



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2005-11-09

Socialdepartementet

Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre

Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag som ger kommuner befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

I promemorian föreslås vidare att en kommun får ta ut skäliga avgifter för hushållsnära tjänster enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnader.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Innehåll

1	Förslag till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre.....	3
2	Hjälp i hemmet enligt socialtjänstlagen.....	4
3	Kommunallagen.....	5
4	Speciallagar om befogenheter.....	6
5	Pågående verksamheter med hushållsnära tjänster åt äldre.....	7
6	Överväganden och förslag.....	8
6.1	Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre.....	8
7	Avgifter.....	10
8	Överklagbarhet.....	11
9	Ekonomiska konsekvenser.....	12
10	Författningskommentar.....	14
10.1	Förslag till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre.....	14

**1 Förslag till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla
hushållsnära tjänster åt äldre**

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun får tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

Med hushållsnära tjänster avses tjänster av servicekaraktär i hemmet såsom städning, tvätt och liknande insatser som inte utgör personlig omvårdnad.

2 § För hushållsnära tjänster får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

3 § Denna lag inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2 Hjälp i hemmet enligt socialtjänstlagen

Kommunernas ansvar för äldreomsorg regleras i socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Av 3 kap. 6 § SoL framgår att socialnämnden genom hemtjänst, dagverksamheter och annan liknande socialtjänst bör underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra. Av 5 kap. 5 § SoL följer att äldre människor skall ges det stöd och den hjälp i hemmet samt annan lättåtkomlig service som de behöver. Begreppet hemtjänst omfattar såväl insatser i ordinärt boende som i särskilt boende. Den enskilde kan med stöd av 4 kap. 1 § första stycket SoL ha rätt till bistånd i form av hemtjänst eller bostad i särskilt boende. En grundläggande förutsättning för detta är att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov samt att denne inte heller kan få behoven tillgodosedda på annat sätt. Av 4 kap. 1 § andra stycket SoL följer att den enskilde genom biståndet skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Begreppet hemtjänst är inte definierat i lagtexten. Av tidigare propositioner och betänkanden framgår det vilka typer av insatser som skall ingå i hemtjänsten (prop. 1997/98:113, prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, jfr även prop. 1992/93:129). Hemtjänst innefattar dels uppgifter av servicekaraktär, dels uppgifter som är mer inriktade mot personlig omvårdnad. Med serviceuppgifter avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel, såsom städning och tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post- och bankkontor och hjälp med tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser som behövs för att bryta isolering eller för att den enskilde skall känna sig trygg och säker i det egna hemmet.

Hemtjänst kan utgå som bistånd med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Kommunen har även med stöd av 4 kap. 2 § SoL befogenhet att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl till det. Varje hemtjänstinsats är därmed att se som bistånd antingen enligt 4 kap. 1 § eller enligt 4 kap. 2 § SoL.

Andra bestämmelser om äldre i socialtjänstlagen

I 5 kap. 4–6 §§ SoL finns generella regler om socialtjänstens skyldigheter gentemot äldre. Socialnämnden skall bland annat verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull gemenskap med andra. Vidare skall nämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område. Kommunen skall planera sina insatser för äldre. Kommunen har alltså en skyldighet att i betydande utsträckning inrätta socialtjänstens verksam-

het så att den ger äldre människor möjlighet till att bo och leva självständigt. Äldres behov kräver dock insatser av olika slag. Dessa insatser kan vara av generellt slag som riktar sig till alla äldre. När det gäller stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service är, som framgår av 5 kap. 5 § första stycket SoL, kravet att insatserna ska riktas mot den som behöver stöd och hjälp. Detta tyder på att det inte står i överensstämmelse med den kommunala kompetensen att rikta generella insatser till alla äldre i fråga om stöd och hjälp i hemmet oavsett de enskildas behov av sådana insatser.

3 Kommunallagen

1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900; KL) innehåller bestämmelserna om att Sverige är indelat i kommuner och landsting samt att dessa på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter. Första kapitlet innehåller utöver bestämmelserna om indelningen i kommuner och landsting även en bestämmelse om kommunmedlemskap. Andra kapitlet innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter.

Principer för kompetensbestämning

Som grundprinciper för kommunernas kompetens gäller lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

Enligt den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL får kommuner och landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna allmänna kompetens ger inte en befogenhet till kommuner att ge stöd åt enskilda utan individuell behovsprövning.

Enligt 2 kap. 2 § KL skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att det inte utan stöd av speciallag är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar.

Självkostnadsprincipen kommer till uttryck i 8 kap. 3 c § KL, där det föreskrivs att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.

Förbud mot att ge understöd till enskilda

I regel kan kommuner inte ge understöd till enskilda utan stöd i lag. I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453; SoL) finns såväl en möjlighet som

skyldighet för kommuner att under vissa förutsättningar ge bistånd till bland annat äldre. Med stöd av 4 kap. 2 § kan en kommun ge bistånd till enskilda personer även i de fall dessa inte har rätt härtill enligt 4 kap. 1 § SoL. För att kunna ge bistånd till enskilda utöver vad den enskilde har rätt till krävs att det ska finnas ”skäl för det”. Tillämpningen av såväl 4 kap. 1 § som 4 kap. 2 § SoL förutsätter dock att det finns ett behov hos den enskilde som behöver tillgodoses. Att med stöd av 4 kap. 2 § SoL ge alla enskilda, t.ex. över en viss ålder, stöd och hjälp utan behovsprövning är därför inte möjligt.

Frågan om huruvida det ingår i den kommunala kompetensen att ge ekonomisk hjälp till barnfamiljer utan individuell behovsprövning har prövats av Regeringsrätten (RÅ 1991 ref. 61). Socialtjänstlagen gav inget stöd för generella ekonomiska bidrag och kommunens beslut upphävdes av domstolen som befogenhetsöverskridande. Detta avgörande visar att det krävs särskilt lagstöd för att ge bistånd till enskilda utan individuell biståndsbedömning.

Frågan om hemtjänst utan biståndsbedömning har prövats av Länsrätten i Örebro (dom den 19 mars 2001 i mål nr 966-00). I detta mål upphävdes kommunstyrelsens beslut eftersom verksamheten föll utanför socialtjänstlagen samt att det inte heller fanns någon annan lag som kunde ge stöd för kommunen att ge hemservice generellt utan föregående behovsprövning. Beslutet överskred därför den kommunala kompetensen. Även detta avgörande visar att det behövs särskilt lagstöd för bistånd utan biståndsbedömning, även när insatsen inte är av ekonomisk natur utan i form av hemtjänst.

4 Speciallagar om befogenheter

Det finns ett antal speciallagar som ger kommuner befogenhet att handla utanför den kommunala kompetensen eller som ger förtydligande av vad som är kommunernas kompetens när det råder tveksamhet om den kommunala befogenheten. Exempel på sådan lagstiftning är lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet som möjliggör för kommuner att vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen och lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade som ger kommuner befogenhet att – under vissa givna förutsättningar – driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade. Andra speciallagar om kommunal befogenhet är exempelvis lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, lagen (2002:683) om rätt för kommun att ge stöd till åtgärder i lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället och lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter. Gemensamt för dessa lagar är

att de inte ålägger kommuner att handla på ett viss sätt utan endast ger dem en möjlighet till detta.

5 Pågående verksamheter med hushållsnära tjänster åt äldre

Sedan slutet av 1980-talet har det bedrivits projekt i kommuner med service till äldre utan biståndsprövning. I betänkandet Äldrepolitik för framtiden 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning (SOU 2003:91), bilagedel D redovisas verksamhet med service åt äldre i sex kommuner; Linköping, Helsingborg, Motala, Mark, Malmö och Västerås.

I kommunerna har denna form av servicetjänster i hemmet olika benämningar, såsom boservice, fixartjänster, Fixar-Malte (bl.a. Höganäs, Skövde och Sundbyberg och Fixar-Lisa (Sjöbo) samt "En Martin Timell åt pensionärerna" (Första stadsdelsnämnd i Stockholm). I regel avser de olika systemen för service enbart personer över en viss ålder och i ordinarie boende. Åldrarna varierar från personer över 65 år till över 80 år. Innehållet i servicen varierar från kommun till kommun. Gemensamt för de olika formerna av boservice är att de avser tjänster i den enskildes eget hem relaterade till hans eller hennes boende. Antalet timmar då enskilda kan få boservice varierar från kommun till kommun. Även avgifternas storlek varierar och möjligheterna för de enskilda att få avgifterna nedsatta är olika. I flera kommuner är tjänsterna avgiftsfria. I vissa fall tar kommunen hänsyn till de regler om avgifter för hemtjänst som följer av 8 kap. 3–9 §§ socialtjänstlagen (2001:453). I andra fall beräknas avgifterna utan att bestämmelserna om avgiftsunderlag, högkostnadsskydd och förbehållsbelopp iakttas.

De kommuner som har infört eller planerar att införa boservice utan behovsprövning framför några motiv som är gemensamma. De skäl som kommunerna framför är bl.a. följande.

- Servicetjänster kan ha en förebyggande effekt och påverka hälsa och funktionsförmåga.
- De flesta äldre över en viss ålder behöver hjälp med vissa serviceinsatser.
- Ansökningar om bistånd i form av serviceinsatser beviljas nästan alltid.
- Kommunen gör administrativa vinster genom det minskade antalet behovsbedömningar och beslut om bistånd.
- Den äldre kan uppfatta det som enklare och mindre besvärande att behovet inte behöver utredas.

Det finns inga systematiska uppföljningar och utvärderingar av de lokala försöken vilket medför att det inte finns några säkra uppgifter som beskriver utfall samt konsekvenser och effekter på lokal nivå. Ett pilot-

projektet i Örebro har dokumenterats av Svenska Kommunalarbetareförbundet i två rapporter (2001a och 2001b). Där beskrivs bl.a. att "kunden" i de flesta fall var en ensamstående kvinna med någon form av funktionsnedsättning som begränsade rörligheten. Några hade även hemtjänst men ville komplettera med den subventionerade hemservicen då hemtjänsten inte utförde alla sorters sysslor.

6. Överväganden och förslag

6. 1 Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre

Förslag: Genom stöd i lag får kommuner befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

Skälen för förslaget: Verksamheter där kommunen tillhandahåller hushållsnära tjänster åt äldre bedrivs redan i flera kommuner och andra kommuner överväger att införa sådana tjänster. Varken socialtjänstlagen (2001:453; SoL) eller någon annan lagstiftning medger att kommuner ger stöd åt enskilda utan föregående individuell behovsbedömning (se avsnitt 3). Det är därför lämpligt att ge denna befogenhet till kommunerna.

Bistånd eller hushållstjänst

Även om kommunen erbjuder hushållsnära tjänster till äldre inskränker det inte kommunens skyldighet att tillhandahålla hemtjänst enligt 4 kap. 1 § SoL. Vid en prövning enligt SoL kan det inte anses att behovet är tillgodosett genom att kommunen erbjuder hushållsnära tjänster. Den enskilde har därmed alltid rätt att få en ansökan om hemtjänst prövad som en biståndsansökan. Många kommuner har interna riktlinjer som anger vad som ingår i hemtjänsten. Dessa riktlinjer kan innehålla bestämmelser om hur ofta städning utförs och huruvida vissa insatser överhuvudtaget utförs inom ramen för hemtjänsten. Kommunala riktlinjer åsidosätter inte lag. En kommun kan därför inte avstå från att göra en biståndsbedömning på grund av att en viss insats inte ges som hemtjänstinsats utan endast som hushållstjänst enligt kommunens interna riktlinjer. Sökanden skall alltid kunna få sin ansökan prövad i enlighet med SoL:s biståndsbestämmelse. Anser kommunen att insatsen inte ingår i biståndsbegreppet skall ett formellt avslagsbeslut fattas.

Hushållsnära tjänster

De hushållsnära tjänster som kan bli aktuella är i princip de samma som kan ingå i hemtjänstens uppgifter som är av servicekaraktär (se avsnitt 2). Det är inte möjligt att exakt ange vad som kan utgöra hushållsnära tjänster. Följande tjänster utgör därmed bara exempel på sådana tjänster som kan vara aktuella.

- Städning,
- fönsterputsning,
- tvätt och strykning,
- trädgårdsarbete, snöskottning etc.,
- enklare underhållsarbeten, t.ex. byte av glödlampor, proppar och gardiner,
- säkerhetsförebyggande installationer, exempelvis montering av halkskydd, samt
- olika former av inköp.

I hemtjänstbegreppet enligt socialtjänstlagen ingår, förutom uppgifter av servicekaraktär, även personlig omvårdnad. Sådana insatser bör inte omfattas av den kommunala befogenheten att tillhandahålla hushållsnära tjänster och dessa insatser skall även fortsättningsvis kunna ges endast efter en individuell biståndsbedömning.

Äldre

Det är kommunen som fattar beslut om vilka åldersgrupper som skall erbjudas hushållsnära tjänster. I de verksamheter som i dag bedrivs i olika kommuner varierar åldrarna från 65 år och uppåt. Med äldre avses i vart fall personer över 65 år, men kommunen beslutar vilken åldersgrupp som omfattas. Den föreslagna lagen hindrar inte att olika hushållsnära tjänster erbjuds olika åldersgrupper i kommunen. Exempelvis att fallförebyggande hushållsnära tjänster erbjuds alla över 65 år (montering av halkskydd, byte av glödlampor och liknande) och städning åt alla över 75 år.

Likställighetsprincipen

Den kommun som väljer att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre skall beakta likställighetsprincipen. Det innebär att alla kommuninvånare över en viss ålder skall kunna få hushållsnära tjänster utförda på samma villkor oavsett var i kommunen personen är bosatt. Därmed är det inte möjligt för vissa stadsdelar inom en kommun att erbjuda hushållsnära tjänster utan föregående biståndsprövning om inte alla stadsdelar erbjuder den servicen.

Utförare av tjänsten

Hemtjänst bedrivs i dag av kommuner i egen regi och i privat regi. Den hemtjänst som bedrivs i privat regi utförs på entreprenad, d.v.s. kommunen har tecknat avtal med en entreprenör eller i form av kundval, vilket innebär att den äldre fått en check eller ett värdebevis som kan användas hos en av kommunen godkänd utförare. Även när det gäller hushållsnära tjänster utan biståndsbedömning bör kommunen kunna välja utförare, d.v.s. i egen regi, entreprenad eller kundval. De senare lösningarna förutsätter dock att kommunen tillämpar bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) reglerar i princip uttömmande den offentliga upphandlingen. Det innebär att för det fall en kommun vill låta någon annan än kommunen utföra servicetjänster i hemmet åt äldre skall tjänsterna upphandlas enligt reglerna i LOU. Enligt 1 kap. 4 § LOU skall upphandlingen göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt.

Social service i form av personliga omsorgstjänster, socialt stöd och sällskap samt tvätt och matlagning som utförs i hemmet tillhör den tjänstekategori som i LOU benämns "Hälso- och sjukvård samt socialtjänst" (bilaga till LOU, avd B). Andra servicetjänster såsom städning, fönsterputs och enklare underhållsarbeten tillhör tjänstekategorier som anges i avdelning A. Vid upphandling av servicetjänster styrs upphandlingsformen av en kombination av vilken eller vilka kategorier tjänster som upphandlingen avser samt av upphandlingens värde. Upphandlingar av servicetjänster ska ske enligt bestämmelserna i 6 kap. LOU om det totala värdet av ingående A-tjänster bedöms vara lägre än det totala värdet av ingående B-tjänster. Om värdet av ingående A-tjänster bedöms vara lägre än värdet av ingående B-tjänster och det totala värdet bedöms överstiga ett värde som f.n. är drygt 1 700 000 kronor (tröskelvärde) ska upphandlingen ske enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU. En upphandling av servicetjänster kan syfta antingen till ramavtal med en leverantör för ett specifikt uppdrag – t.ex. inom ett visst geografiskt område – eller till ramavtal med flera leverantörer för avrop i en kundvalsmodell. För avrop från ramavtal med flera leverantörer ska finnas en fastställd ordning som är baserad på den rangordning av leverantörer som skett vid anbudsutvärderingen.

LOU innehåller inga specifika regler för upphandling av tjänster som avropas i en s.k. kundvalsmodell. Frågan om kundval och upphandling behandlades av den statliga Upphandlingskommittén. I sitt slutbetänkande Mera värde för pengarna (SOU 2001:31) konstaterade kommittén att kundvalssystem inte passar in i upphandlingslagstiftningens normsystem. Denna fråga borde därför utredas i särskild ordning. I propositionen Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m. (prop. 2001/02:142) anförde regeringen att den delade kommitténs uppfattning i denna fråga. Någon utredning har ännu inte tillsatts.

7 Avgifter

Förslag: För hushållsnära tjänster får kommunen ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

Skälen för förslaget: I socialtjänstlagen (2001:453; SoL) regleras kommunens rätt att ta ut avgifter för bl.a. insatser inom äldreomsorgen (8 kap. 3–9 §§ SoL). Kommunen får ta ut inkomstprövade avgifter för

hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård av den enskilde. Reglerna anger vidare hur den äldres inkomster (avgiftsunderlag) ska beräknas, nivån på förbehållsbeloppet (minimibelopp samt faktisk boendekostnad) som den enskilde har rätt till innan avgift för hemtjänst får tas ut.

När det gäller hushållsnära tjänster åt äldre föreslås att kommuner får en behörighet att ta ut avgifter, men ingen skyldighet. För det fall en kommun tar ut avgifter skall de vara skäliga och inte överstiga kommunens självkostnad för tjänsten. Det innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaden för de tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Med självkostnad avses det totala avgiftsuttaget för verksamheten med hushållsnära tjänster. Kostnaderna i det enskilda fallet saknar betydelse. I likhet med avgifter för hemtjänst får kommunen differentiera avgifterna utifrån den enskildes betalningsförmåga.

För det fall kommunen tar ut avgifter för hushållsnära tjänster som inte är individuellt behovsprövade är tjänsten med stor sannolikhet skattepliktig enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Det är dock slutligt en fråga för rättstillämpningen. Om kommunen är skyldig att redovisa mervärdesskatt för tillhandahållandet, utgör den utgående skatt som kommunen skall betala en del av den beräknade självkostnaden för kommunen. Den totala avgift som kommunen högst får tas ut av varje enskild person är således ett belopp motsvarande självkostnaden inklusive den eventuella utgående skatt som kommunen skall betala. Frågan om eventuell mervärdesskatteplikt på icke behovsprövade tjänster åt äldre redovisas utförligt i betänkandet Äldrepolitik för framtiden 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning (SOU 2003:91), bilagedel D.

8 Överklagbarhet

Bedömning: Särskilda bestämmelser om överklagande av beslut om hushållsnära tjänster åt äldre och beslut om avgifter för dessa tjänster bör inte införas.

Skälen för bedömningen: Den föreslagna lagen innehåller endast en befogenhet för kommuner att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre och således ingen rättighet för äldre att få hushållsnära tjänster utförda utan föregående biståndsbeslut. Det saknas därför anledning att införa särskilda bestämmelser som ger den enskilde möjlighet att överklaga beslutet. Ett kommunalt beslut om hushållsnära tjänster eller avgiftsbeslut kan dock prövas genom laglighetsprövning i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900), vilket bl.a. innebär att domstolen i vissa fall kan upphäva ett beslut om det strider mot lag eller annan författning men inte sätta ett nytt beslut i dess ställe.

På den enskildes begäran skall ett ärende om en insats handläggas som ett ärende om bistånd enligt socialtjänstlagen. Ett avslagsbeslut kan överklagas på vanligt sätt hos förvaltningsdomstol. Detsamma gäller ett avgiftsbeslut när avgiften avser en insats enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

9 Ekonomiska konsekvenser

Promemorian innehåller förslag som syftar till att i lag ge kommuner befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer. Förslaget medför inte någon skyldighet för kommuner att tillhandahålla sådana tjänster.

Inte heller innehåller förslaget några ställningstaganden beträffande hur den kommun som vill tillhandahålla hushållsnära tjänster skall göra detta. Det kan således ske såväl genom att kommunen upphandlar tjänsten från företag, som att den utförs i kommunens egen regi. Detta i likhet med vad som redan i dag gäller beträffande t.ex. hemtjänst och äldreboende.

Förslaget innehåller inte heller några ställningstaganden till om avgifter skall tas ut eller i så fall med vilka belopp. Kommunerna har möjlighet att själva besluta om avgifter skall tas ut och, om avgifter tas ut, efter vilka grunder detta sker. Eventuella avgifter kan således differentieras. I sammanhanget bör dock anmärkas att kommunen fortfarande är bunden av självkostnadsprincipen. I kommunens självkostnader ingår eventuell mervärdesskatt.

Regeringen har från Kommunförbundet erfarit att så gott som samtliga Sveriges kommuner redan i dag, utan lagstöd, tillhandahåller hushållsnära tjänster utan individuell biståndsprövning. Om detta sker i egen regi eller efter upphandling och om avgifter tas ut varierar mellan kommunerna. I praktiken torde därför inte konkurrenssituationen påverkas nämnvärt mot hur situationen är i dag för de företag som utför sådana tjänster som avses med begreppet hushållsnära tjänster.

Tjänstesektorn är dock en viktig marknad och det finns i dag en del företag som tillhandahåller tjänster som avses med begreppet hushållsnära tjänster. Dessa företag torde dock inte i första hand – i vart fall såvida inte en kommun redan anlitar dem för att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre – ha sitt kundunderlag bland äldre människor eftersom dessa ofta har sämre ekonomiska möjligheter att anlita dem än yrkesverksamma personer har. Även om de kommuner som väljer att utföra hushållsnära tjänster åt äldre i egen regi kan komma att delvis konkurrera med privata företag torde denna konkurrens därför inte beröra de privata företagens viktigaste kundgrupper. För de kommuner som väljer att anlita entreprenörer kommer konkurrenssituationen för de privata företagen inte att förändras på annat sätt än att de får delta i kommunernas

anbudsförfaranden. I kommuner som väljer att anlita entreprenörer och dessutom subventionerar tjänsterna kan efterfrågan på tjänster dessutom förväntas att öka, eller rentav skapa en till största delen ny kundgrupp, vilket gynnar företagen.

Tillhandahållande av tjänster som faller inom begreppet hushållsnära tjänster är en marknad som ofta pekas ut som en "svart" marknad, där skatter och avgifter inte erläggs i enlighet med lagstiftningens krav, och där "vita" företag har svårt att klara konkurrensen från "svarta" företag. Det kan förutsättas att kommunernas upphandlande av tjänster kommer att stärka den "vita" marknaden för tjänster i hemmet medan den "svarta" försvagas.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre

1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1. Bestämmelsen ger endast en kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer och ingen skyldighet. Kommunen beslutar vilka tjänster som skall erbjudas och åt vilka eller vilken åldersgrupp.

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1. I *första stycket* ges en befogenhet för kommunen att ta ut skäliga avgifter för hushållsnära tjänster. Kommunen får differentiera avgifterna med beaktande av den enskildes betalningsförmåga. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnader. Det innebär att det samlade avgiftsuttaget inom verksamheten med servicetjänster inte väsentligt får överstiga kommunens kostnader för verksamheten inklusive eventuell mervärdesskatt som kommunen är skyldig att betala.

I *andra stycket* definieras hushållsnära tjänster. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1. En avgränsning görs mot insatser som är personlig omvårdnad och som således inte kan ges utan föregående individuell biståndsprovning.

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1. I paragrafen tydliggörs att kommunens skyldigheter att tillhandahålla hemtjänst enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453; SoL) inte inskränks genom att kommunen tillhandahåller hushållsnära tjänster. Det innebär bland annat att när en behovsbedömning görs enligt 4 kap. 1 § SoL kan det inte anses att behovet är tillgodosett genom att kommunen erbjuder hushållsnära tjänster.



Socialdepartementet

Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre

Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag som ger kommuner befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

I promemorian föreslås vidare att en kommun får ta ut skäliga avgifter för hushållsnära tjänster enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnader.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Innehåll

1	Förslag till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre.....	3
2	Hjälp i hemmet enligt socialtjänstlagen.....	4
3	Kommunallagen.....	5
4	Speciallagar om befogenheter.....	6
5	Pågående verksamheter med hushållsnära tjänster åt äldre.....	7
6	Överväganden och förslag.....	8
6.1	Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre.....	8
7	Avgifter.....	10
8	Överklagbarhet.....	11
9	Ekonomiska konsekvenser.....	12
10	Författningskommentar.....	14
10.1	Förslag till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre.....	14

**1 Förslag till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla
hushållsnära tjänster åt äldre**

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun får tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

Med hushållsnära tjänster avses tjänster av servicekaraktär i hemmet såsom städning, tvätt och liknande insatser som inte utgör personlig omvårdnad.

2 § För hushållsnära tjänster får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

3 § Denna lag inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2 Hjälp i hemmet enligt socialtjänstlagen

Kommunernas ansvar för äldreomsorg regleras i socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Av 3 kap. 6 § SoL framgår att socialnämnden genom hemtjänst, dagverksamheter och annan liknande socialtjänst bör underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra. Av 5 kap. 5 § SoL följer att äldre människor skall ges det stöd och den hjälp i hemmet samt annan lättåtkomlig service som de behöver. Begreppet hemtjänst omfattar såväl insatser i ordinärt boende som i särskilt boende. Den enskilde kan med stöd av 4 kap. 1 § första stycket SoL ha rätt till bistånd i form av hemtjänst eller bostad i särskilt boende. En grundläggande förutsättning för detta är att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov samt att denne inte heller kan få behoven tillgodosedda på annat sätt. Av 4 kap. 1 § andra stycket SoL följer att den enskilde genom biståndet skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Begreppet hemtjänst är inte definierat i lagtexten. Av tidigare propositioner och betänkanden framgår det vilka typer av insatser som skall ingå i hemtjänsten (prop. 1997/98:113, prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, jfr även prop. 1992/93:129). Hemtjänst innefattar dels uppgifter av servicekaraktär, dels uppgifter som är mer inriktade mot personlig omvårdnad. Med serviceuppgifter avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel, såsom städning och tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post- och bankkontor och hjälp med tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser som behövs för att bryta isolering eller för att den enskilde skall känna sig trygg och säker i det egna hemmet.

Hemtjänst kan utgå som bistånd med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Kommunen har även med stöd av 4 kap. 2 § SoL befogenhet att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl till det. Varje hemtjänstinsats är därmed att se som bistånd antingen enligt 4 kap. 1 § eller enligt 4 kap. 2 § SoL.

Andra bestämmelser om äldre i socialtjänstlagen

I 5 kap. 4–6 §§ SoL finns generella regler om socialtjänstens skyldigheter gentemot äldre. Socialnämnden skall bland annat verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull gemenskap med andra. Vidare skall nämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område. Kommunen skall planera sina insatser för äldre. Kommunen har alltså en skyldighet att i betydande utsträckning inrätta socialtjänstens verksam-

het så att den ger äldre människor möjlighet till att bo och leva självständigt. Äldres behov kräver dock insatser av olika slag. Dessa insatser kan vara av generellt slag som riktar sig till alla äldre. När det gäller stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service är, som framgår av 5 kap. 5 § första stycket SoL, kravet att insatserna ska riktas mot den som behöver stöd och hjälp. Detta tyder på att det inte står i överensstämmelse med den kommunala kompetensen att rikta generella insatser till alla äldre i fråga om stöd och hjälp i hemmet oavsett de enskildas behov av sådana insatser.

3 Kommunallagen

1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900; KL) innehåller bestämmelserna om att Sverige är indelat i kommuner och landsting samt att dessa på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter. Första kapitlet innehåller utöver bestämmelserna om indelningen i kommuner och landsting även en bestämmelse om kommunmedlemskap. Andra kapitlet innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter.

Principer för kompetensbestämning

Som grundprinciper för kommunernas kompetens gäller lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

Enligt den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL får kommuner och landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna allmänna kompetens ger inte en befogenhet till kommuner att ge stöd åt enskilda utan individuell behovsprövning.

Enligt 2 kap. 2 § KL skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att det inte utan stöd av speciallag är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar.

Självkostnadsprincipen kommer till uttryck i 8 kap. 3 c § KL, där det föreskrivs att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.

Förbud mot att ge understöd till enskilda

I regel kan kommuner inte ge understöd till enskilda utan stöd i lag. I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453; SoL) finns såväl en möjlighet som

skyldighet för kommuner att under vissa förutsättningar ge bistånd till bland annat äldre. Med stöd av 4 kap. 2 § kan en kommun ge bistånd till enskilda personer även i de fall dessa inte har rätt härtill enligt 4 kap. 1 § SoL. För att kunna ge bistånd till enskilda utöver vad den enskilde har rätt till krävs att det ska finnas ”skäl för det”. Tillämpningen av såväl 4 kap. 1 § som 4 kap. 2 § SoL förutsätter dock att det finns ett behov hos den enskilde som behöver tillgodoses. Att med stöd av 4 kap. 2 § SoL ge alla enskilda, t.ex. över en viss ålder, stöd och hjälp utan behovsprövning är därför inte möjligt.

Frågan om huruvida det ingår i den kommunala kompetensen att ge ekonomisk hjälp till barnfamiljer utan individuell behovsprövning har prövats av Regeringsrätten (RÅ 1991 ref. 61). Socialtjänstlagen gav inget stöd för generella ekonomiska bidrag och kommunens beslut upphävdes av domstolen som befogenhetsöverskridande. Detta avgörande visar att det krävs särskilt lagstöd för att ge bistånd till enskilda utan individuell biståndsbedömning.

Frågan om hemtjänst utan biståndsbedömning har prövats av Länsrätten i Örebro (dom den 19 mars 2001 i målnr 966-00). I detta mål upphävdes kommunstyrelsens beslut eftersom verksamheten föll utanför socialtjänstlagen samt att det inte heller fanns någon annan lag som kunde ge stöd för kommunen att ge hemservice generellt utan föregående behovsprövning. Beslutet överskred därför den kommunala kompetensen. Även detta avgörande visar att det behövs särskilt lagstöd för bistånd utan biståndsbedömning, även när insatsen inte är av ekonomisk natur utan i form av hemtjänst.

4 Speciallagar om befogenheter

Det finns ett antal speciallagar som ger kommuner befogenhet att handla utanför den kommunala kompetensen eller som ger förtydligande av vad som är kommunernas kompetens när det råder tveksamhet om den kommunala befogenheten. Exempel på sådan lagstiftning är lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet som möjliggör för kommuner att vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen och lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade som ger kommuner befogenhet att – under vissa givna förutsättningar – driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade. Andra speciallagar om kommunal befogenhet är exempelvis lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, lagen (2002:683) om rätt för kommun att ge stöd till åtgärder i lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället och lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter. Gemensamt för dessa lagar är

att de inte ålägger kommuner att handla på ett viss sätt utan endast ger dem en möjlighet till detta.

5 Pågående verksamheter med hushållsnära tjänster åt äldre

Sedan slutet av 1980-talet har det bedrivits projekt i kommuner med service till äldre utan biståndsprövning. I betänkandet Äldrepolitik för framtiden 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning (SOU 2003:91), bilagedel D redovisas verksamhet med service åt äldre i sex kommuner; Linköping, Helsingborg, Motala, Mark, Malmö och Västerås.

I kommunerna har denna form av servicetjänster i hemmet olika benämningar, såsom boservice, fixartjänster, Fixar-Malte (bl.a. Höganäs, Skövde och Sundbyberg och Fixar-Lisa (Sjöbo) samt "En Martin Timell åt pensionärerna" (Första stadsdelsnämnd i Stockholm). I regel avser de olika systemen för service enbart personer över en viss ålder och i ordnärt boende. Åldrarna varierar från personer över 65 år till över 80 år. Innehållet i servicen varierar från kommun till kommun. Gemensamt för de olika formerna av boservice är att de avser tjänster i den enskildes eget hem relaterade till hans eller hennes boende. Antalet timmar då enskilda kan få boservice varierar från kommun till kommun. Även avgifternas storlek varierar och möjligheterna för de enskilda att få avgifterna nedsatta är olika. I flera kommuner är tjänsterna avgiftsfria. I vissa fall tar kommunen hänsyn till de regler om avgifter för hemtjänst som följer av 8 kap. 3–9 §§ socialtjänstlagen (2001:453). I andra fall beräknas avgifterna utan att bestämmelserna om avgiftsunderlag, högkostnadsskydd och förbehållsbelopp iakttas.

De kommuner som har infört eller planerar att införa boservice utan behovsprövning framför några motiv som är gemensamma. De skäl som kommunerna framför är bl.a. följande.

- Servicetjänster kan ha en förebyggande effekt och påverka hälsa och funktionsförmåga.
- De flesta äldre över en viss ålder behöver hjälp med vissa serviceinsatser.
- Ansökningar om bistånd i form av serviceinsatser beviljas nästan alltid.
- Kommunen gör administrativa vinster genom det minskade antalet behovsbedömningar och beslut om bistånd.
- Den äldre kan uppfatta det som enklare och mindre besvärande att behovet inte behöver utredas.

Det finns inga systematiska uppföljningar och utvärderingar av de lokala försöken vilket medför att det inte finns några säkra uppgifter som beskriver utfall samt konsekvenser och effekter på lokal nivå. Ett pilot-

projektet i Örebro har dokumenterats av Svenska Kommunalarbetareförbundet i två rapporter (2001a och 2001b). Där beskrivs bl.a. att "kunden" i de flesta fall var en ensamstående kvinna med någon form av funktionsnedsättning som begränsade rörligheten. Några hade även hemtjänst men ville komplettera med den subventionerade hemservicen då hemtjänsten inte utförde alla sorters sysslor.

6. Överväganden och förslag

6. 1 Kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre

Förslag: Genom stöd i lag får kommuner befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer utan föregående individuell behovsprövning.

Skälen för förslaget: Verksamheter där kommunen tillhandahåller hushållsnära tjänster åt äldre bedrivs redan i flera kommuner och andra kommuner överväger att införa sådana tjänster. Varken socialtjänstlagen (2001:453; SoL) eller någon annan lagstiftning medger att kommuner ger stöd åt enskilda utan föregående individuell behovsbedömning (se avsnitt 3). Det är därför lämpligt att ge denna befogenhet till kommunerna.

Bistånd eller hushållstjänst

Även om kommunen erbjuder hushållsnära tjänster till äldre inskränker det inte kommunens skyldighet att tillhandahålla hemtjänst enligt 4 kap. 1 § SoL. Vid en prövning enligt SoL kan det inte anses att behovet är tillgodosett genom att kommunen erbjuder hushållsnära tjänster. Den enskilde har därmed alltid rätt att få en ansökan om hemtjänst prövad som en biståndsansökan. Många kommuner har interna riktlinjer som anger vad som ingår i hemtjänsten. Dessa riktlinjer kan innehålla bestämmelser om hur ofta städning utförs och huruvida vissa insatser överhuvudtaget utförs inom ramen för hemtjänsten. Kommunala riktlinjer åsidosätter inte lag. En kommun kan därför inte avstå från att göra en biståndsbedömning på grund av att en viss insats inte ges som hemtjänstinsats utan endast som hushållstjänst enligt kommunens interna riktlinjer. Sökanden skall alltid kunna få sin ansökan prövad i enlighet med SoL:s biståndsbestämmelse. Anser kommunen att insatsen inte ingår i biståndsbegreppet skall ett formellt avslagsbeslut fattas.

Hushållsnära tjänster

De hushållsnära tjänster som kan bli aktuella är i princip de samma som kan ingå i hemtjänstens uppgifter som är av servicekaraktär (se avsnitt 2). Det är inte möjligt att exakt ange vad som kan utgöra hushållsnära tjänster. Följande tjänster utgör därmed bara exempel på sådana tjänster som kan vara aktuella.

- Städning,
- fönsterputsning,
- tvätt och strykning,
- trädgårdsarbete, snöskottning etc.,
- enklare underhållsarbeten, t.ex. byte av glödlampor, proppar och gardiner,
- säkerhetsförebyggande installationer, exempelvis montering av halkskydd, samt
- olika former av inköp.

I hemtjänstbegreppet enligt socialtjänstlagen ingår, förutom uppgifter av servicekaraktär, även personlig omvårdnad. Sådana insatser bör inte omfattas av den kommunala befogenheten att tillhandahålla hushållsnära tjänster och dessa insatser skall även fortsättningsvis kunna ges endast efter en individuell biståndsbedömning.

Äldre

Det är kommunen som fattar beslut om vilka åldersgrupper som skall erbjudas hushållsnära tjänster. I de verksamheter som i dag bedrivs i olika kommuner varierar åldrarna från 65 år och uppåt. Med äldre avses i vart fall personer över 65 år, men kommunen beslutar vilken åldersgrupp som omfattas. Den föreslagna lagen hindrar inte att olika hushållsnära tjänster erbjuds olika åldersgrupper i kommunen. Exempelvis att fallförebyggande hushållsnära tjänster erbjuds alla över 65 år (montering av halkskydd, byte av glödlampor och liknande) och städning åt alla över 75 år.

Likställighetsprincipen

Den kommun som väljer att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre skall beakta likställighetsprincipen. Det innebär att alla kommuninvånare över en viss ålder skall kunna få hushållsnära tjänster utförda på samma villkor oavsett var i kommunen personen är bosatt. Därmed är det inte möjligt för vissa stadsdelar inom en kommun att erbjuda hushållsnära tjänster utan föregående biståndsprövning om inte alla stadsdelar erbjuder den servicen.

Utförare av tjänsten

Hemtjänst bedrivs i dag av kommuner i egen regi och i privat regi. Den hemtjänst som bedrivs i privat regi utförs på entreprenad, d.v.s. kommunen har tecknat avtal med en entreprenör eller i form av kundval, vilket innebär att den äldre fått en check eller ett värdebevis som kan användas hos en av kommunen godkänd utförare. Även när det gäller hushållsnära tjänster utan biståndsbedömning bör kommunen kunna välja utförare, d.v.s. i egen regi, entreprenad eller kundval. De senare lösningarna förutsätter dock att kommunen tillämpar bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) reglerar i princip uttömmande den offentliga upphandlingen. Det innebär att för det fall en kommun vill låta någon annan än kommunen utföra servicetjänster i hemmet åt äldre skall tjänsterna upphandlas enligt reglerna i LOU. Enligt 1 kap. 4 § LOU skall upphandlingen göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt.

Social service i form av personliga omsorgstjänster, socialt stöd och sällskap samt tvätt och matlagning som utförs i hemmet tillhör den tjänstekategori som i LOU benämns "Hälso- och sjukvård samt socialtjänst" (bilaga till LOU, avd B). Andra servicetjänster såsom städning, fönsterputs och enklare underhållsarbeten tillhör tjänstekategorier som anges i avdelning A. Vid upphandling av servicetjänster styrs upphandlingsformen av en kombination av vilken eller vilka kategorier tjänster som upphandlingen avser samt av upphandlingens värde. Upphandlingar av servicetjänster ska ske enligt bestämmelserna i 6 kap. LOU om det totala värdet av ingående A-tjänster bedöms vara lägre än det totala värdet av ingående B-tjänster. Om värdet av ingående A-tjänster bedöms vara lägre än värdet av ingående B-tjänster och det totala värdet bedöms överstiga ett värde som f.n. är drygt 1 700 000 kronor (tröskelvärde) ska upphandlingen ske enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU. En upphandling av servicetjänster kan syfta antingen till ramavtal med en leverantör för ett specifikt uppdrag – t.ex. inom ett visst geografiskt område – eller till ramavtal med flera leverantörer för avrop i en kundvalsmodell. För avrop från ramavtal med flera leverantörer ska finnas en fastställd ordning som är baserad på den rangordning av leverantörer som skett vid anbudsutvärderingen.

LOU innehåller inga specifika regler för upphandling av tjänster som avropas i en s.k. kundvalsmodell. Frågan om kundval och upphandling behandlades av den statliga Upphandlingskommittén. I sitt slutbetänkande Mera värde för pengarna (SOU 2001:31) konstaterade kommittén att kundvalssystem inte passar in i upphandlingslagstiftningens normsystem. Denna fråga borde därför utredas i särskild ordning. I propositionen Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m. (prop. 2001/02:142) anförde regeringen att den delade kommitténs uppfattning i denna fråga. Någon utredning har ännu inte tillsatts.

7 Avgifter

Förslag: För hushållsnära tjänster får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

Skälen för förslaget: I socialtjänstlagen (2001:453; SoL) regleras kommunens rätt att ta ut avgifter för bl.a. insatser inom äldreomsorgen (8 kap. 3–9 §§ SoL). Kommunen får ta ut inkomstprövade avgifter för

hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård av den enskilde. Reglerna anger vidare hur den äldres inkomster (avgiftsunderlag) ska beräknas, nivån på förbehållsbeloppet (minimibelopp samt faktisk boendekostnad) som den enskilde har rätt till innan avgift för hemtjänst får tas ut.

När det gäller hushållsnära tjänster åt äldre föreslås att kommuner får en behörighet att ta ut avgifter, men ingen skyldighet. För det fall en kommun tar ut avgifter skall de vara skäliga och inte överstiga kommunens självkostnad för tjänsten. Det innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaden för de tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Med självkostnad avses det totala avgiftsuttaget för verksamheten med hushållsnära tjänster. Kostnaderna i det enskilda fallet saknar betydelse. I likhet med avgifter för hemtjänst får kommunen differentiera avgifterna utifrån den enskildes betalningsförmåga.

För det fall kommunen tar ut avgifter för hushållsnära tjänster som inte är individuellt behovsprövade är tjänsten med stor sannolikhet skattepliktig enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Det är dock slutligt en fråga för rättstillämpningen. Om kommunen är skyldig att redovisa mervärdesskatt för tillhandahållandet, utgör den utgående skatt som kommunen skall betala en del av den beräknade självkostnaden för kommunen. Den totala avgift som kommunen högst får tas ut av varje enskild person är således ett belopp motsvarande självkostnaden inklusive den eventuella utgående skatt som kommunen skall betala. Frågan om eventuell mervärdesskatteplikt på icke behovsprövade tjänster åt äldre redovisas utförligt i betänkandet Äldrepolitik för framtiden 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning (SOU 2003:91), bilagedel D.

8 Överklagbarhet

Bedömning: Särskilda bestämmelser om överklagande av beslut om hushållsnära tjänster åt äldre och beslut om avgifter för dessa tjänster bör inte införas.

Skälen för bedömningen: Den föreslagna lagen innehåller endast en befogenhet för kommuner att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre och således ingen rättighet för äldre att få hushållsnära tjänster utförda utan föregående biståndsbeslut. Det saknas därför anledning att införa särskilda bestämmelser som ger den enskilde möjlighet att överklaga beslutet. Ett kommunalt beslut om hushållsnära tjänster eller avgiftsbeslut kan dock prövas genom laglighetsprövning i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900), vilket bl.a. innebär att domstolen i vissa fall kan upphäva ett beslut om det strider mot lag eller annan författning men inte sätta ett nytt beslut i dess ställe.

På den enskildes begäran skall ett ärende om en insats handläggas som ett ärende om bistånd enligt socialtjänstlagen. Ett avslagsbeslut kan överklagas på vanligt sätt hos förvaltningsdomstol. Detsamma gäller ett avgiftsbeslut när avgiften avser en insats enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

9 Ekonomiska konsekvenser

Promemorian innehåller förslag som syftar till att i lag ge kommuner befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer. Förslaget medför inte någon skyldighet för kommuner att tillhandahålla sådana tjänster.

Inte heller innehåller förslaget några ställningstaganden beträffande hur den kommun som vill tillhandahålla hushållsnära tjänster skall göra detta. Det kan således ske såväl genom att kommunen upphandlar tjänsten från företag, som att den utförs i kommunens egen regi. Detta i likhet med vad som redan i dag gäller beträffande t.ex. hemtjänst och äldreboende.

Förslaget innehåller inte heller några ställningstaganden till om avgifter skall tas ut eller i så fall med vilka belopp. Kommunerna har möjlighet att själva besluta om avgifter skall tas ut och, om avgifter tas ut, efter vilka grunder detta sker. Eventuella avgifter kan således differentieras. I sammanhanget bör dock anmärkas att kommunen fortfarande är bunden av självkostnadsprincipen. I kommunens självkostnader ingår eventuell mervärdesskatt.

Regeringen har från Kommunförbundet erfarit att så gott som samtliga Sveriges kommuner redan i dag, utan lagstöd, tillhandahåller hushållsnära tjänster utan individuell biståndsprövning. Om detta sker i egen regi eller efter upphandling och om avgifter tas ut varierar mellan kommunerna. I praktiken torde därför inte konkurrenssituationen påverkas nämnvärt mot hur situationen är i dag för de företag som utför sådana tjänster som avses med begreppet hushållsnära tjänster.

Tjänstesektorn är dock en viktig marknad och det finns i dag en del företag som tillhandahåller tjänster som avses med begreppet hushållsnära tjänster. Dessa företag torde dock inte i första hand – i vart fall såvida inte en kommun redan anlitar dem för att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre – ha sitt kundunderlag bland äldre människor eftersom dessa ofta har sämre ekonomiska möjligheter att anlita dem än yrkesverksamma personer har. Även om de kommuner som väljer att utföra hushållsnära tjänster åt äldre i egen regi kan komma att delvis konkurrera med privata företag torde denna konkurrens därför inte beröra de privata företagens viktigaste kundgrupper. För de kommuner som väljer att anlita entreprenörer kommer konkurrenssituationen för de privata företagen inte att förändras på annat sätt än att de får delta i kommunernas

anbudsförfaranden. I kommuner som väljer att anlita entreprenörer och dessutom subventionerar tjänsterna kan efterfrågan på tjänster dessutom förväntas att öka, eller rentav skapa en till största delen ny kundgrupp, vilket gynnar företagen.

Tillhandahållande av tjänster som faller inom begreppet hushållsnära tjänster är en marknad som ofta pekas ut som en "svart" marknad, där skatter och avgifter inte erläggs i enlighet med lagstiftningens krav, och där "vita" företag har svårt att klara konkurrensen från "svarta" företag. Det kan förutsättas att kommunernas upphandlande av tjänster kommer att stärka den "vita" marknaden för tjänster i hemmet medan den "svarta" försvagas.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre

1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1. Bestämmelsen ger endast en kommunal befogenhet att tillhandahålla hushållsnära tjänster åt äldre personer och ingen skyldighet. Kommunen beslutar vilka tjänster som skall erbjudas och åt vilka eller vilken åldersgrupp.

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.1. I *första stycket* ges en befogenhet för kommunen att ta ut skäliga avgifter för hushållsnära tjänster. Kommunen får differentiera avgifterna med beaktande av den enskildes betalningsförmåga. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnader. Det innebär att det samlade avgiftsuttaget inom verksamheten med servicetjänster inte väsentligt får överstiga kommunens kostnader för verksamheten inklusive eventuell mervärdesskatt som kommunen är skyldig att betala.

I *andra stycket* definieras hushållsnära tjänster. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1. En avgränsning görs mot insatser som är personlig omvårdnad och som således inte kan ges utan föregående individuell biståndsprovning.

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1. I paragrafen tydliggörs att kommunens skyldigheter att tillhandahålla hemtjänst enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453; SoL) inte inskränks genom att kommunen tillhandahåller hushållsnära tjänster. Det innebär bland annat att när en behovsbedömning görs enligt 4 kap. 1 § SoL kan det inte anses att behovet är tillgodosett genom att kommunen erbjuder hushållsnära tjänster.