



Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen Ds 2009:18

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delar uppfattningen att Regeringsrättens uttalanden i RÅ 2008 ref 38 beträffande hänsynstagande till enskilds ekonomiska förhållanden vid ansökan om visst bistånd ger anledning till översyn av lagstiftningen men avvisar av nedanstående skäl liggande förslag.
- Omfattning och innehåll av bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL), vilka som får del av sådant bistånd och på vilka grunder är centrala frågor i svensk socialpolitik. Socialdepartementet har hanterat denna fråga som en ”juridisk detalj” vilket SKL är kritiskt till. SKL anser att frågan är av sådan principiell art och innehåller implicit viktiga välfärdspolitiska prioriteringar och ställningstaganden att det är nödvändigt att frågan utreds av en parlamentarisk kommitté.
- Den skrivning som presenteras i Ds 2009:18 s. 36 – 37 ger uttryck för att kommunernas ansvar för missbrukare enligt SoL utökas till att omfatta även spelmissbruk. Om det är regeringens avsikt att jämställa spelmissbruk med missbruk i socialtjänstlagens mening är det nödvändigt att frågan, innan en eventuell lagändring, utreds mer grundligt.
- Departementsskrivelsen har inte uppmärksammat de finansiella problemen i relationen trafikförsäkring och bistånd enligt SoL.

Bakgrund

Regeringsrätten har i RÅ 2008 ref 38 konstaterat att den enskildes ekonomiska förhållanden är av betydelse vid den individuella biståndsbedömningen även när det gäller insatser till äldre människor och människor med funktionsnedsättning. Regeringsrätten konstaterar att de uttalanden regeringen gjort i prop. 2000/01:80 s 95, i avsaknad av stöd i lagtexten, inte kan föranleda någon förändring av huvudprincipen i socialtjänstlagen. Har den enskilde möjligheten att själv tillgodose sina behov, i föreliggande fall anlita en firma för att få sina fönster putsade och gardiner upphängda, föreligger således inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Ing-

enting hindrar dock att en kommun tillhandahåller mer stöd och hjälp i hemmet än vad som följer av reglerna om rätt till bistånd. Enligt 4 kap. 2 § SoL är socialnämnden oförhindrad att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det.

Att lagstiftarens mening varit oklar i fråga om möjligheten att ekonomiskt behovspröva annat bistånd än ekonomiskt har konstaterats av såväl Socialtjänstkommittén (SOU 1993:30) som Regeringsrätten (RÅ 2008 ref 38). I förarbetena till nya socialtjänstlagen (prop. 2000/01:80 s 95) uttalar regeringen att den enskildes ekonomi inte får avgöra om han eller hon ska få de biståndsinsatser som han eller hon har behov av. Äldre och personer med funktionshinder ska enligt vad som uttalas i dessa förarbeten inte behöva få sina biståndsbehov bedömda i relation till sin ekonomi. Det var dåvarande regerings oro över ”den utveckling som har framskymt från en del håll i landet där äldre människor blivit nekade hemtjänst, i främst ordinärt boende men även i särskilt boende, med hänvisning till att han eller hon har tillräckligt med pengar att själv bekosta t.ex. städning” som var orsaken till dessa uttalanden. Socialtjänstlagens bestämmelse om bistånd, som stadgar att rätt till bistånd föreligger först när den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, förändrades dock inte vilket innebär att nuvarande lydelse i princip vilar på samma grund som den tidigare bestämmelsen om rätt till bistånd enligt 6 § i 1980 års socialtjänstlag.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Den nu föreslagna ändringen av 4 kap.1 § SoL innebär att det inte längre kommer att vara möjligt att göra en sådan prövning av den enskildes ekonomi i fråga om bistånd för insatser som regleras i avgiftsbestämmelser i 8 kap. socialtjänstlagen exempelvis hemtjänst. Socialdepartementet anför som skäl för den föreslagna ändringen att ”den rådande allmänna meningen om tolkningen av bestämmelsen, och tillämpningen av den, varit att ekonomisk behovsprövning av en biståndsinsats ska göras endast ifråga om ekonomiskt bistånd. Såväl socialnämnder som domstolar har tillämpat bestämmelsen på detta sätt”. Vidare anför man att Regeringsrättens ställningstagande ”står knappast i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner”. Socialdepartementet menar uppenbarligen att den nu föreslagna lagändringen endast är en smärre justering av 4 kap. 1 § SoL till att få en lydelse som överensstämmer med vad departementet uppfattat vara gällande rätt före Regeringsrättens avgörande.

SKL anser att ovanstående beskrivning av verkligheten måste nyanseras. Då lagstiftarens mening varit oklar har det enligt SKL:s uppfattning under lång tid förekommit att kommuner tagit hänsyn till den ekonomiska situationen vid behovsbedömning i ärenden där den enskilde ansöker om sådana tjänster som även tillhandahålls av det privata näringslivet. SKL är därför tveksamma till beskrivningen att det varit en ”rådande allmän mening” att ekonomiska hänsyn inte får tas vid pröv-

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

SKL:s ställningstagande

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delar uppfattningen att Regeringsrättens uttalanden i RÅ 2008 ref 38 beträffande hänsynstagande till enskilds ekonomiska förhållanden vid ansökan om visst bistånd ger anledning till översyn av lagstiftningen men är kritiska till det sätt frågan nu hanterats. Enligt SKL är det olämpligt att hantera frågan som en enklare ”justering av juridisk karaktär” i en departementsskrivelse. Den föreslagna ändringen av biståndsparagrafen innehåller implicit viktiga välfärdspolitiska prioriteringar och ställningstaganden och det är nödvändigt att frågan utreds av en parlamentarisk kommitté.

Frågan om innehåll och räckvidd av samhällets bistånd måste föregås av en prioriteringsdiskussion

Frågan om vilket bistånd som ges av samhället måste ses i ljuset av samhällsutvecklingen i stort. Nuvarande lydelse av biståndsparagrafen i socialtjänstlagen vilar i princip på 30 år gamla förarbeten. Det i sig behöver inte vara ett problem då en av fördelarna med ramlagskonstruktionen i socialtjänstlagen är att lagstiftningen ger ett visst utrymme för beslutsfattaren att följa med sin tid. Häri ligger också välfärdspolitiska avvägningar avseende vad den enskilde kan förvänta sig av samhället nu och framgent. Vad är rimligt, praktiskt och ekonomiskt möjligt för samhället att tillhandahålla i form av bistånd och tjänster? Är exempelvis gardinupphängning, snöskottning och fönsterputsning sådana tjänster som kommunerna ska tillhandahålla? Även sett mot bakgrund att sådana tjänster finns att tillgå på den öppna marknaden, med skatteavdrag? Eller måste det offentliga uppdraget renodlas till att avse mer omsorgsnära tjänster?

Trots socialtjänstlagens karaktär av ramlagstiftning finns ett starkt inslag av så kallad rättighetslagstiftning. Denna struktur är inte oproblematisk i relation till det kommunala självstyret. SKL menar att utvecklingen går mot en ökad juridifiering av socialtjänsten dvs. att juridiska beslut tar över det som tidigare varit politiska. Frågan om hur stort utrymme som finns för lokala politiska prioriteringar har stor betydelse för utformningen av den så kallade biståndsparagrafen i SoL, varför även denna aspekt måste vägas in i utformningen av denna paragraf.

Enligt SKL:s uppfattning är det nödvändigt att en parlamentarisk utredning bereder frågan om omfattning av samhällets bistånd och vilka som får del av detta och på vilka villkor också med ett långsiktigt perspektiv. Ett flertal långtidsutredningar har konstaterat att Sverige på 2020-talet kommer att få väsentligen högre kostna-

der för den offentliga välfärden. Kostnadsökningarna beror på ett flertal faktorer som demografisk utveckling med allt fler äldre och allmänt högre krav på välfärdstjänsterna. Det är givetvis svårt att göra prognoser med så många osäkra parametrar men det tycks råda konsensus om att Sverige den närmaste tioårsperioden har ett "demografiskt andrum". Att i rådande läge försvåra för privat finansiering nu och i framtiden är inte tillräckligt underbyggt. En sådan förändring måste föregås av en konsekvensutredning där eventuella ekonomiska effekter regleras i enlighet med finansieringsprincipen.

I ett långsiktigt perspektiv måste också hänsyn tas till vilka praktiska möjligheter kommunerna har att tillgodose olika välfärdstjänster då prognoser visar att kommunernas arbetskraftsefterfrågan inom äldre- och handikappomsorg kommer att öka med närmare 70 % procent mellan 2000 och 2050.¹

Synpunkter av detaljkaraktär

Särskilt om spelmissbruk

SKL menar att Socialdepartementet misstolkat betydelsen av Regeringsrättens avgörande i RÅ 2005 ref 51. Domen fastslår att spelmissbruk inte omfattas av socialtjänstlagens definition av missbruk. Kommunerna har därför ingen sådan särskild skyldighet att arbeta förebyggande för denna grupp (jämför 5 kap. 9 § SoL som alltså avser missbrukare av alkohol eller andra beroendeframkallande medel) eller att tillhandahålla behandling för spelmissbrukare. En ansökan om bistånd till spelmissbruksbehandling skall behandlas som en ansökan om ekonomiskt bistånd till sådan behandling. Då det är fråga om ekonomiskt bistånd ska alltid en prövning av den enskildes ekonomi göras. SKL anser att texten i förevarande departementspromemoria s. 36-37 ger intryck av att departementet likställer spelmissbruk med annat missbruk. Av Regeringsrättens dom framgår med all önskvärd tydlighet att socialnämndens ansvar när det gäller missbruk, *inte utan uttrycklig lagändring* kan utsträckas till områden av annan karaktär än missbruk av alkohol, narkotika, flyktiga lösningsmedel och andra beroendeframkallande medel. Om det är regeringens avsikt att jämställa spelmissbruk med missbruk i socialtjänstlagens mening är det nödvändigt att frågan, innan en eventuell lagändring, utreds mer grundligt.

Relationen bistånd enligt SoL och ersättningar från trafikförsäkring

Departementsskrivelsen har inte uppmärksammat de ekonomiska problem som uppstår när personer, som råkat ut för trafikolyckor, beviljas bistånd, t.ex. hemtjänst enligt SoL. Avsikten med den obligatoriska trafikförsäkringen är att denna ska bära kostnaderna för skador i trafiken. Skadas förare eller passagerare i motordrivna fordon som är i trafik utgår trafikskadeersättning enligt 10 § trafik-

¹ Kommunförbundets långtidsutredning, Kommunala framtider, 2002

skadelagen (1975:1410). Genom ersättningen har den enskilde ekonomiska möjligheter att köpa de eventuella tjänster hon eller han pga. en trafikskada kan behöva, t.ex. hemtjänst. Av RÅ 2008 ref. 38 får anses följa att den enskilde därmed kan få sitt behov tillgodosett på annat sätt än genom bistånd enligt socialtjänstlagen. Socialnämnden måste dock även i dessa fall pröva om den enskilde har förmåga att själv ordna med köp av tjänsten eller om nämnden på något sätt behöver bistå den enskilde. Med den föreslagna ändringen av 4 kap. 1 § SoL och nuvarande konstruktion av avgiftsbestämmelserna och den så kallade maxtaxan blir försäkringsbolagen inte skyldiga att betala ut mer till den enskilde än upp till maxtaxans nivå. Den överskjutande kostnaden för biståndet får således kommunerna stå för, vilket gagnar försäkringsbolagen. SKL anser att denna ordning är otillfredsställande och anser att en lagändring i 4 kap. 1 § SoL måste ta hänsyn till hur dessa fall ska behandlas.

Ovan nämnda problem med relationen trafikskadeförsäkring och bistånd enligt SoL är bara ett exempel på frågor som måste lösas. Det kan finnas fler exempel vilket ytterligare understryker att frågan om att en ändring i 4 kap 1 § SoL behöver utredas på ett betydligt grundligare sätt än vad som skett i detta fall.

Ekonomiska konsekvenser

Vid en lagändring som innebär en ny uppgift eller att en frivillig uppgift blir obligatorisk ska finansieringsprincipen tillämpas. Utgångspunkten är att beräkningen och regleringen ska göras "från botten" det vill säga den potentiella kostnadsökningen. Kostnadernas omfattning av den i dag frivilliga verksamheten har ingen betydelse, utan det är de totala kostnaderna som ska regleras. Skälet till att kompensera från botten är att möjligheten för en kommun att när som helst välja att prioritera bort sin frivilliga verksamhet upphör med lagregleringen. Några sådana ekonomiska konsekvenser har inte beräknats i departementsskrivelsen, vilket är en allvarlig brist. SKL utgår från att finansieringsprincipen tillämpas fullt ut.

Om det är regeringens avsikt att jämställa spelmissbruk med socialtjänstlagens definition av missbruk uppstår betydande kostnadsökningar. Några beräkningar av denna kostnadsökning har inte presenterats. SKL utgår från att finansieringsprincipen tillämpas fullt ut.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knape
Ordförande

Reservation lämnades av s- och v- och mp-ledamöterna

RESERVATION

Styrelsen
2009-06-18

Reservation från s-, v- och mp-ledamöterna

Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Socialdemokraterna och Vänsterpartiet reserverar sig mot beredningens beslut.

Det ska inte finnas några som helst tveksamheter om att ekonomiska behovsprövningar inte är tillåtna i de fall där kommunens möjligheter att ta ut en avgift för den begärda insatsen regleras av 8 kap SoL. Regeringsrättens tolkning av lagen riktar sin udd mot hela socialtjänstlagen, detta är allvarligt. En omskrivning av lagen bör göras så att det inte är möjligt att tolka SoL på det sätt som nu har skett. Vi välkomnar en mer tydlig skrivning. Vi stödjer Socialdepartementets förslag.