäller detta även beträffande den stödberättigades makes permanentbostad.

Den bidragsgrundande inkomsten ska räknas om till en reduceringsinkomst, vilket sker genom att vissa inkomster inte tas upp till sitt fulla belopp (viktnings av inkomsterna) och att ett s.k. fribelopp dras ifrån. Viktningen syftar bl.a. till att neutralisera skillnaderna av att olika typer av inkomster får olika marginaleffekt vid bostadstilläggsberäkningen. Fribeloppet svarar mot ett grundläggande konsumtionsbehov och motsvarar i princip garantiersättningen för respektive förmån som grundar rätt till BTP (a. prop. s. 76 f. och s. 79 f.).

Sedan reduceringsinkomsten räknats fram, minskas det bostadstillägg som följer av den bidragsgrundande bostadskostnaden med 62 procent av reduceringsinkomsten upp till ett prisbasbelopp och med 50 procent av den reduceringsinkomst som överstiger denna nivå. Brytpunkten mellan inkomstintervallen, dvs. de två olika procentsatserna för avräkningen av bostadstillägget, har lagts vid den inkomstnivå där garantipensionen eller garantiersättningsnivåerna i

aktivitets- och sjukersättningsystemet är helt bortreducerad av inkomstgrundad pension respektive inkomstrelaterad aktivitets- eller sjukersättning (a. prop. s. 83 f.).

Om en bidragsberättigads inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå lämnas även, som en utfyllnad till bostadstillägget, särskilt bostadstillägg (SBTP) upp till den skäliga nivån enligt BTPL. Detta tillägg är avsett att täcka en hög boendekostnad för den som har låg disponibel inkomst. SBTP ska utges när den disponibla inkomsten understiger en tolfteedel av 1,294 prisbasbelopp (detta motsvarar 4 281 kr per månad år 2006) för en ogift bidragstagare respektive en tolfteedel av 1,084 prisbasbelopp (detta motsvarar 3 586 kr per månad år 2006) för en gift bidragstagare efter det att en bostadskostnad upp till maximalt 6 050 respektive 3 025 kronor per månad för en ogift respektive gift bidragstagare som fyllt 65 år har frånräknats. SBTP utges därvid som en utfyllnad upp till nämnda gränser. Den disponibla inkomsten utgörs av den bidragsgrundande inkomsten beräknad på samma sätt som gäller för BTP, dock med den skillnaden att avdrag ska göras för skatter m.m. Vidare påförs också en fiktiv inkomst på så sätt att man i beräkningen utgår från att bidragstagaren (före tillägget för förmögenhet) har en total inkomst motsvarande oavkortad garantipension eller garantiersättning. Därutöver ska bostadstillägget läggas till. För de flesta pensionärer och yngre funktionshindrade finns det således en statligt garanterad miniminivå efter att bostadskostnaden är betald. En mindre grupp kan dock till följd av reglerna om fiktiv inkomstberäkning, trots att SBTP utgår, hamna på en så låg nivå att personen i fråga blir beroende av försörjningsstöd.

Försäkringskassan redovisade år 2005 utvecklingen av det ekonomiska utfallet efter skatt inom pensionssystemet under de senaste tio åren och konstaterade då att bostadstillägget ger en kraftig utjämning av inkomsterna mellan olika grupper, såväl mellan hög- och låginkomsttagare som mellan dem med låga inkomster.<sup>25</sup>

I december 2004 uppbar knappt en femtedel, ca 298 500, av ålderspensionärerna BTP. Ålderspensionärerna är den största gruppen med BTP, ca 69 procent av samtliga med BTP. Av dessa är 82 procent kvinnor. Antalet personer med sjuk- eller aktivitetsersättning som uppbar BTP var ca 130 900.<sup>26</sup> 60 procent av de ensamboende

---

<sup>25</sup> Försäkringskassan, Redovisar 2005:4, Det ekonomiska utfallet inom det allmänna pensionssystemet under de senaste 10 åren.

<sup>26</sup> Försäkringskassan, Statistik 2005:3, Bostadstillägg till pensionärer m.fl. 1995–2004.

äldre med hemtjänst har BTP jämfört med 17 procent av de sammanboende äldre med hemtjänst.<sup>27</sup> Av de omsorgstagare som är helt befriade från avgift har nästan 60 procent BPT. 80 procent av dem som är befriade från avgift och saknar förmögenhet har BPT.<sup>28</sup>

## 2.3.4 Försörjningsstöd

### 2.3.4.1 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd). Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Sådant försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § första stycket SoL för skäliga kostnader dels för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift, dels för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa, varvid skäliga kostnader för först nämnda utgifter ska beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnormen). Om det i enskilt fall finns särskilda skäl, ska respektive får socialnämnden beräkna dessa kostnader till en högre respektive lägre nivå.

Riksnormen för beräkning av skäliga kostnader grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller. Riksnormen för ett hushåll utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna. Enligt 2 kap. 1 § andra stycket socialtjänstförordningen (2001:937) är under år 2006 kostnaderna beräknade enligt följande. Personliga kostnader för ensamstående, 2 600 kr per månad, respektive för sambor, 4 690 kr. Gemensamma hushållskostnader i enpersonshushåll, 820 kr per månad, respektive vid två personer i hushållet, 920 kr.

En förutsättning för rätt till ekonomiskt bistånd är att den enskilde inte själv kan tillgodose sitt behov. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) bör socialnämnden, när den gör en bedömning av om den enskilde har rätt till ekonomiskt bistånd, beakta kontanter, bankkonton och andra

<sup>27</sup> Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2005 s. 36 f.

<sup>28</sup> Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2004 s. 20.

tillgångar som denne förfogar över och som lätt kan realiseras. Ålderspensionärer bör dock, enligt de allmänna råden, kunna ha sparade medel upp till ett halvt basbelopp (detta motsvarar 19 850 kr år 2006) utan att det påverkar rätten till ekonomiskt bistånd.

Behovet ska inte heller kunna tillgodoses på annat sätt och enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör socialnämnden tillsammans med den enskilde försöka klarlägga om t.ex. avgifter för sociala tjänster är korrekta i förhållande till den enskildes ekonomiska förhållanden och bör hänvisa den enskilde till att begära höjning av förbehållsbeloppet eller sänkt avgift när så är möjligt.

#### 2.3.4.2 Äldreförsörjningsstöd

I propositionen 2000/01:136, Äldreförsörjningsstöd, konstaterades i de allmänna utgångspunkterna att arbetet med ekonomiskt stöd till enskilda och familjer var en av de mest omfattande insatserna inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg, såväl till antal som till kostnader. En kategori som i ökad omfattning erhållit långvarigt försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen under 1990-talet, var vissa äldre personer som inte kvalificerat sig för en pension som ger en tillräcklig försörjning, då det krävdes 40 års bosättningstid i Sverige före 65 års ålder eller 30 år med ATP-poäng för rätt till oavkortad folkpension i det gamla pensionssystemet. Även i det reformerade ålderspensionssystemet fordras att den försäkrade varit bosatt i Sverige i 40 år för rätt till oavkortad garantipension. Den stora gruppen inom denna kategori var utrikes födda personer som invandrat till Sverige. Ytterligare en grupp var personer med svensk bakgrund som till följd av bosättningsreglerna fick en otillräcklig pension eller ingen pension alls, då de återvände till Sverige i pensionsåldern efter att under en period ha varit bosatta utomlands. Slutligen fanns det även ett mindre antal personer, som, trots att de uppfyllde bosättningskraven, ändå inte hade rätt till oreducerad folkpension, t.ex. personer som till följd av förtida uttag får en lägre folkpension. Gemensamt för dessa grupper var att de på grund av sin ålder som regel saknade eller hade små möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation. Regeringen fann det viktigt att bryta utvecklingen där socialbidraget tenderat att bli en permanent försörjningskälla för vissa äldre personer och återställa socialtjänstens försörjningsstöd till att vara ett individuellt, behovsprövat

bistånd som är föranlett av tillfälliga ekonomiska problem. Regeringen konstaterade även att kommunerna under då rådande förhållanden fick ta ett ekonomiskt ansvar för en åldersgrupp som staten normalt sett borde ta ett ansvar för och att det var rimligt att staten skulle stå som garant för att dessa kan leva på en viss lägsta levnadsnivå. Försörjningen för dessa personer borde i stället tryggas genom socialförsäkringssystemet. Gällande pensionsregler ansågs dock böra ligga fast (a. prop. s. 13 ff.). Mot bakgrund härav föreslog regeringen att personer som är bosatta i Sverige ska, från och med den månad då de fyller 65 år, garanteras en viss lägsta levnadsnivå i form av ett äldreförsörjningsstöd. Detta av statsmedel finansierade, skattefria stöd regleras i en särskild lag, lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd.

Endast i de fall den stödberättigade inte har rätt till pension eller då pensionen är låg och försörjningen inte heller kan tillgodoses på annat sätt, kan äldreförsörjningsstöd utges. Äldreförsörjningsstöd är subsidiärt till andra förmåner inom pensions- och socialförsäkringssystemen såtillvida att det endast utges om den stödberättigade tar ut samtliga sådana förmåner som han eller hon har rätt till för samma tid i form av inkomstgrundad ålderspension, garanti-pension, BTP eller SBTP. Liksom BTP betalas äldreförsörjningsstöd ut efter ansökan hos Försäkringskassan.

Genom äldreförsörjningsstödet ska den stödberättigade tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån ska i likhet med vad som gäller vid beräkning av SBTP per månad motsvara en tolfedel av 1,294 gånger prisbasbeloppet (detta motsvarar 4 281 kr år 2006) för den som är ogift respektive en tolfedel av 1,084 gånger prisbasbeloppet (detta motsvarar 3 586 kr år 2006) för den som är gift. Denna nivå har bedömts rimlig för att tillförsäkra den enskilde en grundläggande försörjning under en längre tidsperiod och således möjliggöra för äldre personer att kunna få sina behov tillgodosedda både vad gäller de nödvändiga vardagsutgifter som ingår i den schabloniserade riksnormen och för skäliga kostnader för hushållsel, hemförsäkring, läkarvård och läkemedel upp till högkostnadsskyddet, viss tandvård samt skäliga kostnader för resor samt nyanskaffning av möbler och husgeråd (a. prop. s. 26). Den stödberättigade ska vidare tillförsäkras medel för att täcka en skälig bostadskostnad, dvs. som inte överstiger 6 050 kronor per månad för den som är ogift och 3 025 kronor per månad för den som är gift. För var och en av de boende i tvåbäddsrums i särskild boendeform ska en bostadskostnad som uppgår till högst 2 850 kronor per



månad anses som en skälig bostadskostnad. Såsom gäller beträffande BTP lämnas äldreförsörjningsstöd inte för särskilt boende i flerbäddrum eller för sådan bostadskostnad som fastställs med beaktande av den stödberättigades inkomst.

Äldreförsörjningsstödet motsvarar det belopp varmed den stödberättigades inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå, allt räknat per månad. Storleken av det äldreförsörjningsstöd som lämnas beror på den stödberättigades inkomster och om den stödberättigade är gift är det makarnas samlade ekonomiska situation som avgör rätten till äldreförsörjningsstöd. Beträffande beräkning av boendekostnader och inkomster tillämpas bestämmelserna i BTPL på motsvarande sätt för äldreförsörjningsstödet; vad gäller inkomsten med det tillägget att om SBTP eller bostadsbidrag utbetalats, ska också detta räknas som inkomst.

I de fall den som är berättigad till äldreförsörjningsstöd har behov av ekonomiskt stöd utöver vad som tillgodoses inom äldreförsörjningsstödet, är han eller hon hänvisad till att söka ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten. Införandet av äldreförsörjningsstödet medförde således inte någon förändring av socialtjänstens yttersta ansvar för medborgarnas försörjning (a. prop. s. 27).

I december 2004 uppbar ca 11 300 personer äldreförsörjningsstöd.<sup>29</sup> Sedan äldreförsörjningsstödet infördes har antalet äldre som uppbar ekonomiskt bistånd nästan halverats. Under år 2004 uppbar sammanlagt ca 10 900 personer över 65 år ekonomiskt bistånd någon gång under året.<sup>30</sup> Motsvarande siffra år 2003 var 15 100 och av dessa var det ca 4 800 personer som fick ekonomiskt bistånd under åtminstone en månad och samtidigt fick äldreförsörjningsstöd. Försäkringskassan har från ett antal kommuner efterfrågat information om tänkbara orsaker till detta. Beträffande korttidsberoende av socialbidrag (1–3 månader) handlar det om extra kostnader i form av tandvård, läkarvård m.m. och kan även avse dubbelhyra och flyttkostnader i samband med flytt till exempelvis särskilt boende och i många fall avser det också begravningskostnader. När det gäller långtidsberoende har kommunerna som vanligaste orsak uppgett att hushållet består av, förutom äldreförsörjningsstöds-tagaren, vuxna personer under 65 år som saknar försörjning eller av minderåriga barn. Några kommuner uppger också att socialbidrag

---

<sup>29</sup> Försäkringskassans statistik beträffande pension, <http://statistik.forsakringskassan.se>.

<sup>30</sup> Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik (Socialtjänststatistiken 2005:7).

har betalats ut i avvaktan på Försäkringskassans handläggning av ansökan om pensionsförmån.<sup>31</sup>

### 2.3.5 Handikappersättning

Från och med juli månad det år han eller hon fyller 19 år kan den som är funktionshindrad, oavsett sina ekonomiska förhållanden i övrigt, under vissa förutsättningar ha rätt till handikappersättning enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag. Det gäller den som för avsevärd tid har fått sin funktionsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han eller hon i sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp av annan, för att kunna förvärvsarbeta behöver fortlöpande hjälp av annan, eller i annat fall har betydande merutgifter. Med avsevärd tid menas att stödbehovet måste föreligga under minst ett år. Vidare måste funktionshindret ha uppkommit före 65-årsdagen. Handikappersättning utges alltid till den som är blind, döv eller gravt hörselskadad om blindheten, dövheten eller hörselskadan inträtt före 65 års ålder.

Alltefter hjälpbehovets omfattning eller merutgifternas storlek utgör handikappersättning för år räknat 69, 53 eller 36 procent av prisbasbeloppet, vilket år 2006 motsvarar 27 393, 21 041 eller 14 292 kr.

Med hjälp i den dagliga livsföringen bör enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd avses behov av personlig omvårdnad samt behov att få hjälp med matlagning, bäddning, städning och annat hushållsarbete (RAR 2002:9). Om funktionsförmågan är nedsatt i sådan omfattning att den funktionshindrade behöver hjälp i sin dagliga livsföring minst två timmar per dag, anses hjälpen vara mera tidskrävande och kan grunda rätt till handikappersättning. Om det finns ett uttalat behov av tillsyn och ständig uppsikt ska detta beaktas oberoende av tvåtimmarsregeln efter prövning i varje enskilt fall (prop. 1977/78:100, bilaga 8, s. 53).

Betydande merutgifter till följd av funktionshinder kan ensamma grunda rätt till handikappersättning. Enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd bör merutgifterna uppgå till minst 28,5 procent av prisbasbeloppet för att anses vara betydande. Gränsvärdet för rätt till handikappersättning på 53 procent av prisbasbeloppet bör bestämmas till 45,5 procent av detta belopp. På samma sätt bör gränsvärdet för handikappersättning på 69 procent av prisbasbeloppet

<sup>31</sup> Försäkringskassan, Äldreförsörjningsstöd, rapport 2005-07-01 dnr 97164-2005.

bestämmas till 61,5 procent av detta belopp (RAR 2002:9). Det finns varken i författning eller i förarbetena någon precisering av vad som avses med merkostnader. I förarbetena anges bl.a. att det vid bedömningen bör tas hänsyn både till funktionshindrets beskaffenhet och till den försäkrades personliga förhållanden. De utgifter som till följd av den försäkrades speciella behov anses som rimliga och motiverade ska beaktas (a. prop. s. 54). Vid bedömningen av rätt till handikappersättning förordar Riksförsäkringsverket att hänsyn tas till de merutgifter den funktionshindrade har i den mån inte andra samhällsåtgärder kompenserar dessa (Riksförsäkringsverkets vägledning 2003:2 med hänvisning till prop. 1974:129 s. 70). I ett nyligen genomfört projekt kring vilka merutgifter som täcks av handikappersättningen initierat av Försäkringskassan konstaterades att den kartläggning och analys som gjorts visade att begreppet merutgifter i handikappersättningen är otydligt.<sup>32</sup> Beträffande merkostnader för mat anges i de allmänna råden angående handikappersättning endast att kostnader för särskild kost med anledning av ett funktionshinder bör godtas som merutgifter om sådan kost ordinerats av läkare, dietist eller motsvarande sakkunnig (RAR 2002:9).

Handikappersättning kan begränsas till viss tid. Behovet av handikappersättning ska omprövas i samband med beslut om sjukersättning eller aktivitetsersättning och när den som uppbär handikappersättning beviljas ålderspension eller garantipension. Omprövning ska också ske när förhållanden som påverkar behovet av handikappersättning har ändrats.

---

<sup>32</sup> Försäkringskassan, Analyserar 2005:9, Merutgifter i handikappersättningen.

## 3 Matavgifter

### 3.1 Matavgifterna inom kommunernas äldre- och handikappomsorg

#### 3.1.1 Minimibeloppets schabloniserade matkostnader

Det lagstadgade minimibeloppet, som utgör grunden i förbehållsbeloppet, har huvudsakligen beräknats med ledning av uppgifter från Konsumentverkets hushållsbudget avseende hushållskostnader för ensamboende och sammanboende personer 61 år och äldre. Det avser således schabloniserade s.k. normalkostnader och inte enskilda äldres faktiska levnadskostnader.

Beloppet omfattar bl.a. livsmedel för alla måltider. Som närmare redogjorts för i avsnitt 2.2.5.3 får kommunen minska minimibeloppet i skälig omfattning om någon kostnadspost ingår i kommunens avgift för t.ex. särskilt boende. I förarbetena angavs som exempel 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 kr (prop. 2000/01:149 s. 41). Detta motsvarar de sammanlagda schablonbeloppen för livsmedel för man respektive kvinna delat med två samt med tillägg om 100 kr för ensamhushåll.

I propositionen framhålls att normalkonsumtionen för yngre personer dock är högre och därmed även kostnaderna. Kommunerna ska därför förbehålla yngre personer med funktionshinder ett högre belopp för livsmedelskostnader och vägledning för beräkning av denna merkostnad bör även i detta fall vara Konsumentverkets livsmedelskostnader för olika åldersgrupper (a. prop. s. 41). Två tredjedelar av kommunerna hade i januari 2005 lagt fast ett högre minimibelopp för yngre personer med funktionshinder.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier s. 11.

Beträffande livsmedel fanns det tidigare inte någon ytterligare åldersuppdelning i beräkningarna för personer äldre än 61 år. För år 2006 har Konsumentverket beräknat skäligena kostnader för mat för två äldre åldersgrupper; 61–74 år samt 75 år och äldre. Jämfört med år 2005 har kostnaderna ökat i samtliga åldersgrupper. Även kostnadsskillnaderna mellan olika åldersgrupper har blivit större. Förändringar av kostnadsskillnaderna mellan könen har skett i båda riktningar. Förändringarna förklaras av att Konsumentverket har gjort en översyn av beräkningarna, som nu grundas på nya nordiska näringsrekommendationer från år 2004, nya matsedlar samt pris-mätningar genomförda under år 2005.<sup>2</sup> I Konsumentverkets beräkningar för år 2006 har kostnaderna per månad för livsmedel för äldre angivits enligt följande (2005 års siffror inom parentes):

Kvinnor	61–74 år:	1 260 kr	(61 år– : 1 010 kr)
Män	61–74 år:	1 570 kr	(61 år– : 1 190 kr)
Kvinnor	75 år– :	1 220 kr	
Män	75 år– :	1 370 kr	

Kostnaderna för dagens olika måltider fördelar sig på frukost 20 %, lunch 30 %, mellanmål 10 % och middag 40 %.<sup>3</sup>

Socialstyrelsen har inte ansett sig kunna ange hur merkostnaden för färdiglagad mat i fortsättningen ska beräknas, utan har överlämnat frågan till rättstillämpningen.<sup>4</sup> Sveriges Kommuner och Landsting har konstaterat att flertalet av dem som bor i särskilt boende eller har hemtjänst i ordinärt boende är 75 år och äldre samt att det blir mer gynnsamt för brukarna att beräkna den standardiserade livsmedelskostnaden utifrån schablonbeloppen för denna åldersgrupp än att utgå från samtliga fyra belopp avseende personer 61 år och äldre.<sup>5</sup>

Ovanstående föranleder inte några förslag från utredningens sida.

---

<sup>2</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad december 2005.

<sup>3</sup> Konsumentverket, Koll på pengarna 2006 och Skäligena levnads-kostnader (2004:10).

<sup>4</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad december 2005.

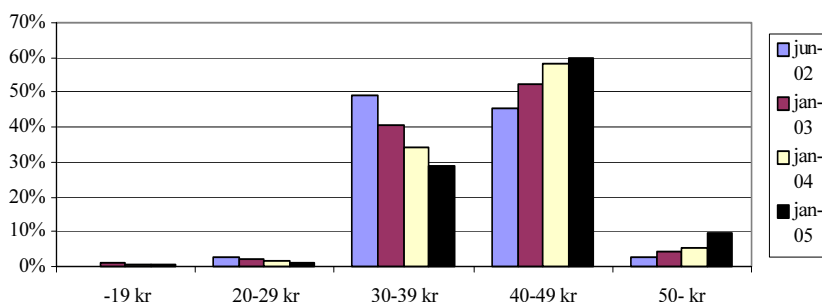
<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, Cirkulär 2005:115.

### 3.1.2 Avgifterna för färdiglagad mat<sup>6</sup>

Beräknade på samma sätt som i propositionen 2000/01:149 uppgick de schabloniserade livsmedelskostnaderna år 2005 för en äldre ensamstående person till 1 200 kr per månad. Livsmedelsposten i minimibeloppet är emellertid inte beräknad att täcka kostnaden för måltider som den enskilde köper via hemtjänsten i ordinärt eller särskilt boende eller liknande (a. prop. s. 59). I januari 2005 var mediankostnaden för färdiglagad mat i ordinärt boende 42 kr per måltid för huvudmålet, vilket blir ca 1 260 kr per månad enbart för huvudmålet för den som får detta färdiglagat varje dag. I särskilt boende tas som regel i stället ut en månadskostnad för samtliga mål och i januari 2005 var medianavgiften för kost i särskilt boende 2 500 kr per månad.

Det är dock ganska stor spridning mellan kommunernas uttag av matavgifter. För huvudmåltid i ordinärt boende hade 5 procent av kommunerna en avgift lägre än 32 kr och 5 procent hade en avgift högre än 51 kr.

**Figur 3.1** Andel kommuner efter avgift för huvudmålet, hemlevererad mat, (kostnad per dag) i ordinärt boende, i intervaller; juni 2002, januari 2003, januari 2004 och januari 2005 (%)



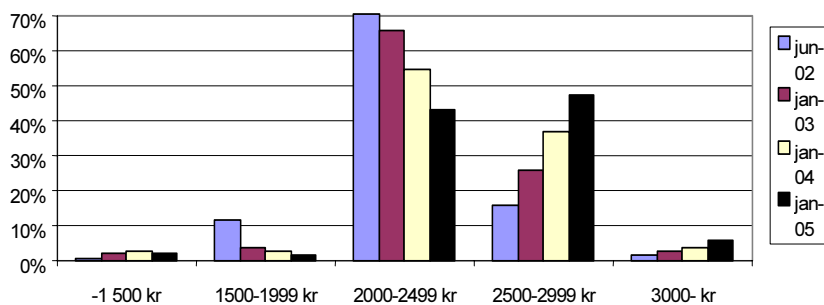
*Källa:* Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier.

Framförallt i särskilt boende är det stora beloppsmässiga skillnader mellan vad en enskild får erlägga i matavgift beroende på vilken

<sup>6</sup> Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier s. 8 och s. 18 ff.

kommun han eller hon är bosatt i. I särskilt boende hade 5 procent av kommunerna en månadsavgift högre än 3 000 kr och högsta redovisade avgift var 3 600 kr per månad. Lägsta redovisade avgift var 1 200 kr per månad.

**Figur 3.2** Andel kommuner efter avgift för mat i särskilt boende (kostnad per månad), i intervaller; juni 2002, januari 2003, januari 2004 och januari 2005 (%)



*Källa:* Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier.

Under tiden 2002–2005 har det varje år skett en successiv höjning av de genomsnittliga matavgifterna. Mellan januari 2004 och januari 2005 sänktes livsmedelsposten enligt Konsumentverkets hushållsbudget något. Under denna period sänkte 8 procent av kommunerna matavgiften i ordinärt boende och 50 procent av kommunerna behöll avgiften oförändrad. Ca 15 procent av kommunerna höjde avgiften med 10 procent eller mer. I särskilt boende var det drygt 60 procent av kommunerna som antingen sänkte matavgiften, behöll avgiften oförändrad eller höjde avgiften med högst 2 procent. Ca 15 procent av kommunerna höjde avgiften med 10 procent eller mer.

## 3.2 Det aktuella problemet med matavgifter

### 3.2.1 Låginkomsttagare kan inte tillgodogöra sig det förhöjda förbehållsbeloppet

Maxtaxereformen har gett ett ökat skydd för omsorgstagare som har fördyrade matkostnader därför att de t.ex. får sitt huvudmål hemlevererat via hemtjänsten eller får sin mat via vårdgivaren i särskilt boende. Som redovisats i avsnitt 2.2.5.3, ska kommunen vid beräkning av avgiften för hemtjänst m.m. beakta den enskildes eventuella merkostnader för bl.a. färdiglagad mat. Om omsorgstagaren har sådana merkostnader ska kommunen därför i regel höja förbehållsbeloppet med skillnaden mellan den avgift kommunen tar ut för maten och Konsumentverkets schabloniserade kostnadspost för livsmedel. På så sätt kompenseras den enskilde för den merkostnad som måltidsavgifterna innebär.

Reglerna har emellertid inte i alla fall inneburit att de enskildas totala avgifter sänkts. Som ovan redovisats blev genom lagändringar år 1993 olika boendeformer inom äldreomsorgen i princip jämställda i avgiftshänseende. Kommunerna fortsatte dock i stor utsträckning att i boendeformer med heldygnsomsorg, liksom man tidigare gjort, slå samman avgifterna för omvårdnad, mat och bostad till en "helinackorderingsavgift". Uppgifter från SCB:s studier om hushållens ekonomi (HEK) tyder på att år 1999 hade nästan hälften av alla bosatta i särskilt boende heldygnsomsorg och av dessa betalade ca 13 procent en sådan helinackorderingsavgift och ca 25 procent betalade en avgift inkluderande vård, omsorg och kost men betalade boendet separat.<sup>7</sup> Maxtaxereformen år 2002 innebar inte något hinder för att fortsätta härmed. Om kommunen väljer ett taxsystem där t.ex. kostnaden för mat ingår i hemtjänstavgiften eller i en helinackorderingsavgift i särskilt boende måste denna kostnad dock rymmas inom högkostnadsskyddet (prop. 2000/01:149 s. 44 f.). Denna begränsning av möjligheten att ta ut avgifter har sannolikt utgjort ett kraftigt incitament för kommunerna att dela upp avgiften i hemtjänstavgift, avgift för kost samt boendeavgift eller hyra. Samtliga kommuner som tidigare tillämpade någon variant av helinackorderingsavgift har nu lagt avgiften för maten och boendet utanför hemtjänstavgiften.<sup>8</sup> Detta är en av de ändringar som

<sup>7</sup> Socialstyrelsen, Uppdrag att följa upp och utvärdera socialtjänstlagens nya bestämmelser om avgifter för äldre- och handikappomsorg s. 8.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen, Uppdrag att följa upp och utvärdera socialtjänstlagens nya bestämmelser om avgifter för äldre- och handikappomsorg s. 8.



kommunerna efter lagändringarna har vidtagit i sina taxsystem, vilka har lett till att vissa omsorgstagare har fått högre sammanlagda kostnader för mat och hemtjänst än tidigare. Att vissa omsorgstagare skulle få höjda avgifter var i och för sig inte heller något som stod i strid med tanken bakom maxtaxereformen.

Ett syfte med avgiftsreformen var dock att omsorgstagare med låga inkomster skulle få ett bättre skydd mot för höga avgifter, men den nämnda förändringen har lett till problem för en del av dessa. I vissa fall får enskilda inte tillräckliga medel över för att det ska räcka till såväl färdiglagad mat som andra levnadskostnader. Detta gäller de fall då den enskilde har så låg inkomst att han eller hon inte har möjlighet att tillgodogöra sig ett förhöjt förbehållsbelopp. Då hjälper det inte att förbehållsbeloppet höjs utöver det belopp för livsmedel som är inkluderat i minimibeloppet och att avgiften för hemtjänst och dagverksamhet sätts ned till 0 kronor. Vid ett negativt avgiftsutrymme saknar det ju betydelse att förbehållsbeloppet höjs, eftersom en sådan höjning endast innebär att det negativa avgiftsutrymmet ökar. Problemet uppkommer eftersom kommunernas avgifter för färdiglagad mat vanligen är betydligt högre än de livsmedelskostnader som Konsumentverket beräknar och som minimibeloppets nivå utgår från.

### 3.2.2 Omsorgstagare i särskilt respektive ordinärt boende<sup>9</sup>

Det aktuella problemet uppkommer som framgått då den enskilde omsorgstagaren, trots förhöjt förbehållsbelopp och att hemtjänstavgiften satts ned till 0 kr, inte får medel motsvarande förbehållsbeloppet kvar sedan kommunens avgift för färdiglagad mat betalats. Före införandet av maxtaxereglerna var det vanligt att kommunerna i sådana fall jämkade/satte ned matavgiften.

Detta gällde framförallt för omsorgstagare i särskilt boende, vilket möjligen har sin förklaring i att det mot bakgrund av de gamla reglerna om avgift för helinackordering i ålderdomshem m.m. kan ha funnits en tradition att se avgifterna i det särskilda boendet som en helhet. För omsorgstagare i särskilt boende var det tidigare således mycket vanligt att kommunerna, om den enskildes avgiftsgrundande inkomst var lägre än det av kommunen fastställda förbehållsbeloppet, jämkade helinackorderingsavgiften och därmed den

---

<sup>9</sup> Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier s. 20 ff.

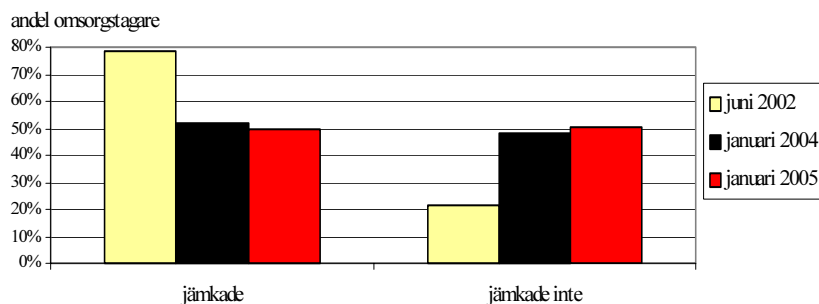
däri ingående matavgiften. Även de kommuner som hade separat avgift för mat satte vanligen ned denna i sådana fall. I juni 2002, dvs. före maxtaxereformen, jämkade ca två tredjedelar av kommunerna avgiften för mat i särskilt boende och 80 procent av omsorgstagarna i särskilt boende bodde i sådana kommuner. Efter införandet av de nya bestämmelserna sjönk dessa tal för att från år 2004 till år 2005 ligga kvar i princip oförändrade. I januari 2005 jämkade ca en tredjedel av kommunerna matavgiften i särskilt boende och drygt 50 procent av omsorgstagarna i särskilt boende bodde i sådana kommuner.

**Tabell 3.1** Andel kommuner som jämkar respektive inte jämkar avgiften för kost i särskilt boende (%)

Särskilt boende	juni-02	januari-03	januari-04	januari-05
Jämkar	67	37	31	32
Jämkar ej	33	63	69	68
Antal svar	279	270	283	247

*Källa:* Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier.

**Figur 3.3** Andel omsorgstagare bosatta i kommuner som jämkar respektive inte jämkar avgiften för kost i särskilt boende i juni 2002, januari 2004 och januari 2005 (%)



*Källa:* Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier.

Även i ordinärt boende kan naturligtvis omsorgstagare med låg inkomst hamna i den beskrivna situationen. I ordinärt boende har det

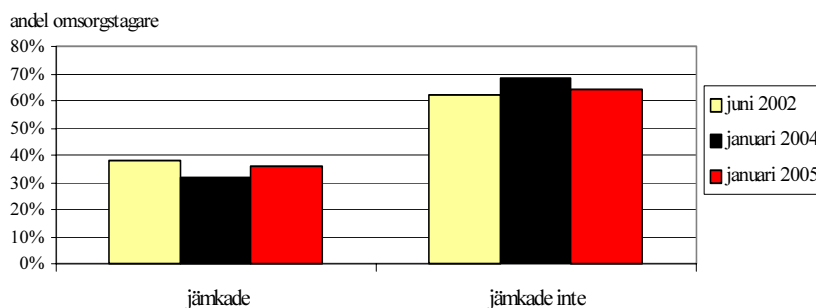
dock inte i samma höga utsträckning tidigare varit vanligt att matavgiften i sådant fall kunnat bli föremål för jämkning. I juni 2002 jämkade ca en tredjedel av kommunerna avgiften för mat i ordinärt boende och knappt 40 procent av omsorgstagarna i ordinärt boende bodde i sådana kommuner. I januari 2005 hade andelen kommuner som jämkar sjunkit till ca en fjärdedel. Beträffande andelen omsorgstagare i ordinärt boende bosatta i kommuner där matavgiften kunde jämkas beräknades denna i januari 2004 ha sjunkit till drygt 30 procent av omsorgstagarna. För januari 2005 var motsvarande siffra knappt 40 procent, varvid Socialstyrelsen, som genomfört enkäterna, anger att den förändring som skett mellan januari 2004 och januari 2005 är så liten att den kan bero på bortfall i enkätsvar år 2005.

**Tabell 3.2** Andel kommuner som jämkar respektive inte jämkar avgiften för kost i ordinärt boende (%)

Ordinärt boende	juni-02	januari-03	januari-04	januari-05
Jämkar	35	28	25	26
Jämkar ej	65	72	75	74
Antal svar	281	273	280	248

*Källa:* Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier.

**Figur 3.4** Andel omsorgstagare bosatta i kommuner som jämkar respektive inte jämkar avgiften för kost i ordinärt boende i juni 2002, januari 2004 och januari 2005 (%)



*Källa:* Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det hösten 2005 alltjämt är vanligare beträffande omsorgstagare i särskilt boende än beträffande dem i ordinärt boende att kommunerna hanterar ett negativt avgiftsutrymme hos den enskilde genom jämkning av dennes matavgift. Det är dock beträffande omsorgstagare i särskilt boende som den mest markanta förändringen har ägt rum.

Skillnader mellan kommunerna i avgiftsnivåer för färdiglagad mat och olika hantering beträffande jämkning av sådan avgift leder till att omsorgstagare med låga inkomster, trots att de är helt befriade från hemtjänstavgift, får mycket skilda avgifter för mat beroende på var i landet de bor. Att detta blir ett reellt problem för ett antal omsorgstagare beror på att matavgiften är en stor utgiftspost. Näst efter boendekostnaden är det just avgifter för mat som påverkar den enskildes kostnader mest. Den enskilde som drabbas av detta kan vara hänvisad till att använda eventuella besparingar eller, i avsaknad av sådana, ansöka om ekonomiskt bistånd.

Som angetts i avsnitt 2.2.2.3 förekommer det i gjorda undersökningar att personer säger sig av ekonomiska skäl avstå från hjälp som de anser sig vara i behov av. Några sådana uppgifter vad gäller just kosthållning har inte tagits fram, men det är naturligtvis allvarligt om det finns personer som avstår från behövlig insats med mat för att han eller hon inte anser sig ha råd med den mat som tillhandahålls. Från handikapporganisationer har framhållits att många, framförallt med psykiska funktionshinder, avstår från att söka sådant stöd bl.a. på grund av svårigheterna att få förklarar och förstå hur mycket han eller hon kommer att få betala för detta.

### **3.3 Vad gäller enligt dagens avgiftsregler?**

#### **3.3.1 Likställighetsprincipen och principen om förbud mot att ge understöd åt enskilda**

Ett av de grundläggande begreppen i kommunal verksamhet är den s.k. likställighetsprincipen. Denna finns uttryckt i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) (KL) så att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det är således inte tillåtet för en kommun att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund (prop. 1990/91:117 s. 149). Med utgångspunkt i likställighetsprincipen gäller därför som huvudregel

inom det kommunala avgiftsområdet att kommunen ska debitera lika avgift för lika tjänst. Likställighetsprincipen tillåter inte någon inkomstomfördelande verksamhet så att t.ex. avgifter i den kommunala verksamheten bestäms till olika belopp efter brukarens betalningsförmåga, utan avgifter får i princip enbart differentieras utifrån omfattningen av den service som kommunen tillhandahåller. Avvikelse härifrån kräver särskilt lagstöd. Sådant lagstöd finns numera beträffande avgifter för hemtjänst och liknande sociala tjänster.

År 1968 förklarade Regeringsrätten att en efter vårdtagarens betalningsförmåga i varje särskilt fall bestämd avgift vid ett åldershem var olaglig, eftersom den stred mot likställighetsprincipen i kommunallagen (RÅ 1968 ref 30). Kommunförbundet hemställde då hos Kungl. Maj:t, med hänvisning till att majoriteten av landets kommuner hade inkomstdifferentierade avgifter för vård i åldershem, om en lagändring så att en rättslig grund skulle skapas för ett sådant system. I delbetänkandet Åldershemsvavgifter föreslog Socialutredningen, som fann att såväl rättvis- och rimlighetsskäl som kommunalekonomiska synpunkter talade härför, att kommunerna skulle ha rätt att ta ut avgifter som relaterades till betalningsförmåga (DsS 1970:6 s. 148). Detta föreslogs bli reglerat på så sätt att avgift skulle utgå enligt grunder beslutade av kommunen och skulle, enligt förslaget uttryckligen, vid bestämmande av grunderna hänsyn få tas till vårdtagarens betalningsförmåga. Den 1 januari 1972 infördes en ny bestämmelse, 19 a §, i lagen (1956:2) om socialhjälp, som gav kommunerna möjlighet att ta ut differentierade avgifter. Enligt bestämmelsen skulle för vård i åldershem utgå avgift enligt grunder som beslutades av kommunen. Vidare fick avgiften inte överstiga vad som motsvarade vårdplatsens andel i kostnaden för hemmets anläggning, underhåll och drift och skulle avgiften sättas så att den enskilde förbehölls medel för sina personliga behov. Paragrafen innehöll således inte uttryckligen något om den enskildes betalningsförmåga, men bestämmelsen om att kommunerna fick besluta grunderna för sitt avgiftsuttag ansågs göra det möjligt för dessa att ta ut differentierade avgifter (prop. 1971:121 s. 40).

Bestämmelsen om kommunernas rätt att själva bestämma grunderna för avgiftsuttaget överfördes till socialtjänstlagen (1980:620), 35 §, att gälla för sociala tjänster av servicekaraktär. I förarbetena konstaterades att för tjänster av detta slag hade ditillsvarande rättsliga prövningar gett kommunerna rätt att ta ut differentierade

avgifter, dvs. grundade på hjälptagarens ekonomiska villkor. Någon annan regel om principerna för individuellt bestämda avgifter än att de skulle vara skäliga ansågs inte böra ges i sammanhanget (prop. 1979/80:1 s. 547). Vid införandet av den nya socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) gjordes samma bedömning. Det upprepades i propositionen att kommuner enligt 35 § socialtjänstlagen (1980:620) hade rätt att ta ut inkomstrelaterade avgifter för insatserna och det anfördes att avgiftsbestämmelsen i 8 kap. 2 § SoL motsvarar nämnda bestämmelse (prop. 2000/01:80 s. 95 och s. 168). Också i samband med att maxtaxereglerna infördes angavs i förarbetena att kommunerna även fortsättningsvis skulle ha rätt att differentiera avgifterna på grundval av den enskildes betalningsförmåga (prop. 2000/01:149 s. 47).

Domstolarna har också godtagit att kommunerna tar ut differentierade avgifter. I avsaknad av särskilda bestämmelser vad gäller begreppet skäliga avgifter, får enligt rättspraxis allmänna kommunalrättsliga principer tillämpas, såsom bl.a. likställighetsprincipen, och betalningsförmåga har därvid ansetts utgöra saklig grund för att differentiera avgifterna (RÅ 2001 ref 71).

Förutom möjligheten till differentierade avgifter inom äldre- och handikappomsorgen finns, som framgått av avsnitt 2.2.5, beträffande dessa verksamheter numera ett ekonomiskt skydd för enskilda omsorgstagare i form av för kommunerna tvingande regler, bl.a. förbehållsbeloppet. Inom detta område är således likställighetsprincipens begränsning såvitt avser principen lika avgift för lika prestation i hög grad bortkopplad genom speciallagstiftning. Den avgiftstaxa som kommunen antar under dessa förutsättningar ska dock gälla lika för alla, dvs. kommunmedlemmar som befinner sig i motsvarande läge ska betala samma avgifter (prop. 1993/94:188 s. 87).

Mot bakgrund av gällande lagstiftning är samtliga taxor för hemtjänstavgift inkomstrelaterade såtillvida att omsorgstagarens inkomst ska beaktas vid fastställande av den individuella avgiften så att avgiften inte inskränker den enskildes förbehållsbelopp. Om man ser till kommunernas taxor före den individuella avstämningen mot förbehållsbeloppet, förekommer det dock flera varianter på taxemodell. I särskilt boende har många kommuner en enhetstaxa, dvs. att kommunen tar ut samma avgift oavsett hur mycket omsorg och vilken inkomst omsorgstagaren har. Detta är mindre vanligt förekommande i ordinärt boende, där endast 4 procent av kommunerna har en enhetstaxa. I ordinärt boende är det vanligast med en

kombination av inkomst- och insatsrelaterad taxa, vilket 58 procent av kommunerna har. Vidare har 22 procent av kommunerna en insatsrelaterad taxa och har 14 procent av kommunerna en inkomstrelaterad taxa i ordinärt boende.<sup>10</sup>

En annan kommunalrättslig princip som är av betydelse i sammanhanget är förbudet för kommuner mot att lämna understöd åt enskilda. Att ge vederlagsfria prestationer till enskilda anses inte utgöra en ”angelägenhet av allmänt intresse” enligt 2 kap. 1 § KL, vilket är en grundläggande förutsättning för att en kommunal åtgärd ska vara kompetensenlig. Sådant understöd får i princip inte lämnas utan stöd i speciallagstiftning som t.ex. socialtjänstlagen.

### 3.3.2 Jämkning/nedsättning av avgift

Termen jämkning förekommer inte i socialtjänstlagens avgiftskapitel, 8 kap. Begreppet jämkning av avgift används dock i dessa sammanhang allmänt för att beteckna när en kommun med hänsyn till individens behov i det enskilda fallet sätter ned en avgift och man kan således för att beteckna samma sak tala om nedsättning av avgift.

Då bestämmelserna om avgifter för vård i ålderdomshem infördes i 19 a § socialhjälpslagen (1956:2) föreskrevs i Kungl. Maj:ts kungörelse (1971:830) om avgifter vid ålderdomshem, 3 §, att om någon annan var beroende av vårdtagaren för sitt uppehälle skulle skälig hänsyn tas till det vid fastställande av avgiften och även i annat fall skulle avgiften jämkas, om särskilda skäl förelåg. Motsvarande bestämmelse togs i samband med antagandet av socialtjänstlagen (1980:620) in i 49 § socialtjänstförordningen (1981:750), men ordet *jämkas* ersattes då med orden *sätts ned*. Vid de lagändringar som genomfördes år 1993 slopades bl.a. särregleringen avseende avgifter för särskilt boende med helinackordering och ovan nämnd förordningsreglering avseende avgiftsnedsättning upphävdes följaktligen.

Efter 1993 års ändringar av avgiftsreglerna i socialtjänstlagen (1980:620) saknades uttrycklig bestämmelse om att kommunerna i vissa situationer skulle jämka eller sätta ned avgifter för sociala tjänster, men som redovisats i avsnitt 2.2.4 fick de aktuella avgifterna inte uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehölls

---

<sup>10</sup> Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier s. 15.

tillräckliga medel för sina personliga behov. I anslutning till 1993 års lagändringar anfördes i förarbetena att samma principer som tidigare borde kunna gälla utan förändring. Regler om nedsättning av avgift behövde dock inte anges särskilt, utan det skulle ankomma på varje kommun att utforma sina regler i fråga om nedsättning av avgifter (SOU 1992:50 s. 74). Vid riksdagsbehandlingen av förslagen uttalade socialutskottet att det ville starkt understryka att de nya reglerna inte fick ges en schablonmässig tillämpning, utan att det alltid borde prövas om en jämkning av avgifterna borde göras med hänsyn till individens behov i det enskilda fallet (bet. 1992/93:SoU12 s. 6).

År 1998 infördes i då gällande avgiftsbestämmelse, 35 § socialtjänstlagen (1980:620), att när avgifterna fastställdes skulle kommunen försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbades av en oskäligt försämrad situation. Lagändringen gjordes enligt förarbetena för att tydliggöra kommunernas skyldighet att jämka avgifterna i dessa fall (prop. 1997/98:113 s. 80).

Då avgiftsfrågorna på nytt utreddes föreslog Boende- och avgiftsutredningen en uttrycklig reglering om jämkning. Utredningen konstaterade att det fanns oacceptabla brister i hur en del kommuner hanterade sin skyldighet att pröva om det förelåg förutsättning för jämkning med anledning av den enskildes rätt att tillgodoräknas förbehållsbelopp. Utredningen föreslog därför en lagreglering om jämkning med följande lydelse: "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. ...". Prövning av om skäl för jämkning förelåg skulle uteslutande avse om den enskildes individuella förhållanden föranledde sådana merkostnader att det förbehållsbelopp som följde av kommunens avgiftsbestämmelser inte var tillräckligt (SOU 1999:33 s. 166). Förslaget kom inte att följas upp med propositionsförslag. Enligt regeringens förslag, vilket ledde till lagstiftning, ska i stället den enskildes merkostnader beaktas redan i samband med att avgiften fastställs genom att kommunen höjer den enskildes förbehållsbelopp.

Dagens regler i socialtjänstlagen om avgifter inom äldre- och handikappomsorg innehåller alltså inte begreppen jämkning eller nedsättning av avgift. Såvitt gäller särskilt boende, hemtjänst och dagverksamhet förutsätter emellertid reglerna att en individuell prövning görs av den enskildes förutsättningar att betala den i kommunens taxa fastställda avgiften. För övriga avgifter som tas ut



enligt 8 kap. 2 § SoL finns inga sådana regler. Mot bakgrund av att även sådana avgifter får tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer, måste kommunen dock anses ha rätt att sätta ned även sådana avgifter med hänsyn till den enskildes ekonomiska förhållanden under förutsättning att det sker på objektiva grunder som gäller lika för alla.

### 3.3.3 Hemtjänst och liknande sociala tjänster

Socialtjänstlagens bestämmelser medger att avgifter för hemtjänst och liknande sociala tjänster differentieras utifrån enskilda brukares betalningsförmåga. Enligt avgiftsreglerna avseende hemtjänst, dagverksamhet och särskilt boende krävs alltid en bedömning i det enskilda fallet för att fastställa den enskildes förbehållsbelopp och att detta inte tas i anspråk för sådana avgifter. Någon sådan reglering finns inte beträffande avgifter för vad som i socialtjänstlagens mening utgör liknande sociala tjänster, men det finns heller inte något hinder för att avgifter för sådana tjänster bestäms på motsvarande sätt.

#### 3.3.3.1 Hemtjänst och färdiglagad mat

Av förarbetsuttalanden, som närmare redogjorts för i avsnitt 2.1.2, framgår att hjälp med inköp och tillredning av mat kan ges som en del av hemtjänsten. För sådana insatser gäller reglerna om att avgiften inte får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp samt reglerna om högsta avgift m.m. Även distribution av färdiglagad mat omfattas av hemtjänsten. Något uttryckligt är inte sagt i förarbetena om eventuell uppvärmning och servering av sådan mat, men även sådana insatser anses ingå i hemtjänsten.

Hemtjänst kan tillhandahållas i såväl ordinärt som särskilt boende (inklusive korttidsboende). Vad gäller just mat är det emellertid inte självklart hur man ska betrakta denna i förhållande till hemtjänstreglerna. Vid hjälp med mattillredning i form av hemtjänst i ordinärt boende är det fråga om hantering av livsmedel i ett enskilt hushåll, där den enskilde i princip själv väljer vad som ska lagas. I särskilt boende lagas maten som regel till flera samtidigt enligt en gemensam matsedel och med centralt inköpta livsmedel.

Mot bakgrund av tidigare lagstiftning har i särskilt boende med helinackordering av tradition ofta tagits ut helinackorderingsavgifter inkluderande bl.a. kost. Boende- och avgiftsutredningen föreslog att avgifterna för kost i särskilt boende skulle behandlas på annat sätt än övrig vård, omsorg och service. Dessa avgifter skulle inte omfattas av avgiftstaket i högkostnadsskyddet. Ett tillräckligt skydd ansågs föreligga i självkostnadsprincipen (kommunens genomsnittliga kostnad för insatsen enligt utredningens förslag). Vidare skulle den enskilde efter avgift för vård och omsorg samt kost garanteras sitt förbehållsbelopp (SOU 1999:33 s. 192 f.). I propositionen där utredningens förslag behandlades ges kost innebörden råvaror eller redan färdiglagad mat. Det uttalas bl.a. att: ”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.” (prop. 2000/01:149 s. 44, kurs. gjord här). Detta uttalande tyder på att tanken var att även tillredning m.m. av mat i särskilt boende omfattas av hemtjänsten. Det uttalas emellertid bl.a. också, att när det gäller livsmedel är posten i minimibeloppet inte beräknad att täcka kostnaden för måltider som den enskilde köper via hemtjänsten i ordinärt eller särskilt boende eller liknande (se t.ex. a. prop. s. 59), vilket möjligen talar för att all kost som tillhandahålls inom särskilt boende med heldygnsomsorg är att betrakta som ”färdiglagad”. Uttalandena i förarbetena kan uppfattas som delvis motstridiga och det förekommer också skilda tolkningar av rättsläget. Ett förtydligande bör därför göras.

Med utgångspunkt i grundtankarna, dels om likställighet mellan ordinärt och särskilt boende, dels att alla insatser av vård-, omsorgs- och servicekaraktär inom en kommun borde omfattas av bestämmelsen om högsta avgift, har utredningen uppfattat rättsläget enligt följande. Tillredning av mat får anses ligga i hemtjänstbegreppet även i särskilt boende, då maten lagas av personalen där och med möjlighet för den enskilde att vara delaktig. Med färdiglagad mat, mat som lagas i ett storkök eller i en restaurang, får därmed

förstås mat som lagas avskilt från övrig vård, omsorg och service. Sådan tillredning ligger utanför hemtjänsten.

Distribution av färdiglagad mat avsåg i förarbetsuttalanden säkert i första hand ordinärt boende, men distribution av färdiglagad mat bör omfattas av hemtjänstbegreppet även i särskilt boende. Likaså får uppvärmning och servering av färdiglagad mat anses omfattas av hemtjänsten både i ordinärt och särskilt boende.

Något särskilt om kostnader för tillredning av mat uttalades inte uttryckligen i förarbetena beträffande dagverksamhet då detta begrepp infördes i socialtjänstlagen. Sådan verksamhet ska kommunerna tillhandahålla för att ge stöd och hjälp till personer som behöver det och syftet är, liksom för hemtjänsten, att underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra. Såsom konstaterades då begreppet infördes i socialtjänstlagen innefattar själva verksamheten i stor utsträckning aktiviteter som matlagning, skötsel av hem och andra praktiska aktiviteter i anslutning härtill (prop. 1990/91:14 s. 47). Vi uppfattar rättsläget så, att kostnader för tillredning och servering av mat, liksom eventuell distribution och uppvärmning av färdiglagad mat ingår i avgiften för dagverksamhet och omfattas av reglerna om förbehållsbelopp och högkostnads-skydd medan den enskilde kan avgiftsbeläggas särskilt för kostnader för livsmedel och redan färdiglagad mat.

Vi återkommer till dessa ställningstaganden i våra överväganden och förslag.

Utvecklingen har gått mot att omsorgstagarnas behov av hjälp med kosthållningen tillgodoses genom tillhandahållande av färdiglagad mat. I ordinärt boende är det i dag endast enstaka kommuner som tillhandahåller hjälp med tillredning av måltider i hemmet. Enligt en undersökning som gjordes våren 2004 erbjuder nästan alla kommuner hemsändning av färdiglagad mat. Endast fem kommuner saknade matdistribution.<sup>11</sup> Det saknas uppgift om i vilken utsträckning det serveras färdiglagad mat i särskilt boende, men allt talar för att färdiglagad mat även här är det helt dominerande. Detta innebär att kostnaden för att få lagad mat i princip helt lagts över på den enskilde omsorgstagaren. Det är i och för sig inget som hindrar kommunen från att låta avgiften för hemtjänsten enligt 8 kap. 5 § SoL omfatta även färdiglagad mat som levereras till den enskilde eller som serveras i särskilda boenden. Kostnaden för kosten ska då beräknas så att den ryms inom ramen för den lag-

---

<sup>11</sup> Svenska Kommunförbundet, Aktuellt om äldreomsorgen – oktober 2004 s. 24.

stadgade högsta avgiften för verksamheten (prop. 2000/01:149 s. 44 f.). Det är emellertid inte någon kommun som har valt det alternativet. Ett fåtal kommuner tar dock, utöver hemtjänstavgift, endast ut en matavgift som motsvarar eller ligger nära livsmedels-schablonen i minimibeloppet.

### 3.3.3.2 ”Liknande social tjänst” och färdiglagad mat

Den färdiglagade maten som sådan innefattas således inte i hemtjänsten och omfattas därmed inte av det för hemtjänsten gällande högkostnadsskyddet. Ett skydd för omsorgstagarna mot för höga kostnader för sådan kost ligger i stället i att självkostnadsprincipen gäller. En majoritet av landets kommuner tar ut en avgift för färdiglagad mat som ligger nära eller lika med självkostnaden.

Då det inte utgör hemtjänst att producera färdiglagad mat är frågan om detta i stället är en ”liknande social tjänst” för vilken kommunen får ta ut avgift enligt 8 kap. 2 § SoL. För bl.a. hemtjänst och liknande sociala tjänster får kommunerna ta ut avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. En sådan avgift kan alltså sättas ned mot bakgrund av den enskildes ekonomiska situation.

Propositionsförslaget till socialtjänstlagen (1980:620) innehöll dels en bestämmelse om kostnader för stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär samt underårigs vård i annat hem än det egna, dels en bestämmelse, 35 §, vars första stycke reglerade rätten att ta ut avgifter för *andra sociala tjänster*. I specialmotiveringen angavs att detta avsåg sociala tjänster av servicekaraktär, t.ex. social hemhjälp och färdtjänst (prop. 1979/80:1 s. 547). I lagtexten kom emellertid efter förslag från socialutskottet det nu aktuella begreppet *liknande social tjänst* att användas genom att 35 § stadgade att kommunen ”för plats i förskola eller i fritidshem, färdtjänst, social hemhjälp, boende i servicehus eller annan liknande social tjänst” fick ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämde. Ändringen föreslogs troligen i förtydligande syfte och någon närmare motivering eller någon ytterligare exemplifiering av vad som avsågs uttalades inte (se bet. SoU 1979/80:44 s. 84 f. och s. 108 f.). I 10 § socialtjänstlagen (1980:620) användes ett annat begrepp då det stadgades att socialnämnden ”bör genom hjälp i hemmet, färdtjänst eller *annan service*” underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra (kurs. gjord här). Vid lagändring år 1993 ersattes detta av begreppet *liknande social tjänst* och det på-

pekades i specialmotiveringen att det var det begrepp som användes i 35 § (prop. 1992/93:129 s. 22).

I samband med maxtaxereformen lades dagverksamhet till de uppräknade sociala tjänster för vilka kommunerna får ta ut avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer och detta sades då utgöra endast en precisering av redan gällande uttryck *annan liknande tjänst* (prop. 2000/01:149 s. 55). I dag reglerar 8 kap. 2 § SoL avgiftsuttag för familjerådgivning, viss verksamhet för barn och ungdom, föräldrautbildning inför adoption, hemtjänst, dagverksamhet, särskilt boende som inte omfattas av hyreslagen samt liknande social tjänst.

I doktrinen har fot- och hårvård och snöröjning åt pensionärer angetts som exempel på liknande sociala tjänster.<sup>12</sup>

Socialstyrelsen har vid ett antal tillfällen behandlat frågan om färdiglagad mat kan vara att hänföra till begreppet annan liknande social tjänst. År 2002 resonerade Socialstyrelsen kring att det möjligen kunde ses så att matlådor inom hemtjänsten eller matservering vid särskilda boenden kan inrymmas i detta begrepp, så att det skulle vara möjligt att med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 2 § första stycket SoL differentiera avgifterna härför med hänsyn till de enskildas betalningsförmåga. Socialstyrelsen anförde att om var och en hade rätt att så långt möjligt få utnyttja det i socialtjänstlagen fastställda förbehållsbeloppet, skulle det troligtvis inte strida mot likställighetsprincipen att ta ut en lägre avgift eller ingen avgift alls för matlådor och matservering men konstaterade att det i avsaknad av klaggörande rättspraxis inte var möjligt att med bestämdhet ange hur frågan om matavgifter kan lösas för personer med låga inkomster.<sup>13</sup> I ett senare uttalande har Socialstyrelsen resonerat mot bakgrund av ett yttrande av Lagrådet (se nedan avsnitt 3.4.2.2). Socialstyrelsen uttalade då att Lagrådet synes ha utgått ifrån att avgift för färdiglagad mat (avseende råvaror och tillagning) omfattas av 8 kap. 2 § SoL och att Lagrådets uttalanden talar för att Lagrådet inte anser att ett beslut om jämkning som grundar sig på den enskildes betalningsförmåga strider mot likställighetsprincipen.<sup>14</sup> Socialstyrelsen har herefter även bl.a. avgett yttrande till Kammarrätten i Stockholm i ett mål angående bl.a. kommunal matavgift och därvid angett att vissa kostnader för mat kan inrymmas i hemtjänstavgiften såsom distribution och uppvärmning och vissa kostnader kan

---

<sup>12</sup> Bohlin, Kommunalrättens grunder s. 166.

<sup>13</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 9/02.

<sup>14</sup> Socialstyrelsen, Meddelandeblad december 2004.

inrymmas i matavgiften enligt 8 kap. 2 § SoL såsom råvaror, tillredning i storkök och andra relevanta kostnader för verksamheten.<sup>15</sup>

Som tidigare konstaterats ger socialtjänstlagen kommunerna i stor utsträckning frihet att utforma sina insatser. Att handla hem, tillreda och servera maten hos en omsorgstagare är hemtjänstinsatser. Om kommunen väljer att fullgöra sin skyldighet att tillgodose omsorgstagares behov av bistånd med mat tillredning genom att i stället tillreda maten i storkök, är detta enligt utredningens bedömning en liknande social tjänst och är grunden för avgiftsuttaget 8 kap. 2 § SoL.

Betalning för av kommunen tillhandahållen färdiglagad mat befinner sig emellertid i gränslandet mellan en avgift för tjänst och en ren ersättning. Beträffande själva livsmedelsdelen faller det sig i viss mån naturligt att se betalningen som en ren ersättning liksom den enskilde själv betalar för livsmedel som hemtjänstpersonal handlar och tillreder i hemmet. Dock kan det vid en annan jämförelse med hemtjänsten konstateras att man i förarbetena utgick från att kommunerna skulle kunna välja att lägga hela kostnaden för färdiglagad mat, dvs. även livsmedelskostnaden, i hemtjänstavgiften. I detta fall skulle således den färdiga maten vara att betrakta som en helhet. Som synes har Socialstyrelsen i sina ovan redovisade uttalanden utgått från att "hela" den färdiglagade maten utgör en liknande social tjänst, dvs. även livsmedelsdelen. I avsaknad av vidare ledning från förarbetena eller rättsliga avgöranden i frågan kan det inte med bestämdhet sägas att det förhåller sig på ena eller andra sättet.

Genom utredningens förslag ges frågan en tydlig reglering (se avsnitt 5.4).

### 3.3.4 Tillsynsärenden

Utredningen har tillfrågat samtliga länsstyrelser i landet om några frågor om kommunala avgifter för mat har varit aktuella i samband med deras tillsyn enligt bl.a. socialtjänstlagen. Ingen av de tolv länsstyrelser som svarat hade prövat något sådant ärende. Länsstyrelsen i Skåne län uppgav att man hade tillfrågats beträffande ett beslut om att i korttidsboende ta ut avgifter i form av å ena sidan kostavgift motsvarande Konsumentverkets beräkning för livsmedelskostnader samt hyra, vilka inte skulle ingå i maxtaxan, och å andra sidan omvårdnadsavgift, vilken skulle ingå i maxtaxan. Några läns-

<sup>15</sup> Yttrande 2004-03-18 i Kammarrättens i Stockholm mål 8166-03.

styrelser har undersökt kommunernas tillhandahållande av färdiglagad mat<sup>16</sup> eller stött på frågorna i andra sammanhang och av kommentarer framgår att maten inom äldre- och handikappomsorgen är ett viktigt och debatterat område.

### 3.3.5 Domstolsprövningar

Enligt 16 kap. 3 § SoL kan beslut om avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§ samma lag överklagas till länsrätten genom förvaltningsbesvär. De avgifter som avses är enligt 8 kap. 5 § SoL avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och bostad i särskilt boende. Sedan maxtaxereglerna infördes i socialtjänstlagen och kommunerna i anslutning härtill ändrade sina taxor har ett antal avgiftsbeslut överklagats för prövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningen har läst ett antal läns- och kammarrättsdomar där frågan om av kommunen debiterad matavgift varit aktuell.<sup>17</sup> I samtliga fall har det varit fråga om matavgifter som legat utanför kommunens hemtjänsttaxa.

Länsrätterna har i flera av dessa fall gjort bedömningen att det endast är själva matkostnaden som inte omfattas av hemtjänstavgiften medan däremot merkostnaden för t.ex. tillredning bör ses som en del av hemtjänstavgiften. De har i dessa fall inom ramen för förvaltningsbesvär satt ned den överklagade matavgiften till ett belopp motsvarande Konsumentverkets schablon för livsmedelskostnader med hänvisning till reglerna om förbehållsbelopp.

Utifrån dessa resonemang har kommunerna bl.a. anfört att det är en missuppfattning att den enskildes kostnader för mat från kommunen omfattas av högkostnadsskyddet. De har gjort gällande att propositionsuttalandet om att kostnaden ska beräknas så att den ryms inom ramen för den högsta avgiften endast gäller om kommunen har ett taxsystem som innebär att kostnaden för måltider ingår i avgiften för hemtjänst eller dagverksamhet. Däremot gäller det inte för det fall kommunen tar ut en separat avgift för maten och det görs ett individuellt tillägg till förbehållsbeloppet för

---

<sup>16</sup> Se Länsstyrelsen i Jönköpings län, Matförsörjning för äldre i ordinärt boende Beslut, genomförande och upplevelse, Meddelande nr 2005:29, och Länsstyrelsen i Östergötlands län, Kartläggning av kommunernas matdistribution till pensionärer, Rapport 2004:9.

<sup>17</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2059-03, 2435-03, 2763-03, 2979-03, 4605-03, 4913-03, 4915-03 och 8166-03, Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1180-03, 1181-03, 2617-03 och 4030-04, Kammarrätten i Jönköping, mål nr 661-03, 1781-03 och 3258-03 samt Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2936-02.

färdiglagad mat. I sådant fall är det självkostnadsprincipen som gäller för avgiftssättningen.

Nämnda länsrättsresonemang har inte i något fall stått sig i högre instans. Kammarrätterna har i nästan samtliga fall uttalat att ett beslut om avgift för mat som, såsom i de aktuella fallen, inte ingår i hemtjänstavgiften, inte fattats enligt någon av bestämmelserna i 8 kap. 4–9 §§ SoL. Därför går ett sådant beslut inte att pröva med förvaltningsbesvär enligt 16 kap. 3 § SoL, utan kan överprövas endast genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Dock har inte heller någon sådan prövning av matavgifter ägt rum. I ett fall har Kammarrätten i Stockholm gjort bedömningen att vård- och omsorgsnämndens beslut om enskilds avgift för mat var ett beslut av rent verkställande art och som sådant inte kunde överklagas enligt kommunallagens bestämmelser. I detta fall hade av kommunfullmäktige beslutad matavgift i enlighet med fullmäktiges beslut satts ned för att den enskilde skulle ha kvar sitt förbehållsbelopp.

Då domstolarna inte ansett sig kunna pröva matavgiften, har den enskilde i flera fall upplysningsvis erinrats om möjligheten att ansöka om äldreförsörjningsstöd eller försörjningsstöd.

Några av domarna har överklagats till Regeringsrätten. Hittills har Regeringsrätten dock inte meddelat prövningstillstånd i något mål.<sup>18</sup>

### 3.3.6 Problemet för kommunerna då frågan har aktualiserats

Sedan maxtaxereformen genomfördes tolkar kommunerna gällande lagstiftning olika beträffande huruvida det är tillåtet eller ej att jämka matavgiften för enskilda omsorgstagare med låg inkomst. Flera kommuner har numera uppfattningen att kommunallagens likställighetsprincip hindrar kommunen från att jämka avgiften för färdiglagad mat. Ingen av de lagändringar som genomfördes vid maxtaxereformen tog sikte på den övergripande möjligheten att i enskilda fall sätta ned avgifter för äldre- och handikappomsorg. Att kommunerna tidigare i stor utsträckning, främst i särskilt boende, jämkat matavgifterna, hänger sannolikt samman med äldre taxsystem, då matavgiften i särskilt boende ofta så att säga ingick i den jämkningsbara hemtjänstavgiften i form av en helinackorderingsavgift. Att osäkerhet nu uppkommit beträffande de lagliga förutsättningarna för att jämka matavgifter kan ha viss förklaring i för-

<sup>18</sup> Regeringsrätten, mål 280-03, 7439-03 och 3862-04. Se även Regeringsrätten, mål 3499-03.



arbetsuttalanden som gjordes i samband med maxtaxereformen, där det poängterades att enskildas utgifter för kost inte omfattas av den högsta avgiften för hemtjänst och dagverksamhet utan att råvaror eller färdiglagad mat normalt ska bekostas av den enskilde via dennes förbehållsbelopp (se avsnitt 3.3.3.1). Sedan lagändringarna trädde i kraft har också samtliga kommuner valt att lägga matavgiften utanför sin hemtjänsttaxa. Matavgiften har således tydligt blivit en särskild del av avgifterna inom äldre- och handikappomsorgen.

Maxtaxereformen trädde i kraft den 1 juli 2002. Under tiden november–december 2002 genomförde Socialstyrelsen en enkät där kommunerna bl.a. ombads redovisa sina erfarenheter fram till denna tidpunkt av införandet av den nya lagstiftningen. 24 kommuner svarade då att tolkningen att matavgift inte längre kan jämkas hade gett problem beträffande omsorgstagare i särskilt boende. Vidare svarade 19 kommuner att det är oklara rättsregler angående jämkning av matavgift.<sup>19</sup> Då motsvarande fråga ställdes i december 2003 uppgav 20 kommuner att lagstiftningen är alltför otydlig och därmed medför rättsrisker. I de fall dessa kommuner angav exempel, nämndes frågan om rätt att jämka avgift för kost. Ytterligare ett tiotal kommuner kommenterade som ett problem att de inte längre kan jämka avgift för mat.<sup>20</sup> Efter maxtaxereformen har således osäkerhet uppkommit bland kommunerna om hur man ska hantera dessa frågor.

### **3.4 Försök till lösning**

#### **3.4.1 Socialdepartementets promemoria<sup>21</sup>**

##### **3.4.1.1 Förslaget**

Sedan problemet för vissa låginkomsttagare med matavgifter uppmärksammats har det gjorts försök att lagstiftningsvägen komma till rätta med detta.

År 2003 upprättades inom Socialdepartementet en promemoria med lagförslag i syfte att klargöra att kommuner får jämka avgift

---

<sup>19</sup> Socialstyrelsen, Avgiftsenkät november 2002, Redovisning och jämförelser med tidigare studier s. 35 f.

<sup>20</sup> Socialstyrelsen, Avgifter för äldre- och handikappomsorg 2004, Redovisning av två taxenkäter till kommunerna s. 38.

<sup>21</sup> Socialdepartementet, Jämkning av avgift för färdiglagad mat m.m. inom äldre- och handikappomsorgen, dnr S2003/5912/ST.

för bland annat färdiglagad mat som tillhandahålls inom äldre- och handikappomsorgen. Utgångspunkten i promemorian var att kommunernas avgifter för färdiglagad mat, såvitt avser den del som inte ingår i hemtjänstbegreppet och därmed omfattas av socialtjänstlagens högkostnadsskydd, fastställs med stöd av 8 kap. 2 § SoL. Den föreslagna jämningsregeln skulle också kunna tillämpas på andra avgifter som kommuner har rätt att ta ut med stöd av 8 kap. 2 § SoL. Enligt förslaget skulle i nämnda lagrum införas ett tillägg av följande lydelse: "Föreligger särskilda skäl i ett enskilt fall får avgiften jämkas." Särskilda skäl för att jämka avgiften angavs föreligga när avgiften är så hög att den inskränker den enskildes förbehållsbelopp beräknat i enlighet med socialtjänstlagens bestämmelser. Även andra omständigheter av ekonomisk eller annan natur, såväl tillfälliga som långvariga, sades kunna utgöra särskilda skäl för jämkning. Enligt förslaget skulle ett beslut om jämkning av avgift i ett enskilt fall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

#### 3.4.1.2 Remissinstansernas yttranden

Förslaget remissbehandlades och majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte den föreslagna jämningsregeln eller lämnade den utan erinran. Flera av dessa var kommuner som redan jämkade matavgiften. Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund och Handikappförbundens samarbetsorgan ansåg att den föreslagna lagstiftningen skulle vara tvingande.

Bland dem som avstyrkte förslaget, Svenska Kommunförbundet och ett antal kommuner, framfördes bl.a. åsikten att det egentliga problemet ligger i att vissa personer har för låg pension i kombination med lågt eller inget BTP och att detta är en statlig angelägenhet som inte ska lösas med att kommunerna inte får täckning för matkostnader. Denna uppfattning delades av Gotlands kommun och Föreningen Sveriges Socialchefer, som dock varken tillstyrkte eller avstyrkte förslaget.

Socialstyrelsen var i huvudsak positiv till de föreslagna lagändringarna och ansåg att det utifrån rådande osäkerhet om möjligheterna till jämkning av matavgiften var bra med ett förtydligande i lag. Socialstyrelsen anförde dock att det fanns skäl att dels ytterligare förtydliga att matavgiften är att betrakta som annan liknande social tjänst enligt 8 kap. 2 § SoL, dels, för att undvika oklarheter i tillämpningen, ytterligare klargöra vad som ska ingå i den del av

matavgiften som är att betrakta som annan liknande social tjänst respektive i hemtjänstavgiften, t.ex. beträffande råvaror, tillagningen i storkök och uppvärmning i den enskildes hem.

Justitieombudsmannen (JO) anförde att kommunerna enligt rättspraxis har ansetts ha rätt att differentiera sådana avgifter som får tas ut med stöd av 8 kap. 2 § SoL och att den föreslagna jämningsregeln inte skulle kunna tillämpas på avgiften för färdiglagad mat om avgiften inte anses kunna tas ut med stöd av nämnda bestämmelse. Om däremot avgiften tas ut med stöd av 8 kap. 2 § SoL kan avgiften differentieras enligt bestämmelsens nuvarande lydelse och behovet av en jämningsregel i sådant fall kunde enligt JO ifrågasättas.

### 3.4.2 Socialdepartementets lagrådsremiss<sup>22</sup>

#### 3.4.2.1 Förslaget

Härefter gick ett reviderat förslag på remiss till Lagrådet. Enligt förslaget skulle i 8 kap. 2 § SoL införas ett tillägg av följande lydelse: ”Om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall får en avgift inom äldre- och handikappomsorgen jämkas.”. Den föreslagna lagändringen tog således inte sikte på avgifter för andra typer av sociala tjänster som anges i paragrafen än dem inom äldre- och handikappomsorgen. Det anfördes att kommunerna när det gäller kostnader för färdiglagad mat kan ta ut avgift med stöd av 8 kap. 2 § SoL, men att viss del av kostnaden – distribution och uppvärmning i hemmet – ryms i högkostnadsskyddet. Det anfördes vidare att en kommunal avgiftstaxa som är fastställd för tjänster som omfattas av 8 kap. 2 § SoL kan vara differentierad utifrån bland annat omsorgstagares betalningsförmåga och omfattningen på tjänsten, men att taxan i sig dock inte kan vara fastställd så att den beaktar en enskild persons särskilda förhållanden. När tillämpningen av en generellt hållen kommunal avgiftsbestämmelse inte är tillräcklig för att garantera den enskilde ett visst förbehållsbelopp eller en skälig levnadsnivå, kan det finnas behov av att komplettera denna med en jämningsregel som bara ska tillämpas med beaktande av den enskildes situation. Det anfördes också att det var angeläget att den kommun som väljer att tillämpa jämkning tar fram särskilda rikt-

---

<sup>22</sup> Socialdepartementet, Jämkning av avgift för färdiglagad mat och andra sociala tjänster inom äldre- och handikappomsorgen, dnr S2003/5912/ST och S2004/149/ST.

linjer för hur jämningsregeln ska tillämpas. Särskilda skäl för jämkning sades föreligga bland annat när avgiften är så hög att den inskränker den enskildes förbehållsbelopp eller får till följd att personen lever under existensminimum. Talan mot beslut rörande jämkning av avgift skulle enligt förslaget i lagrådsremissen bara kunna föras genom laglighetsprövning.

### 3.4.2.2 Lagrådets yttrande

Lagrådet, som den 7 januari 2004 avgav yttrande över förslaget, fann sammanfattningsvis att ändamålsenligheten måste betraktas som tveksam och att förslagets utformning såväl från systematisk synpunkt som rent tekniskt var otillfredsställande. Lagrådet avstyrkte med hänsyn härtill förslaget i föreliggande skick.

Lagrådet ansåg att det kunde ifrågasättas att en sådan jämningsbestämmelse som föreslogs var lämpad att foga in i gällande lagreglering av avgiftssystemet.

Lagrådet anförde att den föreslagna kompletterande jämningsregeln var av fakultativ karaktär och bara sade att jämkning av avgiften får ske i enskilda fall vid särskilda skäl. Enligt Lagrådet gav motivuttalandena beträffande detta uttryck inte tillräcklig vägledning för hur tillämpningen avsågs ske.

Vidare menade Lagrådet att det inte var konsekvent och följdriktigt från systematisk synpunkt att ta in en allmänt hållen lagregel om jämkning i enskilda fall som ett komplement till det slags bestämmelser som nu finns i 8 kap. 2 § SoL. Frågan syntes enligt Lagrådet hellre böra ställas om det behov av jämkning som kan finnas inte borde tillgodoses genom att respektive kommun väljer att bygga ut sina taxebestämmelser med jämningsregler. En bestämmelse i lagform av den föreslagna lydelsen skulle enligt Lagrådet inte medföra fördelar när det gäller att undanröja eller minska farhågor för att beslut om jämkning kan komma att strida mot likställighetsprincipen. Av betydelse i det hänseendet sades i stället vara att de jämningsbeslut som fattas är grundade på normer och skäl som är sakligt godtagbara sett ur likabehandlingssynpunkt.

Lagrådet konstaterade vidare att som den föreslagna lagtexten var utformad omfattade den alla de sociala tjänster som omnämns i 8 kap. 2 § SoL, dvs. även t.ex. hemtjänst. Enligt Lagrådet kunde det, med hänsyn till högkostnadsskyddet, möjligen hävdas att det praktiskt sett inte skulle uppstå några problem om jämningsregeln

formulerades så vidsträckt som förslaget innebar. Lagrådet fann det dock vara lagtekniskt otillfredsställande att i det aktuella lagrummets första stycke föra in en för alla berörda sociala tjänster tillämplig bestämmelse om jämkning vid särskilda skäl och samtidigt i andra stycket ha en hänvisning till de ytterligare bestämmelser om högkostnadsskydd som gäller för hemtjänst m.m.

Det kunde enligt Lagrådet också framhållas att den föreslagna lydelsen motsatsvis skulle kunna läsas som ett förbud för kommunerna mot att jämka avgifter utanför äldre- och handikappomsorgen och några skäl för en sådan begränsning av jämkningsmöjligheterna hade inte redovisats.

En ytterligare synpunkt var att det inte genomgående ter sig alldeles enkelt att i praktisk avgiftshantering göra klar åtskillnad mellan vad som ingår i respektive faller utanför hemtjänstbegreppet i situationer då färdiglagad mat tillhandahålls omsorgstagarna genom kommunens försorg. Lagrådet hänvisade till remissen, enligt vilken viss del av kostnaden för färdiglagad mat faller inom ramen för hemtjänst och systemet med högkostnadsskydd (distribution och uppvärmning i hemmet) medan övriga delar (råvaror och tillagning) kan avgiftsbeläggas direkt med utgångspunkt i 8 kap. 2 § SoL. Mot bakgrund av risken för sammanblandning vid avgiftsuttaget borde det enligt Lagrådet vara angeläget att, om en kompletterande lagregel införs, denna inte utformas så att den kan bidra till ökad oklarhet genom att täcka in samma område som redan befintliga kostnadsskyddsregler.

### **3.4.3 Regeringens skrivelse 2003/04:172 och utredningsuppdraget**

I juni 2004 överlämnade regeringen skrivelsen Jämknings av avgift för färdiglagad mat och andra sociala tjänster (Skr. 2003/04:172) till riksdagen, bl.a. i syfte att redovisa rättsläget när det gäller möjligheterna för kommunerna att jämka kostnader för färdiglagad mat. I skrivelsen redovisade regeringen också den rapport som Socialstyrelsen hade lämnat i mars 2003.

I skrivelsen angavs att syftet med Socialdepartementets lagförslag varit bl.a. att i lag reglera kommuners möjligheter att jämka avgifter som inte omfattas av det s.k. högkostnadsskyddet och därmed undanröja den oklarhet som funnits om kommuners möjlighet att tillämpa jämkning i ett enskilt fall. Med anledning av den be-

dömning Lagrådet gjort av lagförslaget fann regeringen dock inte anledning att gå vidare i den delen.

Vidare ansåg regeringen behov föreligga av en förenkling av avgiftssystemet och av en reglering som innebär att den enskildes betalningsförmåga beaktas vid fastställande av avgiften för färdiglagad mat och det aviserades att regeringen hade för avsikt att tillsätta en utredare att lägga fram förslag härom.

### 3.5 Nordisk utblick

#### 3.5.1 Danmark

Enligt 71 § lov om social service, lovbekendtgørelse nr 1187 af 7. december 2005 (serviceloven) är kommunen skyldig att erbjuda dels personlig hjälp och omvårdnad, dels hjälp eller stöd med nödvändiga praktiska uppgifter i hemmet till personer, som på grund av tillfälligt eller varaktigt nedsatt fysisk eller psykisk funktionsförmåga eller särskilda sociala problem inte själva kan utföra dessa uppgifter, s.k. hemhjälp. Lagen innehåller inte några närmare bestämmelser om innehåll och omfång av den hjälp som ska erbjudas. Det är kommunfullmäktige som har både det innehållsmässiga och ekonomiska ansvaret för hjälpen. Med personlig hjälp och omvårdnad avses t.ex. hjälp med personlig hygien, hjälp att klä på och av sig samt hjälp att äta. Praktisk hjälp i hemmet kan vara hjälp med t.ex. städning, tvätt eller inköp. Praktisk hjälp kan också vara hjälp med matlagning i den enskildes hem, men i praktiken äger detta av effektivitets- och kostnadsskäl knappast rum. I stället kan praktisk hjälp bestå i att man får kommunal matservice.

Det är kommunfullmäktige som fastställer servicenivån i kommunen. Biståndshandläggare beslutar vem som är berättigad till hemhjälp, vilket sker efter individuell bedömning av den enskildes hjälpbehov. Kommunen har också möjlighet att generellt erbjuda aktiverande och förebyggande insatser (65 §).

Serviceloven ställer inte något krav på att kommunen själv ska leverera hjälpen och kommunerna har således möjlighet att överlåta utförandet av uppgifterna eller delar härav till andra. Den 1 januari 2003 trädde bestämmelser om ”frit leverandørvalg” (75 c-75 f §§) i kraft. En person, som har beviljats hjälp eller stöd enligt 71 §, ska välja någon av kommunen godkänd leverantör att utföra hjälpen. Den enskilde kan också välja att själv peka ut någon person att

utföra uppgifterna, varvid denna ska godkännas av kommunen. Det överordnade ansvaret ligger dock kvar hos kommunerna, så kommunen är t.ex. skyldig att ombesörja att den enskilde får den hjälp som beslutats, om den av den enskilde valda leverantören inte fullgör sitt uppdrag. Hemhjälp kan fås oavsett vilken form av boende den enskilde lever i, dvs. i såväl ordinärt boende som i äldreboende m.m. Rätten till fritt leverantörsväl omfattar dock inte personer bosatta i äldreboende m.m. (75 e §).

I vissa boenden, t.ex. för personer med fysiska handikapp, utvecklingsstörning och psykisk sjukdom, är det inte kommunen utan amtskommunen som ansvarar för hemhjälp m.m. (81 § 1 st.). Särskilda avgiftsregler kan gälla i sådant boende (83 §).

Huvudregeln är att hemhjälp är kostnadsfri för den enskilde. Enligt 82 § 2 stycket serviceloven tas nämligen inte betalt för personalkostnader för varaktig hemhjälp. Från huvudregeln finns det dock ett par undantag. För det första ska den enskilde betala för hjälp som endast är tillfällig (t.ex. efter en operation eller på grund av sjukdom). För tillfällig hemhjälp är reglerat en högsta timtaxa i förhållande till den enskildes inkomst och kommunen kan också i särskilda fall sätta ned eller höja den enskildes avgift med hänsyn till dennes ekonomiska förhållanden (4 § bekendtgørelse om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v., nr 26 af 14. januar 1998). Vidare kan kommunerna ta betalt för matservice även såvitt avser personalkostnader (82 § 3 st. serviceloven). Sådant avgift omfattar såväl den tillagade maten som distribution härav och kan inte sättas ned med hänsyn till den enskildes betalningsförmåga. I äldreboenden betalas som regel en månadsavgift omfattande all kost som serveras.

Begreppet matservice avser sådan ordning där maten tillreds utanför den enskildes hem. Den enskilde får antingen maten hemlevererad eller äter den t.ex. på det lokala äldrecentret (matservice med respektive utan utbärning). Matservice är alltså en del av den praktiska hemhjälpen och tillhandhålls således den enskilde efter bedömning av hans eller hennes behov. Även beträffande mat är tanken att det ska finnas reella valmöjligheter för den enskilde. Kommunen ska efter offentlig upphandling ingå avtal med minst två leverantörer av matservice, men kan också välja att godkänna och ingå avtal med samtliga leverantörer, som uppfyller kommunens fastställda kvalitets- och priskrav (3–4 §§ bekendtgørelse om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp m.v. nr 903 af 31. august 2004). På matservice-

området kan kommunen fastställa krav beträffande bl.a. näring, hygien och servering, men det kan inte fastställas något krav på att alla leverantörer ska utnyttja samma produktionsform (9 § 5 st. BEK nr 903 af 31/08/2004). Som exempel på olika matserviceformer kan nämnas att färdiglagad mat levereras till den enskilde, att den lokala slaktaren levererar "veckopaket" eller en ordning där brukaren kan gå till den lokala restaurangen och äta sin måltid. Dock erbjuder endast en minoritet av kommunerna (ca 25 procent) fritt leverantörsväl beträffande matservice.

Som nämnts har kommunen möjlighet att, till skillnad från vad som gäller för annan varaktig hemhjälp, kräva betalning för kostnaderna för matservice. För hemhjälpsinsatser kan kommunen inte ta mer betalt än vad som utgör kommunens sammanlagda utgifter för att producera tjänsten (1 § BEK nr 26 af 14/01/1998). För leverantörer av sådana insatser ska som huvudregel kommunen fastställa priskrav utifrån en beräkning av de genomsnittliga långsiktiga kostnaderna (direkta och indirekta) vid den kommunala leverantörsverksamheten av personlig och praktisk hjälp. Alla leverantörer som kontrakteras för att tillhandahålla matservice ska kunna erbjuda en måltid i enlighet med kommunens priskrav. Kommunen kan dock besluta om ett fast tillskott till matservice, vilket de flesta kommunerna valt att göra, så att "egenbetalningen" bara täcker en del av kostnaderna. Den enskilde betalar då för en eventuell differens mellan tillskottet och priset på den valda måltiden (18 § 3 st. BEK nr 903 af 31/08/2004). Detta betyder att alla godkända leverantörer ska kunna erbjuda minst en måltid där mottagarens egenbetalning motsvarar egenbetalningen vid val av den kommunala leverantörens erbjudande, så att alla mottagare oavsett val av leverantör erbjuds en måltid till samma kostnad för honom eller henne själv. Samtidigt har alla leverantörer möjlighet att erbjuda andra måltider. För sådana är det kommunala tillskottet oförändrat, men kan aldrig vara större än leverantörens pris för den av den enskilde valda måltiden (12 § 4 st.). År 2005 kostar det i Köpenhamns kommun 43,50 danska kr att få levererat en varm huvudrätt tillsammans med dagens förrätt eller dessert. Det är dock stora skillnader mellan kommunernas avgiftsuttag för matservice. Bl.a. denna omständighet och den låga frekvensen av fritt leverantörsväl är bakgrunden till att man nyligen inom Socialministeriet har påbörjat en undersökning beträffande matservice och ser över behovet av t.ex. ett nytt regelverk eller ytterligare information kring sådan service.



### 3.5.2 Finland

Enligt 5 § socialvårdslagen (710/82) ansvarar kommunen för planering och verkställande av socialvården. Såsom till socialvården hörande uppgifter ska kommunen enligt 13 § bl.a. sörja för att socialservice anordnas för kommunens invånare och former av socialservice som ska anordnas är enligt 17 § bl.a. hemservice, boendeservice och anstaltsvård.

Med hemservice avses fullgörande av eller bistånd vid fullgörandet av uppgifter eller funktioner som hör till boende, personlig skötsel och omvårdnad, vård och uppfostran av barn samt till annan normal och invand livsföring. Sådan service tillhandahålls dem som på grund av nedsatt prestationsförmåga, familjeförhållanden, ansträngning, sjukdom, barnsbörd eller invaliditet eller av annan motsvarande orsak är i behov av hjälp för att klara nämnda uppgifter och funktioner (20–21 §§). Enligt 9 § socialvårdsförordningen (607/83) ordnas hemservice i form av dels hjälp i hemmet med arbete, personlig omvårdnad och stöd, vilken ges av hemvårdare eller hemhjälpare, dels stödservice, såsom måltids-, klädvårds-, bad-, städ-, transport- eller följeslagarservice och tjänster som främjar socialt umgänge. Kommunen kan bestämma att matlagning i hemmet åt klienter ingår som hemvårdaruppgifter och detta är fortfarande ganska vanligt förekommande framförallt i mindre kommuner. Det vanligaste är dock, framförallt i större kommuner, att man i stället har lagt mathållningen som en stödtjänst, dvs. tillhandahåller färdiglagad mat.

Med boendeservice avses anordnande av service- och stödboende och sådan service tillhandahålls person som av särskild orsak behöver hjälp eller stöd vid ordnandet av bostad eller boendeförhållanden (22–23 §§ socialvårdslagen). Enligt 10 § socialvårdsförordningen anordnas boendeservice i servicebostäder och i bostäder som har reserverats för stödboende, där vederbörandes självständiga boende stöds genom socialarbete och annan social service.

Med anstaltsvård avses anordnande av vård, uppehälle och rehabiliterande verksamhet i sådan verksamhetsenhet inom socialvården som lämnar fortlöpande vård. Sådan vård ges den som är i behov av hjälp, vård eller annan omvårdnad som inte kan ordnas eller som det inte är ändamålsenligt att ordna i hans eget hem eller genom utnyttjande av någon annan socialservice (24 § socialvårdslagen), dvs. det är inte tillräckligt med hjälp genom hemservice eller boende i en servicebostad. Enligt 11 § socialvårdsförordningen ska vid anstalts-

vård ges sådan behövlig rehabilitering, vård och omsorg som är nödvändig med tanke på klientens ålder och tillstånd och anordnas för äldre i åldringshem. I denna vård ingår, utöver själva vården, fullt uppehälle såsom mat, läkemedel, hygien, kläder och tjänster som främjar socialt välbefinnande.

Enligt 1 § lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/92) kan för kommunala social- och hälsovårdstjänster en avgift uppbäras hos den som använder servicen, om inte något annat stadgas genom lag. Avgiften får uppbäras enligt användarens betalningsförmåga. Den avgift som tas ut för servicen får vara högst lika stor som kostnaderna för serviceproduktionen (2 §). Enligt 3 § förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (912/92) kan för hemservice som inte utgör stödservice uppbäras en skälig månadsavgift som bestäms enligt servicens art och omfattning, klientens betalningsförmåga och familjens storlek. Förordningen stadgar inte något absolut högsta tak för aktuella avgifter, men reglerar högsta månadsavgift så att den får uppgå till högst en viss andel av de månadsinkomster som överskrider i förordningen angivna inkomstgränser. För en ensamstående person är inkomstgränsen 445 euro per månad och betalningsprocenten 35. Enligt 27 § ska som månadsinkomster beaktas skattepliktiga förvärvs- och kapitalinkomster samt skattefria inkomster för klienten och den som lever med honom i gemensamt hushåll i äktenskap eller i äktenskapsliknande förhållanden. Såsom inkomster beaktas inte t.ex. bostadsbidrag (29 §). Den enskildes egendom inverkar inte på avgiftens storlek. Kommunerna fastställer grunderna för månadsavgiften inom de gränser som klientavgiftsförordningen föreskriver. För tillfällig hemservice kan tas ut en skälig avgift som kommunen bestämmer. När en person flyttar till ett åldringshem ingås ett långvårdsavtal och fattas beslut om vårdavgift. Vårdavgiften bestäms enligt den enskildes betalningsförmåga och kan för en ensamstående person uppgå till högst 80 procent av hans eller hennes nettoinkomster per månad. Egendom beaktas inte och den påverkar inte vårdavgiftens storlek. Avgiften får inte vara högre än att den enskilde månatligen till förfogande för sitt personliga bruk lämnas minst 80 euro (7 c § klientavgiftslagen).

Avgifter för stödtjänster, t.ex. måltidsservice, har inte reglerats närmare. Kommunerna kan således själva bestämma hur mycket sådan service ska kosta för den enskilde, men avgifterna får inte överstiga kostnaden för produktionen av denna. Vidare är en kommun enligt 11 § klientavgiftslagen skyldig att sätta ned eller

efterskänka en avgift för socialvårdsservice till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förverkligandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgiften tas ut. Detta gäller således även avgifter för stödtjänster som t.ex. måltidsservice.

År 2005 kostar i Helsingfors stad en portion varm eller kall mat samt efterrätt 4,70 euro. Därtill kommer en distributionskostnad på 1,50 euro per distributionstillfälle.

I en på Social- och hälsovårdsministeriets uppdrag genomförd utredning år 2005 har bl.a. föreslagits att sådana arbetsuppgifter som hittills har åtskilts som stödtjänster ska omfattas av samma avgiftsregler som annan hemservice, dock inte bl.a. måltidsservice.

Enligt 4 § lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/92) kan en kommun ordna de uppgifter som hör till social- och hälsovården genom att sköta verksamheten själv, genom avtal tillsammans med en annan kommun eller andra kommuner, genom att vara medlem i en samkommun som sköter verksamheten, genom att anskaffa service från staten, en annan kommun, en samkommun eller någon annan offentlig eller privat serviceproducent, eller genom att serviceanvändaren ges en servicesedel, med vilken kommunen förbinder sig att, upp till det värde som fastställts för sedel enligt kommunens beslut, betala de tjänster som serviceanvändaren köper av en privat serviceproducent som kommunen godkännt. Systemet med servicesedel trädde i kraft den 1 januari 2004 och regleras närmare i socialvårdslagen. Systemet innebär att en kommun, som beslutat att använda detta, godkänner producenter av socialvårdsservice vars tjänster får köpas med kommunens servicesedel. Detta kan ske antingen genom anbudstävlan inom ramen för lagen om offentlig upphandling eller genom att utan sådan konkurrensutsättning godkänna alla serviceproducenter som uppfyller kriterierna för godkännande. Kommunen kan sedan, grundat på en bedömning av den enskildes servicebehov, ge den enskilde en servicesedel med visst värde för att anskaffa hemservice. Serviceproducenten fakturerar kommunen och klienten betalar som en "självriskandel" skillnaden mellan sedelns värde och tjänstens pris till serviceproducenten.

Om en kommun ordnar service som köpta tjänster, ska den som använder servicen betala samma avgifter och ersättningar som när motsvarande service ordnas av kommunen. Om tjänster ordnas med hjälp av servicesedel får klientavgift inte tas ut hos den som använder tjänsten. Den självriskandel som serviceanvändaren ska

betala får inte överstiga den klientavgift som kommunen kunde ta ut för sina egna tjänster, om inte något annat bestäms särskilt om fastställandet av servicesedelns värde. När självriskandelens storlek bestäms beaktas också det som i klientavgiftslagen föreskrivs om efterskänkande eller nedsättning av avgift (12 § klientavgiftslagen).

### 3.5.3 Norge

Enligt 2 kap. 1 § lov 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) är kommunen ansvarig för alla uppgifter inom socialtjänsten enligt lagen som inte lagts på något statligt organ. De sociala tjänsterna ska bl.a. omfatta praktiskt bistånd samt plats på institution eller boende med heldygnsomsorg till dem som har särskilt hjälpbehov på grund av sjukdom, funktionshinder, ålder eller av andra orsaker. Den som inte kan dra försorg om sig själv eller som är helt beroende av praktisk eller personlig hjälp för att klara vardagslivets göromål har efter individuell bedömning rätt till sådan hjälp (4 kap. 2–3 §§).

Praktiskt bistånd är en gemensam beteckning för hemhjälp och annan hjälpverksamhet för bl.a. äldre och funktionshindrade. Typiska hemhjälpstjänster är t.ex. städning, tvätt, matlagning och annat praktiskt hushållsarbete som snöskottning och vedhugning. Hemhjälpen omfattar också annan praktisk hjälp till den enskilde som t.ex. hjälp med inköp och bank- och postärenden. Hemhjälpen omfattar även personlig omvårdnad, såsom hjälp att stiga i och ur sängen, personlig hygien, att klä av och på sig, att äta och liknande grundläggande behov.

Kommunerna har det ekonomiska ansvaret för nämnda insatser (11 kap. 1 §), men kan ålägga den som erhåller sådan tjänst att helt eller delvis täcka kostnaderna härför. Sedan den 1 januari 1998 kan dock inte tas betalt av den enskilde för bl.a. personlig omvårdnad (8 kap. 2 § 2 forskrift 4. desember 1992 nr 915 til lov om sosiale tjenester m.v.). För övriga tjänster fastställer kommunen själv regler för betalning. Dock gäller en självkostnadsprincip så att den enskildes vederlag inte får överstiga kommunens egna kostnader för vederbörande tjänst. Självkostnaden beräknas utifrån en genomsnittlig timlön för den tjänst som utförs, med tillägg för sociala kostnader samt för administrationskostnader utgörande 10 procent av timlönen och de sociala kostnaderna. Avgifter kan tas ut endast inom ramen för den enskildes intäkter – inte i dennes förmögenhet

– och på så sätt att den enskilde förbehålls tillräckliga medel för att täcka egna behov (11 kap. 2 § socialtjänsteloven och 8 kap. 3 § forskrift till lov om sosiale tjenester). Härmed avses att den enskilde ska ha en tillfredsställande levnadsstandard, dvs. ha möjlighet att bestrida vanliga utgifter han eller hon har även utöver de helt nödvändiga. Förordningen innehåller också en bestämmelse om avgiftstak för dem med de lägsta inkomsterna, f.n. 150 norska kr per månad om hushållets samlade nettotinkomster understiger två gånger grundbeloppet (f.n. är ett grundbelopp 60 699 norska kr) samt även regler om beräkning av avgiftsunderlag, som kommunerna har att tillämpa när de fastställer sina taxor (8 kap. 4 §).

Tillhandahållande av färdiglagad mat (matombringning) är inte uttryckligt reglerat i socialtjänsteloven och omfattas inte av avgiftsbestämmelserna i förordningen. Kommunerna bestämmer således själva vad de ska ta betalt härför. Avgiftsuttaget för sådan service begränsas dock av självkostnadsprincipen och av att den enskilde ska förbehållas tillräckligt mycket av sina inkomster för att täcka sina personliga behov och sitt ansvar som försörjare (11 kap. 2 § socialtjänsteloven). År 2005 kostar en portion varm mat i Oslo kommun (bydel Bjerke) 52 norska kr.

För institutionsboende, t.ex. ålderdomshem, ska den enskilde betala avgift som täcker kost och logi m.m. beroende på vilka inkomster han eller hon har. Ersättningen får inte överstiga de reella kostnaderna för uppehållet, vilka fastställs för var institution för sig. Av inkomster upp till ett grundbelopp, med avdrag för ett fribelopp på f.n. 6 000 norska kr, kan kommunen ta betalt med upp till 75 procent per år. Av inkomster över ett grundbelopp betalas upp till 85 procent av inkomsterna per år. Någon nominell maxavgift är inte bestämd i författning. Den enskilde ska vidare för eget bruk förbehållas ett belopp motsvarande minst 25 procent av grundbeloppet (3 § forskrift 26. april 1995 nr 392 om vederlag for opphold i institusjon m.v.). Avdrag görs i beräkningsunderlaget för den som har kvarboende make eller maka eller är försörjningsskyldig mot barn. Det pågår i Hälso- och omsorgsdepartementet arbete beträffande likställande av avgiftsreglerna i institutionsboende respektive eget boende.

## 4 Beräkningar och prognos

### 4.1 Hur många gäller det och hur ser gruppen ut?

#### 4.1.1 Något inledande om statistiken

Utredningen har låtit ta fram uppgifter om dem vars förbehållsbelopp inskränks då de betalar kommunala avgifter för färdiglagad mat. Detta dels för att mer detaljerat kunna beskriva problematiken, dels för att beräkna kostnaderna av ett lagförslag.

Underlaget för utredningens arbete har härvid utgjorts av statistiska data insamlade av SCB.

En begränsning i det underliggande materialet är att det i relevanta avseenden saknas tillräckliga uppgifter beträffande yngre personer. Enligt uppgift från SCB har man i senare insamlat material lyckats få ett något större urval i denna grupp, men dessa uppgifter har inte varit tillgängliga för utredningen för bearbetning.

Utgångspunkten har därför varit uppgifter beträffande personer 65 år och äldre. Det är också i denna grupp som de flesta brukarna av aktuella former av social service och omsorg återfinns. Utredningen har låtit göra en specialbearbetning av uppgifter inhämtade av SCB i en undersökning omfattande ursprungligen 20 000 slumpmässigt utvalda individer.<sup>1</sup> Beträffande personer 65 år och äldre skickades ut ett frågeformulär till kommunerna med frågor om personen erhåller insats inom äldre- eller handikappomsorgen och i så fall om och med vilket belopp personen betalar avgift för måltider. Frågorna gällde i ordinärt boende matlåda eller motsvarande som distribueras till personens bostad och i särskilt boende matlåda, måltid i gemensam matsal eller motsvarande. Måltider i korttidsboende och dagverksamhet avsågs inte. Urvalet i utredningens bearbetning är samtliga personer 65 år och äldre bosatta i ordinärt boende eller permanent bosatta i särskilt boende, som har insats inom äldre- eller handikappomsorgen samt betalar matavgift. Uppräknat handlar det

---

<sup>1</sup> SCB, Hushållens ekonomi (HEK) 2003. Uppgifterna har räknats fram till år 2004.

om 115 228 personer (479 i urvalet), varav 47 656 personer i ordinarie boende och 67 572 i särskilt boende. I oktober 2004 erhöll ca 132 000 personer äldre än 65 år hemtjänst i ordinarie boende och ca 105 000 personer äldre än 65 år var permanent bosatta i särskilt boende.

Även beträffande de äldre finns det dock begränsningar i det underliggande materialet. Det är fråga om ett ganska litet statistiskt urval. Ett visst bortfall ligger i att det inte är en hundra procentig svarsfrekvens. Vidare saknas det uppgifter i det underliggande materialet så till vida att kommunerna i sina svar i vissa fall har fyllt i formulären på ett ofullständigt sätt beträffande dem som bor i särskilt boende. I några fall har kommunerna svarat ja på frågan om den enskilde erhåller måltider men inte uppgett någon kostnad samt i vissa fall inte uppgett om den enskilde erhåller måltider eller ej (motsvarande ca 13 000 personer). Det är alltså fråga om ett partiellt bortfall. I vissa fall har kommunerna svarat att den enskilde inte erhåller några måltider (motsvarande ca 12 000 personer), vilket kan gälla personer bosatta i servicehus, där den enskilde ofta sköter sin kosthållning på egen hand.

En osäkerhet i uppgifterna ligger också i antaganden som utredningen har gjort.

#### 4.1.2 Gjorda antaganden

År 2004 var mediankostnaden för ett färdiglagat huvudmål i ordinarie boende 41 kr. Vid samma tid motsvarade den schabloniserade livsmedelskostnaden för ett huvudmål ca 16 kr. Merkostnaden för den som erhöll huvudmålet färdiglagat varje dag motsvarade då ca 750 kr per månad.

Mediankostnaden för helkost i särskilt boende var 2 418 kr och den schabloniserade livsmedelskostnaden var 1 235 kr per månad. Merkostnaden för den som erhöll helkost motsvarade således ca 1 183 kr per månad.

Utifrån respektive avgiftsutrymme (avgiftsgrundande inkomst överstigande stadgat minimibelopp plus boendekostnad) har gruppen med matavgift delats in i intervallen <0 kr, 0–749 kr, 750–1 182 kr samt >1 182 kr.

Utifrån gjorda antaganden skulle följande kunna utläsas:

- I gruppen avgiftsutrymme <0 kr finns de som har ett negativt avgiftsutrymme redan innan någon merkostnad för mat beaktats.

Matavgiften medför således fullt ut att det negativa avgiftsutrymmet ökar och att del av förbehållsbeloppet tas i anspråk. Det rör sig om ca 16 000 personer, dvs. ca 14 procent av samtliga med matavgift.

- I gruppen avgiftsutrymme 0–749 kr finns, såvitt avser såväl ordinarie som särskilt boende, de som om de inte hade haft merkostnad för mat hade haft sitt förbehållsbelopp i behåll, men som på grund av matavgiften får detta inskränkt. Till denna kategori hänförs också, såvitt avser särskilt boende, de i avgiftsutrymmesgruppen 750–1 182 kr. Sammantaget rör det sig om ca 31 000 personer, dvs. ca 27 procent av samtliga med matavgift.
- I gruppen avgiftsutrymme 750–1 182 kr klarar de i ordinarie boende att med sitt förbehållsbelopp i behåll betala matavgift och i gruppen avgiftsutrymme >1 182 kr kan samtliga i såväl ordinarie som särskilt boende betala matavgift utan att denna inkräktar på förbehållsbeloppet. Dessa grupper omfattar ca 68 000 personer, dvs. ca 59 procent av samtliga med matavgift.

För samtliga grupper har tagits fram uppgifter om bl.a. disponibel inkomst<sup>2</sup>, vissa inkomstprövade stöd, boendekostnad, faktisk matavgift och förmögenhet.

Beträffande gjorda antaganden om merkostnad för färdiglagad mat kan följande anmärkas. De genomsnittliga faktiska matavgifterna är genomgående lägre än enligt utredningens antagande. I den sammantagna gruppen med matavgift är avgiften 876 kr per månad i ordinarie boende och 2 057 kr per månad i särskilt boende (jfr antagandet om 1 230 kr respektive 2 418 kr). Förklaringen torde inte stå att finna i avvikelser mellan de använda medianvärdena och medelvärden, då dessa i princip stämmer överens. Vägda medeltal för år 2004 är 40 kr för ett färdiglagat huvudmål respektive 2 381 kr per månad för helkost.<sup>3</sup>

Beträffande ordinarie boende torde den huvudsakliga förklaringen till differensen vara att alla som erhåller färdiglagad mat genom kommunens försorg inte gör det varje dag, vilket har varit utgångspunkten för beräkningarna. Beträffande särskilt boende är sannolikt en

---

<sup>2</sup> Disponibel inkomst per konsumtionsenhet; ett inkomstmått som visar summan av alla slags inkomster (inklusive olika bidrag, t.ex. BTP) minus skatter, med hänsyn tagen till hushållets sammansättning (antal personer och deras ålder) och hur detta påverkar hushållets konsumtionsbehov.

<sup>3</sup> Beräkningar gjorda av Socialstyrelsens statistikavdelning. Beträffande ordinarie boende är det ett visst bortfall, då det saknas redovisning för Stockholm, Helsingborg och Uppsala.



förklaring att avgiften i vissa fall satts ned, eftersom genomsnittlig faktisk matavgift är lägst bland dem med avgiftsutrymme <0 kr. En liten inverkan kan det också ha att vissa bosatta i särskilt boende som betalar matavgift enligt kommunernas svar inte har helkost (mot-svarande ca 4 000 personer), men de har inte i beräkningarna skiljts ut från övriga i särskilt boende.

Utifrån framtagna uppgifter ges nedan en beskrivning av de olika grupperna. Mot bakgrund av vad som ovan framförts, är det i det följande underförstått att det inte rör sig om exakta värden och belopp.

#### **4.1.3 Hela gruppen med matavgift**

Av hela gruppen med matavgift är 70 procent kvinnor och 30 procent är män, vilket överensstämmer med könsfördelningen bland samtliga äldre med hemtjänst.

Vad gäller familjetyp är 84 procent ensamboende och 16 procent är sammanboende.

Åldersmässigt är gruppen fördelad enligt följande. 9 000 personer är 65–74 år, 42 000 personer är 75–84 år och 64 000 personer är 85 år eller äldre. 92 procent är alltså äldre än 75 år och 55 procent tillhör den högsta åldersgruppen.

Genomsnittlig disponibel inkomst är 117 748 kr, dvs. 9 810 kr per månad, vilket inte skiljer sig nämnvärt från motsvarande siffra för samtliga äldre med hemtjänst (9 850 kr år 2003). Lägst disponibel inkomst har de i den äldsta åldersgruppen.

Ungefär hälften av personerna har tillgångar överstigande vad som enligt BTP-reglerna är gränsen för fullt BTP. Lika många uppbär BTP.

#### **4.1.4 Gruppen med negativt avgiftsutrymme utan hänsyn tagen till merkostnad för mat**

Som framgått finns det en grupp som saknar avgiftsutrymme redan innan merkostnaden för färdiglagad mat tagits med i beräkningen. Det rör sig om 16 000 personer. Av dessa är 7 000 bosatta i ordinärt boende och 9 000 bosatta i särskilt boende, vilket andelsmässigt överensstämmer ganska väl med förhållandet bland samtliga med matavgift.

Beträffande könsfördelningen i gruppen är andelen kvinnor något högre (80 procent) än bland samtliga med matavgift (70 procent).

Vad gäller den åldersmässiga strukturen ser den ut ungefär som bland samtliga med matavgift; 96 procent är 75 år och äldre och 54 procent tillhör den högsta åldersgruppen.

Genomsnittlig disponibel inkomst för gruppen är 7 410 kr per månad, dvs. betydligt lägre än för samtliga äldre med matavgift (9 810 kr per månad). Genomsnittlig boendekostnad är 4 180 kr per månad.

Genomsnittligt avgiftsutrymme för gruppen är -10 386 kr per år, dvs. före betalning av matavgift går de, utifrån beräknade skäliga levnadskostnader, i snitt back 870 kr per månad.

Möjligheten för personerna i denna grupp att erhålla ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för att betala matavgiften, synes vara relativt låg. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör ålderspensionärer kunna ha sparade medel upp till ett halvt basbelopp utan att det påverkar rätten till ekonomiskt bistånd. Endast 8 procent ligger under denna förmögenhetsgräns. 42 procent i denna grupp uppbär BTP. Många torde dock ha reducerat BTP, då 84 procent har förmögenhet överstigande gränsen för fullt BTP.

#### **4.1.5 Gruppen med negativt avgiftsutrymme på grund av merkostnad för mat**

Utifrån gjorda antaganden skulle alltså de i den här gruppen ha sitt förbehållsbelopp i behåll, om det inte vore för den merkostnad det innebär att genom kommunens försorg erhålla färdiglagad mat. På grund av sitt relativt låga avgiftsutrymme blir de inte fullt ut kompenserade för denna merkostnad genom att förbehållsbeloppet höjs. Det rör sig om 31 000 personer.

Gruppen utgörs av 11 procent av samtliga i ordinärt boende med matavgift och 39 procent av samtliga i särskilt boende med matavgift. Problemet synes alltså procentuellt större i särskilt boende jämfört med i ordinärt boende. Såväl disponibel inkomst som boendekostnad är genomsnittligt ungefär densamma för dem i de olika boendeformerna. Den större andelen i särskilt boende med negativt avgiftsutrymme på grund av merkostnad för mat torde därför bero på att merkostnaden där är högre.

Beträffande könsfördelningen är, liksom i det lägsta avgiftsutrymmesintervallet, andelen kvinnor (82 procent) större än bland samtliga

med matavgift (70 procent), vilket tyder på att problemet är större bland kvinnor än bland män.

Vad gäller den åldersmässiga strukturen är, ungefär i likhet med gruppen samtliga med matavgift, 96 procent 75 år och äldre. Något större andel än bland samtliga med matavgift tillhör den högsta åldersgruppen, 62 procent.

Genomsnittlig disponibel inkomst för gruppen är 8 540 kr per månad och genomsnittlig boendekostnad 3 760 kr per månad. De i denna grupp har således högre genomsnittlig disponibel inkomst och lägre genomsnittlig boendekostnad än de i det lägsta avgiftsutrymmesintervallet.

I denna grupp är det dock en betydligt lägre andel som har förmögenhet. 28 procent saknar tillgångar överstigande ett halvt basbelopp. 36 procent har en förmögenhet överstigande gränsen för fullt BTP och 71 procent uppbär BTP.

#### 4.1.6 Avslutande anmärkningar

Som redogjorts för i avsnitt 2.3 är socialförsäkringssystemet uppbyggt för att garantera att den enskilde får en tillräcklig inkomst för att täcka normala levnadskostnader. Samma bedömning av vad som är att anse som tillräckliga medel ligger till grund för såväl bestämmelserna om SBTP och äldreförsörjningsstöd som för socialtjänstlagens bestämmelser om förbehållsbelopp.

Trots detta finns det som synes omsorgstagare som inte har något avgiftsutrymme även om man bortser från merkostnaden för färdiglagad mat. Utmärkande är att dessa personer i avsevärd utsträckning har en förmögenhet som påverkar möjligheten att få BTP eller storleken av sådant tillägg. Det är också denna grupp som har högst genomsnittlig boendekostnad. Detta är sannolikt betydande faktorer för hur mycket av de löpande inkomsterna som finns kvar efter att boendet är betalt.

I de mellanliggande avgiftsutrymmesintervallen är det mindre vanligt med förmögenhet och BTP synes utgöra en viktig inkomstkälla. Här återfinns personer som i och för sig uppbär tillräckliga inkomster för att kunna täcka vad som anses utgöra normala levnadskostnader. Till följd av merkostnaderna för mat får de dock inte tillräckliga medel över till andra sådana kostnader.

Först i det högsta intervallet är det mindre vanligt med BTP än i gruppen som inte har något avgiftsutrymme.

Liksom könsfördelningen ser ut bland äldreomsorgstagare i allmänhet, är det mer än dubbelt så många kvinnor som män som erhåller just mat genom kommunens försorg. Bland dem som inte har ett tillräckligt avgiftsutrymme för den merkostnad detta som regel innebär, synes andelen kvinnor vara än högre, över 80 procent.

## **4.2 Kostnadsberäkningar**

### **4.2.1 Inledande anmärkningar**

Utifrån ovan framtagna uppgifter har utredningen beräknat kostnaden för att finansiera ett lagförslag om nedsättning av matavgift, såvitt avser merkostnaden, så att den enskildes förbehållsbelopp inte inskränks. Dessa beräkningar är gjorda utan hänsyn till att vissa kommuner redan i dag sätter ned sin matavgift, för att kommuner som inte sätter ned avgiften inte ska missgynnas vid finansiering av förslaget.

Utredningen har tagit sin utgångspunkt i beräknad merkostnad utifrån medianavgifterna. De personer äldre än 65 år i den bakomliggande undersökningen, för vilka det saknas uppgifter om matavgift, har av SCB proportionellt lagts till i underlaget.

Mot bakgrund av vad som ovan sagts beträffande uppgifterna och vad som vidare anförs nedan kan konstateras att det rör sig om grova beräkningar, som kan tjäna som utgångspunkt för vidare beräkningar under den fortsatta beredningen av förslaget.

### **4.2.2 Äldres matavgifter i ordinärt och särskilt boende**

Antagande har gjorts om att samtliga har merkostnad för färdiglagad mat motsvarande mediankostnaden för sådan mat i ordinärt boende (obo) respektive särskilt boende (säbo) minskad med Konsumentverkets schablonkostnad för livsmedel samt om att alla i ordinärt boende erhåller färdiglagad mat varje dag. Uppgifterna för de omsorgstagare som betalar matavgift i sitt permanenta boende ser då ut enligt följande.

**Tabell 4.1 Samtliga äldre än 65 år med insats enligt socialtjänstlagen och matavgift**

Avgifts- utrymme (kr/mån)	Boende- form	Antal personer	Medelvärde disponibel inkomst (kr/år)	Medelvärde avgifts- utrymme (kr/år)	Medelvärde avgifts- utrymme med hänsyn tagen till beräknad merkostnad för mat (kr/år)
<0	obo	7 000	88 000	-10 900	-19 900
	säbo	11 800	91 000	-10 500	-24 700
0-749	obo	5 100	104 000	4 800	-4 200
	säbo	15 000	100 000	4 200	-10 000
750-1182	obo	11 000	105 000	11 500	2 500
	säbo	14 200	105 000	11 900	-2 300
>1182	obo	24 500	123 000	38 000	29 000
	säbo	36 300	146 000	52 700	38 500

Källa: Specialbearbetning av SCB:s FASIT-modell.

En beräkning av intäktsbortfallet för kommunerna för att i samtliga fall sätta ned avgiften för färdiglagad mat då merkostnaden inkräftar på den enskildes förbehållsbelopp kan utifrån uppgifterna i tabellen ovan göras enligt följande.

**Tabell 4.2 Beräknad kostnad för nedsättning av matavgift då denna inkräftar på förbehållsbeloppet**

Avgifts- utrymme (kr/mån)	Boendeform	Antal personer	Medelvärde underskott p.g.a merkostnad för mat (kr/år)	Nedsättning (mkr/år)
<0	obo	7 036	-9 000	63
	säbo	11 784	-14 196	167
0-749	obo	5 086	-4 241	22
	säbo	15 027	-9 994	150
750-1182	säbo	14 188	-2 331	33
<b>Summa:</b>				<b>436</b>

Källa: Specialbearbetning av SCB:s FASIT-modell.

Antalet personer multiplicerat med genomsnittligt underskott på grund av merkostnad för mat ger således en beräknad kostnad för nedsättning av matavgift på 436 miljoner kr per år.

### 4.2.3 Matavgifter i andra fall

#### 4.2.3.1 Yngre funktionshindrade

Som ovan nämns ligger en begränsning i det presenterade materialet i att det endast gäller personer 65 år och äldre.

Beträffande matdistribution till bostaden omfattas även personer yngre än 65 år av en enkät som Svenska Kommunförbundet gjorde våren 2004 då fråga ställdes om hur många som får mat hemsänd. I de 255 kommuner som besvarade frågan fick totalt 52 300 personer hemsänd mat. Svenska Kommunförbundet har mot bakgrund härav gjort uppskattningen att mellan 60 000 och 70 000 personer i landet får mat levererad till bostaden.<sup>4</sup> En ny undersökning kommer att genomföras våren 2006.

Den 1 oktober 2004 var nära 16 400 personer yngre än 65 år bosatta i ordinärt boende beviljade hemtjänst och drygt 5 300 personer yngre än 65 år bodde permanent i särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen. Mot bakgrund av kommunernas redovisade intäkter för mat (se tabell 4:3) kan en grov uppskattning göras av kostnaderna för nedsättning av matavgifter för yngre funktionshindrade. Dessa skulle då motsvara ca 5,5 procent av de i avsnitt 4.2.2 beräknade kostnaderna, dvs. ca 24 miljoner kr per år.

---

<sup>4</sup> Svenska Kommunförbundet, Aktuellt om äldreomsorgen – oktober 2004 s. 24.

**Tabell 4.3 Matkostnader (tkr) inom olika delar av äldre- och handikappomsorgen**

Vård och omsorg (v&o)		Taxor och avgifter Matkostnader m.m.	Andel av totala matkostnader
<b>510</b>	<b>v&amp;o enligt SoL och HSL, totalt</b>	<b>3 205 693</b>	<b>100,0%</b>
5101	därav v&o i obo	1 398 086	43,6%
51011	varav v&o i obo, äldre	1 288 223	40,2%
510111	därav korttidsvård, äldre	153 482	4,8%
510115	hemtjänst, äldre	992 190	31,0%
51012	v&o i obo, funktionshindrade	99 330	3,1%
510121	därav korttidsvård, funktionshindrade	9 564	0,3%
510125	hemtjänst, funktionshindrade	76 639	2,4%
5102	därav v&o i säbo	1 805 729	56,3%
51021	varav v&o i säbo, äldre	1 739 073	54,2%
51022	v&o i säbo, funktionshindrade	75 012	2,3%

Källa: SCB, Räkenskapssammandrag för kommunerna 2004.

#### 4.2.3.2 Korttidsvård

Den 1 oktober 2004 erhöll ca 9 000 personer 65 år och äldre korttidsvård. Motsvarande siffra för personer yngre än 65 år var ca 900. Vad beträffar uppgifter om antal permanent boende i särskilda boendeformer respektive antal personer med korttidsvård, finns en viss risk för att personer har dubbelräknats.

Även kostnaderna för nedsättning av matavgifter för personer i korttidsvård kan uppskattas grovt mot bakgrund av kommunernas redovisade intäkter för mat (se tabell 4:3). Dessa skulle motsvara ca 6 procent av de i avsnitt 4.2.2 beräknade kostnaderna, dvs. ca 26 miljoner kr per år.

#### 4.2.3.3 Dagverksamhet

Den 1 oktober 2004 fick ca 12 500 äldre behovsprövad dagverksamhet (s.k. öppna verksamheter, dvs. verksamheter i vilka personer kan delta utan ett individuellt beslut avses inte). Av dessa var drygt 10 900 personer bosatta i ordinärt boende och drygt 1 500 personer var bosatta i särskilt boende. Vid samma tidpunkt hade drygt 2 900

personer yngre än 65 år, varav 2 699 bosatta i ordinärt boende och 238 bosatta i särskilt boende ett beslut om dagverksamhet enligt socialtjänstlagen. Den som deltar i dagverksamheten äter som regel sin mat där. I sådan verksamhet lagas mat ofta som en del av verksamheten. Det förekommer dock också att färdiglagad mat tillhandahålls.

#### 4.2.3.4 Servering

Förutom att det inom kommunernas äldre- och handikappomsorg tillhandahålls färdiglagad mat enligt ovan förekommer det att kommunens biståndsbeslut om hjälp avseende mathållning innebär möjlighet att inta färdiglagad mat t.ex. i en servering eller restaurang i anslutning till ett särskilt boende. Statistiska uppgifter saknas om denna grupp, men uppfattningen är att det rör sig om endast ett litet antal personer.

### 4.3 Finansiering av ett förslag

#### 4.3.1 Inledning

Om förslaget kan förväntas leda till kostnadsökningar eller intäktsbortfall för staten eller kommunerna, ska utredningen enligt sitt uppdrag föreslå hur dessa ska finansieras inom ramen för högkostnadsskyddet.

Som framgått av avsnitt 4.2 skulle en förändrad reglering av avgifterna för färdiglagad mat inom äldre- och handikappomsorgen leda till intäktsbortfall för kommunerna.

Utgångspunkten är alltså att detta intäktsbortfall ska finansieras genom en höjning av avgiftstaket i högkostnadsskyddet, dvs. inte genom statligt tillskott av pengar utan genom en omfördelning av kostnaderna mellan omsorgstagarna.

Liksom beträffande kostnadsberäkningarna är beräkningarna avseende finansiering förenade med osäkerhet. Detta beror bl.a. på att uttag av avgift inom äldre- och handikappomsorg sker mot bakgrund av det statliga regelverket i socialtjänstlagen men också mot bakgrund av kommunala beslut fattade på självstyrelsens grund. Vidare ligger en osäkerhetsfaktor i den framtida ekonomiska utvecklingen. Problematiken berörs vidare nedan.



### 4.3.2 Hur många har möjlighet att betala mer?

Den enskilde omsorgstagarens avgiftsutrymme utgörs av skillnaden mellan avgiftsgrundande inkomst och förbehållsbelopp. Om avgiften för hemtjänst m.m. enligt kommunens taxa är högre än den enskildes avgiftsutrymme ska avgiften sättas ned.

För omsorgstagare som har fått sin avgift individuellt nedsatt skulle en höjning av avgiftstaket över huvud taget inte innebära någon förändring. Någon uppgift om hur stor andel av omsorgstagarna som har nedsatt avgift finns inte framtagen.

Då Socialstyrelsen i sin avgiftsenkät år 2005 efterfrågade redovisning av bl.a. antalet omsorgstagare som betalade 0 kr i hemtjänstavgift i september 2004, kunde 152 av de kommuner som besvarade enkäten ta fram statistik i denna del. Knappt 60 procent av det totala antalet omsorgstagare i landet var då bosatta i någon av dessa kommuner. Av svaren framgår att ca 33 procent inte betalade någon avgift alls.<sup>5</sup>

Utifrån gjorda statistiska bearbetningar har Socialstyrelsen konstaterat att mellan 20 och 30 procent av samtliga äldre med hemtjänst har ett negativt avgiftsutrymme.<sup>6</sup> Denna grupp och övriga med ett avgiftsutrymme som ligger under avgiftstaket utgör mellan 60 och 70 procent av de äldre med hemtjänst. En höjning av avgiftstaket skulle således i sig kunna beröra ungefär en tredjedel av samtliga äldre med hemtjänst.

---

<sup>5</sup> Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier s. 23.

<sup>6</sup> Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2005 s. 30 ff, varifrån även övriga uppgifter beträffande dem som har möjlighet att betala mer om avgiftstaket höjs är hämtade. De statistiska beräkningarna utfördes med uppgifter från år 2003. Avgiftsbeslut för yngre funktionshindrade, vilka ligger till grund för uppgifterna om ekonomiska förhållanden för yngre med hemtjänst, har inte kunnat analyseras beträffande personer bosatta i storstäder, varför uppgifterna enligt Socialstyrelsen inte är riksrepresentativa.

**Tabell 4.4 Decilgränser<sup>7</sup> för avgiftsutrymme, kr per månad**

Decilgräns	Kr per månad
1	-861
2	-219
3	275
4	755
5	1 053
6	1 363
7	1 979
8	3 025
9	5 288
10	79 549

Källa: Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2005.

Siffrorna ger en bild av hur många som skulle kunna betala mer om avgiftstaket höjdes. Det är 30 procent av de äldre med hemtjänst som har ett avgiftsutrymme överstigande 1 979 kr per månad och 20 procent som har ett avgiftsutrymme överstigande 3 025 kr per månad. Om taket höjdes till 2 000 kr per månad skulle alltså ungefär 68 000 personer kunna betala mer och om det höjdes till 3 000 kr per månad skulle ungefär 46 000 av dessa kunna betala mer.

Det är ungefär lika många äldre kvinnor som äldre män som skulle kunna betala mer. Det är visserligen antalsmässigt många fler kvinnor än män som är beviljade hemtjänst. Männerna har dock i genomsnitt högre inkomster. De är oftare sammanboende och har därmed lägre förbehållsbelopp och ofta också lägre boendekostnad. Andelen män med hemtjänst som skulle kunna betala mer är därför högre än andelen kvinnor med hemtjänst som skulle kunna betala mer.

De flesta som skulle kunna betala mer vid ett höjt avgiftstak har en disponibel inkomst (median 10 470 kr per månad) som överstiger den genomsnittliga disponibla inkomsten för samtliga äldre med hemtjänst (median 8 970 kr per månad). I denna grupp är det också mer vanligt med förmögenhet än bland samtliga äldre med hemtjänst. Bilden av vem som skulle kunna betala mer är emellertid

<sup>7</sup> Decil = tiondel, Omsorgstagarna delas in i tio lika stora grupper, där de 10 procent med lägst avgiftsutrymme hamnar i decil 1, de med näst lägst avgiftsutrymme i decil 2 osv. ända upp till de 10 procent med högst avgiftsutrymme i decil 10.

inte entydig. Även personer med en låg disponibel inkomst finns med bland dem som beräknas kunna betala mer; 10 procent i denna grupp har en disponibel inkomst som är lägre än 7 920 kr per månad. Att de ändå har möjlighet att betala mer kan bero t.ex. på låg boendekostnad.

Den genomsnittlige yngre med hemtjänst har, enligt avgiftsbeslut som Socialstyrelsen analyserat, ett avgiftsutrymme som uppgår till 1 433 kr (medianen) och 25 procent av de yngre med hemtjänst har ett avgiftsutrymme som medför att de skulle kunna betala 2 688 kr per månad eller mer.

Att det finns ett visst antal personer som har möjlighet att betala maximal hemtjänstavgift, innebär emellertid inte att dessa faktiskt betalar sådan avgift. Enligt Socialstyrelsens ovan nämnda enkätundersökning var det bara 12 procent av omsorgstagarna som betalade högsta avgift för hemtjänst enligt kommunens taxeregler. Samtliga hemtjänsttagares hela avgiftsutrymme tas som regel inte i anspråk i kommunerna. Det vanligaste är att kommunen har en insatsrelaterad taxa eller en kombination av insats- och inkomstrelaterad taxa. Skillnaden mellan andelen personer som skulle kunna erlägga högsta avgift och andelen som gör det har sannolikt sin förklaring i att många omsorgstagare som har ett stort avgiftsutrymme inte har en insats som motsvarar högsta insatsnivå och högsta avgiften i kommunens taxesystem.

Utan annan förändring i kommunernas taxor än förändring av maxavgiften skulle alltså endast en del av dem som har möjlighet att betala mer påverkas.

### 4.3.3 Höjning av avgiftstaket

#### 4.3.3.1 Beräkning av höjning av avgiftstaket

Genom en höjning av det lagstadgade avgiftstaket skulle kommunerna ges möjlighet att kompensera sig för intäktsbortfallet.

På utredningens uppdrag har SCB beräknat hur mycket dagens avgiftstak skulle behöva höjas. Genom en lagändring skulle endast ges förutsättningar för ökat avgiftsuttag. Det skulle sedan vara upp till varje enskild kommun att bestämma hur en sådan möjlighet skulle utnyttjas. Vid beräkningarna har utgångspunkt tagits i de taxekonstruktioner som kommunerna använder i dag. Dessa är i SCB:s modell indelade in i tre huvudtyper: *Fasta taxor*, vilka är konstruerade

så att de anger ett belopp i kronor för hur mycket omsorgstagaren ska betala. Beloppet beror då oftast på inkomst och insatser. En höjning av avgiftstaket kommer inte att medföra någon direkt förändring i dessa kommuner, utan det krävs en ändring av själva taxan. Beträffande *procentuella taxor* finns det två olika varianter. Den ena varianten är att taxan är konstruerad så att avgifterna fastställs som en andel av prisbasbeloppet, där större insatser ger högre avgift med en månatlig maxavgift på en tolfedel av 48 procent av prisbasbeloppet. En höjning av avgiftstaket kommer inte heller i dessa fall att medföra någon direkt förändring i kommunerna, utan det krävs en ändring av själva taxan. Den andra varianten är att taxan är konstruerad så att avgifterna fastställs som en andel av ett visst belopp t.ex. avgiftsutrymmet. En höjning av avgiftstaket skulle i dessa fall få fullt genomslag. *Timtaxor* är konstruerade så att omsorgstagaren betalar per timme hemtjänst han eller hon har. Även i dessa fall skulle en höjning av avgiftstaket få fullt genomslag.

Vid beräkningen har avgiftstaket höjts och har därvid konstaterats hur mycket intäkterna skulle öka i kommuner med en taxa där en sådan höjning får genomslag (taxa, påverkan). Därefter har antagits att övriga kommuner (taxa, ej påverkan) skulle öka sina avgiftsintäkter i samma utsträckning.

Enligt dessa beräkningar skulle man för att finansiera ett kommunalt intäktsbortfall om ca 486 miljoner kr (436 mkr, se avsnitt 4.2.2, x 1,115, uppräknings för intäktsbortfall från yngre funktionshindrade och personer med korttidsvård, se avsnitt 4.2.3) behöva höja avgiftstaket i högkostnadsskyddet från 0,48 till drygt 1,3 gånger prisbasbeloppet per år, dvs. från 1 588 kr per månad till drygt 4 300 kr per månad år 2006.

**Tabell 4.5 Beräknad ökning av avgiftsintäkter, miljoner kr per år, vid höjning av avgiftstaket till mellan 0,6 och 1,3 gånger prisbasbeloppet, prognosår 2006**

Avgiftstak, procent av prisbasbeloppet/år	48	60	70	80	90	100	110	120	130	140
Taxa, ej påverkan	570	612	643	669	690	710	727	740	751	761
Taxa, påverkan	939	1 009	1 059	1 102	1 138	1 170	1 198	1 219	1 237	1 253
Summa	1 509	1 621	1 702	1 771	1 828	1 881	1 925	1 959	1 987	2 014
<b>Intäktsökning (mkr/år)</b>	<b>0</b>	<b>112</b>	<b>193</b>	<b>262</b>	<b>319</b>	<b>371</b>	<b>416</b>	<b>450</b>	<b>478</b>	<b>505</b>

Källa: Specialbearbetning av SCB:s FASIT-modell.

#### 4.3.3.2 Vilka skulle få betala mer?

Mot bakgrund av att det är få som har en kombination av höga inkomster och stora insatser, skulle det krävas en betydande höjning av avgiftstaket för att få in det belopp som ovan bedömts vara erforderligt. Det kan noteras att intäktsökningen avtar för varje ytterligare höjning av avgiftstaket.

En omfördelning av kostnaderna innebär en form av inkomstutjämning mellan de berörda. Äldre- och handikappomsorgstagare är en liten grupp av befolkningen. Endast ca en tredjedel av dessa har möjlighet att betala mer än dagens avgiftstak. De som har möjlighet att betala mer betalar dessutom ofta inte en avgift som motsvarar dagens avgiftstak. I denna grupp finns det nämligen många som har endast ett litet insatsbehov och det är inte huvudsakligen dessa, framförallt män och sammanboende, som skulle betala mer. Om man skapar möjlighet för kommunerna att ta ut högre avgifter av dem som betalar maxavgift i dag, är det i princip de med stora insatser som får betala mer. När större omsorgsbehov uppstår ser situationen ofta annorlunda ut. Det finns då inte betalningsförmåga i samma utsträckning, eftersom det ofta gäller ensamstående personer – framförallt ensamstående kvinnor – som förutom att de har högre förbehållsbelopp även har genomsnittligt lägre inkomster. En höjning av avgiftstaket skulle framförallt innebära omfördelning från kvinnor med högre inkomster till kvinnor med låga inkomster.

#### 4.3.3.3 Gemensamt tak för hemtjänst- och matavgifter

På utredningens uppdrag har SCB även beräknat det finansiella utfallet av att låta kostnaderna för produktion av färdiglagad mat omfattas helt av avgiftsreglerna för hemtjänst, dvs. reglerna om förbehållsbelopp och högkostnadsskydd.

Detta har gjorts utifrån framtagna makrosummor för kommunernas intäkter. Beträffande hemtjänst m.m. har använts framräknade belopp enligt HEK och SCB:s kommunenkät om avgifter och beträffande mat har använts enligt avsnitt 4.1.2 beräknade merkostnader, dvs. 750 kr per månad i ordinärt boende och 1 183 kr per månad i särskilt boende. Vid dessa beräkningar har använts uppgifter endast beträffande äldre och deras merkostnad för mat som tillhandahålls i det permanenta boendet.

**Tabell 4.6 Totala intäkter, miljoner kr per år, av merkostnad för färdiglagad mat samt hemtjänst m.m., prognosår 2006**

	Merkostnad mat	Hemtjänstavgift
Taxa, ej påverkan	592	522
Taxa, påverkan	924	909
Summa	1 516	1 431
<b>Total (mkr/år)</b>	<b>2 947</b>	

Källa: Specialbearbetning av SCB:s FASIT-modell.

Därefter har beräknats en gemensam taxa med förutsättningarna att inte någon del av avgiften får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp och inte heller överstiga avgiftstaket. Av tabellen nedan framgår att avgiftstaket då skulle behöva höjas till drygt 1,6 gånger prisbasbeloppet per år, dvs. från 1 588 kr per månad till drygt 5 293 kr per månad år 2006 för att uppnå samma totala intäkter.

**Tabell 4.7 Utfall vid höjning av avgiftstaket till mellan 0,6 och 1,6 gånger prisbasbeloppet vid gemensam taxa för hemtjänst m.m. och merkostnad för färdiglagad mat, prognosår 2006**

Avgiftstak, procent av prisbasbeloppet/år	48	60	80	100	120	140	160
Taxa, ej påverkan, inklusive merkostnad mat	829	897	975	1 032	1 073	1 102	1 125
Taxa, påverkan, inklusive merkostnad mat	1 324	1 433	1 557	1 648	1 714	1 760	1 797
Summa (mkr/år)	2 153	2 330	2 532	2 680	2 787	2 862	2 922
Andel av totala intäkter	73,1%	79,1%	85,9%	90,9%	94,6%	97,1%	99,2%
<b>Överskott (mkr/år)</b>	<b>-794</b>	<b>-617</b>	<b>-415</b>	<b>-267</b>	<b>-160</b>	<b>-85</b>	<b>-25</b>

Källa: Specialbearbetning av SCB:s FASIT-modell.

Den i avsnitt 4.3.3.1 redovisade beräkningen avser höjning av avgiftstaket endast för att finansiera intäktsbortfallet vid nedsättning av matavgift såvitt avser merkostnaden. Även ovanstående beräkning bygger på sådan nedsättning av matavgift men alltså också på att merkostnaden för mat dessutom skulle innefattas i högkostnads-skyddet. Som framgår av beräkningen skulle detta förutsätta en ytterligare höjning av avgiftstaket.

*En jämförande beräkning*

För att få en tydligare jämförelse mellan alternativen, har samma beräkning som ovan gjorts utan att kommunernas matavgiftsuttag begränsas av ett avgiftstak. Utgångspunkten är då att kommunernas totala intäkter av merkostnad för mat minskar endast med det i avsnitt 4.2.2 beräknade beloppet om 436 miljoner kr per år avseende nedsättning av matavgift (dvs. intäkterna av merkostnad för mat utgör  $1\,516\text{ mkr/år} - 436\text{ mkr/år} = 1\,080\text{ mkr/år}$ ).

**Tabell 4.8 Utfall vid höjning av avgiftstaket till mellan 0,6 och 1,4 gånger prisbasbeloppet för att finansiera intäktsbortfall vid nedsättning av avgift för färdiglagad mat, prognosår 2006**

Avgiftstak, procent av prisbasbeloppet/år	48	60	80	100	120	140
Taxa, ej påverkan	522	562	614	651	679	698
Taxa, påverkan	909	977	1 067	1 133	1 180	1 214
Merkostnad mat	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080
Summa (mkr/år)	2 511	2 619	2 761	2 864	2 939	2 992
Andel av totala intäkter	85,2%	88,9%	93,7%	97,2%	99,7%	101,5%
<b>Överskott (mkr/år)</b>	<b>-436</b>	<b>-328</b>	<b>-186</b>	<b>-83</b>	<b>-8</b>	<b>45</b>

*Källa:* Specialbearbetning av SCB:s FASIT-modell.

Förutom att det kan konstateras att alternativen förutsätter olika hög höjning av avgiftstaket för finansiering, framgår även att skillnaden mellan alternativen är störst vid lägre nivåer på avgiftstaket och att skillnaden avtar med varje ytterligare höjning av detta.

## 4.4 Framtida betalningsförmåga

### 4.4.1 Inledning

I vilken mån personer med hemtjänst kan betala hemtjänstavgift och matavgift påverkas både av deras inkomster och av förbehållsbeloppet. Av uppföljningar av bestämmelserna om avgifter inom äldre- och handikappomsorg vet vi att de äldre som i dag är beviljade hemtjänst har inkomster och utgifter som avviker från vad andra äldre har. De har både lägre inkomster och högre utgifter än andra äldre. Till viss del kan detta förklaras av att äldre med hemtjänst

oftare är ensamboende och därför har högre levnadskostnader per person och att de oftare är kvinnor som saknar ATP-pension och därför har en lägre pensionsinkomst än andra äldre.

Under 1990-talet hade pensionärerna en positiv inkomstutveckling relativt andra åldersgrupper. Prognoser om framtida inkomstutveckling pekar också mot att denna utveckling kommer att fortsätta. En frågeställning som uppkommer är därför hur äldres avgiftsutrymme och möjlighet att betala hemtjänstavgift kan förväntas förändras när äldre får ökade pensionsinkomster. För att belysa detta krävs bl.a. en långtidsprognos för inkomster, skatter, transfereringar och utgifter. I samband med Socialstyrelsens regeringsuppdrag att följa upp bestämmelserna om avgifter inom äldre- och handikappomsorg gjorde Finansdepartementet beräkningar i mikrosimuleringsmodellen SESIM. Följande avsnitt bygger på dessa beräkningar.<sup>8</sup>

#### 4.4.2 Antaganden

Finansdepartementets framskrivning bygger på antaganden i Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19) för utveckling av disponibel inkomst, skatter och transfereringar. Beräkningarna har genomförts med nuvarande avgiftsregler (förbehållsbelopp och avgiftsgrundande inkomst) för att renodla effekten av det ökade avgiftsutrymmet till följd av inkomstökningen. Andelen äldre med äldreomsorg har skattats med ledning av dagens sammansättning avseende bl.a. ålder, kön, civilstånd, nationalitet och pensionsinkomst. Antagandena om äldreomsorg baseras på SCB:s HEK-undersökning för år 1997 och år 1999, avstämt mot Socialstyrelsens offentliga statistik över äldreomsorgen. Eftersom beräkningarna bygger på en mängd olika antaganden blir prognoserna osäkra.

#### 4.4.3 Inkomstutvecklingen för äldre

Antalet personer med hemtjänst som har låga inkomster, under 100 000 kr, förväntas minska mellan åren 2003 och 2025 beroende på att garantipensionen förväntas öka. Antalet personer med inkomster mellan 100 000 och 200 000 kr förväntas också öka. Antalet personer med inkomster över 200 000 kr är få, men förväntas öka något.

---

<sup>8</sup> Socialstyrelsen dnr 00-1838/2002.



Skälet är att inkomsterna ökar reallt och att allt fler omfattas av det nya pensionssystemet.

Mellan åren 2003 och 2025 beräknas inkomsterna för personer med hemtjänst öka ungefär lika mycket som för den övriga befolkningen. Reallt beräknas inkomsterna öka med 24 procent fram t.o.m. år 2015 och med 44 procent fram till år 2025. Personer med hemtjänst har lägre inkomster än personer utan omsorg i samma åldersgrupp, men under perioden fram till år 2025 sker en utjämning av inkomsterna mellan de båda grupperna.

#### 4.4.4 Avgiftsutrymmet beräknas öka

Prognosen visar, som väntat till följd av ökande inkomster, att andelen äldre som inte betalar någon avgift kommer att minska och andelen som kan betala den högsta avgiften kommer att öka. Av alla äldre med äldreomsorg beräknas fördelningen mellan dem som inte kan betala någon avgift alls, dem som kan betala en avgift lägre än avgiftstaket och dem som kan betala den högsta avgiften att förändras. Från nästan lika stora grupper år 2003 ändras fördelningen till att nästan alla kommer att betala avgift och tre av fyra beräknas kunna betala motsvarande dagens högsta avgift givet att inte avgiftsgränsen förändras reallt.

**Tabell 4.9 Andelen personer med äldreomsorg fördelat på olika avgiftsintervall när avgiftsgränserna räknats upp med KPI**

	2003	2015	2025
Ingen avgift	31%	19%	7%
Avgift lägre än 1 572 kr	31%	25%	17%
Avgift 1 572 kr eller högre	38%	55%	76%
<b>Totalt</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Källa:* Socialstyrelsen, Specialbearbetning av Finansdepartementets SESIM-modell.

Antalet äldre som betalar 1 572 kr eller mer fördubblas, medan antalet som inte betalar någon avgift minskar med 75 procent.

**Tabell 4.10 Antalet personer med äldreomsorg år 2003 fördelat på olika avgiftsintervall när avgiftsgränserna räknats upp med KPI**

	2003	2015	2025
Ingen avgift	79 000	-29 000	-60 000
Avgift lägre än 1 572 kr	78 000	-13 000	-29 000
Avgift 1 572 kr eller högre	96 000	+48 000	+128 000
<b>Totalt</b>	<b>254 000</b>	<b>+7 000</b>	<b>+39 000</b>

*Källa:* Socialstyrelsen, Specialbearbetning av Finansdepartementets SESIM-modell.

Sammanfattningsvis visar simuleringen att pensionsinkomsterna för äldre som väntat kommer att öka. Det leder till att nästan alla kommer att kunna betala hemtjänstavgift och att 75 % av de äldre med äldreomsorg (ca 128 000 fler) kan väntas betala högsta avgift.

#### 4.4.5 Påverkan på kommunernas intäkter

Den trendmässiga ökningen av pensionärernas inkomster kan påverka behovet av höjning av taket för att finansiera en obligatorisk nedsättning av avgiften för färdiglagad mat.

Om man utgår från att inkomstökningen för personer med äldreomsorg mellan åren 2003 och 2015 som prognostiseras ovan är linjär, så ökar inkomsterna med 1,8 procent per år *realt*. Denna ökning kan antas leda till lika stor årlig ökning av avgiftsintäkterna för kommunerna.

Vår beräkning av höjningen av avgiftstaket, som görs i 2006 års nivå, kan kompletteras med en beräkning av hur avgiftstaket påverkas om vi i stället t.ex. räknar i 2008 års nivå. För varje år ökar kommunernas avgiftsintäkter med ca 27 miljoner kronor i fasta priser, vilket skulle motsvara en avgiftshöjning med ca 3 procentenheter av prisbasbeloppet vid oförändrade inkomster för personer med äldreomsorg. Om obligatorisk nedsättning av matavgift införs år 2008 skulle alltså behovet av en höjning av avgiftstaket i maxtaxan minska med ca 6 procentenheter av prisbasbeloppet jämfört med kalkylerna i avsnitt 4.3.3.1 och 4.3.3.3.

De ökande inkomsterna för personer med äldreomsorg leder också till ett minskat behov av avgiftsnedsättning över tiden eftersom andelen med negativt avgiftsutrymme minskar. Detta har utredningen dock inte kunnat ta med i kalkylerna.

## 5 Överväganden och förslag

### 5.1 En klargörande reglering införs som syftar till ökad enkelhet och enhetlighet

**Utredningens förslag:** En ny reglering införs i 8 kap. socialtjänstlagen (2001:453) för att tydliggöra i vilka fall avgiften för färdiglagad mat ska sättas ned med hänsyn till den enskildes ekonomiska förhållanden. Genom att bestämmelserna i 8 kap. socialtjänstlagen om avgiftsunderlag och förbehållsbelopp blir tillämpliga, blir nedsättning av matavgiften under vissa förutsättningar obligatorisk för kommunerna.

Vårt uppdrag är enligt direktiven att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg ska kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt än för närvarande. En utgångspunkt för våra förslag ska vara att den enskilde förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov. Vi ska också lämna förslag till de författningsändringar som behövs. Våra förslag ska finansieras inom ramen för socialtjänstlagens högkostnads-skydd för insatser i form av hemtjänst m.m.

Sedan införandet av den s.k. maxtaxan år 2002 har andelen kommuner som jämkar matavgifterna minskat kraftigt. Den huvudsakliga anledningen till det verkar vara den osäkerhet som råder om rättsläget. Är det formellt möjligt att jämkar avgifter för färdiglagad mat eller krävs en uttrycklig författningsreglering? I enkätsvar lyfter många kommuner fram denna osäkerhet. Det framgår att en tydligare reglering efterlyses av många kommuner. Det har hittills inte varit möjligt att hämta ledning från avgöranden i kammarrätt eller i Regeringsrätten. Det yttrande från Lagrådet som redogjorts för i avsnitt 3.4.2.2 har visserligen tolkats så, att det kan ge stöd för jämkning utan ytterligare lagreglering. Socialstyrelsen har givit uttryck för den uppfattningen i ett meddelandeblad i december 2004. Någon

tendens till ökning av andelen kommuner som jämkar sina matavgifter har emellertid inte noterats av vare sig Socialstyrelsen eller Sveriges Kommuner och Landsting så sent som under hösten 2005.

För att uppnå en ökad enkelhet och enhetlighet gör vi mot denna bakgrund bedömningen att det i dagens regelverk måste klargöras i vilken mån nedsättning av de aktuella avgifterna kan eller ska ske.

Detta bör lämpligast ske genom en uttrycklig reglering av frågan i 8 kap. socialtjänstlagen, varigenom bestämmelser i kapitlet görs tillämpliga på avgifter för den färdiglagade maten.

En sådan regel skulle naturligtvis kunna utformas så att den blir frivillig för kommunerna att tillämpa. Även med ett sådant klargörande av möjligheten att sätta ned avgifterna saknas det garantier för att samtliga kommuner skulle införa regler om nedsättning i sina taxor. Vidare jämkar flera kommuner i dag matavgifter, men olika förutsättningar kan gälla. Det förekommer t.ex. att matavgiften sätts ned under förutsättning att del av den enskildes förbehållsbelopp annars tas i anspråk *och* att den enskilde inte har tillgångar överstigande visst belopp, t.ex. ett eller flera prisbasbelopp.

För att garantera en enhetlig tillämpning och att den enskilde alltid ska förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov anser vi att regleringen bör vara obligatorisk för kommunerna att tillämpa. Vårt förslag syftar till att undanröja den oklarhet som hittills gällt både för medborgarna och för dem som beslutar och tillämpar bestämmelserna ute i kommunerna.

## **5.2 Bör merkostnaden för färdiglagad mat omfattas av högkostnadsskyddet?**

Vårt förslag om att införa en ny reglering i socialtjänstlagen om avgiften för färdiglagad mat har föregåtts av överväganden om det är möjligt eller lämpligt att låta maxtaxan inom hemtjänsten omfatta även denna avgift.

Ett av syftena med maxtaxereformen var att uppnå ökad rättvisa mellan omsorgstagare i olika kommuner genom att minska de stora skillnaderna i avgiftsuttag mellan kommunerna. De riktigt stora skillnaderna har också försvunnit härefter.

Hjälp med mattillredning kan ske som hemtjänstinsatser och omfattas då av reglerna om förbehållsbelopp, högsta avgift m.m. Kommunerna har emellertid i mycket stor utsträckning övergått till att tillhandahålla färdiglagad mat och kostnaderna härför kan

den enskilde omsorgstagaren få bära själv fullt ut. Möjligheten till avgiftsuttag för sådan mat är begränsad endast av självkostnadsprincipen och kravet på skälighet. Avgifterna skiljer sig i betydande utsträckning åt mellan kommunerna, vilket delvis kan bero på olika produktionskostnader, men sannolikt i hög utsträckning beror på kommunernas ställningstaganden till subventionering vid antagande av taxa för de olika insatser som erbjuds. För helkost i särskilt boende kunde det år 2005 skilja upp till 2 400 kr per månad, vilket är ett betydande belopp satt i relation till att avgiftstaket i högkostnadsskyddet då var 1 576 kr.

Man kan då fråga sig om inte även nivåskillnaderna mellan kommunernas matavgifter borde jämnas ut, dvs. om inte samma förutsättningar borde gälla för omsorgstagarna oavsett hur kommunen väljer att lägga upp sitt system för att tillhandahålla dem mat. Ett tungt argument för en sådan lösning är enligt utredningens mening att det principiellt sett inte finns skäl att behandla behovet av hjälp med mattillredning annorlunda i avgiftshänseende än andra grundläggande insatsbehov. En sådan lösning skulle också vara i överensstämmelse med regeringens ställningstagande i samband med införandet av maxtaxan, att samtliga insatser av vård-, omsorgs- och servicekaraktär som förekommer inom en kommun oavsett hur de benämns eller enligt vilken taxa de debiteras borde omfattas av bestämmelsen om högsta avgift.

En sådan lösning skulle dessutom medföra en ökad enkelhet i avgiftssystemet. Mycket tyder på att det skiljer mellan kommunerna i vad matavgifterna omfattar och i bedömningen av vad som omfattas av maxtaxan när det gäller olika kostnader kring mat. Dessa olikheter skulle sakna praktisk betydelse, om kostnaderna för produktion av färdiglagad mat fördes in i maxtaxesystemet. Med en lösning innebärande att även kostnaden för produktion av färdiglagad mat omfattas av högkostnadsskyddet skulle man ju åstadkomma att såväl tillredning av sådan mat som de olika momenten kring denna – distribution, uppvärmning och servering – omfattas av ett och samma avgiftssystem, utan att det skulle innebära några negativa konsekvenser för omsorgstagarna. Inte minst ur omsorgstagarnas synvinkel skulle det vara mer lättförståeligt dels om en och samma insats inte föranleder kostnader som hanteras i två skilda avgiftssystem, dels om det grundläggande behovet av mat inte föranleder merkostnader som med betydande belopp överstiger maxavgiften för annan hjälp som tillhandahålls.

Mot en sådan lösning talar att matavgifterna traditionellt har haft en starkare koppling till självkostnaden än avgifter för hemtjänst. Man har i tidigare lagstiftningsärenden tagit ställning för att låta kommunerna hantera matavgifterna inom ramen för den kommunala självstyrelsen och självkostnadsprincipen. Vid en nordisk utblick kan också konstateras att i såväl Danmark, Finland som Norge, vars regelverk innehåller begränsningar av kommunernas möjligheter till avgiftsuttag för hemtjänst och motsvarande, har det i princip helt överlämnats åt kommunerna att inom gällande allmänna ramar för kommunalt avgiftsuttag besluta om avgifter beträffande den färdiglagade mat som tillhandahålls inom äldre- och handikappomsorg.

Överväganden skulle i detta sammanhang vidare behöva göras kring eventuella konsekvenser av att införa en statlig normering av vad kommunerna får ta ut i avgift för färdiglagad mat och beträffande eventuella svårigheter med att i avgiftshänseende koppla sådan tjänst till utnyttjad tid, som merparten av kommunernas taxor bygger på. Någon särskild risk för ”överutnyttjande” vid införande av en högsta avgift anser utredningen inte föreligga, då det är fråga om en biståndsbedömd insats.

Om utredningen lägger ett förslag som leder till intäktsbortfall för kommunerna ska utredningen även föreslå hur detta ska finansieras inom ramen för högkostnadsskyddet. De beräkningar som gjorts och som redovisats i avsnitt 4.3.3.3 tyder på att avgiftstaket skulle behöva höjas till mer än tre gånger dagens högsta avgift om ett gemensamt avgiftstak infördes. Både principiella skäl och kostnadshänsyn talar således mot att inkludera avgiften för färdiglagad mat i maxtaxan. Utredningen har i stället inriktat sig på att åstadkomma en reglering enbart beträffande dem vars förbehållsbelopp inskränks på grund av merkostnaderna för färdiglagad mat. Om det skulle visa sig att kommunernas avgifter för färdiglagad mat ökar kraftigt eller att skillnaderna mellan kommunerna förstärks, kan det enligt vår mening bli aktuellt att på nytt överväga att införa ett gemensamt avgiftstak.

### 5.3 Hemtjänst, livsmedel och färdiglagad mat

**Utredningens bedömning:** Hemtjänstbegreppet behöver klargöras genom förarbetsuttalanden p.g.a. de oklarheter som råder i tillämpningen.

Som redogjorts för i avsnitt 3.3.3 är omfattningen av begreppen hemtjänst och dagverksamhet inte reglerad i lag eller förordning. Mot bakgrund av tidigare gjorda förarbetsuttalanden har utredningen följande utgångspunkter beträffande vad som bör anses gälla i fråga om själva maten samt tillredning och tillhandahållande av denna.

Hjälp med tillredning av mat kan i dag ges som en del av hemtjänsten i såväl ordinärt som särskilt boende (inklusive s.k. korttidsboende). Även distribution, uppvärmning och servering av färdiglagad mat ingår i hemtjänsten. På samma sätt får sådana insatser anses ingå i avgiften för dagverksamhet. Kostnaderna för livsmedel eller redan färdiglagad mat är dock en sådan utgift som den enskilde normalt sett har att bekosta via sitt förbehållsbelopp.

Kommunerna har i ökad utsträckning övergått till att tillhandahålla färdiglagad mat. Med färdiglagad mat avses mat som tillagats i storkök eller i restaurang. Sådan mat kan distribueras till enskilda och det är då främst fråga om personer bosatta i ordinärt boende. Den kan också levereras till särskilda boenden eller till dagverksamheter, där den serveras de boende respektive deltagarna. Ytterligare en variant är att den enskilde går och äter på en servering/restaurang i anslutning till ett servicehus eller äldreboende. För själva den färdiglagade maten kan kommunen ta betalt särskilt, dvs. utan beaktande av reglerna om högsta avgift m.m.

Som en naturlig följd av den här utvecklingen omfattar kommunernas taxor för maten i dag som regel såväl livsmedelskostnader som kostnaderna för tillredning samt i vissa fall också tillhandahållande av maten. Vi anser att principen om att kostnaden för livsmedel bör betalas av den enskilde bör gälla även i fortsättningen. Vårt förslag som reglerar nedsättning av matavgiften omfattar således inte den del av kommunernas avgift, som avser kostnader för livsmedel. Det omfattar inte heller sådana insatser med anknytning till färdiglagad mat som omfattas av hemtjänsten, dvs. distribution, uppvärmning och servering.

## 5.4 Ett nytt begrepp introduceras

**Utredningens förslag:** a) Hemtjänstbegreppet (maxtaxan) ska oförändrat omfatta vissa insatser i anslutning till matservice, såsom distribution, uppvärmning och servering.

b) Livsmedelskostnaderna ska inte omfattas av den nya regleringen i 8 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

c) Ett nytt begrepp införs i 8 kap. socialtjänstlagen, *matservice*, vilket omfattar produktion av färdiglagad mat, dvs. de delar som inte ingår i a eller b ovan.

Mot ovanstående bakgrund har vi i klagörande syfte funnit det motiverat att i socialtjänstlagen införa ett nytt begrepp, *matservice*. Hur utredningen närmare definierar detta begrepp framgår nedan. Inledningsvis kan dock sägas att begreppet hänför sig endast till de fall, då det är fråga om biståndsbedömd insats i ordinarie eller särskilt boende eller i dagverksamhet.

### 5.4.1 Insatser som i dag omfattas av högkostnadsskyddet

Distribution, uppvärmning och servering av färdiglagad mat omfattas i dag av hemtjänsten och av de begränsningar som gäller för möjligheten att ta ut avgift för sådana tjänster. Av avsnitt 5.2 framgår att kostnaderna för produktion av färdiglagad mat/matservice inte ska omfattas av högkostnadsskyddet för hemtjänst m.m. Om man ändå vill uppnå att samtliga kostnader kopplade till färdiglagad mat ska omfattas av ett och samma avgiftssystem, måste avgifter för distribution m.m. plockas ut ur högkostnadsskyddet. De skulle i stället i samband med introduktion av begreppet *matservice* få omfattas av avgiftsreglerna för sådan service.

Som tidigare berörts skiljer sig de faktiska förutsättningarna mellan tillhandahållande av färdiglagad mat i ordinarie boende respektive särskilt boende. I förstnämnda fallet är det fråga om leverans av enstaka måltid eller måltider och i det andra fallet gäller det distribution av mat till en hel grupp. Likaså kan situationen vid eventuell uppvärmning och servering se olika ut. Utredningens utgångspunkt är emellertid att samma avgiftsregler liksom för närvarande bör gälla oavsett boendeform.

Beträffande uppvärmning och servering är det utredningens bedömning att det snarast skulle innebära en komplikation att urskilja



dessa insatser, då de äger rum som ett led i annan service och omvårdnad som den enskilde erhåller inom ramen för hemtjänsten.

Vad gäller distribution av färdiglagad mat i ordinärt boende, vilken utöver livsmedlen är i princip den enda tydliga enskilda komponenten i matavgifterna, hanteras denna olika i kommunerna. I vissa kommuner sköts den av fristående entreprenörer, som antingen kan vara samma som producerar maten eller annan. I andra kommuner sköts den av hemtjänstpersonalen. I avgiftshänseende kan det skilja sig mycket åt mellan kommunerna. Det förekommer t.ex. att kommunen inte tar ut någon distributionsavgift alls utan endast debiterar för den färdiglagade maten, men det förekommer också att distributionsavgiften uppgår till över 500 kr per månad. En variant som används i flera kommuner är att någon avgift för distribution inte tas ut för den som har även annan hemtjänstinsats, men att det för andra tas ut distributionsavgift, vilken bestäms utifrån hemtjänsttaxan. Det låter sig svårigen bedömas hur utvecklingen skulle bli om distributionsavgift utan restriktioner skulle få tas ut av den enskilde, dvs. om kostnaderna för denna lades utanför högkostnadsskyddet.

Med hänsyn till ovanstående och då dagens begränsningar i möjligheten till avgiftsuttag utgör beslutade förmåner för omsorgstagare, har vi kommit till slutsatsen att vi inte bör föreslå några förändringar i det högkostnadsskydd som gäller i dag enligt olika förarbetsuttalanden. Det har inte framkommit att dagens system vållar sådana svårigheter i den praktiska avgiftshanteringen att en sådan förändring ändå bör göras.

Begreppet matservice i vårt förslag omfattar mot denna bakgrund således inte distribution, uppvärmning och servering av mat, som i dag omfattas av högkostnadsskyddet.

#### **5.4.2 Den nya regleringen i socialtjänstlagen bör inte avse livsmedelskostnaden**

Som vi redan berört i avsnitt 4.1 finns det omsorgstagare som har ett negativt avgiftsutrymme redan innan förbehållsbeloppet höjts på grund av merkostnad för färdiglagad mat. Att dessa personer i dag inte alltid har möjlighet att få avgiften för den färdiglagade maten nedsatt, är ett av skälen till att vår utredning tillsatts.

Om matavgiften sätts ned även till den del den avser själva livsmedelskostnaden, får dessa personer en ekonomisk förmån i för-

hållande till andra medborgare. En sådan ordning skulle alltså kunna anses innebära en form av förtäckt bidrag.

Att enskilda inte har medel för normala levnadskostnader ska enligt vår mening i stället tas om hand inom ramen för gällande inkomstsystem. Som framgått har utgångspunkten vid tidigare lagstiftningsarbete kring avgifter inom äldre- och handikappomsorg varit att den enskilde ska betala sin kost själv. Detta bör alltså gälla och obligatorisk nedsättning av avgift för färdiglagad mat bör således inte avse den del av kostnaden som avser själva livsmedlen.

Förutom ovan angivna skäl kan det också ur kvalitetssynpunkt finnas anledning att det tydligt framgår vad som är livsmedelskostnader. För dessa kostnader får kommunen ta ut ersättning av den enskilde i enlighet med självkostnadsprincipen.

Till grund för det i socialtjänstlagen bestämda minimibeloppet, som ingår i förbehållsbeloppet enligt 8 kap. 7 § SoL, ligger Konsumentverkets årliga hushållsbudget. Det är de däri angivna skäliga kostnaderna för livsmedel, som Konsumentverket varje år beräknar mot bakgrund av Livsmedelsverkets näringsberäknade matsedlar, som bestämmer delposten för mat i minimibeloppet. De merkostnader för mat som enligt 8 kap. 8 § SoL ska läggas till minimibeloppet när avgiftsunderlaget räknas fram, utgör mellanskillnaden mellan totalkostnaden för mat som kommunen debiterar och Konsumentverkets schablonberäkning av livsmedelskostnader. Det är således i dagens system denna schablon för kostnaderna för livsmedel som är utgångspunkten för kommunerna vid fastställande av den enskildes avgifter för hemtjänst m.m.

Det beskrivna systemet är väl inarbetat i kommunernas beräkningar av mat- och hemtjänstavgifter och ligger därmed till grund för kommunernas beslut om taxor. Även med en uppdelning av matavgiften i en livsmedelsdel och en del för produktionskostnaderna måste enligt vår bedömning även fortsättningsvis utgångspunkten för kommunens livsmedelskostnader vara Konsumentverkets schablon för livsmedelskostnader. Kostnaderna torde även fortsättningsvis bli relativt likartade i hela landet.

### 5.4.3 Begreppet matservice

Mot bakgrund av vad som ovan anförts ska matservice definieras som: produktion (inköp, tillredning, förpackning m.m.) av färdiglagad mat, dvs. mat som lagas i storkök eller restaurang för att

tillhandahållas vid biståndsbedömd insats via hemtjänsten i ordinärt eller särskilt boende eller i dagverksamhet. Begreppet införs i 8 kap. 2 § SoL som en av de insatser kommunen får ta ut skälig avgift för enligt grunder som kommunen bestämmer.

## 5.5 Förutsättningar för nedsättning av matserviceavgift

**Utredningens förslag:** I 8 kap. 2 och 6 §§ socialtjänstlagen (2001:453) tas uttryckliga bestämmelser om avgift för matservice in. De innebär en skyldighet för kommunerna att sätta ned avgiften för sådan service om avgiften tillsammans med avgifter enligt 8 kap. 5 § socialtjänstlagen uppgår till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel av sitt avgiftsunderlag för sina personliga behov och andra normala levnadskostnader (förbehållsbelopp).

Den i 8 kap. 5 § socialtjänstlagen stadgade högsta avgiften för insatser inom ramen för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård höjs till följd av förslaget.

**Utredningens bedömning:** Finansiering av förslaget om obligatorisk nedsättning av matserviceavgift skulle i dag kräva en höjning av avgiftstaket i maxtaxan till ungefär 2,7 gånger dagens tak. Utredningen bedömer det därför inte vara möjligt att under dagens förhållanden finansiera förslaget inom ramen för högkostnadsskyddet. Det förutsätter åtminstone delvis tillskott i form av annan finansiering.

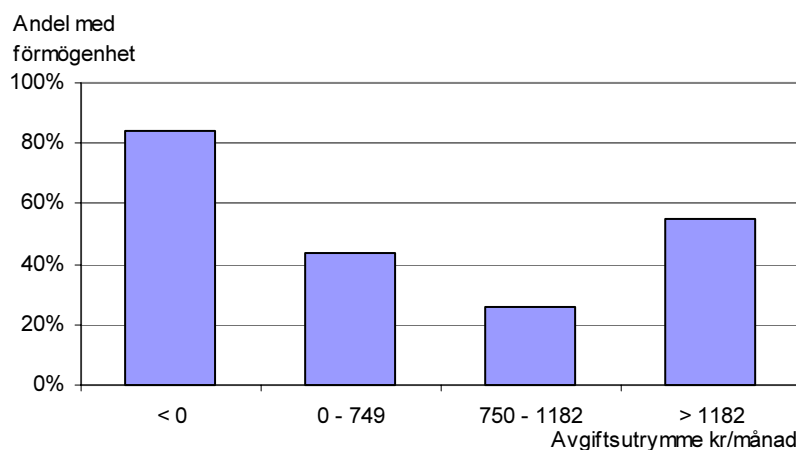
En av utgångspunkterna för utredningen är att den enskilde vid betalning av kommunal avgift för färdiglagad mat ska förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov. Vi har uppfattat direktiven så, att avgiften för färdiglagad mat inte får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp enligt socialtjänstlagen.

Vi konstaterar att det här är fråga om en grupp människor, som har ytterst små möjligheter att påverka sina löpande inkomster. Det handlar också om en utgiftspost som inte är påverkbar; maten är nödvändig för alla och de människor vi talar om är hänvisade till de alternativ och den kostnad som kommunen anger. Vidare handlar det som regel om en utgiftspost som inte är tillfällig. När underskott uppkommer gäller det således inte endast en kortvarig period.

Vår bedömning är därför att en hänvisning till ekonomiskt bistånd inte kan eller bör vara lösningen i normalfallet i dessa situationer.

För många inom gruppen med negativt avgiftsutrymme är ekonomiskt bistånd inte en möjlig lösning av andra skäl. Gemensamt för den grupp som drabbas av merkostnader för färdiglagad mat på sådant sätt att del av deras förbehållsbelopp tas i anspråk, är att de har relativt sett låga inkomster. En omständighet av betydelse, dels för vilka möjligheter de har att betala de aktuella avgifterna trots att de löpande inkomsterna inte räcker till, dels för vilka möjligheter de har att erhålla hjälp inom andra system, är förmögenhetsförhållandena. Ekonomiska tillgångar kan vara en bidragande orsak till att den enskilde får en låg sammanlagd inkomst på grund av helt eller delvis nedsatt BTP. Som vi såg i avsnitt 4.1 är avsaknad av förmögenhet inte en gemensam nämnare för den aktuella gruppen.

**Figur 5.1** Andel äldre med matavgift med förmögenhet överstigande gränsen för fullt BTP (förmögenhet större än 100 000 kr exklusive egen bostad)



*Källa:* Specialbearbetning av SCB:s FASIT-modell.

Ovanstående avser personer äldre än 65 år. Bland personer yngre än 65 år med hemtjänst är det mindre vanligt med förmögenhet.

Som närmare redogjorts för i avsnitt 2.2.5.4 läggs enligt 8 kap. 4 § SoL till grund för beräkning av avgifter för hemtjänst m.m. ett för den enskilde omsorgstagaren framräknat avgiftsunderlag. Med avgiftsunderlag avses den inkomst som den enskilde kan antas

komma att få under de närmaste tolv månaderna, fördelad med lika belopp per månad. I huvudsak gäller samma regler för beräkning av avgiftsgrundande inkomst som vid inkomstberäkning för särskilt bostadstillägg för pensionärer enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer (BTPL), dvs. bl.a. läggs BTP till (se avsnitt 2.3.3). Däremot görs inget tillägg till den avgiftsgrundande inkomsten för förmögenhetsinnehav. Som inkomst ska även räknas särskilt bostadstillägg samt bostadsbidrag.

Vid beräkning av det ekonomiska underlaget för socialtjänstavgifter beaktas således inte om den enskilde har ekonomiska tillgångar. För dem som i dag inte kan betala sin matavgift med sina inkomster utesluter även tillgång till ett ganska litet ekonomiskt kapital hjälp i form av ekonomiskt bistånd, eftersom det förutsätts att behovet av hjälp i första hand tillgodoses genom tillgängliga medel. Ekonomiskt bistånd kan i princip bli aktuellt först sedan tillgångarna tagits i anspråk.

Vi har ställt oss frågan om förmögenhetsinnehav bör beaktas vid bestämmande av matserviceavgift.

Som redovisats i kapitel 4 är det av olika anledningar svårt att med säkerhet beräkna det intäktsbortfall som kan uppkomma och finansiering av detta. Enligt de i avsnitten 4.2 och 4.3 redovisade beräkningarna kan emellertid finansiering av en obligatorisk nedsättning av matserviceavgiften för samtliga vars förbehållsbelopp annars inskränks förväntas kräva en höjning av avgiftstaket i maxtaxan till ungefär 2,7 gånger dagens tak. Det skulle således handla om en avsevärd höjning, vilket dels väcker fördelningspolitiska frågor, dels väcker frågor om var gränsen går för vad som är möjligt att ta ut i avgift innan man avstår från att efterfråga tjänsten.

Mot denna bakgrund har utredningen övervägt att begränsa en förändring av regelverket till att ta sikte på dem som kan anses vara i störst behov härav. Om den enskildes förmögenhet skulle tas i beaktande vid en eventuell nedsättning av matserviceavgiften skulle även kostnaderna begränsas. Förutom negativt avgiftsutrymme skulle en ytterligare förutsättning för nedsättning av matserviceavgiften kunna vara att den enskildes förmögenhet inte överstiger den nivå då enligt BTPL tillägg till den bidragsgrundande inkomsten görs för förmögenheten (100 000 kr för den som är ogift och 200 000 kr för makar). Vid en beräkning i enlighet med vad som gjorts i kapitel 4, skulle intäktsbortfallet vid obligatorisk nedsättning av matserviceavgiften i sådana fall kunna finansieras genom en

höjning av avgiftstaket till knappt 0,7 gånger prisbasbeloppet per år, dvs. från 1 588 kr per månad till knappt 2 316 kr per månad år 2006.

Inför maxtaxereformen gjordes i förarbetena avvägningar kring hur frågan om förmögenhet ska bedömas. Regeringen tog då ställning till synpunkter som framförts om att omsorgstagarens förmögenhetsinnehav borde beaktas vid bestämmande av avgiftsunderlaget enligt socialtjänstlagen på samma sätt som inom bostadstilläggsystemet. Regeringen uttalade dock som sin mening att det är fullt rimligt att beakta den stödberättigades förmögenhet i ett bidragssystem, men att den enskildes förmögenhet inte ska påverka avgiftens storlek när det gäller insatser inom de solidariskt finansierade välfärdssystemen, såsom äldre- och handikappomsorg (prop. 2000/01:149 s. 48 f.). Riksdagen beslutade i enlighet härmed.

Vi anser att det inte finns skäl att i det här sammanhanget göra en annan bedömning och gå ifrån de principer som statsmakterna nyligen lagt fast. Vi har också ställt frågan om våra direktiv ger utrymme för ett ändrat ställningstagande som rör de grundläggande principer, som maxtaxan vilar på. Vi konstaterar också att direktivens önskemål om större enkelhet talar mot att införa ett särskilt system för att beräkna avgiftsunderlaget eller för att annars bestämma förutsättningarna för nedsättning av avgift, när det gäller matservice. Detta skulle innebära merarbete för kommunerna och skulle sannolikt inte av omsorgstagarna uppfattas som mer lättförståeligt. Vi anser således att bestämmelserna i 8 kap. socialtjänstlagen ska tillämpas vid beräkning av avgiftsunderlaget även för matserviceavgiften och att enda förutsättningen för nedsättning av matserviceavgift ska vara att den enskildes förbehållsbelopp annars inskränks.

Detta föreslås bli reglerat genom att begreppet matservice införs i 8 kap. 2 § SoL och att det i denna paragraf hänvisas till ytterligare bestämmelser i 8 kap. 3–4 och 6–9 §§. Vidare görs i 8 kap. 6 § SoL ett tillägg beträffande matservice så att avgift för sådan service tillsammans med avgifter enligt 8 kap. 5 § inte får inskränka den enskildes förbehållsbelopp. Mot bakgrund av vad i avsnitt 5.4.2 sagts om livsmedelskostnaderna innebär detta att den enskilde alltid får betala kommunens enligt självkostnadsprincipen fastställda livsmedelskostnad, medan alla produktionskostnader utöver denna ska sättas ned om de inkräktar på hans eller hennes förbehållsbelopp.

Matserviceavgiften ska alltså inte medföra ett förhöjt förbehållsbelopp. Om den del av den enskildes medel som är disponibel för avgiftsuttag inte är tillräckligt stor för att täcka avgiften följer det

av regeln om förbehållsbelopp att kommunen måste sätta ned denna. Betalar den enskilde avgift för såväl hemtjänst som matservice innebär regleringen att avgifterna sammantaget inte får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp.

Med beaktande av vad som ovan sagts om kostnaderna för ett sådant förslag finner emellertid utredningen att förslaget inte är möjligt att finansiera enbart genom inkomstomfördelning inom den lilla grupp som äldre och funktionshindrade med hemtjänst utgör. Det förutsätter åtminstone delvis tillskott i form av annan finansiering. Utredningen lägger därför inte fram något konkret förslag till höjning av nivån på avgiftstaket. De beräkningar som redovisas i vårt betänkande bör kunna tjäna som underlag för fortsatta diskussioner och överväganden i samband med beredning av förslaget.

En viss höjning av avgiftstaket bör under alla förhållanden komma i fråga om förslaget genomförs. Det föranleder en ändring av den i 8 kap. 5 § angivna högsta avgiften för hemtjänst m.m.

Av prognosavsnittet i kapitel 4 framgår att den ekonomiska situationen för pensionärerna genomgår en gradvis förbättring. Denna utveckling förväntas fortsätta och innebära att den grupp äldre som inte kan betala avgift för hemtjänst och mat successivt minskar som en följd av detta. Redan om några år kan situationen därför se annorlunda ut än som den beskrivs i dag i betänkandet. Fler pensionärer som kan betala avgifter upp till avgiftstaket och färre pensionärer som får sina avgifter för hemtjänst och matservice nedsatta påverkar självfallet det beräknade intäktsbortfallet för kommunerna.

## 5.6 Avgift för matservice ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär

**Utredningens förslag:** En kommunal nämnds beslut i frågor som rör avgiftens storlek för matservice i det enskilda fallet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär.

Som redovisats i avsnitt 3.3.5 har kommunernas matavgifter hittills inte vare sig av kammarrätt eller Regeringsrätten tagits upp till prövning. Då talan beträffande avgifterna förts genom förvaltningsbesvär, har konstaterats att besluten om avgift inte fattats enligt

någon av bestämmelserna i 8 kap. 4–9 §§ SoL och därför inte går att pröva med förvaltningsbesvär enligt 16 kap. 3 § SoL. Det har också förekommit att talan har förts mot det enskilda beslutet om matavgift genom laglighetsprövning, men har i visst fall inte heller det befunnits vara en framkomlig väg. Beslutet har ansetts vara av rent verkställande art och som sådant inte överklagbart enligt kommunallagens bestämmelser.

Genom utredningens förslag tydliggörs att kommunen för produktion av färdiglagad mat, s.k. matservice, inom sin äldre- och handikappomsorg enligt socialtjänstlagen får ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Ett avgiftsuttag förutsätter att det finns en av kommunfullmäktige beslutad taxa efter vilken vederbörande nämnd kan debitera avgiften i det enskilda fallet. Själva taxebeslutet kan, om de formella förutsättningarna är uppfyllda, bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Förslaget innebär vidare att de bestämmelser i 8 kap. socialtjänstlagen om avgiftsunderlag och förbehållsbelopp, som gäller vid beräkning av avgift i det enskilda fallet för hemtjänst och dagverksamhet, även ska gälla för beräkning av avgiften för matservice.

I likhet med vad Lagrådet uttalade i sitt yttrande i samband med maxtaxereformen kan detta uttryckas så att den enskilde kommer att ha en ”rätt” att få sin avgift för matservice beräknad på visst sätt och tillämpningen av de ifrågavarande bestämmelserna kan komma att omfatta uppskattningar och bedömningar av skälighets- eller lämplighetsnatur (prop. 2000/01:149 s. 90). Liksom övriga avgiftsbeslut knutna till reglerna om förbehållsbelopp m.m. bör därför beslut om avgift för matservice kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Någon ändring i lagtexten är inte aktuell då hänvisningen i 16 kap. 3 § SoL kommer att omfatta även beslut om avgift för matservice.



## 6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2008.

I fråga om beslut som meddelats före ikraftträdandet men som avser tid därefter, ska bestämmelserna i sin nya lydelse tillämpas med avseende på tiden efter ikraftträdandet.

Förslaget, som berör kommunernas ekonomi, bör träda i kraft vid ett kalenderårsskifte. Den föreslagna tidpunkten för ändringarnas ikraftträdande ger kommunerna tid att se över sina taxor och förbereda genomförandet.

Av allmänna rättsprinciper följer att beträffande avgifter som uppkommer före ikraftträdandet tillämpas bestämmelserna i sin äldre lydelse. Detta innebär bl.a. att beslutad avgift för färdiglagad mat som avser tiden före ikraftträdandet inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär med stöd av bestämmelsen i 16 kap. 3 § SoL.

I fråga om beslut som meddelats före ikraftträdandet men som avser tid därefter, ska bestämmelserna i sin nya lydelse tillämpas med avseende på tiden efter ikraftträdandet.

## 7 Konsekvenser av förslagen

### 7.1 Allmänt om konsekvenser

En utredning är enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skyldig att redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande innebär i en rad olika avseenden. Enligt utredningens mening har förslagen inte betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. I detta kapitel redovisas utredningens bedömningar av förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen, av vilka konsekvenser förslagen kan få ur ett genderperspektiv samt av vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan få.

### 7.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen, som ett instrument för förverkligandet av den svenska folkstyrelsen, är grundlagsfäst i regeringsformens inledande bestämmelse. En viktig del i den kommunala självstyrelsen är den i grundlag reglerade möjligheten för kommunerna att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt. För skötseln av sina uppgifter har kommunerna vidare rätt att ta ut avgifter.

Genom maxtaxereformen infördes bl.a. ett avgiftstak inom hemtjänsten, vilket innebar en begränsning av den kommunala självstyrelsen när det gäller avgifter för sociala tjänster som kommunen tillhandahåller. Kommunernas möjlighet att ta ut avgifter för färdiglagad mat inom äldre- och handikappomsorg enligt socialtjänstlagen har emellertid hittills inte begränsats annat än av de allmänna principerna om att avgiften ska vara skälig och inte överstiga kommunens självkostnad. På grund av osäkerhet bland kommunerna huruvida

matavgifterna med dagens lagstiftning kan sättas ned, har personer med låg inkomst i vissa kommuner inte fått det skydd som avsågs med maxtaxereformen. Detta är bakgrunden till att utredningen tillsattes och att en bestämmelse om obligatorisk nedsättning av matserviceavgiften nu föreslås.

Förslaget kan således ses som en ytterligare mindre inskränkning av kommunernas handlingsutrymme. Mot bakgrund av vikten av att även den som är i behov av kommunala insatser i form av matservice förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov, är detta enligt utredningens bedömning ett godtagbart ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

### **7.3 Konsekvenser för kvinnor och män**

Förslaget får ekonomiska konsekvenser för en mycket begränsad grupp människor i samhället. Förslaget är i sig könsneutralt. Som redovisats i kapitel 4 utgörs dock den grupp som berörs huvudsakligen av kvinnor. Detta gäller såväl dem som genom förslaget kommer att få sin avgift för matservice nedsatt som dem som får betala mer på grund av att avgiftstaket inom äldre- och handikappomsorgen höjs.

### **7.4 Ekonomiska konsekvenser**

#### **7.4.1 Ekonomiska konsekvenser av obligatorisk nedsättning av avgift för matservice**

Utredningen föreslår en regeländring som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter för färdiglagad mat inom äldre- och handikappomsorgen. Som närmare redovisats i kapitel 4 kommer förslaget att leda till minskade intäkter för kommunerna. Enligt direktiven ska sådant intäktsbortfall finansieras inom ramen för högkostnadsskyddet. Utredningens förslag innefattar därför en förändring av kommunernas möjlighet att avgiftsfinansiera äldre- och handikappomsorgen genom en höjning av avgiftstaket för hemtjänst m.m. enligt 8 kap. 5 § SoL. Utredningens bedömningar av vilken nivå det kan bli fråga om har redovisats närmare i kapitel 4. Härvid har inte effekterna för enskilda kommuner studerats.

Utredningen har bedömt att förslaget inte kommer att få några mer betydande dynamiska effekter i form av ökad efterfrågan och

därmed ökade kostnader. Vid beräkningarna har utredningen bl.a. utgått från att samtliga med matservice i ordinärt boende har sådant stöd varje dag även om så ofta inte är fallet. Enligt gjorda beräkningar skulle förslaget med en finansiering inom ramen för högkostnadsskyddet förutsätta att avgiftstaket höjs till ca 2,7 gånger dagens nivå. Mot denna bakgrund gör utredningen, såsom redogjorts för i avsnitt 5.5, bedömningen att det är nödvändigt att överväga även annan finansiering av intäktsbortfallet.

#### **7.4.2 Ekonomiska konsekvenser av möjligheten till förvaltningsbesvär**

Enligt utredningens förslag ska beslut om avgift för matservice i ett enskilt fall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.

Enskilda som ålagts att betala matavgift trots att han eller hon inte haft något avgiftsutrymme och således varit befriad från avgift för övriga insatser har hittills i flera fall begärt prövning i förvaltningsdomstol. Vid tillämpning av de föreslagna reglerna om att avgift för matservice inte får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp kommer liknande situationer för den enskilde inte att uppkomma. Behovet av att genom förvaltningsbesvär få till stånd en prövning av kommunens beslut om avgift för matservice bör därför bli mycket litet.

I den mån överklaganden av beslut om matserviceavgift i andra fall tillkommer, är utredningens bedömning att detta i vart fall inte kommer att öka måltillströmningen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna i sådan utsträckning att behov av ökade resurser uppkommer på grund härav.

## 8 Författningskommentar

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

8 kap.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.4.

I bestämmelsen införs begreppet matservice. Härigenom klargörs att produktion av färdiglagad mat som tillhandahålls efter biståndsbedömning inom kommunernas äldre- och handikappomsorg är en sådan tjänst för vilken kommunen får ta ut avgift enligt grunder som kommunen bestämmer. Detta innebär bl.a. att kommunen får differentiera avgifterna utifrån den enskildes betalningsförmåga.

Med färdiglagad mat avses mat som tillreds i storkök eller i restaurang. Därmed avses således inte mat som tillreds som en del av hemtjänsten i den enskildes hem, vare sig detta är i ordinärt eller särskilt boende, eller som en del av dagverksamheten.

Liksom vad gäller hemtjänstbegreppet föreslås ingen definition i lag av begreppet matservice. Ledning får hämtas från förarbetsuttalanden. Begreppet matservice hänför sig till framställandet av färdiglagad mat. Det omfattar således inte själva livsmedlen utan endast hanteringen av dessa, dvs. inköp, tillredning, förpackning m.m. Matservice omfattar inte heller distributionen, dvs. transport från tillagningsstället till den enskildes boende, dagverksamheten m.m. Beträffande distributionen samt eventuell uppvärmning och servering är detta alltså att se som insatser som omfattas av hemtjänsten respektive dagverksamheten.

Enligt hänvisningen i paragrafen till bestämmelserna i 8 kap. 3–4 och 6–9 §§ ska reglerna avseende prisbasbelopp, avgiftsunderlag, förbehållsbelopp och ändring av avgift gälla även beträffande matserviceavgift. Det spelar inte någon roll om det är kommunen

eller en privat entreprenör som på kommunens uppdrag utför tjänsten. Avgiften ska inte heller påverkas av på vilket sätt som avgiften debiteras den enskilde.

Däremot hänvisas inte till bestämmelserna om högsta avgift i 8 kap. 5 §, utan taket för vad kommunen kan ta ut i avgift för matservice utgörs av kommunens självkostnad.

#### 5 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5.

Ändringen avser en höjning av det högsta månadsbelopp som avgifter för hemtjänst och dagverksamhet tillsammans med avgifter för kommunal hälso- och sjukvård får uppgå till. En sådan höjning torde bli aktuell för att finansiera förslaget i 8 kap. 6 §.

#### 6 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5.

I paragrafen föreskrivs sedan tidigare att avgifter som anges i 5 § inte får 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). De närmare reglerna om beräkningen av avgiftsunderlaget och förbehållsbeloppet finns i 8 kap. 4 och 7–8 §§.

Redan i dag tas i avgiftshänseende hänsyn till merkostnaden för färdiglagad mat som tillhandahålls inom äldre- och handikappomsorgen. Denna merkostnad läggs enligt bestämmelserna i 8 kap. 8 § till det belopp den enskilde ska få förbehålla sig för normala levnadskostnader och ger ett förhöjt förbehållsbelopp, vilket kan leda till att lägre eller ingen avgift för hemtjänst m.m. kan tas ut. För den som saknar tillräckligt avgiftsutrymme innebär emellertid merkostnaden att delar av förbehållsbeloppet måste tas i anspråk för denna kostnad.

Till följd av den föreslagna regleringen får inte heller merkostnaden för matservice inkräkta på förbehållsbeloppet. Matserviceavgiften ska därför inte medföra ett förhöjt förbehållsbelopp. Om den del av den enskildes medel som är disponibel för avgiftsuttag inte är tillräckligt stor för att täcka avgiften följer det av regeln om förbehållsbelopp att kommunen måste sätta ned denna. Betalar den enskilde avgift för såväl hemtjänst som matservice innebär regleringen att avgifterna sammantaget inte får inkräkta på den enskildes förbe-

hållsbelopp. Inom given ram bestämmer varje kommun själv hur avgifterna ska sättas ned. Liksom avgift för hjälp med kosthållningen som utförs som hemtjänstinsats inte får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp får alltså inte heller avgift för hjälp i form av matservice göra det. Själva kosten, livsmedlen, ska den enskilde alltid bekosta själv, oavsett om maten tillreds inom hemtjänsten eller dagverksamheten eller om den tillhandahålls färdiglagad.

Övergångsbestämmelsen

Förslaget har behandlats i kapitel 6.

## **8.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)**

26 §

Paragrafens tredje stycke ändras så att det högsta månadsbelopp som en kommuns avgift för kommunal vård tillsammans med avgift för hemtjänst och dagverksamhet får uppgå till överensstämmer med regleringen av detta i 8 kap. 5 § SoL. Dessutom ändras stycket så att innehållet överensstämmer med innehållet i den ändrade 8 kap. 6 § SoL i fråga om vilka avgifter som sammantagna inte får inkräkta på den enskildes förbehållsbelopp.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Per-Olov Nylander

Utredningens förslag har som jag ser det negativa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

I samband med delningen av direktiven till kommittén yttrade Sveriges Kommuner och Landsting i skrivelse till socialdepartementet bland annat: *Det är förbundets principiella ståndpunkt att lagregler om taxesättning inom kommunal verksamhet i allt väsentligt skall ge ett utrymme för kommunerna som huvudmän att bestämma de individuella avgifterna efter såväl den totala kostnadsbilden som den individuella förbrukningen av olika tjänster. Detta är också huvudregeln inom den kommunala avgiftsrätten. Lika avgift för lika tjänst är utgångspunkten för likställighetsprincipen i 2 kap 2 § kommunallagen när den tillämpas inom avgiftsrätten.*

Vidare anförde förbundet att: *Genom högkostnadsskyddet och förbehållsbeloppet är kommunernas avgiftsutrymme inom äldre- och handikappomsorgen starkt beskuret. Likställighetsprincipen är därmed i praktiken bortskrivnen inom de verksamheter som genom särbestämmelser kringgärdas av ett ekonomiskt skydd. Att lagstiftningsvägen införa ytterligare en ekonomisk parameter i form av avgiftsjämkning för färdiglagad mat innebär en principiellt felaktig väg för framtiden. Äldre och funktionshindrade måste kunna ges pensioner och andra statliga ersättningar som gör att de kommunala avgiftssystemen i väsentlig grad kan grundas på den kommunala likställighetsprincipen i stället för att kringgärdas av flera skikt av avgiftsbegränsande specialbestämmelser. Att det yttersta ekonomiska skyddet utgörs av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen är ett generellt förhållande som också får accepteras inom avgiftsrätten.*

Att ytterligare inskränka kommunernas handlingsutrymme anser jag inte vara godtagbart.

Av gjorda beräkningar framgår att en stor andel av de personer som får ett negativt avgiftsutrymme har tillgångar som helt eller



delvis inskränker möjligheten att få bostadstillägg till pensionärer (BTP). En alternativ lösning kan således vara att ändra BTP reglerna. På så vis står staten som ansvarig, och inte kommunerna, för det permanenta försörjningsstödet.

# Kommittédirektiv



## **Avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg**

**Dir.  
2005:15**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2005.

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare utses med uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg skall kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt. Utredaren skall vid förslaget utformande utgå från att den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov.

### **Bakgrund**

I propositionen Avgifter inom äldre- och handikappomsorg (prop. 2000/01:149) föreslog regeringen att ett högkostnadsskydd för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen skulle införas. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag (bet 2001/02:SoU3, rskr. 2001/02:15). Regleringen har genomförts i två etapper. Den 1 juli 2002 trädde de nya bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) i kraft. I dessa bestämmelser anges bland annat det högsta belopp som kommuner får ta ut i avgift för hemtjänst, dagverksamhet, kommunal hälso- och sjukvård och för sådan bostad som inte omfattas av reglerna i 12 kap. jordabalken (hyreslagen). Bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur kommuner skall beräkna den enskildes avgiftsgrundande inkomst trädde i kraft den 1 januari 2003. Ett syfte med avgiftsreformen var att omsorgstagare med låga pensioner skulle få ett bättre skydd mot höga avgifter. Ett annat syfte var att minska de stora skillnaderna i avgiftsuttag mellan kommunerna. När en avgift fastställs har den enskilde rätt att förbehålla sig, förutom boendekostnaden, ett lägsta belopp (s.k. minimibelopp) av sina egna medel som skall täcka hans eller hennes normala levnadskostnad. Det totala förbehållsbeloppet består alltså av minimibeloppet och boendekostnaden. Minimibeloppet definieras i 8 kap. 7 § socialtjänstlagen

(2001:453) som en andel av prisbasbeloppet. För ensamstående är det 4 249 kr per månad vid 2005 års nivå.

Avgiftssystemet omfattar också ett högkostnadsskydd i form av en högsta avgift som kommunen får ta ut av den enskilde för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende, dagverksamhet och viss kommunal hälso- och sjukvård (1 576 kr i 2005 års nivå) samt en högsta avgift för bostad i särskilt boende (1 642 kr i 2005 års nivå) i de fall boendekostnaden inte skall fastställas som hyra. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera konsekvenser och effekter av reformen när det gäller såväl kommunernas avgiftssystem som effekterna för enskilda omsorgstagare.

### *Kostnader för mat*

Det som påverkar den enskildes kostnader mest, näst efter boendekostnaden, är avgifter för mat. Högkostnadsskyddet för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen omfattar bland annat hemtjänsten i ordinärt och särskilt boende samt dagverksamhet. Inom dessa verksamheter kan det tillhandahållas såväl hjälp med inköp och tillredning av mat som färdiglagad mat, dvs. mat som tillagats i storkök eller restaurang. Av tidigare lagstiftningsärenden framgår vad som skall ingå i hemtjänsten (se t.ex. prop. 1997/98:113 s. 121, prop. 1996/97:124 s.84 ff. och prop. 2000/01:149 s. 23). Bland annat kan serviceuppgifter som hjälp med inköp och tillredning av mat i hemmet samt distribution beviljas som hemtjänstinsats. Det innebär att en enskild som beviljats hemtjänst med sådana serviceuppgifter betalar för dessa inom ramen för hemtjänstavgiften. Utöver avgiften för hemtjänst skall den enskilde betala för råvarorna. Väljer kommunen i stället att tillhandahålla färdiglagad mat ingår distribution och eventuell uppvärmning av maten i hemmet i hemtjänstavgiften. Den enskilde får dock själv betala för den färdiglagade maten enligt den avgift kommunen fastställt med stöd av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Minimibeloppet har beräknats med ledning av uppgifter från Konsumentverkets så kallade hushållsbudget och avser således schabloniserade normalkostnader för personer som är 61 år och äldre och inte enskilda äldres faktiska levnadskostnader. Har äldre fördyrad kost skall kommunen höja nivån på minimibeloppet i skälig omfattning. Om kommunen tillhandahåller färdiglagad mat och om kostnaden ingår antingen i avgiften för hemtjänst eller dagverksamhet eller i

avgiften eller hyran för bostad i särskilt boende kan kommunen sänka den enskildes förbehållsbelopp.

### *Socialstyrelsens rapporter*

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att fram till den 31 mars 2007 följa och utvärdera de nya bestämmelserna om avgifter i socialtjänsten. Den första rapporten från Socialstyrelsen överlämnades till regeringen den 17 mars 2003 (dnr S2003/2799/ST) och bygger på en enkätstudie, en genomgång av frågor om reformen som kommit in till Socialstyrelsen samt en analys av alla länsrätts- och kammarrättsdomar som meddelats under perioden 1 juli–31 december 2002. Rapporten visar att avgiftsreformen i stort fått avsedd verkan och att måluppfyllelsen är god. Som en effekt av avgiftsreformens bestämmelser om förbehållsbelopp och om hur kommunerna skall beräkna den enskildes avgiftsgrundande inkomst har antalet personer som befriats från hemtjänstavgift ökat kraftigt, från 14 till 34 procent.

Före avgiftsreformen var det relativt vanligt att kommunerna tillämpade "helinackorderingsavgift", dvs. omvårdnad, boende och mat ingick i avgiften. De nya bestämmelserna har enligt Socialstyrelsens bedömning inneburit ett kraftigt incitament för att dela upp helinackorderingsavgiften i tre olika poster: hemtjänstavgift, hyra och matavgift. Av förarbetena framgår att kommunen kan välja att lägga in avgiften för färdiglagad mat i hemtjänsttaxan. Kommunen får dock sammanlagt inte ta ut mer i avgift än som motsvarar nivån på högkostnadsskyddet. Tillhandahåller kommunen färdiglagad mat kan kommunen i stället sänka den enskildes minimibelopp med motsvarande beräknade summa för livsmedel i Konsumentverkets hushållsbudget (prop. 2000/01:149, s. 40 f.).

Rapporten pekar på att samtliga kommuner lägger avgiften för färdiglagad mat utanför hemtjänstavgiften, vilket tidigare inte var fallet. Reglerna om höjning av förbehållsbeloppet är gynnande för vissa personer som köper färdiglagad mat från kommunen. För personer med inkomster lägre än nivån på förbehållsbeloppet är dock de nya reglerna sämre än tidigare. Enligt Socialstyrelsens rapport jämkar nästan en tredjedel av kommunerna matavgiften i särskilt boende. Många kommuner som tidigare jämkade avgiften för mat har dock upphört att jämka med motivet att det strider mot kommunallagens (1991:900) likställighetsprincip. Avgiftsbestämmelsen i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen utgör i sig dock inget hinder mot att ha differentie-

rade taxor, tvärtom föreskrivs att kommuner får ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Av praxis på området följer att avgifter får differentieras efter en persons betalningsförmåga förutsatt att differentieringen sker efter objektiva och sakliga grunder och att självkostnadsprincipen inte åsidosätts (RÅ 1970 ref. 11 och RÅ 2001 ref. 71). När det gäller vad som får anses rymmas i skälighetsrekvisitet har regeringen uttalat att avgifterna inte får vara så betungande att den enskilde avstår från att delta i verksamheten (prop. 1993/94:11 s. 50).

Socialstyrelsens rapport från 2004 omfattar två enkäter. Den ena är rikstäckande och avser att belysa de aktuella förhållandena på kommunnivå per den 1 januari 2004. Den andra enkäten avser avgift för sex typhushåll i ett riksrepresentativt urval om 93 kommuner.

Avgifterna för kost (matlåda) i ordinärt boende har i flertalet kommuner legat på samma nivå mellan januari 2003 och januari 2004, eller höjts ungefär motsvarande livsmedelsprisindex. Medianavgiften var 41 kr per måltid, men variationerna var stora och spridningen mellan högsta och lägsta matavgift varierade mellan kommunerna, från ca 20 kr per måltid till drygt 50 kr per måltid.

Medianavgiften för kost i särskilt boende i januari 2004 var 2 418 kr per månad, vilket ger en avgift på ca 80 kr per dygn. Även här var spridningen stor och varierade med ungefär 2 000 kr mellan högsta och lägsta avgift i kommunerna.

Pensionärer med låga inkomster riskerar, när avgiften för mat är betald, att hamna under nivån för försörjningsstödet riksnorm. Riksnormen, som beslutas av riksdagen, används vid bedömning av rätt att få försörjningsstöd, som är tänkt att vara ett kortvarigt bistånd vid tillfälliga inkomstbortfall. Socialstyrelsens uppföljning visar att ungefär hälften av de äldre som berörs inte är berättigade till bostadstillägg för pensionärer eftersom de har en förmögenhet som överstiger 100 000 kr. Att pensionärer med låga inkomster riskerar att få mindre kvar än förbehållsbeloppet beror främst på att avgifterna för mat i flertalet kommuner klart överstiger de livsmedelskostnader som ligger till grund för beräkningen av minimibeloppet. Såväl minimibeloppet som riksnormen utgår från Konsumentverkets hushållsbudget vid beräkningen av skälig kostnad för livsmedel (1 200 kr per månad för år 2005).

I kommunernas kommentarer till Socialstyrelsens undersökning från år 2004, liksom i svaren på vissa av enkätfrågorna, framkommer att det finns oklarheter i lagstiftningen, som också medfört att kommunerna hanterar vissa avgifter olika. Tydligast gäller detta frågan

om avgift för mat är jämkningsbar eller ej, och i så fall vilken del av avgiften som kan jämkas.

### *Lagrådet*

Socialstyrelsen har i Meddelandeblad nr 9/2002 uppmärksammat att lagstiftningen inte ger någon vägledning när det gäller avgifter för mat och att det inte finns någon rättspraxis som klargör om kommunallagens bestämmelser om likställighet hindrar kommunerna från att differentiera matavgiften utifrån den enskildes betalningsförmåga.

I ett lagförslag som regeringen inhämtade Lagrådets yttrande över (dnr S2004/149/ST) föreslogs att om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall får avgiften för färdiglagad mat och annan liknande social tjänst inom äldre- och handikappomsorgen enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen jämkas. Syftet med förslaget var bland annat att i lag reglera kommuners möjligheter att jämka i ett enskilt fall. Lagrådet uttalade att det behov av jämkning som kan finnas hellre borde tillgodoses genom att respektive kommun väljer att bygga ut sina taxebestämmelser med jämkningsregler. Regeringen fann med hänvisning till Lagrådets bedömning ingen anledning att gå vidare med regler om jämkning. Regeringen gör, med hänsyn till Lagrådets yttrande, bedömningen att det redan i dag går att jämka avgifter för färdiglagad mat eftersom det står kommunerna fritt att ta in en jämkningsbestämmelse i sina taxebestämmelser.

Problematiken kring avgiftshanteringens kvarstår dock. Avgiften för färdiglagad mat omfattas av både högkostnadsskyddet (distribution och uppvärmning i hemmet) och av avgiftsbestämmelsen i 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (råvaror och tillagning i storkök). Lagrådet har i sitt yttrande (dnr S2004/149/ST) uttalat att *“det inte genomgående ter sig alldeles enkelt att i praktisk avgiftshantering göra klar åtskillnad mellan vad som ingår i respektive faller utanför hemtjänstbegreppet i situationer då färdiglagad mat tillhandahålls omsorgstagarna genom kommunens försorg”*.

Det är angeläget att den osäkerhet som råder kring beräkning av avgifter för färdiglagad mat undanröjs och att systemet görs mer enhetligt och enklare att hantera.

## Uppdraget

En särskild utredare utses med uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat skall kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt inom kommunernas äldre- och handikappomsorg. Om utredaren finner det möjligt bör beräkningen av avgiften för färdiglagad mat inklusive distribution och uppvärmning omfattas av ett och samma avgiftssystem. Utredaren skall vid förslagens utformning utgå från att den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov.

Utredaren skall också analysera om det finns behov av författningsändringar, och i så fall lägga fram fullständiga förslag till sådana. Utredaren kan även föreslå andra åtgärder.

Utredaren skall i sitt arbete samråda med dem som berörs, t.ex. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren skall också beräkna eventuella ekonomiska konsekvenser av förslaget för den enskilde och för kommunen. Om förslaget kan förväntas leda till kostnadsökningar eller intäktsbortfall för staten eller kommunerna, skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras inom ramen för högkostnadsskyddet.

## Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2005.

(Socialdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om avgifter  
för färdiglagad mat inom kommunernas  
äldre- och handikappomsorg (S 2005:03)**

---

**Dir.  
2005:110**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2005.

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 10 februari 2005 tillkallade vård- och äldreomsorgsministern en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur avgifter för färdiglagad mat inom kommunernas äldre- och handikappomsorg skall kunna hanteras på ett enklare och mer enhetligt sätt. Enligt direktiven (dir. 2005:15) skall utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2005.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2006.

(Socialdepartementet)



# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

DsS 1970:6, Ålderdomshemsavgifter

SOU 1992:50, Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen

SOU 1999:33, Bo tryggt – Betala rätt, Särskilda boendeformer för äldre samt Avgifter för äldre- och handikappomsorg

SOU 2004:68, Sammanhållen hemvård

Prop. 1971:121, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1956:2) om socialhjälp

Prop. 1974:129, Kungl. Maj:ts proposition med förslag om förbättrade folkpensionsförmåner och en lagstadgad sänkning av den allmänna pensionsåldern

Prop. 1977/78:100, Regeringens proposition nr 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1978/79, bilaga 8

Prop. 1979/80:1, Om socialtjänsten

Prop. 1990/91:14, Ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.

Prop. 1990/91:117, Ny kommunallag

Prop. 1992/93:129, om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen

Prop. 1993/94:188, Lokal demokrati

Prop. 1996/97:124, Ändring i socialtjänstlagen

Prop. 1997/98:113, Nationell handlingsplan för äldrepolitiken

Prop. 2000/01:80, Ny socialtjänstlag m.m.

Prop. 2000/01:96, Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension

Prop. 2000/01:136, Äldreförsörjningsstöd

Prop. 2000/01:140, Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl.

Prop. 2000/01:149, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg

Skr 2003/04:172, Jämkning av avgift för färdiglagad mat och andra sociala tjänster

Bet. SoU 1979/80:44, med anledning av dels propositionen 1979/80:1 om socialtjänsten utom såvitt avser vissa följdförfattningar, jämte motioner, dels budgetpropositionen 1979/80:100 i viss del, dels ock propositionen 1979/80:172 om ändrat huvudmannskap för ungdomsvårdsskolor och nykterhetsvårdsanstalter m.m., jämte motioner

Bet. 1992/93:SoU12, Avgifter inom äldre- och handikappomsorgen

Bet. 1996/97:SoU18, Ändring i socialtjänstlagen

Bet. 2001/02:SoU3, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg

Rskr. 2001/02:15

### Litteratur

Bohlin, Alf, Kommunalrättens grunder, fjärde upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2003

Lindquist, Ulf, Kommunala befogenheter, En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis, sjätte upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2005

### Rättsfall

RÅ 1968 ref 30

RÅ 2001 ref 71

Regeringsrätten, mål 280-03, 7439-03, 3862-04 och 3499-03

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2059-03, 2435-03, 2763-03, 2979-03, 4605-03, 4913-03, 4915-03 och 8166-03

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1180-03, 1181-03, 2617-03 och 4030-04

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 661-03, 1781-03 och 3258-03

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2936-02

## Övrigt

- Regeringsbeslut 2002-01-31, Uppdrag att följa upp och utvärdera bestämmelser och regler beträffande avgifter inom äldre- och handikappomsorg, S2002/811/ST
- Socialdepartementets promemoria, Jämkning av avgift för färdiglagad mat m.m. inom äldre- och handikappomsorgen, samt remissyttranden, S2003/5912/ST
- Socialdepartementets lagrådsremiss, Jämkning av avgift för färdiglagad mat och andra sociala tjänster inom äldre- och handikappomsorgen, samt lagrådets yttrande 2004-01-07, S2003/5912/ST och S2004/149/ST
- Socialdepartementets promemoria, Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre, S2005/8833/ST
- Socialstyrelsen, Vad är särskilt i särskilt boende för äldre? En kartläggning, 2001
- Socialstyrelsen, Särskilt boende för äldre under kortare tid, 2002
- Socialstyrelsen, Avgiftsenkät november 2002, Redovisning och jämförelser med tidigare studier
- Socialstyrelsen, Uppdrag att följa upp och utvärdera socialtjänstlagens nya bestämmelser om avgifter för äldre- och handikappomsorg, 2003
- Socialstyrelsen, Avgifter för äldre- och handikappomsorg 2004, Redovisning av två taxeenkäter till kommunerna
- Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2004
- Socialstyrelsen, Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen, 2004
- Socialstyrelsen, Äldre – vård och omsorg år 2004, Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen (Socialtjänststatistiken 2005:2)
- Socialstyrelsen, Funktionshindrade personer år 2004, Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen (Socialtjänststatistiken 2005:3)
- Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik (Socialtjänststatistiken 2005:7)
- Socialstyrelsen, Avgiftsenkät januari 2005, Redovisning och jämförelser med tidigare studier
- Socialstyrelsen, Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Lägesbeskrivning 2005
- Socialstyrelsens allmänna råd om avgifter inom äldre- och handikappomsorg (SOSFS 2002:8)

- Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5)  
Socialstyrelsen, Meddelandeblad nr 9/02  
Socialstyrelsen, Meddelandeblad december 2004  
Socialstyrelsen, Meddelandeblad december 2005  
Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:9) om handikapp-  
ersättning  
Riksförsäkringsverkets vägledning 2003:2, Handikappersättning  
Försäkringskassan, Statistik 2005:3, Bostadstillägg till pensionärer  
m.fl. 1995–2004  
Försäkringskassan, Redovisar 2005:4, Det ekonomiska utfallet inom  
det allmänna pensionssystemet under de senaste 10 åren  
Försäkringskassan, Analyserar 2005:9, Merutgifter i handikapp-  
ersättningen  
Försäkringskassan, Äldreförsörjningsstöd, rapport 2005-07-01, dnr  
97164-2005  
Försäkringskassans statistik beträffande pension,  
<http://statistik.forsakringskassan.se>  
Försäkringskassans statistik beträffande sjukförmåner,  
<http://statistik.forsakringskassan.se>  
Konsumentverket, Skäliga levnadskostnader, Beräkningar av  
Konsumentverket (2004:10)  
Konsumentverket, Koll på pengarna 2006  
Svenska Kommunförbundet, Cirkulär 2001:149  
Svenska Kommunförbundet, Aktuellt om äldreomsorgen – oktober  
2004  
Sveriges Kommuner och Landsting, Cirkulär 2005:115

# Statens offentliga utredningar 2006

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.

# Statens offentliga utredningar 2006

---

## Systematisk förteckning

### **Justitiedepartementet**

---

- Omprövning av medborgarskap. [2]
- Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
- Ny häkteslag. [17]
- Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
- Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
- En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.  
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]

### **Utrikesdepartementet**

---

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]

### **Försvarsdepartementet**

---

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
- Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

### **Socialdepartementet**

---

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
- Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]

### **Finansdepartementet**

---

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
- Spel i en föränderlig värld. [11]
- Tonnageskatt. [20]
- Nya skatteregler för idrotten. [23]

### **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

- Skola & Samhälle. [1]
- Studieavgifter i högskolan. [7]
- Mångfald och räckvidd. [8]
- Ett förnyat programkontor. [10]

### **Näringsdepartementet**

---

- Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. [3]
- Svenska partnerskap – en översikt.  
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [4]
- Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [5]

### **Jordbruksdepartementet**

---

- Djurskydd vid hästavel. [13]
- Samernas sedvanemarkar. [14]