

Rutavdrag för äldre

Slutbetänkande av Rut-utredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:52

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25091-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 5 juni 2019 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda utvidgningar av rutavdraget. Från och med den 13 juni 2019 förordnades f.d. avdelningschefen Ulf Rehnberg som särskild utredare.

Som experter förordnades fr.o.m. den 13 augusti 2019 departementssekreteraren Viveca Bergstrand, rättsliga experten Pia Blank Thörnroos, ämnesrådet Charlotta Broman, departementssekreteraren Magnus Gustavsson, förbundsstyrelseledamoten Kjell Hansson, rättssakkunnige Henrik Hasslemark, näringspolitiska experten Evelina Kogsta, nationalekonomen Johan Lidfelt, handläggaren Thomaz Ohlsson, ordföranden Christina Tallberg och departementssekreteraren Jenny Wada.

Den 27 augusti 2019 entledigades Viveca Bergstrand och som ny expert förordnades fr.o.m. samma datum kanslirådet Marina Ekenberg. Den 7 oktober 2019 entledigades Thomaz Ohlsson och som ny expert förordnades fr.o.m. den 8 oktober 2019 samordnaren Greger Bengtsson. Som ny expert förordnades fr.o.m. den 30 mars 2020 utredaren och fil. dr. Maria Ahlsten. Den 28 april 2020 entledigades ämnesrådet Charlotta Broman.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 juli 2019 kammarrättsassessorn och adj. universitetsadjunkten Catarina Fäger. Ämnesrådet Jenny von Greiff var anställd som sekreterare på deltid under perioden 29 augusti 2019–15 januari 2020. Skattehandläggaren Trine Daleng var anställd som sekreterare i utredningen under perioden 1 oktober–15 januari 2020. Som ny sekreterare anställdes kanslirådet Maria Gustafsson på deltid under perioden 17 februari–31 augusti 2020.

Utredningen, som har antagit namnet Rut-utredningen, överlämnade den 31 januari 2020 delbetänkandet *Fler rutjänster och höjt tak*

för *rutavdraget* (SOU 2020:5). Två särskilda yttranden bifogades betänkandet.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande *Rutavdrag för äldre* (SOU 2020:52). Tre särskilda yttranden har bifogats betänkandet. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i september 2020

Ulf Rehnberg

/Catarina Fäger
Maria Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete	24
1.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	28
2 Utredningens uppdrag och arbete	29
2.1 Uppdraget.....	29
2.2 Utredningens arbete	30
2.3 Betänkandets disposition.....	31
3 Bakgrund och allmän inriktning på utredningens arbete	33
3.1 Inledning.....	33
3.2 Översiktligt om rutavdrag.....	33
3.3 Allmänna utgångspunkter för uppdraget avseende rutavdrag för äldre personer	35
3.4 Avgränsningar	36
3.5 Inriktningen på utredningens arbete	36
3.5.1 Inledning	36

3.5.2	Rutavdraget i förhållande till äldreomsorgen	38
3.5.3	Har äldre behov av ruttjänster?	39
3.5.4	Hur tillgodoses äldres behov av hjälp i hemmet?	39
3.5.5	Vem anses vara äldre?	40
4	Äldres användning av rutavdrag	43
4.1	Inledning	43
4.2	Äldres användning av rutavdraget	43
4.2.1	Rutavdraget i olika åldersgrupper	44
4.2.2	Äldre personers användning av rutavdraget över tid	46
4.2.3	Äldre personers användning av rutavdraget i olika inkomstgrupper	47
4.2.4	Få äldre personer gör rutavdrag för stora belopp	49
4.2.5	Vilka ruttjänster använder äldre personer?	50
4.3	Utökat rutavdrag för äldre – Seniorpanelen oktober 2019	52
4.4	Riksrevisionens rapport 2020	55
4.5	Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019	57
4.6	Resultat från de årliga attitydundersökningarna	58
5	Äldres inkomster och skatter	59
5.1	Inledning	59
5.2	Det allmänna pensionssystemet	59
5.2.1	Inkomstpension och premiepension	60
5.2.2	Uttag av inkomst- och premiepension	60
5.2.3	Ålderspension för födda 1937 eller tidigare	61
5.2.4	Garantipension	61
5.2.5	Garantipension för personer födda 1937 eller tidigare	62
5.2.6	Bostadstillägg	62
5.2.7	Äldreförsörjningsstöd	62

5.2.8	Tjänstepension och privat pension.....	63
5.3	Äldres inkomster.....	63
5.3.1	Äldre och yngre personers inkomster.....	63
5.3.2	Äldre med de lägsta inkomsterna	65
5.4	Skatter.....	68
5.4.1	Beskattningsbar förvärvsinkomst.....	68
5.4.2	Kommunal och statlig inkomstskatt	69
5.4.3	Grundavdrag	69
5.4.4	Grundavdrag för personer över 65 år	70
5.4.5	Skattereduktioner	70
5.4.6	Socialavgifter.....	72
5.5	Skatt att reducera för rutavdraget	73
6	Det offentligas ansvar för äldreomsorgen	77
6.1	Inledning.....	77
6.2	Kommuners ansvar för äldreomsorgen	78
6.3	Socialtjänstlagen – en ramlag.....	78
6.3.1	Handläggning av ärenden om insatser och stöd.....	79
6.3.2	Rätten till bistånd	81
6.4	Insatser och stöd enligt socialtjänstlagen	84
6.4.1	Hemtjänst med föregående behovsprövning.....	84
6.4.2	Hemtjänst utan föregående behovsprövning.....	85
6.4.3	Kontaktperson och ledsagarservice	86
6.4.4	Dagverksamhet och öppen verksamhet	87
6.4.5	Boendestöd	87
6.4.6	Välfärdsteknik i ordinärt boende.....	87
6.4.7	Stöd till anhöriga	88
6.5	Kommunala servicetjänster för äldre enligt befogenhetslagen.....	90
6.6	Insatser enligt LSS.....	91
6.7	Delat ansvar för hälso- och sjukvård	92
6.8	Statistik över socialtjänstinsatser till äldre	93

6.8.1	Vilka äldre har minst en socialtjänstinsats?	94
6.8.2	De vanligast förekommande socialtjänstinsatserna bland äldre personer	95
6.8.3	Hemtjänst – antal timmar och typ av insats	96
6.8.4	Personalkontinuitet i hemtjänsten	98
6.9	Kommuners rätt att ta ut avgifter	99
6.9.1	Avgifter enligt socialtjänstlagen	99
6.9.2	Avgifter enligt andra bestämmelser	100
6.10	Privata utförare i kommunal verksamhet	101
6.10.1	Valfrihetssystem	101
6.10.2	Hur många kommuner har valfrihetssystem?	102
6.10.3	Hur går det till i praktiken när en äldre person väljer utförare?	103
7	Anhörigas och civilsamhällets roll	105
7.1	Inledning	105
7.2	Anhöriga	106
7.2.1	Begreppen anhörig och närstående	106
7.2.2	Arbetsliv och lagstiftning kring anhörigomsorg	107
7.2.3	Omfattningen av anhörigas stöd	107
7.2.4	Hur vanligt är det att ge anhörigomsorg?	108
7.2.5	Vem ger stöd till vem?	108
7.2.6	Vilken typ av hjälp ges?	109
7.2.7	Äldre vill ha hemtjänst – inte anhörigomsorg	111
7.2.8	Konsekvenser för anhöriga	112
7.2.9	Kommunernas stöd till anhöriga	113
7.3	Civilsamhället	114
7.3.1	Viktiga organisationer	114
7.3.2	Tillsammans mot ensamhet	115
7.3.3	Det svenska omsorgspanoramat: Givarnas perspektiv	116
8	Ålder och pensionering	117
8.1	Inledning	117

8.2	Befolkningen lever allt längre.....	117
8.2.1	Ökande medellivslängd och förändrad åldersfördelning.....	117
8.2.2	Den tredje och fjärde åldern	119
8.3	Äldres välmående	119
8.3.1	Hälsa i olika åldrar	119
8.3.2	Risk för fallolyckor.....	121
8.3.3	Bra mat	122
8.3.4	Fysisk aktivitet.....	124
8.3.5	Ensamhet.....	125
8.4	Äldres boende	127
8.5	Arbete i äldre åldrar och pensionsbeslutet	128
8.5.1	Arbete bland äldre	128
8.5.2	Justeringar av åldersgränser för ett längre arbetsliv	130
8.5.3	Pensionsbeslutet	133
9	Principiella överväganden.....	135
9.1	Inledning.....	135
9.2	Vilket behov kan ett särskilt rutavdrag för äldre svara mot?	136
9.3	Hur bör ett rutavdrag för äldre utformas?	139
9.4	Kan rutavdrag underlätta för anhöriga till äldre?.....	142
9.5	Kan rutavdraget bidra till att man arbetar längre upp i åldrarna?	143
9.6	Mot vilka ska ett utvidgat rutavdrag rikta sig?	145
10	Ruttjänster för äldre personer	147
10.1	Inledning.....	147
10.2	Dagens ruttjänster.....	148
10.3	Föreslagna ruttjänster	148
10.4	Utgångspunkter vid val av nya ruttjänster för äldre	149

10.4.1	Vilka slag av tjänster kan ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre?	150
10.4.2	Tjänster som efterfrågas av äldre.....	152
10.5	Utredningens överväganden och förslag.....	155
10.5.1	Sällskap.....	155
10.5.2	Matlagning och bakning	159
10.5.3	Enklare tillsyn av bostaden vid hemmavaro	163
10.5.4	Trädgårdsskötsel	166
10.5.5	Rastning och passning av sällskapsdjur	169
10.5.6	Lagförslag och förslagets konsekvenser	170
11	Subventionsgrad och tak för rutavdraget	171
11.1	Inledning	171
11.2	Gällande rätt avseende underlaget, subventionsgraden och taket för rutavdraget.....	171
11.3	Ändrat underlag för rutavdraget?	173
11.4	En högre subventionsgrad?	174
11.5	Ett höjt tak för rutavdrag för äldre personer?	177
12	Vem ska omfattas av ett rutavdrag för äldre?	181
12.1	Inledning	181
12.2	Utredningens överväganden och förslag.....	182
12.2.1	Åldersgränser i skattesystemet.....	182
12.2.2	Ett längre arbetskraftsdeltagande för den äldre köparen	183
12.2.3	Större efterfrågan på tjänsterna.....	185
12.3	Utredningens val av ålder	187
13	Rutavdrag för anhöriga till äldre	189
13.1	Inledning	189
13.2	Utredningens övervägande och förslag.....	190
13.2.1	En utvidgad anhörigkrets	190

13.2.2	Uppgifter som ska lämnas vid begäran om utbetalning från Skatteverket.....	193
14	Lagtekniska frågor och ikraftträdande	197
14.1	Inledning.....	197
14.2	Hur ska det särskilda rutavdraget för äldre personer lagtekniskt utformas?	198
14.3	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	201
15	Behovet och lämpligheten av ett särskilt rutavdrag för äldre	203
15.1	Inledning.....	203
15.2	Utredningens bedömning av behov och lämplighet	204
16	Konsekvensbedömning.....	211
16.1	Inledning.....	211
16.2	Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring.....	212
16.3	Offentligfinansiella effekter	213
16.3.1	Kortsiktig offentligfinansiell effekt.....	214
16.3.2	Offentligfinansiell effekt när marknaden har anpassat sig till det nya priset	221
16.4	Effekter på sysselsättning och arbetsutbud.....	229
16.4.1	Utgångspunkter för bedömning av effekter på sysselsättning och arbetsutbud	230
16.4.2	Sällskap.....	234
16.4.3	Matlagning och bakning.....	237
16.4.4	Enklare tillsyn av bostaden vid hemmavaro.....	239
16.4.5	Trädgårdsskötsel.....	241
16.4.6	Rastning och passning av sällskapsdjur.....	244
16.4.7	Utvidgad anhörigkrets	246
16.5	Effekter för individer och hushåll.....	246

16.6	Effekter relaterade till kommunens insatser och servicetjänster	249
16.6.1	Effekter för kvinnor och män som beviljats insatser från kommunen	249
16.6.2	Effekter för utbudet av kommunala tjänster utan behovsprövning.....	251
16.7	Fördelningseffekter	253
16.8	Effekter för jämställdhet	256
16.9	Effekter för företag	259
16.10	Särskild hänsyn till små företag	262
16.11	Effekter på svartarbete	263
16.12	Effekter för Skatteverket och domstolar	264
16.13	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	265
16.13.1	Den fria rörligheten för personer.....	265
16.13.2	Den fria rörligheten för tjänster.....	267
16.13.3	Statligt stöd.....	268
16.14	Övriga konsekvenser.....	269
16.15	Finansiering av förslagen.....	269
17	Författningskommentar	271
17.1	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	271
17.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete	277
17.3	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	279
	Särskilda yttranden	281

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:26 289

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2019:100 299

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå

- hur rutavdraget kan utökas med vissa angivna tjänster
- en höjning av taket för rutavdraget till 75 000 kronor
- en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer.

I detta slutbetänkande behandlar utredningen frågan om en särskild ordning för rutavdrag för äldre. Uppdraget har omfattat att dels lämna förslag om en sådan ordning för äldre, dels analysera behovet och lämpligheten av en sådan ordning.

Förslag på hur fler tjänster kan inkluderas i rutavdraget och ett höjt tak för rutavdraget har utredningen redovisat i sitt delbetänkande *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget* (SOU 2020:5).¹

Principiella överväganden

Utredningens uppdrag har varit omfattande och komplext, bl.a. mot bakgrund av att det inte anges i utredningsdirektiven vad som motiverar särskilda regler för rutavdrag för äldre personer. Utredningen har därför dragit upp ett antal principer som ett särskilt rutavdrag för äldre kan utformas efter.

Utredningen anser att en principiell inriktning för ett särskilt rutavdrag för äldre personer bör vara att det ska möta en eventuell efterfrågan på tjänster som går utöver det behov som den kommunala

¹ Regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*, beslutad den 13 augusti 2020, att rutavdraget utvidgas med fyra nya tjänster och att taket för rutavdrag höjs till 75 000 kronor. De nya tjänsterna som föreslås är tvätt och vård av kläder och hemtextilier vid en tvättinrättning, en möbleringstjänst, en transporttjänst som avser bortforsling av bohag och annat lösöre från bostaden till försäljningsverksamhet som drivs i syfte att främja återanvändning samt en tjänst som avser enklare tillsyn av bostaden.

hemtjänsten ska tillgodose enligt socialtjänstlagen (2001:453). Ett särskilt rutavdrag för äldre personer bör vidare ansluta till den valfrihet som nuvarande rutavdrag innebär för den enskilde. Därmed bör rätten till rutavdrag för äldre inte vara beroende av att den enskilde har något specifikt behov. I stället bör möjligheten att använda det särskilda rutavdraget kopplas till att den enskilde uppnått en viss ålder. Förslaget om det särskilda rutavdraget för äldre ska inte påverka kommunernas åtaganden och skyldigheter i förhållande till sina äldre kommuninvånare enligt socialtjänstlagen eller andra lagar.

Utredningen menar att ett särskilt rutavdrag för äldre kan underlätta vardagen för anhöriga till äldre personer, vilka i dag gör stora insatser för äldre närstående.

Ett annat motiv för ett särskilt rutavdrag för äldre är att det i viss mån skulle kunna bidra till att skjuta upp beslutet att gå i pension och sluta att förvärvsarbeta.

Slutligen bör ett särskilt rutavdrag för äldre ansluta till rutavdragets huvudsyfte och således utformas med syfte att påverka efterfrågan på vissa tjänster och ge enskilda incitament att köpa vissa hushållsarbeten på marknaden i stället för att utföra arbetet själva.

Utredningens förslag

Utifrån de principiella övervägandena föreslår utredningen att en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer lämpligast genomförs genom att rutavdraget kompletteras med tjänster som enbart äldre personer har rätt till. Tjänsterna avser sällskap, matlagning och bakning samt rastning och passning av sällskapsdjur. Därtill bör möjligheterna till rutavdrag utvidgas för arbete som avser tillsyn av bostad och trädgårdsskötsel.

Utredningens förslag är alltså att en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer ska omfatta fler tjänster än nuvarande rutavdrag. En sådan ordning bör enligt utredningens bedömning varken innefatta en högre subventionsgrad än i dag eller ett högre tak för maximal skatte-reduktion än vad regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*.

Med äldre personer avses i detta sammanhang personer som vid årets ingång är 65 år eller äldre. Den som uppnått denna ålder ska

alltså ha rätt till rutavdrag för kostnader för arbete som ingår i nämnda tjänster.

Sällskapstjänsten för äldre personer avser sällskap i bostaden eller i samband med rekreation, nöjesarrangemang eller liknande aktiviteter utanför bostaden. Arbetet ska ge rätt till rutavdrag även när det inte har samband med annat hjälparbete av personlig art.

Matlagning för äldre avser tillredning av dagliga måltider till de som ingår i hushållet. Även bakning för hushållets behov ska ge rätt till rutavdrag.

Tjänsten om enklare tillsyn av bostaden motsvarar den som regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*, med den skillnaden att arbetet kan utföras även när den äldre är hemma.

För äldre personer ska dessutom fler slag av arbeten i trädgården än i dag ge rätt till rutavdrag, bl.a. plantering av blommor, träd och buskar samt plockning av bär och frukt.

Rastning, passning och därmed förenad enklare skötsel av hund, katt och andra sällskapsdjur är vidare arbeten som ska ge rätt till rutavdrag för äldre personer. Något rutavdrag ska dock inte medges för kostnader för arbete som utförs vid "dagis" eller pensionat för sällskapsdjur.

Enligt nuvarande regler kan man få rutavdrag inte bara för arbete som är hänförligt till det egna hushållet utan även för arbete som är hänförligt till en förälders hushåll. Utredningen föreslår en utvidgning av kretsen anhöriga som har rätt till rutavdrag när det gäller tjänsterna för äldre. Rätt till rutavdrag ska för dessa tjänster finnas när arbetet är hänförligt även till andra närstående personers hushåll än en förälders, förutsatt att den äldre närstående uppfyller nämnda ålderskrav för tjänsten. Med närstående avses den krets av personer som anges i 2 kap. 22 § inkomstskattelagen, t.ex. syskon och mor- och farföräldrar.

För att motverka missbruk av den nya ordningen samt skapa kontrollmöjligheter för Skatteverket ska, vid begäran om ersättning för utfört hushållsarbete då en anhörig köpt ruttjänster till en närstående, uppgift lämnas om bl.a. närståendes namn, bostad där arbetet utförts och släktskapet till den äldre personen.

Utredningen har enligt direktivet föreslagit nödvändiga författningsändringar. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Behovet och lämpligheten av ett särskilt rutavdrag för äldre

I utredningens uppdrag ingår inte bara att lämna ett förslag om en särskild ordning för rutavdrag för äldre utan även att analysera såväl behovet som lämpligheten av en sådan ordning.

Enligt utredningens bedömning är den föreslagna ordningen den som bäst svarar upp mot äldre personers efterfrågan på ytterligare ruttjänster och dessutom den som är lämpligast att införa utifrån utredningens principiella överväganden.

Utredningen har i sin analys kommit fram till att det kan finnas positiva effekter av ett särskilt rutavdrag för äldre. De tjänster som utredningen föreslår förväntas bli efterfrågade av äldre, om än inte i någon större omfattning jämfört med de tjänster som i dag ger rätt till rutavdrag. Tjänsterna kan också i någon mån svara mot ett behov hos äldre i den meningen att det med stor sannolikhet finns enskilda som är beredda att betala för att få tjänsten utförd.

Genom förslagen ges anhöriga möjlighet att köpa ruttjänster till äldre närstående, vilket kan underlätta för de anhöriga som i dag har svårigheter att få livspusslet gå ihop. Effekterna av förslagen antas dock bli begränsade men ändå svagt positiva för både anhöriga och äldre.

Förslagen antas vidare innebära små, positiva samhällsekonomiska effekter. Sannolikt kommer dock effekterna på tillväxt eller sysselsättning i ekonomin i sin helhet vara försumbara.

Mot dessa något positiva egenskaper hos förslaget har utredningen ställt de negativa.

I dag ges rutavdrag för samma slag av tjänster som kommunerna är skyldiga att enligt socialtjänstlagen tillhandahålla äldre genom insatser, stöd och hjälp. Dessutom tillhandahåller vissa kommuner servicetjänster åt äldre enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som kan likna sådant arbete som kan köpas som rutarbete. Dessa system är i dag inte samordnade på annat sätt än att rutavdragssystemet inte omfattar arbeten för vilka ekonomiskt stöd lämnats från staten, en kommun eller en region. Blandningen av olika aktörer som utför olika tjänster åt äldre och villkoren för dessa ger, enligt utredningens mening, redan i dag en otydlighet vad gäller roller och ansvar för äldre personers situation. Ett rutavdrag som är särskilt riktat till äldre personer skulle kunna göra det ännu otydligare var gränserna för individens respektive kommunens ansvar går.

En annan negativ aspekt med ett särskilt rutavdrag för äldre handlar om grunderna för att skattemässigt särbehandla en grupp av personer. Den särbehandling av skattskyldiga, som en åldersgräns för rutavdrag för vissa tjänster innebär, grundar sig på att personer från 65 års ålder antas ha ett annat behov än yngre av tjänsterna. Det finns emellertid inte något empiriskt stöd eller annat underlag som visar att det förhåller sig på det sättet. Argumenten för att ha en särskild ordning för rutavdrag för personer 65 år och äldre är således svaga. Särbehandlingen av personer som fyllt 65 år vid årets ingång kan därför anses vara olämplig utifrån principerna om likabehandling och de av riksdagen antagna skattepolitiska riktlinjerna.

Att köp av vissa tjänster ger rätt till rutavdrag vid en viss ålder innebär vidare att man kan förutse praktiska tillämpningsproblem både när det gäller vem som har rätt till rutavdrag och när det gäller gränsdragningen mot tjänster som inte ger rutavdrag.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte vore lämpligt att införa en särskild ordning för rutavdrag för äldre. Det har inte heller kommit fram att det finns något uttalat behov av en sådan ordning. Det finns dock en viss efterfrågan på sådana tjänster som utredningen föreslår och det kan därför finnas anledning att i ett eventuellt lagstiftningsärende överväga om inte utvidgningen borde införas för samtliga enskilda som uppfyller villkoren för rutavdrag enligt gällande bestämmelser.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen beräknar att förslagen har en offentligfinansiell kostnad på totalt cirka 86 miljoner kronor vid ett införande den 1 januari 2022. På längre sikt, då efterfrågan och utbud anpassats till nya lägre priser på tjänsterna, bedöms kostnaden uppgå till 272 miljoner kronor. Det bör dock noteras att beräkningarna är behäftade med stor osäkerhet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229)¹
dels att nuvarande 67 kap. 13 a, 13 b och 13 c §§ ska betecknas
67 kap. 13 b, 13 c och 13 d §§,
dels att den nya 13 d och 15 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 67 kap. 13 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

67 kap.

13 a §

Om den skattskyldige har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång, avses med hushållsarbete, utöver vad som anges i 13 §, vid tillämpningen av detta kapitel följande.

1. Sällskap i bostaden eller i samband med rekreation, nöjesarrangemang eller liknande aktiviteter utanför bostaden.

2. Matlagning och bakning som utförs i eller i nära anslutning till bostaden och som avser hushållets måltider och behov.

3. Enklare tillsyn av bostaden när tillsynen utförs i eller i nära

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

anslutning till bostaden när den hos vilken arbetet utförs är hemma.

4. Plantering av träd, buskar, blommor och andra grödor samt skörd av frukt, bär och grönsaker som utförs på tomt eller trädgård i nära anslutning till bostaden.

5. Rastning, passning och därmed förenad enklare skötsel av hund, katt och andra sällskapsdjur, i eller i nära anslutning till bostaden, eller i samband med promenader.

13 d §²

Som hushållsarbete räknas inte

1. arbete som enbart avser installationer eller service på maskiner och andra inventarier vid tillämpningen av 13 a eller 13 b §,

2. arbete för vilket försäkringsersättning lämnats,

3. arbete för vilket bidrag eller annat ekonomiskt stöd lämnats från staten, en kommun eller en region,

4. om- eller tillbyggnad av ett småhus för vilket fastighetsavgift inte har tagits ut för de fem första kalenderåren efter beräknat värdeår, eller

5. sådana tjänster som anges i 7 kap. 1 § andra stycket 5 mervärdesskattelagen (1994:200).

Som hushållsarbete räknas inte

1. arbete som enbart avser installationer eller service på maskiner och andra inventarier vid tillämpningen av 13 b eller 13 c §,

15 §³

För rätt till skattereduktion krävs att det utförda hushållsarbetet är hänförligt till den som begär skattereduktion eller dennes förälders hushåll. Föräldern ska dock vara bosatt i Sverige.

För rätt till skattereduktion krävs att det utförda hushållsarbetet är hänförligt till den som begär skattereduktion eller dennes förälders hushåll. Föräldern ska dock vara bosatt i Sverige.

² Senaste lydelse 2019:907.

³ Senaste lydelse 2014:1457.

Rätt till skattereduktion för sådant hushållsarbete som anges i 13 a § gäller även när det utförda arbetet är hänförligt till annan närståendes hushåll än förälders.

En fysisk person som utför hushållsarbetet får inte vara den som begär skattereduktion eller en närstående till denne.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Lagen tillämpas första gången på
 - a) hushållsarbete som har utförts och betalats efter den 31 december 2021,
 - b) förmån av hushållsarbete som har tillhandahållits efter den 31 december 2021, och
 - c) hushållsarbete som har utförts efter den 31 december 2021 och för vilket ersättning har betalats ut och redovisats i en förenklad arbetsgivardeklaration efter detta datum.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete

Härigenom föreskrivs att 7, 9, 17 och 19 §§ lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremiss¹

Föreslagen lydelse

7 §

Utbetalningen får uppgå till ett belopp som motsvarar mellanskillnaden mellan den debiterade ersättningen för hushållsarbetet inklusive mervärdesskatt och köparens faktiska betalning för arbetet till utföraren före begäran om utbetalning.

Utbetalningen får dock uppgå till högst

1. samma belopp som köparen har betalat om den avser sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229), och

2. tre sjundedelar av det belopp som köparen har betalat om den avser annat hushållsarbete.

Utbetalning får inte ske till den del köparens sammanlagda preliminära skattereduktion enligt 17 § skulle uppgå till ett belopp som överstiger 75 000 kronor för ett beskattningsår. Utbetalning får inte ske till den del den preliminära skattereduktionen för sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen skulle överstiga 50 000 kronor för ett beskattningsår.

Utbetalning får inte ske till den del köparens sammanlagda preliminära skattereduktion enligt 17 § skulle uppgå till ett belopp som överstiger 75 000 kronor för ett beskattningsår. Utbetalning får inte ske till den del den preliminära skattereduktionen för sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 b och 13 c §§ inkomstskattelagen skulle överstiga 50 000 kronor för ett beskattningsår.

¹ Beslutad den 13 augusti 2020, *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*.

9 §

En begäran om utbetalning ska innehålla uppgifter om

1. namn, adress och, om sådant nummer finns, organisationsnummer, personnummer, samordningsnummer eller motsvarande registreringsnummer för utföraren,

2. personnummer eller samordningsnummer i de fall sådant nummer finns för köparen,

3. namn och personnummer för närstående när hushållsarbetet köpts av anhörig men utförts i närståendes hushåll, adress till bostaden där arbetet utförts samt den anhöriges släktskap med den närstående.

3. debiterad ersättning för hushållsarbete, debiterad ersättning för material och debiterad ersättning för annat än hushållsarbete och material, betalt belopp för hushållsarbete och den dag som betalningen för hushållsarbetet kommit utföraren tillhanda,

4. vad hushållsarbetet avsett och antalet arbetade timmar, utom i fråga om sådant arbete som avses i 67 kap. 13 § 12 och 13 inkomstskattelagen (1999:1229), och

5. det belopp som utföraren begär som utbetalning från Skatteverket.

4. debiterad ersättning för hushållsarbete, debiterad ersättning för material och debiterad ersättning för annat än hushållsarbete och material, betalt belopp för hushållsarbete och den dag som betalningen för hushållsarbetet kommit utföraren tillhanda,

5. vad hushållsarbetet avsett och antalet arbetade timmar förutom i fråga om sådant arbete som avses i 67 kap. 13 § 12 och 13 inkomstskattelagen (1999:1229), och

6. det belopp som utföraren begär som utbetalning från Skatteverket.

17 §

Köparen ska tillgodoräknas preliminär skattereduktion med

1. ett belopp motsvarande den utbetalning som Skatteverket enligt 11 § beslutat om till utföraren, och

2. ett belopp motsvarande redovisade arbetsgivaravgifter i fråga om sådan ersättning för hushållsarbete som har redovisats i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Om Skatteverket har beslutat om återbetalning enligt 14 §, ska den tidigare tillgodoräknade preliminära skattereduktionen minskas med belopp motsvarande den beslutade återbetalningen.

Den preliminära skattereduktionen får sammanlagt uppgå till högst 75 000 kronor för ett beskattningsår. Den preliminära skattereduktionen för sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen (1999:1229) får uppgå till högst 50 000 kronor för ett beskattningsår.

Den preliminära skattereduktionen får sammanlagt uppgå till högst 75 000 kronor för ett beskattningsår. Den preliminära skattereduktionen för sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 b och 13 c §§ inkomstskattelagen (1999:1229) får uppgå till högst 50 000 kronor för ett beskattningsår.

19 §

Skatteverket ska så snart som möjligt skriftligen meddela köparen av hushållsarbetet om

1. beslut enligt 11 § om utbetalning,
2. beslut enligt 14 § om återbetalning, och
3. belopp motsvarande redovisade arbetsgivaravgifter i fråga om sådan ersättning för hushållsarbete som har redovisats i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Meddelandet ska innehålla uppgifter om

1. namn, adress och, om sådant nummer finns, organisationsnummer, personnummer, samordningsnummer eller motsvarande registreringsnummer för utföraren eller annan mottagare som avses i 13 § första stycket,

2. utbetalt belopp till eller återbetalt belopp från respektive utförare eller annan mottagare som avses i 13 § första stycket, och

3. den totala preliminära skattereduktionen som tillgodoräknats köparen enligt 17 §, och hur stor del av denna skattereduktion som avser sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

3. den totala preliminära skattereduktionen som tillgodoräknats köparen enligt 17 §, och hur stor del av denna skattereduktion som avser sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 b och 13 c §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Skatteverket ska på begäran av köparen lämna denne ett särskilt meddelande om den totala preliminära skattereduktionen som tillgodoräknats enligt 17 §. Det ska framgå av meddelandet hur stor del av denna skattereduktion som avser sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen.

Skatteverket ska på begäran av köparen lämna denne ett särskilt meddelande om den totala preliminära skattereduktionen som tillgodoräknats enligt 17 §. Det ska framgå av meddelandet hur stor del av denna skattereduktion som avser sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 b och 13 c §§ inkomstskattelagen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Bestämmelserna i 7, 17 och 19 §§ tillämpas första gången för beskattningsår som börjar efter den 31 december 2021.
 3. Ändringen av vilka uppgifter som ska lämnas i en begäran om utbetalning enligt 9 § tillämpas första gången på begäran om utbetalning som avser arbete som har betalats av köparen efter den 31 december 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 14 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremiss¹

Föreslagen lydelse

11 kap.

14 §

Skatteavdrag för förmån av hushållsarbete enligt 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) ska reduceras, om den som har utfört arbetet var godkänd för F-skatt vid någon av de tidpunkter som anges i 67 kap. 16 § 1 inkomstskattelagen. Detsamma gäller om utföraren har ett intyg eller någon annan handling som avses i 67 kap. 17 § samma lag. Reduktionen ska vara

1. 50 procent av värdet på förmån av sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 § inkomstskattelagen, och

2. 30 procent av värdet på förmån av annat hushållsarbete.

Skatteavdraget ska som mest reduceras med 75 000 kronor per beskattningsår. I fråga om förmån av sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen ska dock skatteavdraget som mest reduceras med 50 000 kronor per beskattningsår.

Skatteavdraget ska som mest reduceras med 75 000 kronor per beskattningsår. I fråga om förmån av sådant hushållsarbete som anges i 67 kap. 13 b och 13 c §§ inkomstskattelagen ska dock skatteavdraget som mest reduceras med 50 000 kronor per beskattningsår.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Lagen tillämpas första gången i fråga om skattepliktig förmån av hushållsarbete som kommit den skattskyldige till del efter den 31 december 2021.

¹ Beslutad den 13 augusti 2020, *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt kommittédirektivet Utvidgningar av rutavdraget (dir. 2019:26) utreda utvidgningar av rutavdraget. Utredningen ska bl.a.

- föreslå hur rutavdraget kan utökas med fler tjänster i form av tvättarbete som utförs utanför bostaden, ommöblerings- och bortforslingstjänster samt trygghetstjänster,
- föreslå en höjning av taket för rutavdraget till 75 000 kronor,
- föreslå en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska beräkna och redovisa offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen inklusive effekter för berörda myndigheter, den ekonomiska jämlikheten liksom konsekvenserna i övrigt av eventuella förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Enligt tilläggsdirektiv till Rut-utredningen (dir. 2019:100) ska uppdraget i de delar som avser en utökning av antalet tjänster i rutavdragssystemet och en höjning av taket för rutavdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 31 januari 2020. Utredningen ska redovisa det slutliga uppdraget avseende en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer senast den 1 september 2020.

Utredaren ska i sitt arbete inhämta synpunkter från berörda myndigheter, pensionärs- och anhängigorganisationer och andra intresseorganisationer.

Uppdraget beskrivs närmare i utredningens direktiv som finns i *bilaga 1 och 2*.

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet inleddes i juli 2019. Utredningens arbete med de särskilt utpekade frågorna om nya tjänster och höjt tak för rutavdraget redovisas i delbetänkandet *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget* (SOU 2020:5).

Utredningens arbete med slutbetänkandet har påverkats av den pågående covid-19-pandemin. Av fyra inplanerade sammanträden med experterna har ett sammanträde genomförts virtuellt, ett sammanträde ersatts av ett skriftligt förfarande och två sammanträden genomförts på sedvanligt sätt.

Den samverkan som utredningen enligt direktivet ska ha i form av att hämta in synpunkter från berörda myndigheter, pensionärs- och anhörigorganisationer och andra intresseorganisationer har huvudsakligen skett genom experterna. Almega, Pensionärernas riksorganisation (PRO), SPF Seniorerna, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Regioner har varit representerade i expertgruppen. Samråd med dessa har till övervägande del skett vid expertgruppsmöten, men sekretariatet har även haft kontakt med experterna mellan mötena. I expertgruppen har också Skatteverket och Kommunal ingått.

Under februari, mars, april, maj och juni 2020 genomförde utredningen dialogmöten med representanter från Almega, Anhörigas Riksförbund, Kommunal, Landsorganisationen i Sverige (LO), PRO, företaget Seniorglädje, SPF Seniorerna och Akademikerförbundet SSR. Syftet med mötena var att fånga upp information, kunskap och synpunkter i fråga om rutavdrag samt äldres behov utifrån från myndigheternas och organisationernas perspektiv.

I samma syfte träffade utredningen i mars 2020 Utredningen Framtidens socialtjänst som har i uppdrag att se över och analysera för- och nackdelar med att tillhandahålla insatser inom äldreomsorgen och övriga insatser riktade till äldre enligt en särslagstiftning i stället för enligt socialtjänstlagen.¹

¹ Se dir. 2019:69.

Information har vidare inhämtats från Magnus Jegermalm, professor i socialt arbete vid Jönköpings universitet, och Marta Szebehely, professor emeritus i socialt arbete med inriktning mot äldre vid Stockholms universitet.

Vid sidan av ovanstående har utredningen haft fortlöpande kontakt med representanter för Skatteverket, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB) avseende statistik och annat underlag.

2.3 Betänkandets disposition

Uppdraget har varit komplext och omfattande. Slutbetänkandet är därför indelat i 17 kapitel.

Kapitel 3–8 utgör bakgrundskapitel till utredningens överväganden, förslag och konsekvensbedömning. I kapitel 3 redogörs översiktligt för gällande rätt, avgränsningen för uppdraget samt den allmänna inriktningen på utredningens arbete med slutbetänkandet. Därefter följer i kapitel 4 statistik över äldre personers användning av rutavdraget. I kapitel 5 redogör utredningen för äldre personers inkomstförhållanden och ekonomiska förutsättningar att använda rutavdraget. Kapitel 6 handlar om det offentliga ansvar för äldreomsorgen. I kapitel 7 belyser utredningen anhörigas och civilsamhällets betydelse för närstående och hur anhörigas liv kan påverkas av detta. Kapitel 8 beskriver egenskaper hos den äldre befolkningen som kan vara relevanta för ett utvidgat rutavdrag för äldre personer.

I kapitel 9 redogör utredningen för sina principiella överväganden om en särskild utvidgning av rutavdraget för äldre personer. Med avstamp i det kapitlet följer fyra övervägande- och förslagskapitel, kapitel 10–13.

I kapitel 10 diskuterar och föreslår utredningen de tjänster som anses lämpliga att införa i en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. I efterföljande kapitel 11 behandlar utredningen metoder för att utöka rutavdraget på annat sätt än genom fler tjänster. Därefter överväger och föreslår utredningen i kapitel 12 vem som ska omfattas av en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. I kapitel 13 behandlas frågan om hur en vidare krets anhöriga ska ges möjlighet att köpa ruttjänster till äldre närstående.

Hur den särskilda ordningen för rutavdrag för äldre personer ska utformas och när den ska träda i kraft behandlas i kapitel 14. Utredningens analys av behovet och lämpligheten av en sådan ordning presenteras i kapitel 15. Detta följs av utredningens konsekvensbedömning i kapitel 16 och avslutningsvis återfinns författningskommentaren i kapitel 17.

3 Bakgrund och allmän inriktning på utredningens arbete

3.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för bakgrunden till vissa delar av rutavdraget som har betydelse för utredningens uppdrag om ett utökat rutavdrag för äldre personer. Inledningsvis beskrivs gällande rätt översiktligt. Därefter följer några allmänna utgångspunkter samt avgränsningar för uppdraget. I kapitlet behandlas också inriktningen på utredningens arbete.

3.2 Översiktligt om rutavdraget

Rutavdraget trädde i kraft den 1 juli 2007. De materiella bestämmelserna om rutavdraget, dvs. skattereduktion för hushållsarbete, finns i 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).¹

Ett huvudsyfte med rutavdraget är att öka marknadsproduktionen av arbete som hushållen utför själva och därmed öka graden av specialisering i ekonomin, dvs. att hushållen ska köpa flera hushållstjänster på marknaden och i utbyte öka sitt marknadsarbete. Avsikten är även att fler korttidsutbildade ska komma in på arbetsmarknaden och att såväl kvinnor som män ska kunna kombinera familjeliv och arbetsliv på lika villkor. De berörda tjänsterna ska kunna utföras av personer som saknar en mer omfattande yrkesutbildning.

Rutavdrag lämnas i dag för hushållsarbete som avser städarbete eller annat rengöringsarbete, vård av kläder och hemtextilier, snöskottning, viss trädgårdsskötsel, barnpassning, omsorg och tillsyn som en fysisk person behöver, flyttjänster, fiber- och it-tjänster samt

¹ Bestämmelserna beskrivs närmare i SOU 2020:5 s. 45–55.

reparation av vitvaror. En av de centrala utgångspunkterna för rutavdraget vid valet av tjänster har varit att arbetet huvudsakligen ska utföras i eller i nära anslutning till bostaden.²

De rut-tjänster som används av äldre personer i ökande omfattning i takt med ålder är städning samt omsorg och tillsyn (se tabell 4.4). Bakgrunden till att omsorgs- och tillsynstjänsten togs in i rutavdragssystemet är att den s.k. anhörigvården hade ökat kraftigt under de senaste åren, framför allt bland personer med lägre inkomster. Arbetet utfördes främst av kvinnor. Det var inte ovanligt att kvinnor som en följd av det ansvaret exempelvis tvingades att deltidsarbeta eller leva under stark stress. Om sådana tjänster i stället kunde köpas av hushållen skulle det, enligt förarbetena, underlätta vardagen för många, framför allt dubbelarbetande kvinnor. Regeringen ansåg därför att en person inte bara skulle kunna få skattereduktion för städning eller annat arbete som utförs i den egna bostaden utan även för tjänster som utförts hos dennes föräldrar.³

Rutavdraget ges genom skattereduktion, vilket innebär att den som har utgifter för hushållsarbete kan få en minskning av skatten med hälften av arbetskostnaden, upp till ett tak på 50 000 kronor per person och beskattningsår.

Underlag för rutavdraget är arbetskostnader, inklusive mervärdesskatt. Med arbetskostnad avses vad utföraren debiterar köparen för arbetet. I kostnaden för arbete ingår således också utförarens vinstkostnadspålägg för själva arbetet. Material, utrustning och resor räknas inte in.

För att få rutavdrag ska man vara minst 18 år. Rutavdrag kan även ges för hushållsarbete som utförts i en bostad utanför Sverige men inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt för hushållsarbete som utförts i en förälders hushåll förutsatt att föräldern är bosatt i Sverige.

När det gäller taket för rutavdraget fick det ursprungligen tillsammans med rotavdraget (skattereduktion för reparation, underhåll och om- och tillbyggnad) sammanlagt uppgå till 50 000 kronor per person och beskattningsår. Den 1 januari 2016 infördes ett tak på 25 000 kronor för rutavdraget för personer som inte hade fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. Taket innebar att av det gemensamma taket för rut- och rotavdragen på 50 000 kronor fick högst

² Se bl.a. prop. 2006/07:94 s. 40, prop. 2015/16:99 s. 33 och 38 samt prop. 2016/17:1 s. 202.

³ Prop. 2006/07:94 s. 42–43.

25 000 kronor avse sådant arbete som inrymdes i rutavdraget. Något motsvarande tak för personer som fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång infördes inte. Att taket för äldre personer fortsatt skulle vara 50 000 kronor motiverades med att äldre kan ha ett förhöjt behov av hushållsarbete.⁴ För äldre personer har således taket för rut- och rotavdragen hela tiden varit sammanlagt högst 50 000 kronor per person och beskattningsår. Från och med den 1 juli 2019 är emellertid taket för rutavdraget återigen 50 000 kronor för alla.⁵

3.3 Allmänna utgångspunkter för uppdraget avseende rutavdrag för äldre personer

Utredningen ska enligt direktivet lämna lagförslag om en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. Som en allmän utgångspunkt för uppdraget gäller att det ska utföras med beaktande av de vägledande principer för skattepolitikens utformning som riksdagen antog våren 2015.⁶

De förslag som lämnas ska enligt direktiven till utredningen, så långt möjligt, utformas för att bidra till ökad efterfrågan på tjänster och därmed ökad sysselsättning hos personer med svag anknytning till arbetsmarknaden. Förslagen ska vidare, så långt möjligt, utformas så att det inte uppstår s.k. dödviktseffekter, dvs. subvention av tjänster som skulle ha utförts ändå utan subvention, och undanträngning av befintliga tjänster. Förslagen bör även, så långt möjligt, bidra till att köparna ökar sitt arbetsutbud, dvs. ökar antalet arbetade timmar.

Utredningen ska i sin analys, liksom vid utformningen av sina förslag, beakta de möjligheter som redan i dag står till buds för äldre i form av offentligfinansierade insatser och tjänster som kommuner är ålagda, eller ges möjlighet till, att erbjuda med stöd av lag, exempelvis hemtjänstens serviceinsatser som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller sådana tjänster som ges med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Utredningen ska också belysa hur höjningen av taket för rutavdraget, liksom eventuella förändringar av taket för äldre personer, påverkar olika inkomstgrupper i fråga om tillgång till service.

⁴ Prop. 2015/16:1 s. 190.

⁵ Prop. 2018/19:89, bet. 2018/19:SkU20, rskr. 2018/19:247.

⁶ Prop. 2014/15:100 avsnitt 5.5, rskr. 2014/15:254.

Förslaget ska inte innebära någon förändring av kommuners, regioners eller statens ansvar för äldre personer eller andra grupper.

3.4 Avgränsningar

Utredningen har i sitt arbete med en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer att förhålla sig till vissa i direktivet givna gränser. Där anges att de förslag som lämnas inte ska innebära någon ändring av rutavdragets inriktning mot arbetskostnader. Det ligger inte heller i utredningens uppdrag att föreslå någon ändring av vilka tjänster som i dag ingår i rotavdraget eller andra förändringar av rotavdragets utformning eller omfattning.

Utredningen behandlar vidare inte frågor om arbetsgivarens arbetsmiljöansvar, arbetsvillkor för personal i rutföretag eller vilka som ska få arbeta med rutarbete eftersom dessa frågor inte faller inom ramen för utredningens uppdrag.

3.5 Inriktningen på utredningens arbete

3.5.1 Inledning

Redan på 1990-talet tillkallades en särskild utredare för att analysera förutsättningarna för tjänstesektorns utveckling.⁷ Utredningen, som antog namnet Tjänstebeskattningsutredningen, redovisade i mars 1997 uppdraget i betänkandet *Skatter, tjänster och sysselsättning*.⁸ En del av utredningens uppdrag var att analysera motiv för och effekter av olika tänkbara regelförändringar som syftade till att främja utbud och efterfrågan på privat tillhandahållna tjänster och sysselsättningen inom den privata tjänstesektorn. Här föreslog utredningen bl.a. sänkt skatt på hushållsnära tjänster.

Det fanns enligt Tjänstebeskattningsutredningen även goda skäl för att stimulera särskilt hushållsnära tjänstesektorn för äldre personer. Därigenom skulle det enligt utredningen vara möjligt att uppnå:

- Ökad service och trygghet för äldre
- Ökad valfrihet för pensionärer

⁷ Dir. 1996:69.

⁸ SOU 1997:17.

- Möjlighet för privata entreprenader
- Ökat arbetsutbud hos anhöriga

Utredningen presenterade i betänkandet en principskiss som bedömdes kunna ge möjlighet till ökad servicetrygghet för pensionärerna. En utgångspunkt för principskissen var att pensionärer behöver valfrihet för att välja ett utbud av tjänster som bäst passar dem. Det kan vara de som t.ex. vill ha mat lagad, olika typer av städhjälp och hjälp med att sköta om huset. Valfriheten och de äldres skiftande behov talade enligt utredningen emot att enbart välja kommunal produktion. Idéskissen innebar att pensionärerna skulle få möjlighet till ett särskilt stöd för att köpa hemtjänster med ett visst belopp (12 600 kronor per år) och att arbetsgivaravgifterna för tjänsterna skulle slopas. Tjänsterna skulle utföras i bostaden. De som hade ett rent omsorgsbehov enligt då gällande socialtjänstlagen skulle inte omfattas av utredningens diskuterade åtgärd.

Utredningen avstod från att föra fram skissen som förslag därför att det fanns för lite allmänt tillgänglig kunskap om pensionärernas villkor. De problem som utredningen identifierade var emellertid att gapet mellan de äldres behov och kommunernas resurser växte, att det fanns stora skillnader i inkomster mellan äldre och yngre pensionärer och i vilken service pensionärerna fick. Ytterligare problem som framkom var bristande valfrihet för de äldre samt avgiftsfinansieringen av hemtjänsten.

Drygt 20 år senare är det Rut-utredningens uppdrag att lägga fram ett förslag på en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer som kan bidra till att öka sysselsättningen inom delar av tjänstesektorn, närmare bestämt hushållsnära tjänstesektorn. De problemområden som Tjänstebeskattningsutredningen identifierade kan tänkas finnas kvar men i och med att rutavdraget och valfrihetssystem numera har införts har utredningen valt att ha en något annan inriktning på arbetet.

Utredningen har tagit fasta på tre aspekter som kan ha betydelse för utformningen av ett rutavdrag för äldre personer. Den första ansluter till Tjänstebeskattningsutredningens tankar om valfrihet för äldre personer vad gäller hushållstjänster men där Rut-utredningen valt att begränsa frågan till vilka tjänster äldre personer efterfrågar och som inte omfattas av nuvarande rutavdrag och som inte heller är kommunernas eller regionernas huvuduppgift. Den andra aspekten handlar om frågan om äldre kan tänka sig arbeta längre upp

i åldrarna med ett utvidgat rutavdrag. Den tredje aspekten avser anhörigas insats för äldre personer där det kan tänkas finnas utrymme att underlätta för anhöriga genom att göra fler tjänster tillgängliga i rutavdraget och därtill för en större krets anhöriga personer än föräldrar. Den valda inriktningen redovisas i de närmast följande avsnitten.

3.5.2 Rutavdraget i förhållande till äldreomsorgen

Det finns en farhåga att en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer kan innebära att kommunerna inte ger äldre personer den äldreomsorg de har rätt till utan i stället hänvisar till ruttjänster. Äldreomsorg har emellertid alla äldre rätt till enligt principen om generell välfärdspolitik som den uttrycks i socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Rågången mot den lagstadgade äldreomsorgen har i rutavdragssystemet lösts på så sätt att rutavdrag inte ges för arbete för vilket bidrag eller annat ekonomiskt stöd lämnats från staten, en kommun eller en region. Det innebär att utgifter för tjänster som kommunerna och regionerna ansvarar för eller har möjlighet att tillhandahålla med stöd av t.ex. socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen) inte ger rätt till rutavdrag.⁹

I förarbetena till rutavdragssystemet uttalar regeringen att kommunerna, landstingen (numera regioner) och staten har vissa skyldigheter gentemot medborgarna bl.a. när det gäller hälso- och sjukvård, äldreomsorg, och annan omsorg som regleras i lag och därför inte påverkas av möjligheten att få skattereduktion.¹⁰ Möjligheten att erhålla skattereduktion skulle inte heller kunna åberopas av en kommun som ursäkt för att inte tillhandahålla en tjänst eller för att dra ner på omfattningen av tjänsterna. Regeringen säger vidare att förslaget om en skattereduktion innebär bättre möjligheter för personer med beviljad hemtjänst att komplettera med ytterligare hushållstjänster som de önskar få, men som kommunen inte kan bevilja enligt socialtjänstlagen.

⁹ 67 kap. 13 c § inkomstskattelagen (1999:1229).

¹⁰ Prop. 2006/7:94 s. 44.

I syfte att öka kunskapen om sambandet mellan rutavdraget och olika insatser och tjänster som den offentliga verksamheten tillhandahåller redovisas i kapitel 6 översiktligt det offentligas ansvar för äldreomsorgen. I kapitlet redogörs för vilket ansvar kommunerna har för stöd och hjälp gentemot äldre personer och vilka insatser som tillhandhålls inom i första hand kommunernas hemtjänstverksamhet men också utbudet av servicetjänster enligt befogenhetslagen. Där berörs även regionernas ansvar för hälso- och sjukvård.

Rutavdragets förhållande till den offentliga verksamheten beskrivs också i kapitel 7 som tar upp betydelsen av anhörigas insatser äldre personer.

3.5.3 Har äldre behov av ruttjänster?

Enligt direktivet är bakgrunden till uppdraget att äldre personer kan ha ett förhöjt behov av hushållsarbete och att rutavdrag är vanligare bland äldre personer än bland yngre. Det finns därför enligt direktivet anledning att analysera om det med hänsyn till de äldres behov bör finnas särskilda regler för rutavdrag för dessa.

Utredningen har undersökt hur de äldres behov kan se ut genom att dels ta reda på hur rutavdraget används av äldre personer och vilka tjänster de efterfrågar, dels hur äldre personers förutsättningar att köpa ruttjänster ser ut med hänsyn till deras ekonomiska förhållanden. Dessa frågor behandlas i kapitel 4 och 5.

Utredningen har också tagit del av en undersökning som SPF Seniorerna och Almega har gjort tillsammans som handlar om behov och användning av ruttjänster samt intresse för ett utökat rutavdrag för äldre. Resultatet av undersökningen redovisas i kapitel 4 som handlar om äldres användning av rutavdraget.

3.5.4 Hur tillgodoses äldres behov av hjälp i hemmet?

Äldres behov av vardaglig hjälp, vård och omsorg tillgodoses av olika omsorgsgivare: äldreomsorgen, den offentliga vården, anhöriga och frivilligorganisationer samt genom privata tjänsteföretag.

Anhöriga fyller en viktig roll för många äldre och andra som till följd av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning behöver olika former av stöd och omsorg. Det är för många en naturlig del av livet

och ett sätt att vara nära och hjälpa sina anhöriga. Att som anhörig ge vård och omsorg ska vara ett frivilligt åtagande. Den informella omsorg som utförs av anhöriga kvinnor och män är dock omfattande.

Utredningen har tagit del av undersökningar och rapporter som behandlar anhörigas betydelse för äldre personer, både utifrån den äldre personens perspektiv men också utifrån hur den anhöriges perspektiv. Utredningen redovisar detta i kapitel 7.

3.5.5 Vem anses vara äldre?

Utredningsuppdraget är att ta fram ett förslag till utökad rutavdrag för äldre personer, men vem är att betrakta som äldre? Det finns knappast något entydigt svar på den frågan, men i många sammanhang är ålder en viktig samhällelig organisationsprincip.¹¹

I svensk rätt tar detta sig uttryck i exempelvis ålderspensions-systemet. Åldersgränser används också för att begränsa användandet av samhällets resurser på olika sätt. När det gäller exempelvis rätten till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade används åldern för att utesluta personer över 65 år från rätt till visst stöd enligt lagen.

Även i skatte- och socialavgiftssystemen görs åtskillnad genom åldersgräns. Här skiljer sig grundavdraget, jobbskatteavdraget och skattereduktion för fastighetsavgift samt socialavgiftsuttaget åt för personer som fyllt 65 år vid årets ingång och yngre personer.

Många äldre personer får behov av hjälp med service och omsorg under åldrandet. Vid vilken ålder som behoven uppstår, vilken hjälp som behövs och hur omfattande behoven är beror främst på hälsa och funktionsförmåga hos den enskilde.

Ett huvudsyfte med rutavdraget är att öka marknadsproduktionen av arbete som hushållen utför själva och därmed öka graden av specialisering i ekonomin, dvs. att hushållen ska köpa flera hushållstjänster på marknaden och i utbyte öka sitt marknadsarbete. Utifrån detta syfte har utredningen undersökt faktorer som har betydelse för hur långt upp i åldrarna man är beredd att arbeta och vilket behov av ytterligare hushållstjänster som inträder vid vilken ålder för att kunna bedöma från vilken ålder eller vid vilket behov

¹¹ Se Mattsson, T., & Numhauser-Henning, A. (red.), *Äldrerätt, Ett nytt rättsområde*, s. 20.

som rätten till ett utvidgat rutavdrag för äldre personer bör gälla. Utredningen behandlar dessa aspekter i kapitel 8.

4 Äldres användning av rutavdrag

4.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas statistik över äldre personers användning av rutavdraget. Statistiken avser hur användandet utvecklats över tid, hur det ser ut för olika äldre åldersgrupper, för olika inkomstgrupper och vilka tjänster äldre personer använder i störst utsträckning. Nästan genomgående görs en jämförelse med yngre personer för att få en uppfattning om i vilken utsträckning äldre personers användande av rutavdraget skiljer sig från yngre personers. Den största delen av statistiken kommer från Statistiska centralbyråns statistikdatabas. I och med att deras åldersindelning för statistiken om rutavdraget utgår från två grupper; yngre än 65 år eller 65 år och äldre kommer det att vara dessa definitioner av yngre och äldre som används i detta kapitel.

Merparten av statistiken i kapitlet redovisas på individbasis, dvs. för den person som köpt tjänsten och erhållit skattereduktionen. Köp av tjänster kommer dock sannolikt samtliga de personer som bor i hushållet till del.

Vidare kan barn köpa ruttjänster till sina föräldrar. Huruvida en yngre person har köpt en ruttjänst till sin äldre förälder går inte att urskilja i statistiken, utan dessa köp ingår i statistiken för yngre personer.

4.2 Äldres användning av rutavdraget

Äldre personer använder rutavdraget i relativt stor utsträckning. Som framgår av tabell 4.1 utgjorde personer som är 65 år och äldre 26 procent av den totala befolkningen från 20 år 2018, men hela 39 procent

av rutanvändarna.¹ Äldre personer köper dock ruttjänster till generellt sett mindre belopp och de äldre rutköparna stod för 30 procent av det totala rutbeloppet 2018.

Tabell 4.1 Äldre och yngre personers användning av rutavdraget 2018

	Totalt 20+ år	20–64 år	65+ år	Andel 65+ (%)*
Antal personer totalt	8 146 071	6 005 491	2 140 580	26,3
Antal personer med rutavdrag	962 390	589 522	372 868	38,7
Totalsumma rutavdrag (mnkr)	5 023	3 519	1 504	29,9
Medelvärde rutavdrag bland användarna	5 200	6 000	4 000	-

Källa: Statistikdatabasen, SCB. *) Utredningens beräkning.

4.2.1 Rutavdraget i olika åldersgrupper

I tabell 4.2 nedan redovisas andelen personer som köpt ruttjänster 2018 i förhållande till det totala antalet personer i varje åldersgrupp samt medelvärdet för köparna inom varje åldersgrupp. I tabellen finns även samma uppgifter uppdelade på kvinnor och män.

Av tabellen framgår att rutavdraget är vanligare bland samtliga äldre åldersgrupper än för gruppen yngre personer 20–54 år² och att andelen som använder rutavdraget ökar med ålder och är som störst i gruppen 85–89 år för att sedan minska. Att andelen minskar i gruppen 90–95 år har antagligen att göra med att många i de äldsta åldersgrupperna flyttar till särskilt boende.³ Medelvärdet för rutavdraget bland dem som använder ruttjänsterna är dock lägre för samtliga äldre åldersgrupper än för användarna 20–54 år 2018. För personer från 55 år och äldre är det genomsnittliga rutavdraget som högst för personer 55–59 år, knappt 5 500 kronor, för att sedan sjunka för högre åldersgrupper till knappt 3 900 kronor för personer

¹ Det är få personer under 20 år som gör rutavdrag och de exkluderas från genomgången i detta kapitel.

² Notera att användandet varierar för de yngre åldersgrupperna och 2018 hade personer mellan 40 och 44 år högst användande av dem under 55 år på 13,4 procent av åldersgruppen.

³ Enligt Socialstyrelsens termbank är särskilt boende för äldre boende som tillhandahåller bostäder eller platser för heldygnsvistelse tillsammans med insatser i form av vård och omsorg för äldre personer med behov av särskilt stöd. Av 5 kap 5 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor (särskilt boende).

70–79 år och sedan öka igen till cirka 4 600 kronor för de äldsta åldersgrupperna.

Vidare visar tabellen att andelen kvinnor som använder rutavdraget är högre än andelen män för samtliga redovisade åldersgrupper, förutom för dem som är 95 år och äldre. Medelvärdet för rutavdraget är högre för kvinnor som gör rutavdrag än för män upp till 65 år.⁴ Från 65 år gör män i genomsnitt större rutavdrag än kvinnor och skillnaden tenderar att öka med åldern med något undantag. För personer som är 95 år och äldre är skillnaden i genomsnitt nästan 850 kronor per år.

Tabell 4.2 Antal och andel med rutavdrag samt medelvärde bland köparna inom olika åldersgrupper 2018

Åldersgrupper	Antal	Andel (%)	Medelvärde (kr)	Andel av kvinnor (%)	Medelvärde kvinnor (kr)	Andel av män (%)	Medelvärde män (kr)
Samtliga från 20 år	962 390	11,8	5 219	13,3	5 300	10,3	5 116
20–54 år	452 081	9,4	6 237	10,6	6 555	8,2	5 852
55–59 år	70 275	11,5	5 498	12,9	5 526	10,1	5 463
60–64 år	67 166	11,6	4 660	12,7	4 660	10,6	4 660
65–69 år	73 962	13,1	4 076	13,8	3 954	12,4	4 214
70–74 år	87 093	15,0	3 857	16,0	3 779	14,0	3 948
75–79 år	74 932	18,1	3 857	19,8	3 790	16,1	3 946
80–84 år	61 517	22,2	3 977	24,8	3 894	19,0	4 113
85–89 år	45 957	25,5	4 306	27,7	4 157	22,1	4 594
90–94 år	23 282	25,2	4 600	26,2	4 358	23,3	5 153
95-år	6 125	19,7	4 560	19,2	4 333	21,0	5 177

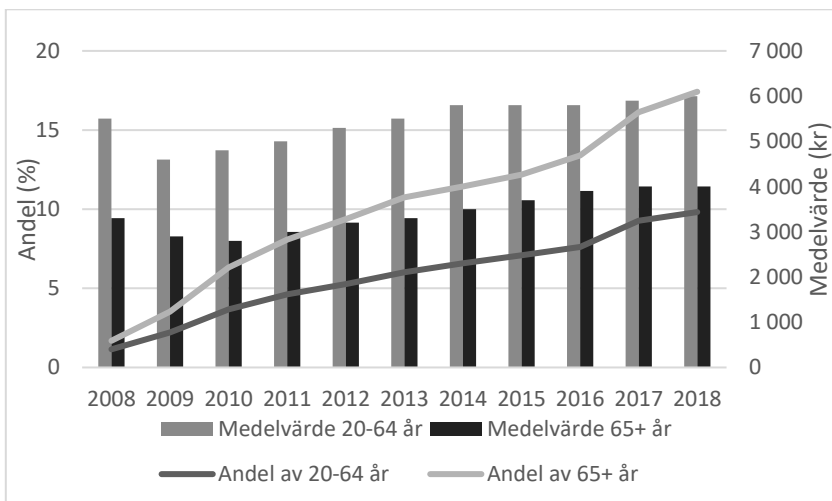
Källa: Statistiska centralbyrån.

⁴ Se även tabell 4.2 i SOU 2020:5 för mer disaggregerade åldersgrupper.

4.2.2 Äldre personers användning av rutavdraget över tid

Figur 4.1 nedan visar hur andelen av äldre respektive yngre personer som använder rutavdraget samt medelvärdet för deras köp har utvecklats över tid. År 2008⁵ låg andelen rutanvändare i förhållande till det totala antalet personer i respektive åldersgrupp på nästan samma nivå; knappt 2 procent av personer från 65 år hade använt rutavdraget jämfört med drygt 1 procent av personer mellan 20 och 64 år. Rutavdraget har sedan 2008 ökat i popularitet och mer bland äldre än bland yngre personer. År 2018 gjorde cirka 17,5 procent av dem som var 65 år eller äldre rutavdrag jämfört med knappt 10 procent av dem 20–64 år. Det genomsnittliga rutavdraget för dem som gör rutavdrag kan också sägas ha ökat över tid. För båda grupperna var dock medelvärdet något högre 2008 än de efterföljande åren. Det är möjligt att det, då rutavdraget var relativt nytt, främst var hushåll som hade större behov av sådana tjänster som använde rutavdraget. Mellan 2010 och 2018 har medelvärdet ökat något i princip varje år för båda åldersgrupperna. Ökningen har dock skett i snabbare takt för den äldre åldersgruppen än för den yngre.

Figur 4.1 Äldre respektive yngre personer som gjort rutavdrag, andel och medelvärde, 2008 till 2018



Källa: Statistikdatabasen, SCB. Andelar beräknande av utredningen.

⁵ Rutavdraget infördes 1 juli 2007. I följande tabeller och diagram exkluderas dock 2007 på grund av att det endast är ett halvår.

4.2.3 Äldre personers användning av rutavdraget i olika inkomstgrupper

Rutavdraget används generellt sett mer bland personer med högre inkomster än bland personer med lägre inkomster. För en stor del av de ruttjänster som erbjuds på marknaden är den förväntade skillnaden i produktivitet mellan köpare och säljare låg (t.ex. städning). Allt annat lika förväntas det då vara vanligare att personer med relativt hög timlön köper dessa tjänster då det lönar sig mer för dem att köpa tjänsterna på marknaden än att utföra hushållsarbetet själva, dvs. de har högre alternativkostnad. Personer med högre inkomster har även generellt sett större konsumtionsutrymme och mer skatt att reducera. Ruttjänster kommer antagligen lite längre ned på prioriteringslistan för många med ett mindre konsumtionsutrymme då det trots allt är något som hushållet relativt lätt kan producera självt, till skillnad mot t.ex. matvaror och kläder eller semesterresor.

Vad gäller äldre personer utför många inte längre något marknadsarbete och för dem är timlönen således inte en del av alternativkostnaden. Däremot kan de förväntas använda rutavdraget i större utsträckning då skillnaden i produktivitet mellan utförare och köpare sannolikt ökar med köparens ålder.

Figur 4.2 nedan visar andelen av befolkningen som använt rutavdraget samt medelvärdet bland användarna i olika inkomstgrupper. Inkomsten utgörs i detta fall av den beskattningsbara förvärvsinkomsten, dvs. inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet minus avdrag för pensionssparande, grundavdrag och särskilt avdrag.⁶ Av figuren framgår att andelen personer som använder rutavdraget samt medelvärdet bland användarna generellt sett ökar med inkomsten. Dessutom visar figur 4.2 att andelen äldre som använder rutavdraget är högre än andelen yngre i varje inkomstgrupp förutom för gruppen med högst inkomster där andelen i princip är densamma. Medelvärdet för rutavdraget bland användarna är i princip detsamma för äldre som för yngre personer, förutom för grupperna med högst beskattningsbar inkomst, där yngre personer i genomsnitt gör större rutavdrag än de äldre.

Det bör dock noteras att det är svårt att göra direkta jämförelser mellan äldre och yngre personer utifrån figuren då äldre personer har

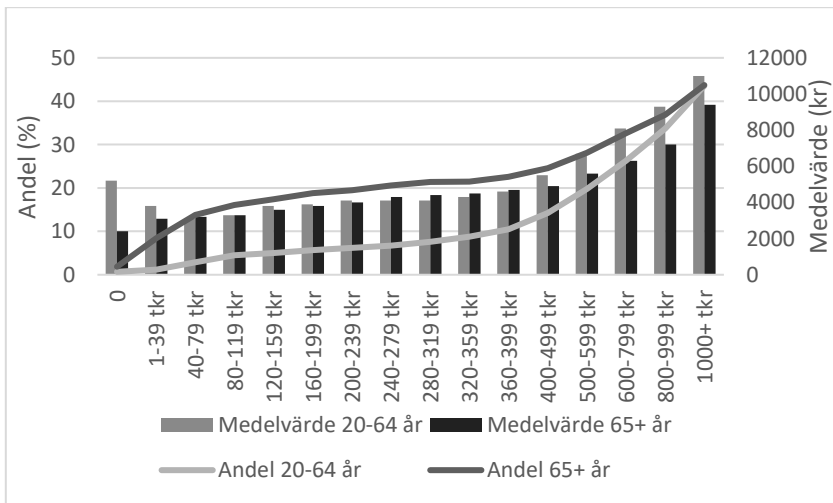
⁶ I inkomst av tjänst ingår förutom löneinkomst även inkomst från pension, sjukpenning och andra skattepliktiga ersättningar från Försäkringskassan.

högre grundavdrag än yngre, vilket gör att en viss beskattningsbar förvärvsinkomst motsvarar högre inkomster för äldre personer än för yngre personer.

Vidare har relativt få äldre personer beskattningsbara förvärvsinkomster om 400 000 kronor eller mer 2018. Bland de yngre beräknas andelen med dessa inkomster till nästan 30 procent 2018, medan samma andel bland de äldre uppgår till knappt 10 procent.

För personer som inte har någon beskattningsbar förvärvsinkomst ser det lite annorlunda ut. Denna grupp består av personer som gör rutavdrag på inbetald kapitalskatt eller fastighetsavgift. Endast en liten andel av dem gör rutavdrag, knappt 1 procent av de yngre och knappt 2 procent av de äldre. Medelvärdet bland de äldre är lägre än för övriga inkomstgrupper, men för den yngre åldersgruppen är medelvärdet relativt högt.

Figur 4.2 Äldre respektive yngre personer som gjort rutavdrag 2018, andel och medelvärde för olika grupper med beskattningsbar förvärvsinkomst



Källa: Statistikdatabasen, SCB. Inkomsten avser beskattningsbar inkomst. Andelar beräknande av utredningen.

4.2.4 Få äldre personer gör rutavdrag för stora belopp

Det är relativt få personer som köper ruttjänster för så stora belopp att de kommer upp i taket för det nuvarande rutavdraget på 50 000 kronor. Statistiska centralbyrån har tagit fram uppgifter till utredningen över antal personer 65 år och äldre som gjort rutavdrag för olika belopp 2018, vilka redovisas i tabell 4.3 nedan. Av tabellen framgår att majoriteten av de äldre rutanvändarna, 74 procent, gör rutavdrag för högst 5 000 kronor.

Tabell 4.3 visar även att det är markant färre personer som gör rutavdrag för högre belopp. Knappt 4 170 personer 65 år eller äldre gjorde rutavdrag för 25 000 kronor eller mer 2018, vilket motsvarade 1,1 procent av rutanvändarna. Vidare gjorde drygt 820 personer 65 år eller äldre rutavdrag för mer än 40 000 kronor 2018, vilket motsvarade 0,2 procent av rutanvändarna i åldersgruppen.

Enligt statistik från Statistiska centralbyrån utgjorde kvinnor 58,5 procent av användarna bland personer 65 år och äldre 2018. Tabell 4.3 visar att andelen kvinnor som gjort rutavdrag för de lägre beloppen är ungefär densamma som för det totala beloppet, medan andelen kvinnor minskar för de högre avdragsbeloppen.

Tabell 4.3 Antal och andel personer 65 år och äldre som gjorde rutavdrag för olika belopp 2018

Rutavdrag	Samtliga	Andel av rut-användare (%) [*]	Kvinnor	Andel kvinnor (%) [*]
1–5 000 kronor	269 412	74,3	157 698	58,5
5 001–10 000 kronor	54 117	14,9	33 072	61,1
10 001–15 000 kronor	21 879	6,0	12 919	59,0
15 001–20 000 kronor	9 211	2,5	5 009	54,4
20 001–25 000 kronor	4 054	1,1	2 125	52,4
25 000+ kronor	4 165	1,1	2 036	48,9
40 000+ kronor	824	0,2	367	44,5

Källa: Statistiska centralbyrån. Uppgifter framtagna för utredningens räkning. ^{*}) Utredningens beräkning.

Sammanfattningsvis är det få äldre som kommer upp i höga belopp inom rutavdraget, vilket även medelvärdet för användarna indikerar (se tabell 4.1).

4.2.5 Vilka ruttjänster använder äldre personer?

Tabell 4.4 nedan visar fördelningen av det totala antalet ruttimmar 2018 över olika tjänster för samtliga köpare samt för köpare 65 år och äldre. Tabellen redogör även för kvinnliga köpares andel av antalet timmar. En mer detaljerad analys av fördelningen av timmar över olika åldersgrupper följer i tabell 4.5 nedan.

Tabell 4.4 visar att personer 65 år och äldre sammantaget köpte cirka 6,9 miljoner ruttimmar 2018, vilket utgjorde nästan 30 procent av samtliga köpta timmar. Vidare visar tabellen att städning och trädgårdstjänster var de vanligaste tjänsterna både bland samtliga köpare och bland äldre köpare.

Av tabellen framgår också att andelen timmar som köpts av kvinnor är knappt 60 procent för både äldre och för samtliga köpare. Det förefaller vara främst städtjänster, omsorgstjänster, klädvård och flyttjänster som kvinnor köper i större utsträckning än män, medan män står för majoriteten av timmarna när det kommer till it-tjänster och reparation av vitvaror.

Tabell 4.4 Antal ruttimmar för olika tjänster 2018

Timmar i tusental

Tjänst	Samtliga köpare	Andel timmar kvinnor (%)*	Köpare 65+ år	Andel timmar 65+ kvinnor (%)*
Städning	19 280	60,6	4 647	62,3
Barnpassning	313	56,5	5	45,3
Klädvård/ hemtextil	19	55,2	9	55,9
Annan omsorg	89	65,6	78	66,6
Snöskottning	180	48,2	111	52,8
Trädgårdsarbete	2 646	48,7	1 425	51,6
Flytt	1 423	54,3	449	54,5
IT	200	34,5	110	37,0
Vitvaror	86	40,9	30	41,2
Totalt	24 237	58,5	6 864	58,9

Källa: Skatteverkets informationslager, uttaget gjort i mars 2020. *) Utredningens beräkning.

Tabell 4.5 nedan visar fördelningen av det totala antalet ruttimmar inom olika åldersgrupper, dvs. hur stor andel av ruttimmarna som avser exempelvis städning för en specifik åldersgrupp. Av tabellen framgår att endast städning och barnpassning utgör en större andel av de totala ruttimmarna för yngre personer än för äldre. Detta tyder på att det främst är dessa tjänster som yngre personer anser sig behöva hjälp med medan äldre personer önskar hjälp inom flera områden. En tjänst som sticker ut är trädgårdsarbete som nästan var femte rutköpare över 55 år har köpt. För personer över 60 år ökar andelen för många av tjänsterna med ålder för att sedan avta mot de äldsta åldersgrupperna. Undantagen är till viss del städning, men framförallt omsorg, flyttjänster och klädvård, vars andelar ökar fram till och med den äldsta åldersgruppen. En möjlig förklaring till detta är att de äldre rutanvändarna köper tjänster som underlättar för dem att bo kvar i en större bostad, som kanske även har en trädgård, fram till högre åldrar. Därefter flyttar de sannolikt till ett annat, mindre boende och efterfrågar då inte t.ex. trädgårdstjänster i samma utsträckning, men däremot omsorgstjänster (se mer om äldres boendeformer i avsnitt 8.4).

Tabell 4.5 Fördelning av antal ruttimmar 2018 över olika tjänster och åldersgrupper

Andelar angivna i procent

Ålder	Städ	Barnpass	Klädvård o.d.	Omsorg	Snöskottning	Trädgård	Flytt	IT	Vitvaror
Totalt	80	1,3	0,1	0,4	0,7	11	5,9	0,8	0,4
20–54	86	2,1	0,0	0,1	0,3	5,4	5,3	0,4	0,3
55+	70	0,1	0,1	0,8	1,4	19	6,7	1,4	0,5
55–59	79	0,3	0,1	0,1	0,7	12	6,2	0,8	0,5
60–64	72	0,2	0,1	0,2	1,0	17	8,0	1,2	0,5
65–69	64	0,1	0,1	0,4	1,3	22	9,7	1,9	0,6
70–74	64	0,1	0,1	0,7	1,6	23	8,0	2,2	0,6
75–79	65	0,1	0,1	0,7	1,7	23	6,7	2,1	0,5
80–84	70	0,1	0,1	1,1	1,7	20	4,8	1,4	0,3
85–89	74	0,0	0,2	1,8	1,8	18	3,7	0,8	0,2
90–94	75	0,0	0,2	3,3	1,5	16	3,4	0,5	0,1
95+	73	0,0	0,3	4,5	1,6	15	4,5	0,3	0,1

Källa: Skatteverkets informationslager, uttaget gjort i mars 2020. Raderna summerar till 100.

4.3 Utökad rutavdrag för äldre – Seniorpanelen oktober 2019

SPF seniorerna och Almega har tillsammans gjort en undersökning som handlar om behov och användning av ruttjänster samt intresse för ett utökad rutavdrag för äldre. Undersökningen genomfördes av Gullers grupp via en webenkät som pågick 21–28 oktober 2019. Webenkäten skickades till ett slumpmässigt urval ur SPF seniorernas medlemsregister. Totalt mottog 9 019 personer enkäten och 2 713 personer besvarade den, vilket motsvarar en svarsfrekvens om 30 procent.

Av de svarande var 61 procent kvinnor och knappt 40 procent män. Majoriteten var 65 år eller äldre och de flesta befann sig endera i gruppen 70–74 år (cirka 32 procent) eller i gruppen 75–79 år (knappt 31 procent). Vidare var omkring 15 procent mellan 65–69 år, cirka 14 procent mellan 80–84 år och drygt 6 procent 85 år eller äldre.

Knappt 25 procent uppgav att de bodde i en storstad (över 200 000 invånare) och knappt 24 procent uppgav att de bodde i en större stad (över 50 000 invånare). Drygt 51 svarade att de bodde i en mindre stad, tätort eller landsbygdskommun. Vidare uppgav 36 procent att de bodde i ensamhushåll och drygt 60 procent i ett hushåll med flera personer.

De flesta som svarat på enkäten upplevde sin ekonomi som mycket bra eller ganska bra med knappt 26 procent respektive knappt 61 procent av de svarande. Cirka 11 procent uppgav att de hade ganska dålig ekonomi och knappt 2 procent uppgav att ekonomin var mycket dålig.

I tabell 4.6 nedan sammanfattas användningen av rutavdraget bland deltagarna i undersökningen.

Tabell 4.6 Fråga: Har du använt rutavdraget någon gång?

Från seniorpanelen oktober 2019

Svarsalternativ	Andel av svarande (%)
Ja, ofta upp till det årliga taket om 50 000 kronor	6,0
Ja, vanligtvis en eller ett par gånger per år, men kommer inte upp till taket om 50 000 kronor	28,0
Ja, det har hänt, men inte särskilt ofta	32,2
Nej, för jag har inte haft behov	26,7
Nej, för jag har inte råd	2,8
Nej, för jag har inte varit så insatt i vad det innebär	2,1
Nej, för jag är inte intresserad av att ha någon som hjälper mig i min bostad	1,8
Vet ej	0,5

Källa: Utökad rutavdrag för äldre – Seniorpanelen oktober 2019. En undersökning av SPF-seniorena och Almega.

Vidare visar resultatet på en viss skillnad i användning av rutavdraget med avseende på hur personerna upplever sin ekonomi. Av de som uppgav att de hade en mycket god eller ganska god ekonomi hade nästan 74 procent respektive cirka 65 procent använt rutavdraget, medan samma andel för dem som uppgav att de hade ganska dålig ekonomi var drygt 58 procent. Inom den senare gruppen var det 14 procent som svarade att de inte hade råd att använda rutavdraget.

Vad gäller ålder visar resultatet att användandet ökar över ålder från knappt 57 procent i åldersgruppen 65–69 år till knappt 73 procent bland dem som var 80–84 år.

I tabell 4.7 sammanfattas vilka tjänster som var vanligast bland de svarande. Tabellen visar att städning var den vanligaste tjänsten följt av trädgårdsarbete och/eller snöskottning och reparation av vitvaror.

Tabell 4.7 Fråga: Vilka ruttjänster köper du i dag/har köpt?

Från seniorpanelen oktober 2019

Tjänst	Andel av svarande (%)
Städning	57,6
Trädgårdsarbete och/eller snöskottning	31,1
Reparation av vitvaror	14,6
Data- och it-tjänster	10,4
Flytthjälp	9,6
Kläd- och textilvård, t.ex. tvätt och strykning	1,1
Personlig hjälp och omsorg, t.ex. med hygien, promenader, matlagning, ärenden	0,9
Vet ej	8,8

Källa: Utökad rutavdrag för äldre – Seniorpanelen oktober 2019. En undersökning av SPF-seniorerna och Almega.

I presentationen av materialet pekar SPF seniorerna på några bakgrundsvariabler som framstår som viktigare för vilka ruttjänster personerna köper. Trädgårdstjänster var vanligare bland personer som uppger att de har mycket eller ganska god ekonomi (drygt 33 procent respektive omkring 32 procent) än bland de som uppger att de har ganska dålig ekonomi (knappt 23 procent), städning är något vanligare bland personer 80–84 än i åldersgruppen 65–69 år (64 procent jämfört med cirka 53 procent) samt i storstadsregionerna (knappt 66 procent) jämfört med större stad (drygt 57 procent) och mindre stad eller landsbygd (53 procent).

I undersökningen presenterades även förslag på nya ruttjänster och generellt sett visar resultaten på ett svagt intresse för dessa tjänster bland de svarande.⁷

Drygt 87 procent av deltagarna tror att deras behov av ruttjänster kommer att öka inom 5–10 år och drygt 84 procent är positiva till att rutavdrag införs för alla typer av tjänster som utförs i bostaden. Den viktigaste anledningen deltagarna uppgav till att köpa fler

⁷ Bland förslagen ingick reparation av hushållsmaskiner (t.ex. brödrost, kaffebryggare osv.), utökade trädgårdstjänster, bortforsling och återvinning av miljöfarligt avfall o.d., städning av dödsbo, installation av säkerhetsutrustning (hemlarm, brandskydd), flytthjälp med båt samt tunga möbler inom bostad och tomt, hemleverans av mat och matlagning i hemmet, lagning eller omklädning av möbler, personliga tjänster såsom hårklipp och personlig träning i hemmet samt fysisk tillsyn av husdjur och hushåll samt rastning av husdjur.

hushållsnära tjänster är att livssituationen förändras följt av att fler tjänster blir rutavdragsberättigade.

Något som framgår av undersökningen är att det är oklart för många vilka tjänster som faktiskt ingår i rutavdraget i dag.

4.4 Riksrevisionens rapport 2020

Riksrevisionen har granskat rutavdraget och hur väl det kan sägas uppfylla sitt syfte. Det som studeras är om köparna av ruttjänster har ändrat sitt arbetsutbud till följd av rutavdraget, om rutavdraget har påverkat förekomsten av svart arbete i sektorn, samt om de som fått arbete i rutbranschen har stärkt sin ekonomiska situation och sin förankring på arbetsmarknaden.

En analys av hur köparnas arbetsutbud har påverkats av rutavdraget görs genom att jämföra arbetsinkomster för hushåll som gjorde rutavdrag för första gången mellan 2014 och 2017 med arbetsinkomsterna för hushåll med liknande egenskaper som inte köpt ruttjänster. Resultatet indikerar att för sammanboende par i åldern 26–56 år som gjort rutavdrag med mer än 5 000 kronor ökade arbetsinkomsten med i genomsnitt 2,9 procent för kvinnorna och 2,2 procent för männen. Effekten var större för hushåll med yngre barn. För äldre personer och ensamboende hushåll fann de dock ingen effekt på arbetsinkomsten.

För att analysera rutarbetarnas ekonomiska situation och förankring på arbetsmarknaden studerar Riksrevisionen personer som börjat arbeta i ett s.k. rutintensivt företag någon gång mellan 2011 och 2017 (nya rutarbetare) och som har en sammanlagd årsinkomst från rutintensiva företag om minst en normal månadslön för en städare.⁸ Riksrevisionen finner att många av de nya rutarbetarna sannolikt är arbetskraftsinvandrare och i analysen ingår endast de nya rutarbetare som var folkbokförda i Sverige både den 31 december året innan de började arbeta i ett rutföretag och ett år tidigare.⁹ Vidare gör Riksrevisionen avgränsningen att de nya rutarbetarna ska vara mellan 18–64 året innan de träder in i rutbranschen. Av de

⁸ Med "rutintensivt" företag avses företag som får en ersättning av Skatteverket för utförda ruttjänster (ett s.k. rutbelopp) som uppgår till åtminstone hälften av de totala löneutbetalningarna.

⁹ Riksrevisionen uppskattar att runt 22 till 30 procent av de nya rutarbetarna inte var folkbokförda året innan de började arbeta i ett rutföretag och att en majoritet av dessa var födda inom Europa.

nya rutarbetare som ingår i analysen var 60 procent födda i Sverige och 40 procent utrikes födda och över två tredjedelar av de nya rutarbetarna var kvinnor. Rutarbetarna födda i Sverige hade i genomsnitt betydligt lägre utbildning än befolkningen som är född i Sverige i stort, medan de utrikes födda rutarbetarna i genomsnitt inte hade lägre utbildning än den utrikes födda befolkningen i stort. De utrikes födda nya rutarbetarna hade i genomsnitt varit i Sverige i mindre än sju år innan de började arbeta i rutbranschen och över hälften var födda i ett europeiskt land, varav de flesta i ett EU-land. Vad gäller förankringen på arbetsmarknaden finner Riksrevisionen att de nya rutarbetarna hade en relativt svag förankring på arbetsmarknaden jämfört med befolkningen i stort.

Riksrevisionen jämför sysselsättningsgrad och arbetsinkomster för de nya rutarbetarna med samma variabler för personer med liknande egenskaper, men som inte börjat arbeta i ett rutföretag under perioden 2011–2017. Resultaten för utrikes födda indikerar att sysselsättningsgrad, arbetsinkomster och disponibel inkomst är högre för dem som arbetar i rutföretag. För de rutarbetare som är födda i Sverige är sysselsättningsgraden högre än för kontrollgruppen. Efter några år försvann dock skillnader i arbetsinkomst och disponibel inkomst mellan grupperna och Riksrevisionen drar slutsatsen att rutavdraget inte gynnat denna grupp inkomstmässigt.

Av analysen ovan samt resonemang kring befintliga studier av rutavdragets potentiella effekt på svartarbete drar Riksrevisionen slutsatsen att det finns svagt empiriskt stöd för att rutavdraget skulle vara självfinansierat på lång sikt. Riksrevisionen anser även att rutavdragets träffsäkerhet är låg. Dels för att många av dem som köper tjänsterna inte kan antas vara personer som skulle öka sitt marknadsarbete i stor utsträckning till följd av mer frigjord tid, dels för att en hög andel av dem som börjat arbeta inom rutbranschen antingen inte varit i målgruppen för reformen eller, som grupp betraktat, inte varit gynnade inkomstmässigt av att de arbetat i branschen.

4.5 Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019

Skatteverket har i en ny rapport undersökt hur hushållens köp av svarta tjänster har utvecklats mellan 2005 och 2019. Skatteverket försöker även uppskatta en miniminivå för hushållens konsumtion av svarta tjänster.

Undersökningen görs genom att ställa frågor om svartköp i den s.k. DemoskopPanelen till ett slumpmässigt urval av personer mellan 18 och 89 år. Antalet svarande var 2005 cirka 2 300 personer och 2019 knappt 6 900 personer. Demoskop har i efterhand viktat resultaten så att de bättre ska återspegla beteendet i populationen. Skatteverket noterar att även om Demoskop inte angett att det är för Skatteverkets räkning som frågorna ställs finns risk för att personer inte sanningsenligt uppger omfattningen av svartköp då de kan känna skuld eller vara rädda för att bli upptäckta. Dessutom avser undersökningen endast medvetna köp av svarta tjänster och Skatteverket menar därför att skattningarna får ses som en lägre gräns för hur stor förekomsten av svartarbete är i ekonomin.

Hushållens medvetna köp av svarta tjänster har enligt undersökningen minskat från cirka 11 miljarder kronor 2005 till cirka 3 miljarder kronor 2019, vilket kan utgöra en lägre gräns för hushållens svarta köp. Andelen som uppger att de har köpt svarta tjänster har under samma period minskat från 32 procent till 13 procent 2019. Skatteverket finner att det generellt sett är små skillnader i andelen som köpt svarta tjänster mellan olika demografiska grupper 2019 och att skillnaderna var större 2005.

Relaterat till rutavdraget finns uppskattningar av svartarbete i branscher vars tjänster till stora delar är berättigade till rutavdrag. I samtliga dessa branscher har andelen som köpt svarta tjänster minskat mellan 2005 och 2019. För städning, fönsterputsning och annat hushållsarbete har andelen minskat från 6 procent till 1 procent, för trädgårdsarbete från 5 procent till 2 procent och för passning eller omsorg om barn från 2 procent till 1 procent. För vård och omsorg om äldre är det en sådan liten andel som uppger att de köpt svart båda åren att den avrundas till 0. Det bör dock noteras att andelen som köpt svart har minskat i samtliga undersökta branscher, även för t.ex. ”reparation eller hjälp med bil eller båt”, vilket är

arbeten som inte omfattas av varken rut- eller rotavdrag. Skatteverket har inte undersökt effekter av rut- eller rotavdraget specifikt, men menar att de tillsammans med andra åtgärder för att minska svartköp kan ha bidragit till utvecklingen mellan 2005 och 2019.

4.6 Resultat från de årliga attitydundersökningarna

Skatteverket gör regelbundet mätningar av privatpersoners och företagens syn på bl.a. skattefusk. I rapporten *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2019* sammanställer Skatteverket resultaten från undersökningarna 2015–2019 med fokus på 2019 års resultat, samt frågor om normer kring skattefusk från Demoskops webbpanel 2002–2020.

Vad gäller skattemoral och skattefusk visar resultaten att både privatpersoner och företag känner en moralisk plikt att hålla sig till skattereglererna och att kännedomen om skattefusk i omgivningen är relativt låg. Skatteverket finner att acceptansen för skattefusk har minskat både bland privatpersoner och företag under perioden 2015–2019.

Vidare indikerar resultaten att även acceptansen för svartarbete har minskat under perioden. Andelen privatpersoner som känner någon som skattefuskar eller arbetar svart har också minskat.

I 2019 års undersökning infördes även frågor om rut- och rotavdragen. Drygt var fjärde person i undersökningen hade köpt en rottjänst och var femte en ruttjänst. Andelen som helt instämde i att det är bra med en skattereduktion för ruttjänster var 59 procent och för rottjänster 66 procent. En relativt hög andel, 13 procent, instämde helt i påståendet ”det är okej att köpa RUT/ROT-tjänster svart”. Påståendet ingick även i enkäten år 2010 (via telefonintervjuer). Då var det endast 4 procent som instämde helt i detta. Skatteverket noterar dock att resultaten bör tolkas med viss försiktighet. Dels har olika metoder använts för inhämtning av svar 2010 (telefonintervjuer) och 2019 (pappers-/webbenkät), dels har ett stort antal andra frågor lagts till under åren, vilket kan ha lett till olika svarmönster i de olika mätningarna.

5 Äldres inkomster och skatter

5.1 Inledning

Äldre personers ekonomiska situation påverkar deras livsstil och till viss del även livskvaliteten även om också andra faktorer, inte minst hälsa, spelar roll för den senare. Med god ekonomi har äldre större möjligheter att välja boendeformer, resa och göra egna val av andra slag. Variationen inom äldregruppen är stor vad gäller t.ex. ålder, inkomst och hälsa och man kan därför förvänta sig att olika grupper av äldre personer har olika möjligheter att leva det liv de vill på äldre dagar.

Detta kapitel syftar till att ge en bild av framför allt äldre personers inkomster samt beskattningen av dessa i olika åldersgrupper.

För att bidra till en grundläggande förståelse för hur pensionssystemet är uppbyggt beskrivs detta inledningsvis. Därefter ges en översikt över äldre personers inkomster. Vidare redogörs kortfattat för skatterättsliga bestämmelser och socialavgifter och hur de ger upphov till skillnader i beskattning mellan äldre och yngre. Avslutningsvis redovisas statistik över äldres inkomster och hur mycket skatt de har att reducera för rutavdrag.

5.2 Det allmänna pensionssystemet

Det allmänna pensionssystemet i Sverige utgörs dels av inkomstgrundade pensionsförmåner, dels av ett grundskydd. De inkomstgrundade förmånerna är inkomstpension och premiepension. Grundskyddet utgörs av garantipension och tilläggförmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Det allmänna pensionssystemet har fasats in successivt sedan införandet den 1 januari 1999 så att personer födda före 1954 fortfarande får delar av sin pension genom tilläggspension enligt det

tidigare ATP-systemet. Yngre åldersgrupper får hela sin pension enligt de nya reglerna.

5.2.1 Inkomstpension och premiepension

Den allmänna inkomstgrundade ålderspensionen består av inkomstpension och premiepension. Den inkomstgrundade pensionen regleras i 57–64 kap. socialförsäkringsbalken.

Den inkomstgrundade pensionen baseras på hela livsinkomsten. Varje år avsätts 18,5 procent av den enskildes pensionsgrundande inkomst, dvs. lön och andra skattepliktiga ersättningar upp till 7,5 inkomstbasbelopp till allmän pension. Den största delen, 16 procentenheter, går till inkomstpensionen. Resterande del, 2,5 procentenheter, fonderas i premiepensionen.¹ Det finns ingen övre eller undre åldersgräns för intjänande av pensionsrätt.

5.2.2 Uttag av inkomst- och premiepension

Inkomstpension betalas ut efter ansökan tidigast fr.o.m. den månad den försäkrade fyller 62 år. Den som är född 1958 eller tidigare kan emellertid ta ut pension från 61 år. Den som söker pension kan ansöka om att ta ut hela pensionen eller delar av den i valfritt antal fjärdedelar. En pensionstagare kan också obegränsat välja att öka eller minska uttagsnivån genom hela sitt pensionärliv. Ökningar och minskningar påverkar den framtida pensionen, genom att pensionen blir mindre eller större.

Den tidpunkt som en person väljer för att påbörja uttaget av pension har betydelse för hur stor pensionen blir. Ju längre en person arbetar och tjänar in pensionsrätter, desto större blir pensionsbehållningen. Den förväntade återstående livslängden från pensionstidpunkten blir också kortare. Delningstalet blir därför lägre och den årliga pensionen högre. Den sammanlagda effekten av en högre pensionsbehållning och ett lägre delningstal kan uppskattas

¹ Den pensionsavgift som för en individs räkning betalas in till pensionssystemet är inte 18,5 procent av hela inkomsten, utan den är 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Denna är densamma som inkomsten efter avdrag för den allmänna pensionsavgiften på 7 procent. Det medför att det inte är 18,5 procent av hela inkomsten som ger pensionsrätt utan 17,21 procent.

till ungefär sju till åtta procent mer i pension för varje år som en person väljer att skjuta upp pensionsuttaget.² I dag har man rätt att arbeta fram till 68 års ålder, efter det krävs samtycke från arbetsgivaren.

Det är också möjligt att arbeta samtidigt som allmän pension tas ut. Genom att arbeta hel- eller deltid fortsätter man att tjäna in nya pensionsrätter.

5.2.3 Ålderspension för födda 1937 eller tidigare

Personer som är födda 1937 eller tidigare får hela sin inkomstgrundade allmänna ålderspension enligt regelverket för ATP-systemet, dvs. enligt de regler som gällde före pensionsreformen. Personer som är födda 1938–1953 har en del av sin inkomstgrundade allmänna ålderspension beräknad enligt reglerna för ATP-systemet och en del enligt det nuvarande regelverket. Den inkomstrelaterade pensionen från ATP-systemet består av tilläggs pension.

5.2.4 Garantipension

Garantipensionen syftar till att ge en grundtrygghet till den med ingen eller låg inkomstgrundad pension. Bestämmelser om garantipension finns i 66–67 kap. socialförsäkringsbalken.

För att få full garantipension krävs att den försäkrade varit bosatt i Sverige under minst 40 år mellan 16 och 64 års ålder. För försäkrade som har bott en kortare tid i landet, men dock minst tre år, ges garantipensionen med 1/40 per år. Garantipension kan betalas ut först från det att den försäkrade fyller 65 år.

Garantipensionen påverkas även av individens civilstånd på så sätt att ogifta (och likställda med ogifta) får högre garantipension än gifta (och likställda med gifta). Full garantipension (basnivå) per månad 2020 är 7 690 kronor för den som är gift och likställd med gift och 8 597 kronor för en ogift och likställd med ogift person.

För den som helt saknar inkomstgrundad allmän pension är den årliga garantipensionen lika med basnivån. För den som har tjänat in inkomstgrundad pension avtrappas basnivån beroende på den inkomstgrundade pensionens storlek.

² Informationen hämtad på webbplatsen www.pensionsmyndigheten.se den 11 mars 2020.

5.2.5 Garantipension för personer födda 1937 eller tidigare

Garantipensionen för födda 1937 eller tidigare har utformats så att den motsvarar det grundskydd som fanns i ATP-systemet i form av folkpension, pensionstillskott och ett särskilt grundavdrag som tidigare fanns för pensionärer. Som högst kan garantipensionen 2020 bli 7 861 kronor i månaden för en gift pensionär och 8 799 kronor för en ensamstående pensionär. För hel förmån krävs 40 bosättningsår i Sverige.

5.2.6 Bostadstillägg

Bostadstillägg är en del av grundskyddet i det allmänna pensions-systemet. Bostadstillägg är ett skydd mot höga bostadskostnader för pensionärer med låga inkomster och låg förmögenhet. Bestämmelser om bostadstillägget finns i 99–103 kap. socialförsäkringsbalken.

Bostadstillägget är skattefritt och kan betalas ut från det att den försäkrade fyller 65 år. Bostadstilläggets storlek påverkas av bostadskostnaden, inkomsten och förmögenheten.

Särskilt bostadstillägg kan betalas ut till den som har bostadstillägg. Detta sker i de fall där den sökandes inkomst, efter avdrag för skälig bostadskostnad, understiger skälig levnadsnivå. Sedan äldreförsörjningsstödet infördes 2003 har det särskilda bostadstillägget emellertid förlorat i betydelse för ålderspensionärer.

5.2.7 Äldreförsörjningsstöd

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.³ Försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd innebär att den enskilde i någon form erhåller pengar eller motsvarande av socialnämnden. En sådan ekonomisk transaktion föregås alltid av en individuell behovsprövning. Även om det inte anges någon åldersgräns i socialtjänstlagen följer det av praxis att man i biståndssammanhang utgår från att den enskilde ska ansöka om pension vid 65 års ålder.

³ 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Personer som fyllt 65 år och har låg pension har i stället i regel rätt till äldre försörjningsstöd och bostadstillägg för sin försörjning.

Äldreförsörjningsstöd avser att tillgodose det grundläggande försörjningsbehovet för bosatta i Sverige som har fyllt 65 år och som inte har sin försörjning tryggad genom allmän ålderspension eller andra inkomster. Bestämmelser om äldre försörjningsstödet finns i 74 kap. socialförsäkringsbalken.

5.2.8 Tjänstepension och privat pension

Tjänstepensionen utgör ett viktigt komplement till den allmänna pensionen. De allra flesta som förvärsarbetar får avsättning till tjänstepensionen. I den offentliga sektorn får alla anställda avsättningar till tjänstepension genom kollektivavtal. I den privata sektorn finns det däremot företag som saknar kollektivavtal. Då beror de eventuella pensionsavsättningarna på överenskommelser mellan arbetsgivare och anställda.

Pension som kommer från ett privat sparande, dvs. som saknar koppling till anställning, brukar kallas privat pension. Privat pension kan betalas ut på grund av en svensk eller utländsk pensionsförsäkring eller från ett svenskt pensionssparkonto.

5.3 Äldres inkomster

Detta avsnitt ger en översikt över äldre personers inkomster. I avsnittet studeras den sammanräknade förvärsinkomsten för olika åldersgrupper och vidare redovisas antalet pensionärer som har de lägsta pensionerna.

5.3.1 Äldre och yngre personers inkomster

Tabell 5.1 nedan visar medel- och medianvärdet för den sammanräknade förvärsinkomsten 2018 för personer 20–64 år samt för personer 65 år och äldre.⁴ Tabellen visar även dessa värden för olika

⁴ Den sammanräknade förvärsinkomsten består av inkomst av tjänst minus avdrag i tjänst samt inkomst av näringsverksamhet.

äldre åldersgrupper. Av tabellen framgår att både medel- och medianinkomsten är högre för den yngre åldersgruppen än för den äldre sammantaget och att kvinnor har lägre inkomster än män generellt.

De två sista kolumnerna i tabellen visar hur medianinkomsten för de olika åldersgrupperna förhåller sig till medianinkomsten för åldersgruppen 20–64 år. För kvinnor 65 år och äldre är medianinkomsten 61 procent av medianinkomsten för yngre kvinnor och för män är samma andel 69 procent.

För både kvinnor och män gäller att medianinkomsterna för åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år är högre än för 20–64-åringar sammantaget. För de äldre åldersgrupperna är inkomsterna dock lägre och minskar för varje åldersgrupp.

För kvinnor 85 år och äldre är den 54 procent och för män i samma åldersgrupp är den 59 procent av medianinkomsten för personer 20–64 år.

Det bör noteras att tabellen speglar medianinkomster för olika generationer och inte nödvändigtvis hur en enskild persons inkomst varierar med åldern.

Tabell 5.1 Sammanräknad förvärsinkomst: medel- och medianinkomst i olika åldersgrupper

Åldersgrupper	Medelinkomst			Medianinkomst			Andel av median 20–64 år (%)*	
	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
20–64 år	340 500	301 600	377 900	328 700	298 800	361 700	100	100
65+ år	255 600	213 000	304 700	212 000	181 300	248 000	61	69
55–59 år	390 600	347 600	432 800	361 000	335 100	392 500	112	109
60–64 år	364 900	325 800	404 100	341 300	315 600	372 000	106	103
65–69 år	324 000	276 000	373 200	277 700	241 900	322 700	81	89
70–74 år	259 400	213 300	307 700	213 700	181 700	249 400	61	69
75–79 år	227 600	187 700	271 500	198 800	169 100	231 800	57	64
80–84 år	207 900	175 800	248 800	192 600	166 400	227 300	56	63
85+ år	193 800	172 300	232 900	180 600	160 100	214 800	54	59

Källa: Statistikdatabasen, Statistiska centralbyrån.

*) Utredningens beräkning.

Tabellen ovan visar förvärvsinkomsten före skatt och transfereringar. Statistiska centralbyrån redovisar även ett mått på den individuella disponibla inkomsten (kallad nettoinkomsten) där även kapitalinkomst, skatter och transfereringar ingår.⁵ Genom att jämföra nettoinkomsten mellan äldre och yngre på samma sätt som för förvärvsinkomsten framkommer det att den individuella disponibla inkomsten är något jämnare mellan äldre och yngre personer.

Som nämns ovan uppgick medianen av den sammanräknade förvärvsinkomsten för kvinnor 65 år och äldre till 61 procent av medianinkomsten för yngre kvinnor. För den disponibla inkomsten ligger samma andel på 65 procent. För kvinnor 85 år och äldre är samma andelar 54 procent respektive 63 procent.

För män har kapitalinkomst, skatt och transfereringar mindre betydelse för förhållandet mellan äldre och yngre personers medianinkomster. För män 65 år och äldre är förhållandet i princip det samma för de två inkomstmått, dvs. äldres medianinkomst uppgår till 69 procent av yngres. För män 85 år och äldre är andelen för den disponibla inkomsten något högre än för förvärvsinkomsten, 60 procent i stället för 59 procent.

5.3.2 Äldre med de lägsta inkomsterna

Som beskrivs i avsnitt 5.2 syftar garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till att ge en grundtrygghet och en skälig levnadsnivå för de äldre som haft liten eller ingen arbetsinkomst fram till pensionen.

I tabell 5.2 nedan visas antalet personer som hade en utbetalning av garantipension i december 2018. Det totala antalet var 658 789 personer, vilket motsvarade 32,4 procent av befolkningen från 65 år och äldre.

Andelen som har garantipension ökar i de äldre åldersgrupperna. Av antalet personer 65–69 år hade 26,2 procent garantipension jämfört med 77,3 procent av personer från 95 år och äldre.

Tabellen visar även att det är vanligare för kvinnor än för män att ha garantipension för samtliga åldersgrupper. I åldrarna 65–69 år var det 35,2 procent av kvinnorna och 16,9 procent av männen som hade

⁵ Nettoinkomsten redovisas i Statistiska centralbyråns statistikdatabas och definieras där som summan av en persons alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar (exempelvis återbetalt studielån).

garantipension. För både kvinnor och män ökar andelen generellt sett med åldersgrupperna, med ett undantag för män 70–79 år. Sett till fördelningen över kvinnor och män är nästan 80 procent av garantipensionärerna kvinnor.

Tabell 5.2 Antal och andel med garantipension inom olika åldersgrupper december 2018

Ålders- grupper	Totalt		Kvinnor		Män	
	Antal	Andel (%)*	Totalt	Andel (%)*	Totalt	Andel (%)*
Totalt 65+	658 789	32,4	515 776	47,3	143 013	15,1
65–69	143 847	26,2	97 872	35,2	45 975	16,9
70–74	148 078	26,3	115 028	39,9	33 050	12,0
75–79	113 185	28,3	90 297	43,1	22 888	12,0
80–84	101 788	38,9	81 562	55,7	20 226	17,6
85–89	85 225	52,5	72 620	73,0	12 605	20,1
90–94	49 617	65,1	43 263	83,4	6 354	26,1
95+	17 049	77,3	15 134	90,6	1 915	35,8

Källa: Hur många som har garantipension är hämtat från Pensionsmyndigheten 2020-03-25. Statistiken visar antal personer som har en utbetalning av garantipension i december 2018.

Pensionsmyndigheten har statistik även för 2020, men utredningen har valt att hålla sig till 2018 för att statistiken bättre ska korrespondera mot statistiken över inkomst och rutavdrag för vilken det senaste året är 2018.

*) Utredningens beräkning. Befolkning i varje åldersgrupp för andelsberäkningen baseras på befolkningsstatistik för 31 december 2018 från Statistikdatabasen, Statistiska centralbyrån.

I tabell 5.3 nedan visas antalet äldre som fick äldre försörjningsstöd i december 2018. Tabellen visar att det då var totalt 24 014 personer som fick äldre försörjningsstöd, vilket motsvarade 1,2 procent av befolkningen från 65 år. Andelen minskar generellt sett i de övre åldersgrupperna och bland dem som var 95 år och äldre fick 0,3 procent äldre försörjningsstöd vid samma tidpunkt. Tabellen visar även att det är ungefär lika vanligt bland kvinnor som bland män att få försörjningsstöd. Vidare utgör kvinnor en större andel av dem med äldre försörjningsstöd än männen, men skillnaden är inte så markant som för garantipensionen. Av samtliga personer 65 år eller äldre var 56 procent av mottagarna kvinnor.

Tabell 5.3 Antal och andel med äldreförsörjningsstöd över åldersgrupper, december 2018

Åldersgrupper	Totalt	Andel av befolkning (%)*	Kvinnor	Andel av kvinnor (%)*	Män	Andel av män (%)*
Totalt	24 016	1,2	13 451	1,2	10 565	1,1
65–69	8 053	1,5	4 342	1,6	3 711	1,4
70–74	7 168	1,3	3 965	1,4	3 203	1,2
75–79	5 707	1,4	3 372	1,6	2 335	1,2
80–84	2 138	0,8	1 216	0,8	922	0,8
85–89	687	0,4	377	0,4	310	0,5
90–94	206	0,3	135	0,3	71	0,3
95+	57	0,3	44	0,3	13	0,2

Källa: Pensionsmyndigheten, hämtat 2020-05-15. Statistiken visar äldreförsörjningsstöd i det nuvarande pensionssystemet, baserat på utbetalningarna i december 2018. Pensionsmyndigheten har statistik även för 2020, men utredningen har valt att hålla sig till 2018 för att statistiken bättre ska korrespondera mot statistiken över inkomst och rutavdrag för vilken det senaste året är 2018.

* Utredningens beräkning. Befolkning i varje åldersgrupp för andelsberäkningen baseras på befolkningsstatistik för 31 december 2018 från Statistikdatabasen, Statistiska centralbyrån.

Tabell 5.4 nedan redovisar antal och andel med bostadstillägg över åldersgrupper från 65 år den 31 december 2018. Drygt 290 400 personer 65 år och äldre hade bostadstillägg vid denna tidpunkt, vilket motsvarade 14,3 procent av befolkningen i åldersgruppen. Andelen som får bostadstillägg ökar tydligt med åldern. Av personer 65–69 år hade 9,5 procent bostadstillägg jämfört med 42,4 procent bland personer 95 år och äldre.

Det är mycket vanligare bland kvinnor än bland män att få bostadstillägg. Av kvinnor 65 år och äldre fick 19,9 procent bostadstillägg i december 2018, jämfört med 7,8 procent av männen. Av det totala antalet personer 65 år och äldre som fick bostadstillägg vid den tidpunkten var knappt 75 procent kvinnor.

Tabell 5.4 Antal och andel med bostadstillägg över åldersgrupper, december 2018

Åldersgrupper	Totalt	Andel av befolkning (%) [*]	Kvinnor	Andel av kvinnor (%) [*]	Män	Andel av män (%) [*]
Totalt 65+	290 412	14,3	216 820	19,9	73 592	7,8
65–69	52 323	9,5	30 924	11,1	21 399	7,9
70–74	63 445	11,3	43 099	15,0	20 346	7,4
75–79	54 729	13,7	41 051	19,6	13 678	7,2
80–84	46 821	17,9	38 396	26,2	8 425	7,3
85–89	39 222	24,2	33 297	33,5	5 925	9,4
90–94	24 530	32,2	21 598	41,6	2 932	12,0
95+	9 324	42,4	8 455	50,6	887	16,6

Källa: Pensionsmyndigheten, hämtat 2020-05-15. Statistiken visar äldreförsörjningsstöd i det nuvarande pensionssystemet, baserat på utbetalningarna i december 2018. Vad gäller bostadstillägg redovisas endast statistik för personer från 65 år i tabellen. 31 december 2018 hade 108 personer mellan 61–64 år (samtliga kvinnor) fått utbetalningar. Pensionsmyndigheten har statistik även för 2020. Utredningen har dock valt att redovisa för 2018 för att statistiken bättre ska korrespondera mot statistiken över inkomst och rutavdrag för vilken det senaste året är 2018.

^{*}) Utredningens beräkning.

5.4 Skatter

5.4.1 Beskattningsbar förvärvsinkomst

Underlaget för beräkningen av fysiska personers inkomstskatt på förvärvsinkomster, dvs. på inkomster i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet, utgörs av den beskattningsbara förvärvsinkomsten. Enligt inkomstskattelagen (1999:1229) beräknas den beskattningsbara förvärvsinkomsten på följande sätt.⁶

Summan av överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet minskas med allmänna avdrag.⁷ Det återstående beloppet avrundas nedåt till närmaste hundratal kronor och utgör den fastställda förvärvsinkomsten. Från den fastställda förvärvsinkomsten dras grundavdrag och sjoinkomstavdrag. Avdragen ska göras i nu nämnd ordning. Det återstående beloppet utgör den beskattningsbara förvärvsinkomsten.⁸

⁶ 1 kap. 5 § inkomstskattelagen.

⁷ Bestämmelser om allmänna avdrag finns i 62 kap. inkomstskattelagen.

⁸ Under vissa förutsättningar och med vissa begränsningar får avdrag göras för underskott av aktiv näringsverksamhet, debiterade egenavgifter, utländska socialförsäkringsavgifter, periodiska understöd samt pensionssparande.

5.4.2 Kommunal och statlig inkomstskatt

I inkomstskattelagen finns grundläggande bestämmelser om kommunal och statlig inkomstskatt. Fysiska personer ska betala kommunal och statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet (skatt på förvärvsinkomster). Fysiska personer ska också betala statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstlaget kapital.⁹

Kommunal inkomstskatt betalas av alla som har en beskattningsbar förvärvsinkomst. Den kommunala skatten är proportionell, dvs. den tas ut med samma procentsats oavsett hur stor inkomsten är. Skattesatsen varierar mellan kommunerna och regionerna. Enligt Statistiska centralbyrån uppgår den totala kommunala skattesatsen i genomsnitt till 32,28 procent för 2020.¹⁰

Statlig inkomstskatt betalas av personer som har en beskattningsbar förvärvsinkomst överstigande en skiktgräns. Statlig inkomstskatt tas ut med en skattesats på 20 procent på beskattningsbara förvärvsinkomster som överstiger skiktgränsen, vilken 2020 uppgår till 509 300 kronor.¹¹ På belopp som överstiger denna gräns blir alltså den formella marginalsattesatsen lika med kommunalskattesatsen med tillägg för den statliga skatten om 20 procent, alltså i genomsnitt 52,28 procent.¹²

För inkomstlaget kapital används en särskild statlig skattesats om 30 procent.

5.4.3 Grundavdrag

Grundavdraget har ett fördelningspolitiskt syfte och avser främst att lindra beskattningen för låginkomsttagare. Bestämmelser om grundavdrag för fysiska personer finns i 63 kap. 1–5 §§ inkomstskattelagen.

⁹ 1 kap. 3 § inkomstskattelagen.

¹⁰ Information hämtad på webbplatsen www.scb.se den 11 mars 2020. Den kommunala inkomstskatten betalas dels till kommuner, dels till regioner, enligt den av kommunen respektive regionen beslutade skattesatsen.

¹¹ 65 kap. 5 § inkomstskattelagen.

¹² Till och med 2019 togs ytterligare fem procent ut i statlig skatt för inkomster överstigande cirka 690 000 kronor, den s.k. värnskatten. Den avskaffades dock fr.o.m. 2020.

Grundavdragets storlek är knutet till prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken¹³ och beroende av den fastställda förvärvsinkomstens storlek.¹⁴ För beskattningsåret 2020 är grundavdraget 20 100 kronor vid lägre inkomster och vid högre inkomster är grundavdraget som högst 36 500 kronor och som lägst 13 900 kronor. Grundavdraget får dock inte överstiga den skattskyldiges sammanlagda överskott av tjänst och aktiv näringsverksamhet sedan allmänna avdrag gjorts.

5.4.4 Grundavdrag för personer över 65 år

Sedan den 1 januari 2009 finns ett s.k. förhöjt grundavdrag för personer över 65 år som syftar till att förbättra de ekonomiska villkoren för dessa. Bestämmelserna om det förhöjda grundavdraget finns i 63 kap. 3 a § inkomstskattelagen.¹⁵

Det förhöjda grundavdraget har sedan införandet 2009 stegvis byggts ut för att minska skillnaden i beskattning mellan löneinkomst och pension. Den senaste förstärkningen genomfördes den 1 januari 2020 då skatten sänktes för personer över 65 år med inkomster mellan cirka 17 000 kronor och 115 000 kronor per månad.

Det förhöjda grundavdraget för 2020 är 52 600 kronor vid låga inkomster och vid höga inkomster som högst 99 100 kronor och som lägst 24 100 kronor.

5.4.5 Skattereduktioner

Skattereduktion innebär att den skatt som beräknas på inkomst och fastighet minskas med reduktionsbeloppet. För att skattereduktionerna ska kunna tillgodoräknas krävs att det finns skatt att reducera.

¹³ 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

¹⁴ 63 kap. 3 § inkomstskattelagen.

¹⁵ Regleringen innebär att det förhöjda grundavdraget uppgår till grundavdragsbeloppet enligt 3 § med tillägg av ett särskilt belopp som anges för vissa inkomstintervall.

Skattereduktion för arbetsinkomster – jobbskatteavdrag

Det s.k. jobbskattavdraget som infördes 2007 innebär att skatten på inkomst av anställning eller aktiv näringsverksamhet (arbetsinkomster) är lägre än skatten på olika typer av transfereringsinkomster, som t.ex. pensionsinkomster. Bestämmelserna om jobbskatteavdraget finns i 67 kap. inkomstskattelagen.

Jobbskatteavdragets storlek är olika beroende på åldern. För personer som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år beräknas jobbskatteavdraget på ett annat sätt än för yngre personer, vilket gör att avdraget för äldre personer skiljer sig från yngre personer för samma arbetsinkomst. I vissa inkomstintervall är jobbskatteavdraget mer generöst för äldre och i vissa inkomstintervall är det mer generöst för yngre. Skillnaden varierar även med kommunalskattesatsen.

Jobbskatteavdraget räknas endast av mot den kommunala inkomstskatten.

Skattereduktion för fastighetsavgift

Den som äger en småhusfastighet varje år ska betala fastighetsavgift. Uttaget av fastighetsavgift begränsas genom en skattereduktion för vissa fysiska personer, bl.a. personer som fyllt 65 år vid ingången av beskattningsåret. Regler om detta finns i lagen (2008:826) om skattereduktion för kommunal fastighetsavgift.

Skattereduktion för allmän pensionsavgift

Skattereduktion för allmän pensionsavgift regleras i 67 kap. 4 § inkomstskattelagen. Reglerna innebär att skattereduktion ska göras för allmän pensionsavgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift som avser beskattningsåret. I praktiken medför det att de allra flesta inte behöver betala avgiften. Den som har så låg inkomstskatt att betala att skatten är lägre än avgiften, blir dock skyldig att helt eller delvis betala avgiften. Vid inkomst av annat förvärvsarbete görs skattereduktion för allmän pensionsavgift endast för betald avgift.¹⁶ Se vidare nedan om allmän pensionsavgift som är en form av socialavgift.

¹⁶ Prop. 2019/20:1 s. 218.

Övriga skattereduktioner

Skattereduktion kan även medges för sjöinkomst, sjukersättning och aktivitetsersättning, reparation, underhåll, om- och tillbyggnad av vissa bostäder (rotavdrag), hushållstjänster (rutavdrag), mikroproduktion av förnybar el samt skattereduktion för gåvor till ideell verksamhet.

Den 1 januari 2020 infördes också en skattereduktion för personer som är bosatta inom vissa s.k. stödområden, främst delar av Norrland och Svealands inland.

5.4.6 Socialavgifter

Socialavgifter tas ut för finansiering av de sociala trygghetssystemen och betalas antingen som arbetsgivaravgifter eller som egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare, medan egenavgifter betalas av främst enskilda näringsidkare. Bestämmelserna om socialavgifter finns i socialavgiftslagen (2000:980).

Arbetsgivaravgifter

En arbetsgivare betalar under 2020 i normalfallet 31,42 procent av den anställdes bruttolön i arbetsgivaravgifter. För personer som är födda efter 1937 och som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år betalar arbetsgivaren emellertid endast ålderspensionsavgift på 10,21 procent.¹⁷

Egenavgifter

Den som driver aktiv näringsverksamhet betalar själv sina socialavgifter i form av egenavgifter, t.ex. ålderspensionsavgift, sjukförsäkringsavgift och föräldraförsäkringsavgift. Full egenavgift under 2020 är 28,97 procent av avgiftsunderlaget.

För aktiva näringsidkare som är 65 år eller äldre vid beskattningsårets ingång och är födda efter 1937 gäller att de endast betalar ålderspensionsavgiften på 10,21 procent.¹⁸ Detsamma gäller den som

¹⁷ 2 kap. 27 § socialavgiftslagen.

¹⁸ 3 kap. 15 § socialavgiftslagen.

har tagit ut hel allmän ålderspension inklusive premiepension under hela inkomståret.¹⁹ Personer som är födda 1937 eller tidigare betalar däremot ingen ålderspensionsavgift.

Allmän pensionsavgift

Den allmänna pensionsavgiften är en form av socialavgift som tas ut på förvärvsinkomster och som används till finansiering av försäkringen för inkomstpension och tilläggs pension enligt socialförsäkringsbalken.²⁰ Personer som är födda före 1938 omfattas inte av det reformerade pensionssystemet och de ska därför inte betala avgiften.²¹ Annars ska den som har pensionsgrundande inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken betala allmän pensionsavgift.²² Bestämmelserna om allmän pensionsavgift finns i lagen om allmän pensionsavgift.

Avgiften uppgår till 7 procent och tas ut på den del av summan av inkomsterna som inte överstiger 8,07 gånger inkomstbasbeloppet.²³ Den allmänna pensionsavgiften ska inte betalas om inkomsten understiger 42,3 procent av prisbasbeloppet.

Som framgår av avsnitt 5.4.5 ovan kompenseras den som har betalat allmän pensionsavgift genom skattereduktion.

5.5 Skatt att reducera för rutavdraget

För att göra rutavdrag krävs att den enskilde har skatt kvar att reducera (se avsnitt 5.4.5 ovan). Vissa personer har så låg inkomst att de inte betalar någon skatt, men även om den enskilde har viss skatt på förvärvsinkomsten finns skattereduktioner som reducerar den skatten innan skatteavdrag för rutavdrag görs.

¹⁹ 3 kap. 16 § socialavgiftslagen.

²⁰ 6 § lagen om allmän pensionsavgift.

²¹ 3 § lagen om allmän pensionsavgift och 59 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

²² 3 § lagen om allmän pensionsavgift.

²³ Pensionsgrundande inkomst upp till 7,5 inkomstbasbelopp ger rätt till pension. Då avgiften inte ingår i den pensionsgrundande inkomsten beräknas taket för avgifterna fram enligt följande: $[7,5/(1-0,07)]$. Avrundat uppåt med två decimaler beräknas detta till 8,07. Med ett inkomstbasbelopp på 66 300 kronor (prognos för 2020) ger detta en inkomstgräns på cirka 535 000 kronor.

Enligt 67 kap. inkomstskattelagen görs skattereduktion för sjöinkomst, allmän pensionsavgift, jobbskatteavdrag, sjuk- och aktivitetsersättning och underskott av kapital innan skattereduktionen för rut- och rotarbete.²⁴ Finns ingen skatt kvar att reducera när det är rutavdragets tur i ordningen kan den enskilde inte tillgodogöra sig en skattereduktion för ruttjänster.

För att undersöka hur många det är som har viss skatt kvar att reducera för rut- och rotavdragen har utredningen bitt Statistiska centralbyrån ta fram sådana beräkningar. Beräkningarna har gjorts för 2018 med mikrosimuleringsmodellen FASIT. Simuleringarna görs utifrån ett urval av populationen och är därför behäftade med viss osäkerhet.

I tabell 5.5 nedan redogörs för hur många personer 65 år och äldre som beräknas ha skatt kvar att reducera när det är dags att göra rutavdraget. Tabellen visar att nästan 31 000 personer inte beräknas ha någon skatt kvar att reducera. Sett till samtliga personer 65 år och äldre är det dock en mindre andel äldre personer som har mindre än 10 000 kronor kvar att reducera, 3,7 procent eller drygt 75 000 personer. Drygt 30 procent har mellan 25 000–50 000 kronor kvar i skatt och det vanligaste är att ha 50 000 kronor eller mer, vilket nästan 50 procent av personer 65 år och äldre beräknas ha.

Tabellen visar även att det är en betydligt större andel av männen 65 år och äldre än av kvinnorna i samma ålder som har 50 000 kronor eller mer att reducera, knappt 62 procent jämfört med knappt 33 procent. Det vanligaste bland de äldre kvinnorna är att ha 25 000–50 000 kronor kvar att reducera.

²⁴ Både rot- och ruttjänster kan i viss mening ses som ett konsumtionsval till skillnad från många andra skattereduktioner, exempelvis jobbskatteavdraget. Därför dras inte rotavdraget av från skatten för att bedöma utrymmet för rutavdraget.

Tabell 5.5 Antal personer 65 år och äldre med skatt kvar att reducera för rutavdrag

Skatt kvar att reducera	Totalt		Kvinnor		Män	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
0 kr	30 628	1,5	17 501	1,6	13 128	1,4
1–4 999 kr	14 498	0,7	8 228	0,8	6 269	0,7
5 000–9 999 kr	30 109	1,5	20 114	1,9	9 995	1,1
10 000–24 999 kr	329 927	16,3	258 168	23,8	71 759	7,6
25 000–49 999 kr	682 512	33,7	423 913	39,1	258 599	27,5
50 000+ kr	936 513	46,3	357 196	32,9	579 317	61,7
Totalt	2 024 187	100,0	1 085 120	100,0	939 068	100,0

Källa: Statistiska centralbyrån. Uppgifter framtagna för utredningens räkning med mikrosimuleringsmodellen FASIT med STAR-urvalet, grunddata för 2018. Uppgifterna avser personer som varit folkbokförda i Sverige hela 2018.

Tabellen ovan visar vilka möjligheter den enskilde har att göra rutavdrag med avseende på den skatt som finns kvar att reducera. Många personer är emellertid sammanboende med någon som också är skattskyldig. Eftersom hushållstjänster många gånger kommer hela hushållet till del finns skäl att se hur mycket skatt som finns kvar att reducera på hushållsnivå. För sammanboende par görs detta genom att summera skatten som finns kvar att reducera för respektive person.

I tabell 5.6 nedan redogörs för antal och andel hushåll inom hushållstyperna sammanboende par, ensamstående kvinnor och ensamstående män som har olika mycket skatt kvar. Ålder på hushållet bestäms efter den äldsta personen i hushållet.

Tabellen visar att det gör skillnad att se till hushållet i stället för till endast individen. Hela 92 procent av de sammanboende beräknas ha möjlighet att göra rutavdrag för 50 000 kronor eller mer. Sett till andelen hushåll totalt beräknas andelen som har möjlighet att göra rutavdrag för 50 000 kronor eller mer utgöra drygt 62 procent (redovisas inte i tabellen).

Både ensamstående män och kvinnor har mindre möjligheter till större skatteavdrag, även om män överlag har mer skatt att reducera än kvinnor. Drygt 11 400 ensamstående kvinnor och knappt 4 700 ensamstående män beräknas inte ha någon skatt att reducera för rot-

eller rutavdrag. Det är dock även här en relativt liten andel av respektive grupp som har mindre än 10 000 kronor och det vanligaste inom båda hushållstyperna är att ha minst 25 000 kronor kvar.

Tabell 5.6 Olika hushållstyper 65 år och äldre med skatt kvar att reducera för rutavdraget

Skatt kvar att reducera	Sammanboende		Ensamstående kvinnor		Ensamstående män	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
0 kr	4 023	0,6	11 439	2,1	4 652	1,6
1–4 999 kr	1 814	0,3	3 643	0,7	2 881	1,0
5 000–9 999 kr	2 974	0,4	5 668	1,0	3 342	1,1
10 000–24 999 kr	6 661	1,0	130 281	23,9	37 421	12,7
25 000–49 999 kr	35 646	5,3	227 818	41,7	93 912	31,8
50 000+ kr	616 820	92,3	167 079	30,6	152 782	51,8
Totalt	667 938	100,0	545 928	100,0	294 990	100,0

Källa: Statistiska centralbyrån. Uppgifter framtagna för utredningens räkning med mikrosimuleringsmodellen FASIT med STAR-urvalet, grunddata för 2018. Uppgifterna avser personer som varit folkbokförda i Sverige hela 2018.

Sammanfattningsvis visar detta avsnitt att det är relativt få personer 65 år och äldre som inte beräknas ha någon skatt kvar att reducera för rut- eller rotavdrag. Antalet enskilda i denna situation beräknas till knappt 31 000 och på hushållsnivå beräknas samma antal till cirka 20 000.

6 Det offentligas ansvar för äldreomsorgen

6.1 Inledning

Detta kapitel handlar om det offentligas ansvar för äldreomsorgen. Syftet är företrädesvis att ge en översiktlig bild över kommuners ansvar för att tillgodose äldre personers behov, vilka regler som gäller för detta samt för förfarandet i ärenden som rör stöd och insatser.

Inledningsvis redogör utredningen kort för kommunernas ansvar för äldreomsorgen som det beskrivs i socialtjänstlagen. Detta följs av en inblick i hur handläggning av biståndsärenden går till och en genomgång av socialtjänstlagens biståndsbestämmelser. Vidare redogörs i de tre efterföljande avsnitt för kommunala stöd- och hjälpinsatser som är av betydelse för äldre personer och anhöriga.

Därefter beskrivs kortfattat gränsdragningen mellan kommuners och regioners ansvar för hälso- och sjukvård. Där redovisas också statistik över äldre personer som varit mottagare av kommunal hälso- och sjukvård. I avsnittet därpå redovisas statistik över verkställda socialtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen. Efter detta beskrivs översiktligt kommunernas rätt att ta ut avgifter för insatser. Slutligen ordas kort om kommuners möjlighet att anlita privata utförare för verkställighet av beslut och valfrihetssystem.

I socialtjänstlagen anges inte vid vilken ålder en person är att anse som äldre men i socialtjänstens praktiska verksamhet blir insatser i de flesta sammanhang aktuella för personer som är 65 år eller äldre. Begreppet äldre används därför i detta kapitel för personer som är minst 65 år.

6.2 Kommuners ansvar för äldreomsorgen

Äldreomsorgen är en viktig del av den svenska välfärden och ansvaret för att alla som bor eller vistas i en kommun får det stöd och den hjälp de behöver vilar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ytterst på kommunen.¹ Det finns emellertid stora variationer mellan kommunerna hur insatser organiseras och vad som erbjuds.

I socialtjänstlagen finns särskilda bestämmelser för olika grupper som kommunen har ett särskilt ansvar för.² Äldre människor är en sådan grupp. Enligt den nationella värdegrunden inom äldreomsorgen, som finns inskriven i lagen sedan 2011, ska kommunernas omsorg om de äldre inriktas på att den äldre får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Den nationella värdegrunden innebär att äldreomsorgen bör värna och respektera den äldre personens rätt till delaktighet.³

För gruppen äldre gäller vidare att de ska få möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden. Dessutom ska omsorgen inriktas på att de äldre ska ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Socialnämnden ska också verka för att äldre får goda bostäder och ge dem det stöd och den hjälp i hemmet de behöver tillsammans med annan lättåtkomlig service. Det ankommer på socialnämnden att sörja för såväl hemtjänst som annan service som kan underlätta boendet. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges. Kommunerna har alltså en skyldighet att i betydande utsträckning inrätta socialtjänstens verksamhet så att den ger äldre människor möjlighet till att bo och leva självständigt.

6.3 Socialtjänstlagen – en ramlag

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag och innehåller både mål, skyldigheter och rättigheter. I och med att lagen inte definierar alla de insatser som kommunerna ska tillhandahålla utan endast anger

¹ Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. I 1 kap. 1–2 §§ kommunallagen (2017:725) fastslås att Sverige är indelat i kommuner och regioner och att kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller annan författning. Socialtjänstlagen är en sådan författning.

² 5 kap. 4–6 §§ socialtjänstlagen.

³ Prop. 2009/10:116 s. 27.

ramar för vad insatserna ska leda till ger lagen kommunerna viss frihet att utforma äldreomsorgen och anpassa den efter den tid vi lever i. Biståndshandläggarna arbetar på delegation av socialnämnden och fattar beslut för nämndens räkning. Biståndshandläggarna har ofta stor frihet att inom socialtjänstlagens ram och lokalt beslutade riktlinjer göra professionella bedömningar av den äldre personens behov samt att fatta beslut om hur de kan tillgodoses. Lagens konstruktion ger stort och ansvarsfullt utrymme för en sådan bedömning av människors individuella behov och hur de ska kunna tillgodoses.

6.3.1 Handläggning av ärenden om insatser och stöd

Från ansökan till beslut

Stöd och insatser som äldre personer har behov av beviljas oftast med stöd av biståndsbestämmelserna i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Förenklat kan man beskriva handläggningen av sådana ärenden som en trestegsmodell – ansökan, utredning och beslut.⁴

Det första steget är att den enskilde själv eller någon annan som anhörig, hemtjänst- eller sjukvårdspersonal, uppmärksammar behovet och att den enskilde själv eller dennes legale företrädare gör en ansökan om bistånd. Om det är personen själv som ansöker om stöd och hjälp måste socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning.⁵

Under utredningen ska biståndshandläggaren samla in information om vilka behov och resurser den äldre personen har. Detta kan ske i form av telefonkontakt och personliga besök i den äldres hem, på sjukhus eller korttidsboende. I vissa fall kan det efter den äldres medgivande också vara nödvändigt att inhämta uppgifter från utomstående, som t.ex. anhöriga, andra myndigheter eller legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Hur omfattande utredningen behöver vara beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Syftet med informationsinsamlingen är att ge biståndshandläggaren en uppfattning om den äldres förmåga att hantera och klara den dagliga livsföringen. Det handlar om att ta reda på varför den

⁴ Bestämmelser om handläggning av ärenden finns i socialtjänstlagen och förvaltningslagen (2017:900). Kompletterande bestämmelser finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

⁵ 11 kap. 1 § socialtjänstlagen.

äldre inte längre klarar sin dagliga livsföring samt vilka resurser som den enskilda har till sitt förfogande.

Utifrån det insamlade underlaget ska socialnämnden ta ställning till hur de aktuella behoven kan tillgodoses samt pröva om rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen finns (se vidare avsnitt 6.3.2 om biståndsprövningen).

Handläggningen av ett ärende avslutas genom att socialnämnden fattar ett slutligt beslut i ärendet. Om beslutet går den enskilde emot, helt eller i någon del, finns möjlighet att överklaga beslutet till domstol.⁶

Förenklad handläggning

Genom en ny bestämmelse i socialtjänstlagen har socialnämnden fått befogenhet att erbjuda hemtjänstinsatser till äldre personer utan någon föregående behovsprövning.⁷ Bestämmelsen är frivillig för kommunen att tillämpa. Vad den närmare innebär beskrivs i avsnitt 6.4.2.

Det kommunen har att förhålla sig till när en äldre person ansöker om en sådan hemtjänstinsats är att sökanden uppfyller de kriterier som kommunen har fastställt i sina riktlinjer, t.ex. en viss åldersgräns. Vid förenklat beslutfattande kommer således socialtjänstens utredning i praktiken bara bestå i att konstatera att den äldre uppnått den ålder eller andra kriterier som kommunen anger i sina riktlinjer och därefter kan beslut fattas. Om den äldre själv vill eller om kommunen bedömer att personen i fråga behöver mer omfattande insatser än de som erbjuds inom ramen för förenklat beslutfattande, ska en utredning och behovsprövning alltid göras och bistånd i form av hemtjänst beviljas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

En kommun kan också tillhandahålla servicetjänster enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, den s.k. befogenhetslagen, åt personer som fyllt 68 år utan individuell behovsbedömning och de krav på handläggning som gäller för socialnämnden.

⁶ 16 kap. 3 § socialtjänstlagen. Ett biståndsbeslut enligt 4 kap. 2 § eller 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen kan emellertid endast överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen.

⁷ 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen.

6.3.2 Rätten till bistånd

I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen regleras att den enskilde under vissa förutsättningar har rätt till bistånd. 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. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Försörjningsstöd kan bl.a. ges för att klara mat, hyra och andra levnadsomkostnader. Med begreppet ”livsföring i övrigt” avses de olika behov som den enskilde kan ha för att kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara fråga om vård- och behandlingsinsatser, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller kontaktperson.

Av 4 kap 2 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden, om det finns skäl för det, får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen innebär en befogenhet för socialnämnden att ge bistånd till enskilda om det bedöms vara ändamålsenligt. Däremot ger den inte stöd för att lämna bistånd till alla enskilda, t.ex. över en viss ålder, utan föregående behovsprövning.

Bestämmelser om socialnämndens möjlighet att erbjuda hemtjänst till äldre personer utan en föregående behovsprövning finns i 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen.

Biståndsprövning

Behovet av bistånd inom äldreomsorgen prövas och bedöms enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Nedan beskrivs förutsättningarna som måste vara uppfyllda för att rätt till bistånd ska föreligga. Dessutom berörs vissa förhållanden som inte bör påverka rätten till bistånd.

Kan behovet tillgodoses av den hjälpsökande själv eller på annat sätt?

En grundläggande förutsättning för rätt till bistånd är att det finns ett hjälpbehov. I behovsprövningen ingår således att bedöma om det finns ett behov och om detta kan eller borde kunna tillgodoses av den enskilde själv eller på något annat sätt.

Om behovet kan tillgodoses av den hjälpsökanden själv eller på annat sätt finns ingen rätt till bistånd. Socialtjänstlagen beskriver emellertid inte närmare vad som avses med detta kriterium. Vidare vägledning för hur det kan tolkas får sökas i förarbeten och rättspraxis. Utgångspunkten är dock att det ska göras en individuell bedömning utifrån de omständigheter som finns i det enskilda ärendet, dvs. att bedömningen ska göras utifrån den enskildes faktiska resurser och möjligheter.⁸

Innan rätten till bistånd inträder förutsätts även att andra resurser i en hushållsgemenskap används för att tillgodose eventuella behov av hjälp och stöd. Detta gäller främst i fråga om makar och sambor. Att dessa ger varandra viss praktisk hjälp, som t.ex. sköta hem och hushåll, är normalt och ska enligt förarbetena beaktas vid en biståndsbedömning enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Däremot kan inte mera omfattande vårdbehov anses ligga inom ramen för vad man normalt bistår varandra med inom en familj. I sådana fall finns rätt till bistånd även om det finns andra vuxna i familjen.⁹ Syskon, vänner eller andra som delar bostad och som inte lever under äktenskapsliknande förhållanden har ingen skyldighet att försörja eller hjälpa varandra, och kan därför inte jämföras med makar, registrerade partner eller sambor vid prövningen av bistånd.¹⁰

När en enskild ansöker om hjälp och stöd bör inte socialnämnden hänvisa den enskilde till frivilligorganisationer för att få sitt behov av hemtjänst tillgodosett. Högsta förvaltningsdomstolen prövade i avgörandet RÅ 2007 ref. 43 om kommunen hade rätt att avslå en ansökan om bistånd på grunden att den enskildes behov kunde tillgodoses på annat sätt. Kommunen ansåg i fallet att den enskildes behov av bistånd kunde tillgodoses genom de tjänster som en frivilligorganisation tillhandahöll. Domstolen framhöll emellertid att det är kommunen som ansvarar för insatser enligt socialtjänstlagen. Kommunen kunde därför inte avsäga sig sitt ansvar genom att hänvisa den enskilde till frivilligorganisationer.

En enskild kan inte heller nekas hemtjänst med hänvisning till att han eller hon kan få behovet tillgodosett genom att tjänsterna kan köpas på den privata marknaden. I 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen anges att vid prövning av bistånd för livsföring i övrigt

⁸ Prop. 2000/01:80 s. 92.

⁹ Prop. 1996/97:124 s. 168 och prop. 2008/09:82 s. 12.

¹⁰ Jfr Socialstyrelsen (2013) *Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten*, s. 101.

får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap. socialtjänstlagen. Bestämmelsen i andra stycket innebär att den enskildes ekonomiska förutsättningar inte ska påverka bedömningen av rätten till hemtjänstinsatser, oaktat av om den enskilde har faktisk förmåga att betala för tjänsterna på den privata marknaden.¹¹

Skälig levnadsnivå

Ytterligare ett krav som uppställs i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är att insatsen ska inrymmas inom ramen för vad som avses vara skälig levnadsnivå. Vad som i det enskilda fallet ska anses utgöra en skälig levnadsnivå för livsföringen i övrigt är inte givet utan varierar och måste bedömas utifrån den enskildes livssituation och behov. Det har därför överlämnats åt kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som ska anses skälig.¹²

Vad som avses med skälig levnadsnivå avseende försörjningsstöd är numera relativt klarlagt i lagstiftning och rättspraxis. Däremot finns det ett större tolkningsutrymme beträffande vad som kan anses utgöra skälig levnadsnivå för insatser avseende livsföringen i övrigt, såsom äldreomsorg. Trots att det finns viss ledning i rättspraxis får rättsläget ändå betraktas som oklart i många situationer. Detta beror bl.a. på att biståndet bestäms utifrån de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, men också på att den kommunala självstyrelsen och socialtjänstlagens karaktär av ramlag ger kommunerna visst utrymme att bestämma olika utformning från kommun till kommun med hänsyn till lokala förhållanden.¹³

Kommunala riktlinjer

I vissa kommuner förekommer riktlinjer för vilka insatser som bör medges enligt socialtjänstlagen eller i vilken utsträckning de bör beviljas. Exempelvis kan riktlinjer innehålla anvisningar om hur ofta städning utförs och huruvida vissa insatser överhuvudtaget utförs inom ramen för hemtjänsten.

¹¹ Prop. 2009/10:57 s. 24 och 25.

¹² Prop. 1979/80:1 s. 186.

¹³ SOU 2017:21 s. 732.

Kommunala riktlinjer åsidosätter dock inte lag. En kommun kan därför inte avstå från att göra en biståndsbedömning eller fatta ett beslut om bistånd på grund av att en viss insats enligt kommunens interna riktlinjer inte ges som hemtjänstinsats enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen utan endast som servicetjänst enligt befogenhetslagen. En sökande har alltid rätt att få sin ansökan prövad i enlighet med socialtjänstlagens biståndsbestämmelse. Anser kommunen att den enskilde inte har rätt till bistånd ska ett formellt avslagsbeslut fattas och överklagandehänvisning ges.¹⁴

6.4 Insatser och stöd enligt socialtjänstlagen

Socialtjänstens stöd och hjälp till enskilda kan vara av olika slag och ha olika inriktning. Allmänt inriktade insatser, är generellt utformade sociala insatser som t.ex. riktar sig till äldre personer och som inte förutsätter biståndsprövning. Öppna dagcentraler och träffpunkter för social samvaro och gemenskap är exempel på sådana verksamheter. Individuellt inriktade insatser, avser insatser som är direkt anpassade till den enskilde individens behov. Som sådana insatser räknas t.ex. hemtjänstinsatser, särskilt boende för äldre, samtal och rådgivning, andra förebyggande insatser och hjälpåtgärder som motiveras av den aktuella situationen.

I det följande redogörs för de kommunala stöd- och hjälpinsatser som är av betydelse för äldre personer.

6.4.1 Hemtjänst med föregående behovsprövning

Hemtjänsten är basen för omsorgen om äldre i Sverige.¹⁵ I socialtjänstlagen anges att socialnämnden bl.a. genom hemtjänst bör underlätta för den enskilde att bo hemma.¹⁶ Äldre personer ska ges det stöd och den hjälp i hemmet samt annan lättåtkomlig service som de behöver.¹⁷ Socialtjänsten ska också verka för att äldre människor har en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.¹⁸ Det

¹⁴ Prop. 2005/06:115 s. 148.

¹⁵ Prop. 2005/06:115 s. 82.

¹⁶ 3 kap. 6 § socialtjänstlagen.

¹⁷ 5 kap. 5 § socialtjänstlagen.

¹⁸ 5 kap. 4 § socialtjänstlagen.

innebär att nämnden ska medverka till att bryta isolering och öppna möjligheter för de äldre att ha kontakt med sina anhöriga och andra.

Begreppet hemtjänst är inte definierat i socialtjänstlagen men enligt Socialstyrelsens termbank avses med hemtjänst bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande.

Service är t.ex. praktisk hjälp med hemmets skötsel som städning och tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Av rättspraxis framgår att också hjälp med fönsterputsning och gardinuppsättning omfattas av begreppet hemtjänst (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2008 ref 38).

Med personlig omvårdnad avses insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Detta kan t.ex. innebära hjälp med att äta och dricka, klä sig och förflytta sig och sköta personlig hygien. Det kan också vara ledsagning eller andra insatser som behövs för att bryta isolering eller insatser för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet. I begreppet hemtjänst ingår även avlösning av anhörigvårdare i hemmet. Trygghetslarm är också en sådan insats som innefattas i begreppet hemtjänst.

Hemtjänst är således ett samlingsbegrepp för olika typer av insatser som den enskilde kan få i syfte att underlätta den dagliga livsföringen.¹⁹

6.4.2 Hemtjänst utan föregående behovsprövning

Som redan nämnts i avsnitt 6.3 har socialnämnden numera möjlighet att enligt 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning. Vilka insatser som omfattas av begreppet hemtjänst beskrivs i föregående avsnitt.

Bestämmelsen syftar till att ge de kommuner som så önskar möjlighet att bevilja vissa insatser inom äldreomsorgen på ett enklare sätt och med större utrymme för delaktighet och självbestämmande.²⁰ Tanken är att socialnämnden i sina riktlinjer ska ange de kriterier som ska gälla för de insatser som erbjuds, t.ex. vilken ålder

¹⁹ Se prop. 2005/06:115, prop. 1997/98:113, prop. 1996/97:124, jfr även prop. 2008/09:29 och prop. 2001/01:149.

²⁰ Prop. 2017/18:106.

som kan anses vara vägledande när det gäller hjälp och stöd till äldre personer. Den äldre personen ska ansöka om hemtjänst hos socialnämnden som prövar ansökan utifrån de kriterier som kommunen fastställt i sina riktlinjer, t.ex. i fråga om ålderskrav.²¹

Bestämmelsen innebär inte någon inskränkning av den enskildes rätt att ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller för socialtjänstens skyldighet att utreda och pröva sådana ansökningar enligt 11 kap. socialtjänstlagen.

Ett erbjudande om hemtjänst enligt 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen förutsätter att den äldre personen har informerats om i vilken utsträckning och på vilket sätt han eller hon kan påverka utförandet av insatserna, på vilket sätt kommunen följer upp insatserna och att rätten att kunna ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kvarstår.

Regeringen har uttalat att den nya bestämmelsen om hemtjänst utan föregående behovsprövning kan leda till ett minskat tryck på insatser från anhöriga, vilket har störst betydelse för kvinnor eftersom de oftare än män påverkas negativt av att utföra anhöriginsatser.²²

6.4.3 Kontaktperson och ledsagarservice

För det fall äldre behöver hjälp med vissa personliga angelägenheter kan socialnämnden, efter begäran eller samtycke, utse en särskild person (kontaktperson).²³ Kontaktpersonens väsentligaste uppgift är att fungera som ett personligt stöd och hjälpa den enskilde på olika sätt.

För att motverka isolering och underlätta för äldre personer att delta i samhällslivet kan vidare ledsagarservice beviljas med stöd av socialtjänstlagen. En ledsagare kan medverka till att den äldre t.ex. får möjlighet att delta i kulturliv eller komma ut och promenera.²⁴

²¹ Prop. 2017/18:106 s. 22.

²² Regeringens skrivelse 2017/18:280 *Framtidens äldreomsorg – en nationell kvalitetsplan* (skr. 2017/18:280) s. 40.

²³ 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen.

²⁴ Jfr 5 kap. 4 § socialtjänstlagen.

6.4.4 Dagverksamhet och öppen verksamhet

Vid sidan av hemtjänst finns dagverksamheter som kan erbjuda sysselsättning, gemenskap och aktivering. Dagverksamhet kan beviljas den som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning har behov av regelbunden social gemenskap och aktivering. Personer med demenssjukdom eller andra sjukdomar eller funktionsnedsättningar kan ha behov av biståndsbedömd dagverksamhet för att behålla psykiska och fysiska funktioner samt att förebygga social isolering. Vid dagverksamhet erbjuds sysselsättning, gemenskap, behandling eller rehabilitering utanför den egna bostaden

Äldre personer kan även erbjudas aktiviteter vid öppna verksamheter, som t.ex. sällskapsspel, gymnastik, promenader, taktil massage, dans, tv-spel, musikunderhållning, föreläsningar, filmvisning och mid-sommarfirande. Inte sällan arrangeras öppna verksamheter i samarbete med det lokala föreningslivet.

6.4.5 Boendestöd

Boendestöd är en social och praktisk stödinsats som syftar till att stärka den enskildes förmåga att hantera sitt vardagsliv både inom och utanför det egna hemmet. I boendestöd ingår att ge praktiskt stöd åt den enskilde i dennes vardag men också motivationsarbete och pedagogisk vägledning. Syftet är att upprätthålla och utveckla den enskildes resurser samt att sträva efter att den enskilde ges möjlighet att leva ett självständigt liv.

6.4.6 Valfärdsteknik i ordinärt boende

Allt fler kommuner inför olika slags digital teknik inom äldreomsorgen, men utvecklingen går inte lika fort i alla kommuner.²⁵ Socialstyrelsen har 2019 för sjätte året i rad kartlagt utvecklingen av

²⁵ Utredningen om valfärdsteknik i äldreomsorgen har i betänkandet *Framtidens teknik i omsorgens tjänst* (SOU 2020:14) lämnat förslag på åtgärder som kan främja införandet av valfärdsteknik. Exempelvis föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen förs in en bestämmelse av vilken följer att om en person inte förstår eller själv kan bestämma vilken insats som behövs, ska en biståndshandläggare efter en individuell behovsbedömning kunna bestämma vad som är bäst för personen. Så långt det är möjligt ska biståndshandläggare ta reda på och alltid visa respekt för vad personen själv vill.

e-hälsa i kommunerna.²⁶ Från och med 2016 är även välfärdsteknik inkluderat.²⁷ Mer övergripande konstaterar Socialstyrelsen att äldreomsorgen är det område där kommunerna dragit störst nytta av tekniken och det område där utvecklingen gått snabbast, men utvecklingen är ojämn.

Den absolut vanligaste formen av välfärdsteknik för enskilda är *trygghetslarm* som har använts i alla kommuner i årtionden. Antalet användare av trygghetslarm ligger på en stadig nivå på drygt 200 000. I hemtjänsten och hemsjukvården har också s.k. passiva larm, eller sensorer, dvs. larmmattor, dörrlarm, rörelselarm etc. varit i bruk i många år. Det är 86 procent av kommunerna som använder denna typ av utrustning för personer som bor i sina egna bostäder.

I enkäten för 2019 redovisade 58 procent av kommunerna att de använder natttillsyn via kamera i hemtjänsten och att 1 308 personer har detta. Vidare angav 62 procent av kommunerna att de har utrustat 1 030 personer i ordinärt boende med gps-larm. Det är intressant att notera att det var endast 3 kommuner (2 procent) som hade utrustat fler än 100 personer med gps-larm. Dessa 3 kommuner hade tillsammans nästan 600 gps-larm, alltså nästan 60 procent av alla gps-larm i de kommuner som besvarat enkäten. Resterande 430 var fördelade på 119 kommuner.

6.4.7 Stöd till anhöriga

Den 1 juli 2009 infördes en bestämmelse i 5 kap. 10 § socialtjänstlagen som tydliggör att socialtjänsten ska erbjuda stöd till personer som vårdar, hjälper eller stödjer en äldre, sjuk person eller en person med funktionsnedsättning. Det förebyggande anhörigstödet ska enligt förarbetena till bestämmelsen kännetecknas av individualisering, flexibilitet och kvalitet.²⁸

²⁶ Socialstyrelsen (2019). *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019. Redovisning av en uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna.*

²⁷ Rapporterna bygger på nyckeltal som Socialstyrelsen tagit fram i samarbete med de regionala e-hälsosamordnarna och i samråd med Sveriges kommuner och regioner, Digitaliseringskommissionen och Myndigheten för delaktighet. Dessa nyckeltal är baserade på intentionerna i e-hälsostrategin *Nationell e-Hälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg* från 2010 och de mål som uttrycktes i överenskommelsen 2013 mellan staten och Sveriges kommuner och regioner om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet i socialtjänsten.

²⁸ Prop. 2008/09:82.

Stödet som kommunen ger till anhöriga kan se väldigt olika ut. Medan vissa anhöriga främst behöver avlösning för att orka med eller få egen tid, kan behovet hos andra i stället handla om att få information och kunskap för att känna sig trygga i och utveckla sin anhängroll. Det kan också handla om att en anhörig tillsammans med den person han eller hon hjälper kan få möjlighet att göra något som bryter av mot vardagen. De mest utbredda formerna av anhörigstöd är insatser vars syfte är att avlösa anhöriga, som t.ex. korttidsvård, korttidsboende, dagvård, dagverksamhet samt avlösning i hemmet.

Andra exempel på stöd till anhörig efter behovsprövning är utbildning om olika sjukdomar och funktionsnedsättningar, praktisk hjälp i hemmet, socialt stöd, stödsamtal och samordning av insatser. Ansökan om bistånd sker då i första hand enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det finns inga begränsningar avseende den typ av stöd som anhöriga kan ansöka om.²⁹ Många kommuner erbjuder också utan behovsbedömning visst stöd inom ramen för sitt generella stöd. Exempel på generellt stöd är anhänggrupper, föreläsningar, samtalsgrupper och studiecirklar.³⁰

Vidare kan en väl fungerande vård och omsorg i sig ge de anhöriga ökad trygghet, men också olika former av tekniska hjälpmedel och välfärdsteknik kan underlätta vardagen för anhöriga. Hit hör, för att ta ett exempel, en matta som larmar om den närstående vaknar och går upp.

Socialstyrelsens uppföljningar har visat att kommunerna tillämpar 5 kap. 10 § socialtjänstlagen på olika sätt och i varierande utsträckning och att en kvarstående utmaning är att kunna erbjuda ett individinriktat stöd. Det gäller inte minst i de fall det finns behov av ett språkligt och kulturellt anpassat stöd till personer som är födda utanför Sverige samt till de nationella minoriteterna.³¹

²⁹ Socialstyrelsen (2016), *Stöd till anhöriga. Vägledning till kommunerna för tillämpning av 5 kap. 10 § socialtjänstlagen*.

³⁰ Prop. 2005/06:115 s. 157 och SOU 2017:21 Del 2 s. 589.

³¹ Se Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram ett underlag för en nationell strategi för anhöriga som vårdar eller stödjer närstående äldre personer, 2019-10-10, diarienummer: S2019/04223/FST.

6.5 Kommunala servicetjänster för äldre enligt befogenhetslagen

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, den s.k. befogenhetslagen, innehåller kompetensutvidgande regler som ger kommunerna ökade möjligheter att tillhandahålla servicetjänster utan någon individuell behovsprövning till samtliga kommunmedlemmar som fyllt 68 år.³²

Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad.³³ I förarbetena anges att servicetjänster kan avse en rad olika tjänster, men att det inte går att exakt ange vad som utgör sådana tjänster. Det ska vara fråga om tjänster eller uppgifter som en yngre, frisk person utan funktionsnedsättning normalt kan utföra själv, exempelvis byta glödlampor eller utföra tunga lyft. Tjänster som normalt sett även yngre personer behöver anlitad hjälp för, är inte avsedda att omfattas av begreppet servicetjänst.³⁴

Det är upp till respektive kommun att bestämma om kommunen vill tillhandahålla servicetjänster med stöd av lagen och i så fall vilka servicetjänster som ska erbjudas, i vilken utsträckning, vilken åldersgrupp (68 år eller äldre) som ska omfattas och vilken avgift som ska tas ut.³⁵ Det finns inget som hindrar att olika servicetjänster erbjuds olika åldersgrupper i kommunen. Exempelvis kan fallförebyggande servicetjänster (montering av halkskydd, byte av glödlampor och liknande) erbjudas alla över 68 år medan städning erbjuds alla över 75 år.³⁶

Den omständigheten att en kommun väljer att erbjuda servicetjänster till äldre enligt befogenhetslagen inskränker emellertid inte kommunens skyldighet att tillhandahålla hemtjänst enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.³⁷ Vid en prövning enligt biståndsbestämmelsen kan behovet inte anses tillgodosett genom att kommunen erbjuder servicetjänster. Den enskilde har därför alltid rätt att få en ansökan om hemtjänst prövad som en biståndsansökan.

³² 2 kap. 7–8 §§ befogenhetslagen. Åldersgränsen i lagen höjdes från 67 år till 68 år fr.o.m. den 1 januari 2020.

³³ 2 kap. 7 § andra stycket befogenhetslagen.

³⁴ Prop. 2005/06:115 s. 149.

³⁵ Prop. 2005/06:115 s. 149 och s. 177.

³⁶ Prop. 2005/06:115 s. 149 där åldern 67 år anges i stället för 68 år.

³⁷ 1 kap. 4 § befogenhetslagen.

Hur många kommuner tillämpar befogenhetslagen?

Utredningen Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen och Sveriges Kommuner och Regioner genomförde hösten 2016 en enkätundersökning bland samtliga landets kommuner om flexibla former för biståndshandläggning.³⁸ På frågan om kommunen tillhandahåller servicetjänster enligt befogenhetslagen uppgav 71 kommuner av 219 svarande kommuner att de tillhandahöll servicetjänster enligt befogenhetslagen och 148 kommuner att de inte gjorde det.

Den tjänst som flest kommuner tillhandahöll med stöd av befogenhetslagen var "fixartjänst". Fixartjänst är en tjänst som innebär praktisk hjälp i hemmet med arbete som är förknippat med fallprevention, som byte av glödlampa, upphängning av gardiner, fastsättning av lösa sladdar, osv. Därefter följde tvätt, städning, inköp och trygghetslarm.

Vissa kommuner hade aldrig erbjudit servicetjänster och en del kommuner som tidigare gjort det hade valt att sluta med det. De vanligaste skälen till detta var att kommunen inte ville fördela individuellt inriktade insatser med ålder som grund, att de ville tillhandahålla alla insatser till äldre enligt socialtjänstlagen, att de hade för lite kunskap om befogenhetslagen, avsaknad av regler för kvalitet, tillsyn, m.m. för servicetjänster enligt befogenhetslagen samt risk för stor efterfrågan med ökade kostnader.³⁹

6.6 Insatser enligt LSS

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är en rättighetslag med tio angivna insatser som den enskilde har rätt till om den enskilde tillhör lagens personkrets, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och det inte kan tillgodoses på annat sätt. Insatser som kan beviljas enligt LSS är bl.a. personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet och daglig verksamhet.

Genom insatserna ska den enskilde tillförsäkras *goda levnadsvillkor*. Enligt förarbeten till LSS uppfattas goda levnadsvillkor som kvalitativt bättre än skälig levnadsnivå.⁴⁰

³⁸ Resultaten från enkätstudien redovisas i bilaga 9 till SOU 2017:21.

³⁹ SOU 2017:21 Del 2 s. 971.

⁴⁰ SOU 2008:77 s. 263.

När det särskilt gäller insatsen personlig assistans måste insatserna ha beviljats eller ansökan ha gjorts innan 65-årsdagen för att stöd ska kunna lämnas.⁴¹ Behov som uppkommer senare ska tas om hand inom äldreomsorgen.

6.7 Delat ansvar för hälso- och sjukvård

Staten har det övergripande ansvaret för vilket hälso- och sjukvårdssystem som ska erbjudas befolkningen och vilka förmåner som ska ingå i den offentligt finansierade hälso- och sjukvården. Sedan lång tid tillbaka är det regionerna och kommunerna som är ansvariga för att erbjuda hälso- och sjukvård till befolkningen. Bestämmelser om hälso- och sjukvård finns i hälso- och sjukvårdslagen(2017:30).

Regionerna har det huvudsakliga ansvaret för hälso- och sjukvården, såvida inga särskilda bestämmelser flyttar över ansvaret till kommunerna. Ansvaret innebär att regionerna ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen samt verka för en god hälsa hos befolkningen.⁴² Regionerna är ansvariga för den slutna vården och för större delen av den öppna vården samt alla läkarvårdsinsatser.⁴³ Därutöver ska regionerna kunna erbjuda den som vistas inom regionen omedelbar hälso- och sjukvård.

Kommunerna ska enligt hälso- och sjukvårdslagen erbjuda god hälso- och sjukvård åt personer vid särskilt boende, korttidsboende och dagverksamhet men inte sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare.⁴⁴ Ansvaret omfattar alltså insatser upp till sjuksköterskenivå. Kommunen får också erbjuda den som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende.⁴⁵ Inte heller hemsjukvård omfattar sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare.

Äldre personer som får kommunalt finansierad hälso- och sjukvård har ofta behov av insatser från flera olika utförare inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Den kommunala hälso- och sjukvården bedrivs därför ofta kombinerat med, t.ex. hemtjänst eller omvårdnad i särskilt boende. Den som får kommunal hälso- och sjukvård har i regel också behov av vård av läkare och annan vård

⁴¹ 9 b § LSS.

⁴² 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen.

⁴³ I 8 kap. 1–4 §§ hälso- och sjukvårdslagen anges till vilka grupper regionerna ska erbjuda vård.

⁴⁴ 12 kap. 1 och 3 §§ hälso- och sjukvårdslagen.

⁴⁵ 12 kap. 2 § och 14 kap. hälso- och sjukvårdslagen.

som regionerna svarar för och som ges vid vårdcentraler, sjukhus och andra vårdinrättningar.

Runt en person som får kommunal hälso- och sjukvård kan det således finnas

- kommunen som huvudman för hälso- och sjukvård och socialtjänst,
- regionen som huvudman för hälso- och sjukvård,
- olika vårdgivare, och
- olika utförare av socialtjänst.

Nästan 364 000 personer var någon gång under 2019 mottagare av kommunal hälso- och sjukvård. Av dessa var 300 000 personer 65 år eller äldre och i denna åldersgrupp var 62 procent kvinnor och 38 procent män. Kommunal hälso- och sjukvård ges vanligtvis i ordinärt boende (hemsjukvård) och en viss del ges i särskilda boendeformer. För åldersgruppen 65 år eller äldre bodde 35 procent av kvinnorna och 30 procent av männen i särskilt boende. Sammantaget är det fler kvinnor än män i åldern 65 år eller äldre som får insatser och andelen som bor i särskilt boende är högre bland kvinnor.

År 2019 fick cirka 45 procent av samtliga personer 80 år och äldre vård inom den kommunala hälso- och sjukvården.⁴⁶

6.8 Statistik över socialtjänstinsatser till äldre

I detta avsnitt presenteras statistik över verkställda socialtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen. Den största delen av statistiken kommer från rapporter och publikationer från Socialstyrelsen.

⁴⁶ Socialstyrelsen, *Statistik om kommunala hälso- och sjukvårdsinsatser 2019*. Informationen hämtad den 21 augusti 2020 på webbplatsen www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikammen/insatser-i-kommunal-halso-och-sjukvard/.

6.8.1 Vilka äldre har minst en socialtjänstinsats?

I tabell 6.1 nedan redovisas antalet och andelen personer i varje åldersgrupp som hade minst en verkställd socialtjänstinsats den 31 oktober 2019.⁴⁷ Det totala antalet personer 65 år eller äldre med någon insats var knappt 329 200, vilket motsvarade knappt 16 procent av befolkningen i åldersgruppen. I åldersgruppen 65–74 år hade drygt 46 100 personer någon insats, motsvarande 4,2 procent av befolkningen i den åldersgruppen. Antalet med någon insats ökar fram till 85–89 år, men sjunker sedan för personer 90 år och äldre, vilket beror på att det är färre personer totalt sett i de absolut äldsta åldersgrupperna. Andelen som har minst en insats ökar snabbt med åldern och av personer som är 95 år eller äldre har nästan samtliga, knappt 94 procent, någon form av insats.

Vad gäller kvinnor och män framgår av tabell 6.1 att både antalet och andelen kvinnor som hade minst en verkställd insats är högre än antalet och andelen män som hade det i samtliga åldersgrupper.

Tabell 6.1 Antal och andel personer med en socialtjänstinsats inom olika åldersgrupper, den 31 oktober 2019

Åldersgrupp	Antal	Andel av befolkning (%)*	Antal kvinnor	Andel av kvinnor (%)*	Antal män	Andel av män (%)*
65–74	46 147	4,2	24 170	4,3	21 977	4,1
75–79	47 959	11,2	28 388	12,7	19 571	9,5
80–84	70 685	25,9	46 037	30,4	24 648	20,3
85–89	83 614	51,1	58 080	58,3	25 534	39,9
90–94	59 189	77,2	43 105	83,0	16 084	65,0
95+	21 601	94,0	16 740	96,2	4 861	87,1
65+	329 195	15,9	216 520	19,6	112 675	11,7

Källa: Socialstyrelsen *Statistik om socialtjänst till äldre 2019*, tabellbilagan.

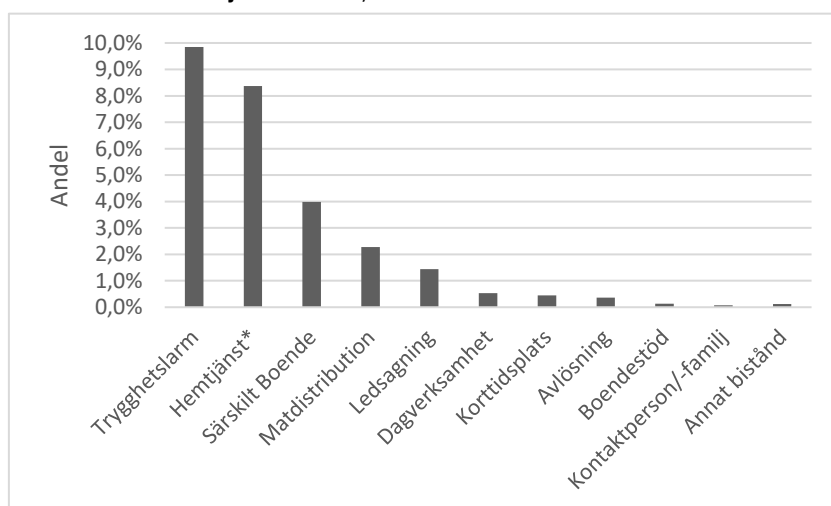
*) Egna beräkningar baserade på statistik över folkmängden 31 december 2019, hämtat från Statistiska centralbyråns statistikdatabas 2020-08-17.

⁴⁷ De insatser som inkluderas i måttet är trygghetslarm, hemtjänst i ordinärt boende, särskilt boende, matdistribution, ledsagning, dagverksamhet, korttidsplats, avlösning, boendestöd, kontaktperson/-familj och "annat bistånd".

6.8.2 De vanligast förekommande socialtjänstinsatserna bland äldre personer

Figur 6.1 nedan visar andelen av befolkningen 65 år och äldre som hade olika socialtjänstinsatser den 31 oktober 2019. De socialtjänstinsatser som är vanligast förekommande i denna åldersgrupp är trygghetslarm och hemtjänst i ordinärt boende, som knappt 10 procent respektive drygt 8 procent av åldersgruppen hade. Därefter följer insatserna särskilt boende, 4 procent, matdistribution, knappt 2,5 procent och ledsagning, knappt 1,5 procent. För insatserna avlösning, dagverksamhet, korttidsplats, kontaktperson eller kontaktfamilj, boendestöd eller annat bistånd är andelen av befolkningen 65 år eller äldre som har vardera insats 0,5 procent eller mindre.

Figur 6.1 Andelen personer 65 år och äldre som har olika socialtjänstinsatser, den 31 oktober 2019



Källa: Socialstyrelsen *Statistik om socialtjänst till äldre 2019*, tabellbilagan. Egna beräkningar av andelar baserade på statistik över folkmängden 31 december 2019, hämtat från Statistiska centralbyråns statistikdatabas 2020-08-17.

*) Avser hemtjänst i ordinärt boende.

I tabell 6.2 nedan visas fördelningen över åldersgrupper av de vanligaste insatserna för personer över 65 år enligt figur 6.1 ovan samt de insatser som åtminstone till viss del syftar till att avlösa de anhöriga,

dvs. avlösning, dagverksamhet och korttidsplats.⁴⁸ Tabellen visar att i princip samtliga insatser blir vanligare med åldern i den mening att en större andel av befolkningen får insatsen i högre åldersgrupper. Avlösning och dagverksamhet däremot är något mindre vanligt för de som är 95 år och äldre än för dem som är 85–94 år.

Tabell 6.2 Andelen av befolkningen i olika åldersgrupper som har olika socialtjänstinsatser 2019

Andelar i procent

Ålders- grupp	Särskilt boende	Hem- tjänst*	Trygg- hets- larm	Mat- distri- bution	Led- sagning	Avlös- ning	Dag- verk- samhet	Kort tids- plats
65–74	0,8	2,4	2,3	0,5	0,5	0,1	0,2	0,1
75–79	2,3	6,1	6,8	1,4	1,0	0,4	0,5	0,4
80–84	5,5	13,7	16,8	3,6	2,1	0,7	1,1	0,8
85–89	12,3	26,7	33,7	7,7	4,4	1,0	1,6	1,2
90–94	24,4	39,1	47,9	12,3	6,8	1,0	1,5	1,6
95+	42,4	41,8	48,7	14,2	9,3	0,9	1,1	1,7

Källa: Socialstyrelsen *Statistik om socialtjänst till äldre 2019*, tabellbilagan. Egna beräkningar av andelar baserade på statistik över folkmängden 31 december 2019, hämtat från Statistiska centralbyråns statistikdatabas 2020-08-17.

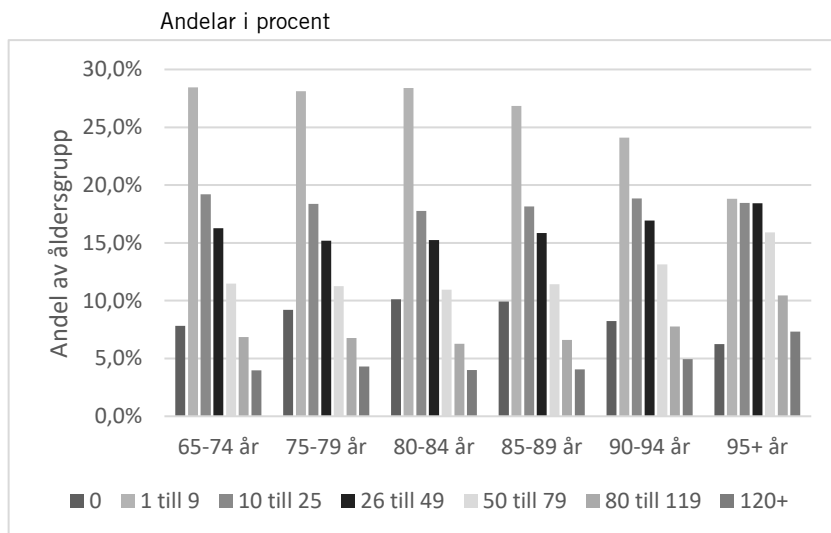
*) Avser hemtjänst i ordinärt boende.

6.8.3 Hemtjänst – antal timmar och typ av insats

Figur 6.2 nedan visar vilket antal hemtjänsttimmar som är vanligast bland personer som har hemtjänst i olika åldersgrupper. Av figuren framgår att vanligast för samtliga åldersgrupper är att ha 1 till 9 hemtjänsttimmar per månad. Bland äldre personer med hemtjänst är det dock vanligare med ett större antal timmar per månad och således blir fördelningen av timmar mer jämn ju äldre åldersgruppen är.

⁴⁸ Definitionen av avlösning är tillfälligt övertagande av närståendes stöd och service till eller vård och omsorg om berörd individ. Dagverksamhet definieras som bistånd i form av sysselsättning, gemenskap, behandling eller rehabilitering utanför den egna bostaden. Korttidsplats definieras som bistånd i form av bäddplats utanför det egna boendet avsedd för tillfällig vård och omsorg dygnet runt. Boendet förenas med behandling, rehabilitering, omvårdnad, växelvård och avlösning av anhörig.

Figur 6.2 Andelen av dem som har hemtjänst i varje åldersgrupp som har ett visst timintervall



Källa: Socialstyrelsen *Statistik om socialtjänst till äldre 2019*, tabellbilaga. Egen beräkning av andelar. Andelarna summerar inte till 100 procent då det saknas information om timmar för en viss andel inom varje åldersgrupp (aldrig större än 7,3 procent) och denna andel inte redovisas i figuren.

I Socialstyrelsens rapport *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2019* redogörs för fördelningen av olika typer av hemtjänstinsatser för personer 80 år och äldre. Tabellen från rapporten återges i tabell 6.3 nedan och visar att 3,5 procent av befolkningen i åldersgruppen enbart hade service, 11,5 procent service och personlig omvårdnad, 4,8 procent hade enbart personlig omvårdnad och 2,2 procent hade övriga insatser (se not till tabellen om vad som ingår i de olika delarna).

Sett till utvecklingen av olika insatser inom hemtjänst till personer 80 år och äldre mellan 2010 och 2018 har andelen personer med enbart service minskat, samtidigt som det skett en liten förskjutning mot personlig omvårdnad. Socialstyrelsen menar att detta inte säger något om behoven hos åldersgruppen, utan att det mer beskriver en utveckling där allt fler får behov tillgodosedda i ordinärt boende. Vidare menar Socialstyrelsen att den minskade andelen med enbart service möjligen förklaras av att allt fler använder ruttjänster, får

hjälp via anhöriga eller väljer att inte ansöka om hjälp, alternativt får avslag när det handlar om små och tidiga insatser.⁴⁹

Tabell 6.3 Andel av befolkningen 80 år och äldre med olika typer av hemtjänstinsatser 2010 och 2018

Tabell från *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2019*

År	Enbart service*	Service och personlig omvårdnad**	Enbart personlig omvårdnad	Övrigt***	Totalt
2010	6,0	12,0	4,0	1,4	23,4
2018	3,5	11,5	4,8	2,2	22,0

Källa: Tabell kopierad från Socialstyrelsens rapport *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2019*, tabell 6 s. 18.

* Praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp samt ärenden till post och bank, tillredning av måltider.

** Insatser som behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov, t.ex. hjälp att äta och dricka, klä sig och förflytta sig eller sköta personlig hygien.

*** Trygghetslarm, avlösning, matdistribution och ledsagning.

6.8.4 Personalkontinuitet i hemtjänsten

Kontinuitet är en viktig kvalitetsaspekt vid vård och omsorg om äldre. Personalkontinuitet innebär att den äldre i största möjliga mån får vård och omsorg av samma personal. Många personer med hemtjänst möter i sin vardag personal från olika yrkesgrupper och olika verksamheter och utförare. För de flesta personer är det mer tryggt att få stöd och hjälp av personal som de känner igen och där man har byggt upp en ömsesidig relation.

Personalkontinuiteten i hemtjänsten kan beskrivas genom att mäta ”antal olika hemtjänstpersonal som hjälper den äldre personen under 14 dagar”. Uppgifterna, som bygger på kommunernas frivilliga redovisning i Kolada, mäter personer med behov av minst två insatser under tiden 07.00–22.00 veckans alla dagar.

Personalkontinuiteten har försämrats nationellt under perioden 2007–2019, från 12 till 16 olika personal, som den äldre personen med hemtjänst möter under en 14-dagarsperiod. Det finns också betydande variationer i personalkontinuitet mellan kommunerna. Dock har utvecklingen stabiliserat sig de senaste åren.

⁴⁹ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2019*, s. 18.

6.9 Kommuners rätt att ta ut avgifter

Kommunerna har i flera fall rätt att inom ramen för sin kompetens-enliga verksamhet ta ut avgifter för tjänster de tillhandahåller. Normalt får kommunerna själva avgöra om de vill skattefinansiera en viss verksamhet helt eller delvis, även i fall då de har rätt att ta ut avgifter för verksamheten. Vid avgiftsuttag gäller enligt kommunallagen (2017:725) som huvudregel självkostnadsprincipen, dvs. avgiftsuttaget inom verksamheten får inte väsentligen överstiga kommunens kostnader för verksamheten.

Utöver de generella bestämmelserna i kommunallagen finns en lång rad bestämmelser om kommunernas rätt att ta ut avgifter inom vissa särskilda områden. I socialtjänstlagen finns särbestämmelser om kommunens rätt att ta ut avgifter inom äldreomsorgen.

6.9.1 Avgifter enligt socialtjänstlagen

Bestämmelser om avgifter för olika insatser inom socialtjänstens område finns i 8 kap. socialtjänstlagen. Kommunen får ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer bl.a. för hemtjänst, dagverksamhet, bostad i särskilt boende som inte upplåts genom ett hyresförhållande enligt 12 kap. jordabalken (hyreslagen) och för annan liknande social tjänst. Såväl självkostnadsprincipen som likställighetsprincipen är tillämpliga vid sådana avgiftsuttag.

Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att den som får insatser från äldreomsorgen skyddas mot för höga avgifter.

Innan kommunen får ta ut en avgift för insatser ska den enskilde tillförsäkras tillräckliga medel av sin inkomst för normala levnadskostnader och för faktisk boendekostnad. I lagen anges ett lägsta belopp (s.k. minimibelopp) som den enskilde som betalar avgift ska ha rätt att förbehålla sig av sina egna medel. Beloppet ska täcka den enskildes normala levnadskostnader, förutom boendekostnaden. Den enskildes förbehållsbelopp uppgår till summan av den enskildes minimibelopp och dennes boendekostnad.

Det kan finnas situationer när en enskild omsorgstagare har fördyrade levnadskostnader inom ramen för de poster som det lagstadgade minimibeloppet avser att täcka. Det kan också förekomma att enskilda därutöver av olika skäl har ytterligare levnadskostnader. Kommunen ska – i båda dessa fall av uppkomna merkostnader – höja

nivån på minimibeloppet i skäligen omfattning under förutsättning att kostnaderna är av den karaktären att de bör tillgodoses inom ramen för förbehållsbeloppet.

I några undantagsfall får kommunen bestämma minimibeloppet till en lägre nivå än vad som framgår av lagen, t.ex. om en omsorgstagare inte har en sådan kostnad som minimibeloppet ska täcka.

För att säkerställa att enskilda skyddas mot allt för höga avgifter gäller ett högkostnadsskydd för hemtjänst, dagverksamhet samt kommunal hälso- och sjukvård och förbrukningsartiklar. Sådana avgifter får tillsammans uppgå till högst 2 125 kronor per månad 2020.

Av avgörande betydelse för tillämpningen av bestämmelsen om högsta avgift för hemtjänst och dagverksamhet är tolkningen av begreppet hemtjänst. En insats som inte räknas som en hemtjänstinsats faller utanför högkostnadsskyddet. Vad som innefattas i begreppet hemtjänst beskriver utredningen i avsnitt 6.4.1 men vad som i praktiken erbjuds av hemtjänsten kan variera mellan kommunerna.

6.9.2 Avgifter enligt andra bestämmelser

När det gäller servicetjänster enligt befogenhetslagen (se avsnitt 6.5) har kommuner rätt, men ingen skyldighet, att ta ut avgifter för tjänsterna. Avgifterna ska vara skäliga och får inte överstiga kommunens självkostnad. Kommunen får differentiera avgifterna utifrån den enskildes betalningsförmåga.⁵⁰ Avgifter för servicetjänster enligt befogenhetslagen omfattas alltså inte av bestämmelserna om avgifter i 8 kap. socialtjänstlagen.

Insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är i princip avgiftsfria. Det finns dock vissa undantag.⁵¹ I anslutning till en insats har kommunen möjlighet att ta ut avgifter för bostad, mat, resor, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter.

⁵⁰ Socialstyrelsens meddelandeblad *Ny lag om kommunal befogenhet att tillhandahålla service-tjänster åt äldre*, augusti 2006.

⁵¹ Se 18–20 §§ LSS och 5–6 §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

6.10 Privata utförare i kommunal verksamhet

Som beskrivits tidigare i kapitlet ansvarar kommunerna för att besluta om och tillhandahålla stöd och insatser till äldre personer. Det är också kommunerna som bestämmer hur stödet och insatserna ska utföras – i egen regi eller av andra utförare.⁵² Till exempel kan driften av hemtjänst läggas ut till ett personalkooperativ eller något annat privaträttsligt subjekt. Från och med den 1 januari 2019 behöver emellertid privata utförare tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (Ivo) för att få bedriva hemtjänstverksamhet.⁵³

6.10.1 Valfrihetssystem

Överlämnande till en privat utförare förutsätter att kommunen tillämpar bestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Upphandling av äldreomsorgstjänster enligt LOU är en förhållandevis komplicerad process. Till skillnad från LOU föreskriver LOV en förenklad offentlig upphandlingsprocess.

I korthet innebär LOV att de kommuner som vill får införa kundval i äldreomsorgen. I hemtjänsten innebär kundval att en äldre hjälpbehövande person som fått sin ansökan om insatser godkänd av kommunen kan välja fritt mellan offentliga och privata hemtjänstleverantörer som blivit godkända av kommunen. Att låta den äldre personen själv välja utförare av insatser anses stärka den äldre personens självbestämmande och inflytande.

Företag som vill bli hemtjänstleverantör inom ramen för LOV ansöker om detta hos kommunen. De företag som motsvarar kommunens kravspecifikationer, som fastställts i ett s.k. förfrågningsunderlag, får skriva kontrakt med kommunen, som tillåter dem att konkurrera om kunder på den kommunala hemtjänstmarknaden. Att bli godkänd hemtjänstleverantör garanterar dock inte att företaget får några kunder, utan enbart att företaget har tillträde till den kommunala omsorgsmarknaden.

Privata – men inte offentliga – utförare av hemtjänst kan också välja att erbjuda sina kunder s.k. tilläggstjänster, som t.ex. städning,

⁵² 2 kap. 5 § socialtjänstlagen. I 9 kap. 37 kommunallagen finns en generell bestämmelse om avtalssamverkan mellan kommuner.

⁵³ 7 kap. 1 § socialtjänstlagen.

trädgårdsskötsel eller snöröjning. Dessa tilläggstjänster får den enskilde själv beställa direkt av och betala till utföraren och här kan rutavdrag bli aktuellt. I kommuner som tillämpar LOV kan tilläggstjänster bli ett sätt för hemtjänstföretag att locka kunder och att utveckla verksamheten.

6.10.2 Hur många kommuner har valfrihetssystem?

Sveriges kommuner och regioner har sammanställt en översikt av hur många kommuner som har fört in valfrihetssystem enligt LOV. Av landets 290 kommuner hade 132 kommuner infört valfrihetssystem t.o.m. oktober 2019. Ytterligare 30 kommuner hade infört valfrihetssystem men stod utan utförare. 114 kommuner hade inte infört valfrihetssystem och 14 kommuner hade fattat beslut om att avsluta införda system.

Sveriges kommuner och regioner anger att antalet kommuner med valfrihetssystem sedan 2015 har varit relativt stabilt. Det har dock skett en ökning av kommuner som avslutar sina valfrihetssystem, samtidigt som nya tillkommit.

Det främsta skälet till att kommuner avslutat sina valfrihetssystem är enligt Sveriges kommuner och regioner att få brukare valt andra utförare än kommunen. Ett annat skäl är att få företag valt att etablera sig i kommunen. Samtidigt utvecklar kommuner, som redan har införda system, ytterligare valfrihetssystem inom andra verksamhetsområden. Det område som ökat mest de senaste åren är valfrihet inom särskilt boende för äldre.

Sveriges kommuner och regioner anger vidare att allt färre externa utförare är verksamma inom hemtjänst enligt LOV. Det finns troligen fler bakomliggande orsaker till detta. Ett ökat fokus på avtalsuppföljningar, tillståndsplikt för leverantörerna samt ett ansträngt ekonomiskt läge i kommunerna kan vara några av förklaringarna.

Valfrihetssystem är vanligast inom hemtjänsten, särskilda boendeformer för äldre samt inom LSS-områdena daglig verksamhet, ledsagarservice och avlösarservice. I maj 2019 fanns det ungefär 430 godkända företag inom "LOV hemtjänst" i kommunernas s.k. utförarkataloger.⁵⁴

⁵⁴ Informationen i avsnittet är hämtad på webbplatsen www.skr.se den 18 mars 2020.

6.10.3 Hur går det till i praktiken när en äldre person väljer utförare?

När en person beviljas hemtjänstinsatser av socialnämnden är det socialnämndens ansvar att informera den enskilde, i det fall kommunen infört valfrihetssystem, vilka alternativa utförare den enskilde har möjlighet att välja bland. Socialnämnden måste dock förhålla sig opartisk och inte rekommendera någon utförare. Biståndshandläggaren ska också hjälpa den enskilde att byta utförare när så önskas.

Det är biståndsbeslutet som är grunden för de individuella beställningarna av hemtjänst. De innehåller ofta både vilka tjänster som ska utföras, hur ofta och hur mycket tid hemtjänsten får till sitt förfogande. När en hemtjänstenhet får en ny beställning ska den enskilde och en representant för hemtjänsten eller hemtjänstföretaget tillsammans göra en genomförandeplan.⁵⁵ Av genomförandeplanen ska insatsernas mål och syfte tydligt framgå samt vilket behov av stöd och hjälp som utföraren behöver ge för att tillgodose den enskildes behov. Eventuella önskemål från den enskilde kring insatsernas utformning, som kommit fram under utredningen, ska också anges i planen.

För att säkerställa att den enskildes behov tillgodoses och att målet med biståndet uppnås har kommunerna en skyldighet att följa upp beslutet regelbundet.⁵⁶

De flesta äldre ser det som positivt att kunna välja och att kunna byta hemtjänstenhet även om flera studier visar att det är få äldre som aktivt väljer utförare. Samtidigt visar olika studier att det är svårt för många äldre att välja. Det handlar ofta om personer som behöver anpassa sig till att inte längre kunna klara sig själva. Speciellt svårt är det att göra ett val när hjälpbehov uppstår akut eller för personer med demenssjukdomar eller andra former av kognitiv svikt.

⁵⁵ 11 kap. 3 § socialtjänstlagen.

⁵⁶ Socialstyrelsen har 2013 publicerat ett vägledande material: *Ställa krav på kvalitet och följa upp – en vägledning för upphandling av vård och omsorg för äldre.*

7 Anhörigas och civilsamhällets roll

7.1 Inledning

Anhöriga fyller en viktig roll för många äldre och andra som till följd av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning behöver olika former av stöd och omsorg. Det är också för många en naturlig del av livet och ett sätt att vara nära och hjälpa sina anhöriga. Att som anhörig ge vård och omsorg är och ska vara ett frivilligt åtagande och anhöriga ska vara trygga med att den omsorg som samhället erbjuder är av god kvalitet. Den informella omsorg som utförs av anhöriga kvinnor och män är dock omfattande.

Enligt svensk lagstiftning har anhöriga generellt sett inte någon skyldighet att ge vård och omsorg till äldre närstående, förutom makar vars ansvar för närstående delvis är reglerat i äktenskapsbalken. Där anges att makar, var och en efter sin förmåga, ska bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och personliga behov ska tillgodoses.¹ Det finns i Sverige inte några lagfästa skyldigheter för barn att tillgodose föräldrars behov av vård och omsorg.² I stället är det samhällets ansvar att ge stöd i form av olika välfärdstjänster. Trots detta ges en stor del av omsorgen till äldre personer just av anhöriga.

För många är omsorgen en del av livet och ett resultat av förväntningar som finns på vissa relationer. För de allra flesta känns det också bra att ge omsorg.³ Samtidigt kan omsorgen medföra betydande belastningar och få omfattande konsekvenser.⁴ Socialstyrelsen

¹ 6 kap. 1 § äktenskapsbalken.

² Prop. 2008/09:82 s. 12.

³ Socialstyrelsen (2012) *Anhöriga som ger omsorg till närstående – omfattning och konsekvenser*. Stockholm.

⁴ Socialstyrelsen (2014) *Anhöriga som ger omsorg till närstående, Fördjupad studie av omfattning och konsekvenser*. Stockholm.

har därför fått ett regeringsuppdrag att under 2020 ta fram ett underlag för en nationell strategi för anhöriga som vårdar eller stödjer närstående äldre personer.⁵ I uppdraget ingår att tydliggöra anhörigperspektivet i samverkan mellan socialtjänsten, den kommunala hälso- och sjukvården och den regionfinansierade hälso- och sjukvården samt att närmare analysera hur behovet av förebyggande arbete mot ohälsa, t.ex. utbrändhet och stress, kan identifieras i ett tidigt skede.

I detta kapitel redogör utredningen för anhörigas hjälpinsatser till närstående; vem den anhörige är, vilken typ av hjälp som anhöriga ger samt hur livet kan påverkas av att vara anhörig. Slutligen beskrivs översiktligt civilsamhällets roll som komplement till det offentliga åtagandet.

7.2 Anhöriga

7.2.1 Begreppen anhörig och närstående

Detta kapitel utgår från två centrala begrepp: *anhörig* och *närstående*. För att underlätta den fortsatta läsningen ges här förklaringar till vad som avses med begreppen i kapitlet.

Med *anhörig* avses den person som inom familje- eller släktkretsen hjälper en annan. Det kan vara den enskildes maka, make, partner eller sambo som personen levt tillsammans med i kortare eller längre tid. En *anhörig* kan också vara den enskildes förälder, syskon, barn eller särbo.⁶ Ibland förekommer också att grannar och vänner träder in i *anhörigas* ställe och antar ”funktionen” som *anhörig*.⁷ I kapitlet talas därför om *anhörig* som ett vidare begrepp som inbegriper även personer utanför familje- och släktkretsen.

Med *närstående* avses den äldre person som tar emot hjälpen och stödet. Det kan alltså även här röra sig om en förälder, far- och morförälder, barn, annan släkting, maka och make, sambo, särbo, granne och vän.

⁵ Regeringen. *Uppdrag att ta fram ett underlag för en nationell strategi för anhöriga som vårdar eller stödjer närstående äldre personer*. Diarienummer: S2019/04223/FST. 2019.

⁶ Enligt Socialstyrelsens termbank avses med *anhörig* person inom familjen eller bland de närmaste släktingarna.

⁷ Se prop. 1996/97:124 s. 132 och prop. 2008/09:82 s. 11–12.

7.2.2 Arbetsliv och lagstiftning kring anhörigomsorg

När det gäller arbetslivet så finns det inte någon lagstiftning som skyddar den anhörige om hon eller han skulle komma i en långvarigt besvärlig arbetsituation på grund av anhörigomsorg. Däremot finns det två lagar som gäller vid tillfälliga behov och i speciella situationer.

Den ena, om närståendepenning, ger rätt till 100 dagars ledighet för att vara hos en svårt sjuk närstående.⁸ Det finns inget krav på insatser och dagarna kan delas av flera anhöriga, men det krävs läkarintyg. Ersättningen ges från Försäkringskassan och är jämförbar med sjukersättning.

Den andra lagen ger rätt till ledighet av trängande familjeskäl.⁹ En arbetstagare har rätt till ledighet från sin anställning av trängande familjeskäl som har samband med sjukdom eller olycksfall och som gör arbetstagarens omedelbara närvaro absolut nödvändig. Antalet dagar kan begränsas i kollektivavtal och det kan avtalas om att ledigheten är avlönad. Beroende på arbetsgivare kan villkoren därmed se olika ut, men rätten till ledighet gäller alla anställda.

7.2.3 Omfattningen av anhörigas stöd

Merparten av anhörigas hjälpinsatser är oavlönade och förhållandevis okända, även om kunskapen ökat under de senaste decennierna, särskilt vad gäller anhörigas insatser för äldre personer.

I en enkätundersökning som Socialstyrelsen genomförde 2012 uppgav nästan var femte person äldre än 18 år att de regelbundet gav omsorg till en närstående med anledning av dennes långvariga sjukdom, höga ålder eller funktionsnedsättning. Det motsvarar ungefär 1,3 miljoner personer, varav omkring 900 000 i förvärvsaktiv ålder.¹⁰

Omsorgen som gavs var omfattande och tog mycket tid i anspråk för omsorgsgivaren. Ungefär 30 procent (419 000 personer) av respondenterna som regelbundet gav omsorg till en närstående gjorde det varje dag och 46 procent (619 000 personer) gav omsorg minst en gång i veckan medan 23 procent (300 000 personer) gjorde det minst en gång i månaden.

⁸ Se lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård och 47 kap. socialförsäkringsbalken.

⁹ Lag (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.

¹⁰ Socialstyrelsen (2012) *Anhöriga som ger omsorg till närstående – omfattning och konsekvenser*. Stockholm.

7.2.4 Hur vanligt är det att ge anhörigomsorg?

I en rapport från Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet, som bygger på en enkätundersökning som genomfördes 2013 bland 3 630 personer i åldrarna 45–66 år,¹¹ framkommer att fyra av tio personer i medelåldern hjälper någon som de står nära och som inte kan eller har stora svårigheter att klara sig på egen hand på grund av hög ålder, funktionsnedsättning eller sjukdom. Tabell 7.1 nedan visar att det är lika vanligt bland både kvinnor och män att ge anhörigomsorg minst en gång i månaden: 42 procent av båda könen gör det. Könsskillnader märks först när man ser till hur ofta man ger anhörigomsorg. Det är vanligare bland kvinnor att ge anhörigomsorg varje dag (6 procent av kvinnorna och 4 procent av männen), medan det är vanligare bland män att ge anhörigomsorg endast en gång i månaden (12 procent av kvinnorna och 15 procent av männen).

Tabell 7.1 Omsorgsgivande i befolkningen. Andel av kvinnor och män 45–66 år i befolkningen som ger anhörigomsorg 2013

	Kvinnor	Män
Hjälper varje dag	6,1	4,0
Hjälper flera gånger i veckan	8,7	8,2
Hjälper cirka en gång i veckan	14,9	14,8
Hjälper cirka en gång i månaden	12,0	14,6
SUMMA: hjälper minst en gång i månaden	41,7	41,6

Källa: Szebehely, M., Ulmanen, P., Sand A-B. Att ge omsorg mitt i livet: hur påverkar det arbete och försörjning? Arbetsrapport. Stockholm. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet; 2014:1. Antalet kvinnor som svarat uppgick till 1 841 och antalet män till 1 640.

7.2.5 Vem ger stöd till vem?

Socialstyrelsen försökte genom en enkätundersökning 2012 kartlägga vem den anhörige är och vilka relationer som finns mellan anhörig och närstående. Resultaten återger en mängd olika livssituationer och förutsättningar. Till exempel kan det röra sig om en make som vårdar sin demenssjuka hustru, systemen som sköter logistiken kring sin cancersjuka brors vård, dottern som varje dag ser till

¹¹ Enkätundersökningen genomfördes inom ramen för projektet *Anhörigomsorgens pris: Omsorgs-ansvar och förvärvsarbete i medelåldern* vid institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet.

sin åldrande pappa eller en ung vuxen som vuxit upp med en missbrukande förälder. Inte sällan ger en person omsorg till fler än en person samtidigt. I andra fall är det flera anhöriga som har omsorgsansvar om en och samma närstående.

Majoriteten av de omsorgsgivande anhöriga, 71 procent, gav omsorg till någon som var 65 år eller äldre. Nästan hälften, 48 procent, gav omsorg till en person som var 80 år eller äldre. Av dessa äldre närstående var ungefär 61 procent föräldrar, 19 procent syskon eller annan släkting och ungefär 11 procent var partner till den som ger omsorg. Omsorg till en förälder, syskon, annan släkting eller god vän eller granne var vanligare ju äldre den närstående var.¹²

Bland de anhöriga som gav omsorg till en partner bodde 89 procent tillsammans med den närstående, medan 8 procent av de närstående bodde i egen bostad och 4 procent i särskilt boende.

Enligt Socialstyrelsens enkätundersökning 2012 gav både kvinnor och män omsorg till anhöriga i stor omfattning men generellt var det lite vanligare att kvinnor var omsorgsgivare än att män var det. I den äldsta åldersgruppen, 80 år och äldre, var det dock fler män än kvinnor som gav omsorg till en närstående, vanligen en partner.

Tidigare undersökningar har visat att 45–64-åringar är den största gruppen som hjälper närstående och Socialstyrelsens enkätundersökning 2012 bekräftar detta. Omsorgsgivande bland anhöriga var vanligast i åldrarna 45–64 år och mest intensivt räknat i tid i åldrarna 65–80 år. Nästan var fjärde person (24 procent) gav i åldern 45–64 år gav omsorg till en närstående.

7.2.6 Vilken typ av hjälp ges?

Anhörigas insatser är av olika slag. En roll är att vara koordinator i ett fragmentiserat vård- och omsorgssystem. En annan är att hjälpa till i vardagen med olika insatser som den närstående inte kan utföra själv på grund av olika funktionsnedsättningar.

Enligt Socialstyrelsens enkätundersökning 2012 bestod oftast omsorgen i praktisk hjälp, hjälp med inköp, städning, tvätt och matlagning samt social stimulans och förströelse. Drygt två tredjedelar

¹² Socialstyrelsen (2014), *Anhöriga som ger omsorg till närstående. Fördjupad studie av omfattning och konsekvenser*.

gav den sortens omsorg. Hjälp i kontakten med sjukvård och socialtjänst samt tillsyn var också vanliga former av omsorg, vilket ungefär hälften av de tillfrågade gav. Personlig omsorg, t.ex. hjälp med hygien och påklädning, gavs av en knapp tredjedel. Ekonomiskt stöd och bidrag till försörjning var den minst vanliga formen (23 procent).

Nedan redogörs närmare för resultatet av ovan nämnda undersökning avseende vilken typ av hjälp eller stöd som anhöriga gav närstående oftare än en gång per månad.

- Stöd och hjälp med praktiska vardagliga hushållsgöromål inkluderar hjälp som inköp av mat och mediciner, städning, tvätt och matlagning, göromål som behövs utföras varje dag. Bägge könen gav den typen av omsorg i lika stor omfattning. Ungefär 64 procent uppgav den typen av omsorg.
- Praktiska hushållsgöromål som utförs mer sällan än dagligen innebär t.ex. att administrera betalning av räkningar, deklarerar, byta glödlampor, skotta snö, klippa gräs m.m. Män gav den typen av omsorg i större utsträckning än kvinnor – 76 procent av männen och 64 procent av kvinnorna.
- Stöd i kontakterna med sjukvård och socialtjänst innebär att boka tid för exempelvis läkarundersökning, fotvård och liknande samt hålla kontakt med kommunens biståndshandläggare. Det handlar också om att den anhörige hjälper sin närstående att faktiskt komma till läkarbesöket eller motsvarande. Den här typen av omsorg gavs av kvinnor i större utsträckning av män – 51 procent av kvinnorna och 46 procent av männen.
- Finansiellt stöd och bidrag till ekonomisk försörjning är betydligt vanligare att män ger än kvinnor. 29 procent av männen svarade att de gav sådan omsorg och 19 procent av kvinnorna. Ekonomiskt stöd är vanligast i de yngre åldersgrupperna.
- Hjälp med personlig hygien, hjälp med matintag, påklädning, avklädning, hårvård och liknande gavs av män och kvinnor i lika stor omfattning – närmare 30 procent av uppgav den omsorgsformen.
- Att se till så att den närstående inte gör något farligt eller skadar sig själv, påminna om t.ex. mediciner, motivera och uppmuntra i olika situationer är en typ av omsorg som gavs av kvinnor i större utsträckning (55 procent) än av män (47 procent).

- Socialt umgänge och stimulans, underhållning och förströelse är den allra vanligaste formen av omsorg och den gavs i störst omfattning av kvinnor – 73 procent, men också i stor utsträckning av män – 63 procent.

Under 2018 genomförde Nationellt kompetenscentrum anhöriga tillsammans med Linnéuniversitetet en snarlik studie som Socialstyrelsens enkätundersökning 2012.¹³ Enkätundersökningen 2018 är mer omfattande men ställer delvis samma frågor som Socialstyrelsen 2012, varför siffrorna går att jämföra. Även om studien inte är helt bearbetad ännu finns det ändå enligt Socialstyrelsen en del jämförelser som kan göras för att få en bild av utvecklingen.¹⁴

Det är fortfarande samma andel – var femte person 18 år och äldre – av befolkningen som kontinuerligt stödjer någon närstående. Men de som ger stöd ger mer stöd i dag än tidigare. Det gäller bl.a. ”praktisk hjälp”, ”sköta kontakter med vård och omsorg” samt ”tillsyn och umgänge”. En tredjedel uppger att de bistår med medicinska insatser såsom medicinuppdelning, omläggning av sår och injektioner.

Vidare önskade anhöriga mer stöd än de fick 2018 bl.a. i form av ekonomiskt stöd, hälsorådgivning, stöd via modern teknik och att kunna kombinera arbete och anhörigomsorg.

7.2.7 Äldre vill ha hemtjänst – inte anhörigomsorg

Samtidigt som anhöriga står för betydande och viktiga insatser för närstående äldre personer bör det framhållas att hemtjänsten fortfarande är både uppskattad och populär bland de äldre.

I en av de senare undersökningarna om vad de äldre tycker om äldreomsorgen, visade Socialstyrelsen att 88 procent var mycket eller ganska nöjda med den hemtjänst de fick.¹⁵ Nästan alla, 97 procent, svarade att det bemötande de fick alltid eller oftast var bra. Drygt hälften, 60 procent, kunde påverka vilka tider personalen kom

¹³ L. Magnusson, E. Sennemark, E. Hanson. *Rapport om nationell anhörigstrategi – några konkreta förslag*: Nka; 2018.

¹⁴ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre, Lägesrapport 2020*, s. 36.

¹⁵ Socialstyrelsen, *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? 2019, Bilaga – Hemtjänst och särskilt boende, Nationella resultat 2019*.

medan 84 procent uppgav att personalen kom på avtalad tid. De flesta, 86 procent, var trygga med att bo hemma med hemtjänst.

Tidigare undersökningar har visat att de äldre själva föredrar offentlig omsorg framför anhörigas insatser och speciellt gäller det för dem som har erfarenhet av offentlig omsorg. En allt större andel av de äldres behov av hjälp och omsorg utförs emellertid av anhöriga trots att en majoritet av de äldre egentligen vill ha hjälp av den offentligt finansierade hemtjänsten. Det finns heller ingenting som visar på någon ökning av viljan att få hjälp av anhöriga. Det innebär att både de äldre och de anhöriga som utför omsorgen kan känna sig tvingade att ge, respektive ta emot hjälp, när de äldre inte får tillgång till de offentliga insatserna.

7.2.8 Konsekvenser för anhöriga

Kunskapen är relativt god om hur vardagen kan vara för äldre som lever tillsammans och där den ena parten har ett ansvar för den andre, ofta dygnet runt, t.ex. när ens partner drabbats av en demenssjukdom. Kunskapen har varit sämre om hur omsorgsansvaret påverkat barn i yrkesverksam ålder, som enligt Socialstyrelsens studie är i klar majoritet av omsorgsgivarna.

Av en enkätundersökning som Socialstyrelsen genomförde 2014 framgår att omsorgsgivare i förvärvsaktiv ålder skattade sin hälsa som sämre än vad genomsnittsbefolkningen i de åldersgrupperna gör. Det gällde dock inte för de som tog hand om en förälder.¹⁶ År 2018 var det enligt Nationellt kompetenscentrum anhöriga vanligare att engagemanget hade en negativ påverkan på anhörigvårdarnas livssituation än tidigare. Enligt Nationellt kompetenscentrum anhöriga var anhörigas hälsa, sociala liv och ekonomi mer negativt påverkad 2018 än 2012.

En studie som genomfördes 2013 av anhöriga som omsorgsgivare 45–66 år visade att 13 procent av kvinnorna och 8 procent av männen som hjälpte en närstående minst en gång i månaden hade minskat sin arbetstid, sagt upp sig eller gått i pension tidigare än planerat som en

¹⁶ Socialstyrelsen (2014), *Anhöriga som ger omsorg till närstående. Fördjupad studie av omfattning och konsekvenser*.

konsekvens av omsorgsansvaret.¹⁷ Uppräknat till befolkningen har enligt studien drygt 90 000 kvinnor och drygt 50 000 män i åldrarna 45–66 år minskat sin arbetstid eller lämnat sitt arbete på grund anhörigomsorg.

I Riksrevisionens granskningsrapport *Stödet till anhöriga omsorgsgivare* (RiR 2014:9) anges att många anhöriga ibland tvingas ta ett större ansvar för en närståendes vård och omsorg än de orkar med. Samtidigt får de inte det stöd från det offentliga som de behöver. Regeringen bör därför enligt rapporten göra mer för att förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner att ge ett gott stöd till de anhöriga. Riksrevisionen konstaterar vid sin uppföljning av rapporten i februari 2020 att de problem som uppmärksammades i granskningen kvarstår till stor del. Nationellt kompetenscentrum anhöriga har påpekat att det fortfarande är ovanligt att anhöriga själva ansöker om bistånd, att det fortfarande är brukaren som är i centrum för biståndshandläggarnas arbete och att anhörigas behov inte kartläggs.¹⁸

7.2.9 Kommunernas stöd till anhöriga

I socialtjänstlagen (2001:453) anges att socialnämnden ska erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående som har någon form av funktionsnedsättning.¹⁹ Stödet som kommunen ger till anhöriga kan se väldigt olika ut. Medan vissa anhöriga främst behöver avlösning för att orka med eller få egen tid, kan behovet hos andra i stället handla om att få information och kunskap för att känna sig trygga i och utveckla sin anhörigroll. Stödet kan exempelvis också handla om att en anhörig tillsammans med den person han eller hon hjälper kan få möjlighet att göra något som bryter av mot vardagen.

¹⁷ Szebehely, M., Ulmanen, P., Sand A-B. *Att ge omsorg mitt i livet: hur påverkar det arbete och försörjning?* Arbetsrapport. Stockholm. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet; 2014:1.

¹⁸ Information hämtad den 18 maj 2020 på webbplatsen www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2014/stodet-till-anhoriga-omsorgsgivare/uppfoljning.

¹⁹ 5 kap. 10 §.

De mest utbredda formerna av anhörigstöd är insatser vars syfte bl.a. är att avlösa anhöriga. Dessa verksamheter – korttidsvård, korttidsboende, dagvård, dagverksamhet samt avlösning i hemmet – finns i nästan samtliga kommuner och kommundelar. De kan sägas utgöra basen i kommunernas anhörigstöd. Utredningen redogör närmare för vilket stöd kommuner beviljar anhöriga och deras närstående i avsnitt 6.4.7.

Enligt Socialstyrelsens enkätundersökning 2012 var det dock få som kände till kommunernas skyldighet att ge stöd och underlätta för anhöriga som hjälper en närstående. I enkäten fick respondenterna ge exempel på stöd och hjälp som de skulle vilja ha. Det var få som utnyttjade denna möjlighet men nedan ges exempel på vad som efterfrågades av de som svarade.

- Avlastning
- Samordning av sjukvård
- Samordning av boendefrågor
- Färdtjänst och sjuktransporter
- Praktisk hjälp såsom att städa, tvätta och handla
- Juridisk rådgivning

7.3 Civilsamhället

7.3.1 Viktiga organisationer

Det civila samhället har en viktig roll i det hälsofrämjande och förebyggande arbetet. Organisationer, folkbildning, religiösa och politiska verksamheter, idrottsrörelsen och många fler är exempel på verksamheter som i dag är ett nödvändigt komplement och partner till det offentliga åtagandet. Ett aktuellt exempel är att den senaste tidens behov av att kunna stödja nyanlända som kommit från krig och förföljelse har fyllts av många äldre personer som genom volontärarbete bistått med kunskap och direkt hjälparbete.

Civilsamhällets hälsofrämjande bidrag utförs på många olika sätt, bl.a. genom att skapa mötesplatser och engagemang, ge möjlighet för människor i alla åldrar att bidra själva, att få vara delaktiga och känna sig behövda.

De största organisationerna är pensionärsorganisationerna. Andra viktiga aktörer är trossamfunden, Röda Korset, Anhörigas Riksförbund och många lokala föreningar och olika typer av väntjänst.

I förordningen (2011:1151) finns bestämmelser om statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående som är långvarigt sjuk, äldre eller har funktionshinder. Socialstyrelsen prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

Hur kommunerna utformar sitt samarbete med och stöd till det lokala föreningslivet varierar mellan kommunerna. Kommunsektorns möjlighet att ge bidrag utgår från det s.k. befogenhetskapitlet i kommunallagen (2017:725). Det innebär att verksamheten, för att kunna få bidrag, ska vara av allmänt intresse och ha anknytning till kommunens eller regionens område eller medlemmar, och inte höra till någon annans ansvar.²⁰ Den verksamhet som bidraget avser ska vidare vara benefik, dvs. det får inte handla om köp av en tjänst.

7.3.2 Tillsammans mot ensamhet

”Tillsammans mot ensamhet” är ett regeringsfinansierat projekt som de tre seniororganisationerna SPF Seniorerna, SKPF Pensionärerna och Pensionärernas riksorganisation, PRO, påbörjade hösten 2018 och som redovisades i mars 2019. Projektets syfte var att finna metoder för att minska upplevd ensamhet bland äldre genom särskilt riktade insatser. Tillvägagångssättet var att, dels utbilda ambassadörer inom pensionärsföreningarna, dels producera ett studiematerial om ensamhet och uppsökande verksamhet.

Exempel på aktiviteter bland civilsamhällets organisationer är Röda korsets besöks- och kontaktverksamhet där frivilliga medlemmar deltar som s.k. besöksvän eller ledsagare. Besöksvännen kan t.ex. gå med på promenader, dricka kaffe eller tala i telefon. Ledsgeningen kan bestå i att följa med på läkarbesök, till frisör eller kulturella arrangemang.²¹

²⁰ 2 kap. 1 § kommunallagen.

²¹ Sådana aktiviteter erbjuder t.ex. Röda korset i Grästorps och Röda korset Stockholm City.

7.3.3 Det svenska omsorgspanoramat: Givarnas perspektiv

Anhörigomsorg i Sverige är, som ovan framgått, vanlig och möjligen ökande. Med tre undersökningar över tio år med befolkningsdata om omsorgsgivande beskriver Magnus Jegermalm och Gerdt Sundström detta och hur olika omsorgskällor överlappar för mottagaren i artikeln *Det svenska omsorgspanoramat: Givarnas perspektiv*.²²

Huvudintrycket enligt författarna är att mottagarna ofta får flera olika slag av omsorg – huvudsakligen från släkt och offentlig omsorg – sett från givarens horisont. Undantaget är de som vårdar partner eller annan i det egna hushållet, den enda grupp som ofta står ensam och som ger omfattande omsorg. De utgör dock en liten grupp av alla omsorgsgivare.

I artikeln inkluderas i omsorgspanoramat, förutom anhörigomsorg och offentlig äldreomsorg, även omsorg som ges av ideella organisationer och privata företag som utför omsorg som betalas direkt av mottagaren själv. I artikeln anges att civilsamhällets betydelse som omsorgsgivare för hjälpbehövande personer har lyfts fram av forskare, politiker och ”policymakers”.

Enligt artikeln är det sällsynt att mottagare av anhörighjälp får ytterligare hjälp från någon ideell organisation. Detta resultat är i linje med tidigare studier i Sverige, som har visat att relativt få personer med hjälpbehov tar emot hjälp från ideella organisationer. Den offentliga omsorgen prioriterar alltmer personer med stora vårdbehov, vilket leder till förväntningar på att frivilligorganisationer kan träda in och fylla luckor eller vara ett komplement till eller ersätta offentliga tjänster.

Magnus Jegermalms och Gerdt Sundströms resultat tyder på att ideella organisationer i Sverige, än så länge, inte i någon större utsträckning utför välfärdstjänster.²³

²² Det empiriska material som användes är från en serie befolkningsundersökningar genomförda av Ersta Sköndal Högskolas (ESH) enhet för civilsamhällesforskning. Ett obundet slumpmässigt urval av befolkningen i åldern 16–74 år var basen för 1992 års studie och i åldern 16–84 i studierna 1998, 2005, 2009 och 2014 (urvalet inkluderade invandrare, om intervjun kunde genomföras på svenska).

²³ Se Jegermalm, M., Sundström, G. (2017) *Det svenska omsorgspanoramat – Givarnas perspektiv* och där angivna källor. Tidsskrift for Omsorgsforskning <https://doi.org/10.18261/issn.2387-5984-2017-01-04>.

8 Ålder och pensionering

8.1 Inledning

Detta kapitel syftar till att beskriva den äldre befolkningens levnadsförhållanden i delar dessa kan förväntas vara av betydelse för efterfrågan på ruttjänster och utformningen av ett utvidgat rutavdrag för äldre personer.

Inledningsvis beskrivs åldersstrukturen i Sverige med tonvikt på att befolkningen blivit äldre och att denna trend förväntas fortsätta in i framtiden. I detta sammanhang behandlas också begreppen den tredje respektive fjärde åldern.

Därefter beskrivs äldres välmående, den självupplevda hälsan och funktionshinder liksom den ökade risken för fallolyckor som följer med stigande ålder. Vidare diskuteras åtgärder som kan motverka dålig hälsa och olyckor. Slutligen ges en bild av hur ensamheten ser ut i olika åldersgrupper.

De två sista avsnitten tar upp äldres boendesituation, arbetsmarknadsdeltagande samt pensionsåldrar och pensionsbeslut.

8.2 Befolkningen lever allt längre

8.2.1 Ökande medellivslängd och förändrad åldersfördelning

För män i Sverige är medellivslängden närmare 81 år och för kvinnor är den drygt 84 år. Personer som är 65 år kan förvänta sig att leva något mer än 20 år, och de flesta av dessa år med god hälsa och utan funktionsnedsättning.¹

Medellivslängden i Sverige har ökat över tid. För ungefär hundra år sedan karakteriserades befolkningen av många unga och få äldre. Men de senaste hundra åren har Sveriges åldersstruktur förändrats.

¹ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2020*, s. 7.

På grund av ökad medellivslängd och lägre barnafödande är åldersfördelningen i dagsläget sådan att en allt större andel tillhör den äldre delen av befolkningen.² Samma trend förväntas fortsätta in i framtiden.³ Särskilt antalet personer 80 år och äldre förväntas öka under 2020-talet med de stora barnkullarna från 1940-talet.

För att ge en överblick över hur åldersfördelningen ser ut i dag⁴ återges i tabell 8.1 nedan hur många personer i Sverige som befinner sig i olika åldersgrupper i befolkningen 2019 samt fördelningen på kvinnor och män. Personer som är 55 år eller äldre utgör drygt 30 procent av befolkningen och var femte person är 65 år eller äldre. Andelen av befolkningen minskar sedan med högre ålder. Kvinnor utgör en allt större andel av befolkningen ju äldre den blir, vilket beror på att kvinnor lever längre än män.

Tabell 8.1 Antal och andel av befolkningen i olika åldersgrupper 2019

Åldersgrupp	Antal personer	Andel av befolkningen (%)*	Andel kvinnor åldersgrupp (%)*
0–54 år	7 073 724	68,5	48,6
55–59 år	620 108	6,0	49,2
60–64 år	568 390	5,5	49,5
65–69 år	540 048	5,2	49,9
70–74 år	560 415	5,4	50,5
75–79 år	428 598	4,2	51,2
80–84 år	273 050	2,6	52,1
85–89 år	163 629	1,6	55,5
90–94 år	76 644	0,7	60,9
95+ år	22 983	0,2	75,7
Totalt	10 327 589	100,0	-

Källa: Statistiska centralbyrån, statistikdatabasen. Statistiken avser folkmängden den 31 december 2019.

*) Utredningens beräkning.

² Från Boverkets hemsida, *Befolkningen i dag*, information granskad den 29 maj 2019.

³ Statistiska centralbyrån, *Sveriges framtida befolkning 2020–2070*.

8.2.2 Den tredje och fjärde åldern

I dag kallas pensionärstillvaron lite skämtsamt för den andra tonårsåldern – försörjd, inget arbete och begränsat med ansvar. De flesta personer som nyligen gått i pension har att se fram mot 15–20 friska år, som många fyller med ”fritid” – som resor, trädgårdsarbete och att passa barnbarn. Men skillnaderna i förutsättningar är stora, vad gäller t.ex. ekonomi, familj och hälsosituation. Många olika faktorer styr, som kön, social klass, livsstil och etnicitet.

Den tid då den äldre personen i huvudsak klarar sig själv benämns ibland den tredje åldern (den första åldern är barn- och ungdomstiden, den andra åldern när man är familjebildare och yrkesverksam). Åren i livets slut då man är beroende av andra kallas ibland med för den fjärde åldern.⁵ I denna period av livet kan olika sjukdomar och funktionsnedsättningar göra det allt svårare för den äldre att vara den som bestämmer över sitt liv. Det är främst i den fasen av livet som det är aktuellt med vård och omsorg.

Ibland ställs frågan vid vilken ålder man blir ”äldre-äldre” dvs. den fas av livet som kan betecknas som den fjärde åldern. Frågan blir konkret när förslag ställs att viss vård eller omsorg ska vara tillgänglig för alla efter en viss ålder. Sanningen är att den fjärde åldern kan inträda när som helst i livet, såväl vid 65 års ålder som vid 95 års ålder. Det vi vet är att det inträffar tidigare för personer med låg utbildning och inkomst än för personer med hög utbildning och inkomst.

8.3 Äldres välmående

8.3.1 Hälsa i olika åldrar

Samtidigt med ökad medellivslängd ökar även hälsan bland äldre personer. En äldre person kan i dag se fram emot fler år med god hälsa och utan funktionshinder än tidigare. Åren med nedsatt hälsa har dock inte försvunnit utan förskjutits framåt i tiden, vilket påverkar livskvaliteten under de sista åren.⁶ År 2017 var återstående

⁵ Laslett Peter. *The emergence of the third age*. *Ageing and Society* 7:133–160, 1987.

⁶ Se t.ex. *Vem är den äldre? – Äldrebilder i ett åldrande Sverige*. (2017). Linköpings universitet. Underlagsrapport på uppdrag av Utredningen nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen.

medellivslängd för personer 65 år drygt 20 år och knappt 16 av dessa år förväntades vara år med god hälsa och utan funktionshinder.⁷ Det är främst i hög ålder, över 80 år, som många insatser behövs i form av sjukvård och äldreomsorg.

Detta mönster återspeglas i uppskattningar av självupplevd hälsa. Flertalet äldre anger att de upplever sin hälsa som god, även de allra äldsta. Andelen som anser sig ha god hälsa minskar dock med högre ålder. I tabellerna nedan återges resultat av frågor kring självupplevd hälsa och funktionshinder i Statistiska centralbyråns undersökningar av levnadsförhållanden.⁸

Tabell 8.2 visar andelen av befolkningen i olika åldersgrupper som anser sig ha bra respektive dålig hälsa från 16 år samt för 55 år och äldre med 9-årsintervall. År 2018 uppgav nästan 77 procent av befolkningen från 16 år att de hade bra hälsa och 6 procent att de hade dålig hälsa. Tabellen visar vidare att andelen som anser sig ha bra hälsa generellt sett minskar med åldern och är lägre för kvinnor än för män. Andelen som anser sig ha dålig hälsa ökar med åldern och är högre för kvinnor än för män.

Tabell 8.2 Självupplevd hälsa, andel av åldersgrupp i procent 2018

Ålders- grupp	Totalt		Kvinnor		Män	
	Bra hälsa	Dålig hälsa	Bra hälsa	Dålig hälsa	Bra hälsa	Dålig hälsa
Totalt 16+	76,8	6,1	75,2	6,7	78,4	5,5
55–64	71,7	8,6	69,5	8,8	73,7	8,5
65–74	72,7	5,7	72,9	6,3	72,5	5,0
75–84	55,1	13,7	49,0	15,5	62,4	11,6
85+	44,8	14,3	50,6	15,0

Källa: Undersökningar av levnadsförhållanden (ULF), Statistiska centralbyrån. Data senast uppdaterad 2019-04-11.

Tabell 8.3 visar andelen som upplever olika funktionshinder såsom nedsatt rörelse- och aktivitetsförmåga, nedsatt hörsel samt synsvårigheter. Av tabellen framgår att dessa andelar tenderar att öka med åldern, men att andelarna som upplever dessa funktionshinder

⁷ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2020*, s. 13.

⁸ Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC) är en urvalsundersökning och de andelar som redovisas i tabellerna är skattningar med viss osäkerhet. Syftet med redovisningen är emellertid inte att ange exakta andelar i befolkningen som upplever olika hälsoproblem, utan att förmedla en bild av en förändring av den självupplevda hälsan med ålder.

ändå är relativt lika för gruppen 55–64 år och gruppen 65–74 år och att det är främst från 75 år som det sker en större ökning i upplevda funktionshinder. Undantaget är hörselnedsättning där ökningen mellan 55–64 år och 65–74 år är större.

Tabell 8.3 Självpupplevda funktionshinder, andel av åldersgrupp i procent 2018

Åldersgrupp	Nedsatt rörelseförmåga	Nedsatt rörelseförmåga hög grad	Hörselnedsättning	Synsvårigheter	Nedsatt aktivitetsförmåga	Nedsatt aktivitetsförmåga hög grad
Totalt 16+	6,2	3,5	18,3	5,1	13,5	5,0
55–64	6,8	2,2	23,6	4,5	16,6	5,1
65–74	8,3	3,7	31,7	6,8	14,6	5,4
75–84	17,6	13,0	44,1	11,1	25,7	12,0
85+	44,2	37,3	64,2	22,3	53,6	29,4

Källa: Undersökningar av levnadsförhållanden (ULF), Statistiska centralbyrån. Data senast uppdaterad 2019-04-11.

8.3.2 Risk för fallolyckor

Äldre personer är mer utsatta för och mer sårbara vid fallolyckor än yngre. Fall är den vanligaste orsaken till att äldre skadar sig och bland personer 80 år och äldre utgjorde fallolyckor mer än 90 procent av alla olyckshändelser 2018.⁹ Fall är även en av de tio vanligaste dödsorsakerna bland personer över 70 år.¹⁰ År 2019 föll 916 personer 65 år och äldre så illa att det ledde till döden.¹¹

Ett fall kan även få andra negativa konsekvenser som förlorad självständighet och försämrad livskvalitet. Av de som råkat ut för en fallolycka rapporterade 44 procent av kvinnorna och 26 procent av männen i en svensk studie kvarstående smärta.¹² En fallolycka kan för en äldre person även innebära att denne inte längre klarar sig själv i det egna hemmet och behöver eller blir beroende av hjälp från anhöriga eller personal i hemtjänsten. I vissa fall kan det nya behovet

⁹ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2020*, s. 54.

¹⁰ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2020*, s. 54 och där angivna källor.

¹¹ Socialstyrelsen, *Statistik om dödsorsaker 2019*. Senast uppdaterad 2020-06-03.

¹² SOU 2017:21 Del 2 s. 498 och där angivna källor.

av vård och omsorg leda till att den äldre personen behöver flytta till ett särskilt boende för äldre.¹³

Fallrisken ökar med åldern, på grund av svagare muskler, sämre balans, sjukdomar samt syn- och hörselnedsättning. Andra riskfaktorer är läkemedelsanvändning och låg kroppsvikt till följd av undernäring.¹⁴

Tabell 8.4 nedan återger antal vårdade för fallolyckor 2018 i slutenvården eller specialiserad öppenvård per 100 000 invånare i olika åldersgrupper. Tabellen indikerar att risken för fall ökar med åldern. I åldersgruppen 55–59 år var det 409 vårdade per 100 000 invånare i slutenvården och 2 571 vårdade i sluten- eller specialiserad öppenvård. I åldersgruppen 85 år och äldre var samma antal 8 445 respektive 14 070. Tabellen visar även att det är något vanligare bland kvinnor än bland män att ha vårdats för fallolyckor.

Tabell 8.4 Antal personer per 100 000 invånare som vårdats för fallskador 2018

Åldersgrupper	Slutenvård			Sluten- och/eller specialiserad öppenvård		
	totalt	kvinnor	Män	totalt	kvinnor	män
55–59	409,0	414,9	403,3	2 570,8	3 035,8	2 115,7
60–64	562,6	574,1	551,1	2 898,1	3 428,1	2 368,6
65–69	788,1	819,3	756,1	3 095,3	3 617,5	2 561,1
70–74	1 172,2	1 260,7	1 089,8	3 655,1	4 275,8	3 005,8
75–79	1 953,2	2 181,4	1 702,7	4 960,1	5 729,2	4 116,5
80–84	3 561,0	4 008,3	2 992,9	7 231,4	8 177,2	6 030,1
85+	8 445,3	9 047,3	7 350,9	14 069,9	15 020,7	12 341,3

Källa: Socialstyrelsen, Statistikdatabas för yttre orsaker till skador och förgiftningar. Uppdaterad 2019-09-25.

8.3.3 Bra mat

Bra matvanor och fysisk aktivitet är enligt Livsmedelsverket avgörande för att stödja kroppens processer och funktioner genom hela livet. I barndomen främst för att utveckling och uppbyggnad av kroppen ska fungera tillfredställande och som vuxen främst för att förebygga livsstilssjukdomar. Med åldern kommer det förebyggande perspektivet att minska i betydelse. Matens roll kommer i stället mer

¹³ SOU 2017 Del 2 s. 498.

¹⁴ SOU 2017:21 Del 2 s. 498 och där angivna källor.

att handla om att ge goda förutsättningar för att orka leva ett aktivt liv samt bibehålla bra fysisk funktion långt upp i åren.

Under 2018–2019 hade Livsmedelverket i uppdrag att ta fram och sprida informationsmaterial riktat till äldre personer om maten och måltidens betydelse för att minska risken för fallolyckor, samt främja goda matvanor.¹⁵ Med utgångspunkt i vetenskapliga underlag har Livsmedelverket arbetat fram råd för äldre om matvanor för att främja ett hälsosamt åldrande, vilket inkluderar minskad risk att falla.

De vetenskapliga underlagen, råden och övervägandena till råden beskrivs i rapporten (2019) *Råd för att främja hälsosamma matvanor och förebygga fall hos äldre kvinnor och män, Risk- och nyttohanteringsrapport*. Rapporten innehåller Livsmedelsverkets slutsatser och överväganden som lett fram till kostråd för friska personer över 65 år med normal och nedsatt aptit. Vissa sjukdomar och viss medicinerings kan innebära andra rekommendationer. Kostbehandling för sjuka och att behandla undernäring faller inte under Livsmedelsverkets ansvarsområde.

Enligt Livsmedelsverket kan fallolyckor förebyggas med hjälp av hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet, men det kräver ett relativt långsiktigt tänkande och agerande. Att ta pensioneringen som ett tillfälle att förbättra sina matvanor och öka sin fysiska aktivitet kan enligt rapporten möjligen minska risken för viktnedgång och nutritionsrelaterad ohälsa längre fram i livet.

Det finns ont om forskning om direkta samband mellan mat, näringsämnen och fall men enligt Livsmedelsverket finns det en stor mängd publikationer som belyser hur mat och näring påverkar undernäring, muskelsvikt (sarkopeni) och benskörhet, som indirekt kan vara relaterade till risken för fall. Mat, måltider och nutrition har alltså stor betydelse för att hindra viktnedgång och muskelsvaghet och därmed även risken för fallolyckor.

Vidare beskrivs i rapporten att måltiden är en social och kulturell aktivitet som bidrar till att uppfylla behov av gemenskap, njutning och även trygghet samt ger en möjlighet att sätta guldkant på tillvaron, både till vardag och fest. Måltiden kan också vara ett uttryck för kulturell och etnisk tillhörighet. Enligt rapporten medför förändrade levnadsförhållanden att många äldre blir mer ensamma och

¹⁵ Regeringskansliet. S2018/00211/FST *Uppdrag angående mat och måltider som fallprevention.*

många måltider intas i ensamhet. Ensamhet vid måltiden gör att lusten att äta kan påverkas negativt och portionerna minskar.

Trivsamt svalt miljö, utan stress och buller, trevlig dukning samt varm mat kan emellertid påverka hur mycket mat den äldre äter. Att äta med familj eller närstående har vanligen en avslappnande inverkan och gör att portionerna blir större.

Möjligheten att äta i gemenskap med andra kan således ha stor betydelse för enskilda och den frågan uppmärksammas på olika sätt i kommunerna. Exempelvis ordnas med kommunala träffpunkter, matlag, matskolor och det ges möjlighet att äta i restaurang på äldreboende eller på skolor. Även frivilligorganisationer och föreningar arrangerar olika möjligheter för äldre att äta tillsammans. Överlag kan inspiration och utbildning kring mat och måltider för äldre personer enligt Livsmedelsverket öka kunskapen och motivera till att äta på ett sätt som gynnar den egna hälsan.

8.3.4 Fysisk aktivitet

Människor blir generellt sett gradvis mindre aktiva när de blir äldre. Det är främst mängden intensiv aktivitet som minskar med åldern, medan måttlig aktivitet och promenader ökar.

En fysiskt aktiv livsstil kan medföra bättre fysisk funktion och högre livskvalitet. Det finns en koppling mellan motion och ökad livslängd, respektive förhöjd livskvalitet. Fysisk aktivitet kan minska risken för ett flertal sjukdomar som är vanliga i högre åldrar, exempelvis hjärtkärlsjukdomar, stroke och diabetes. Fysisk aktivitet kan även ses som en del av det fallskadeförebyggande arbetet.¹⁶

Fysisk aktivitet hos äldre kan även ha en positiv inverkan på psykisk hälsa (minskar depressiva symptom och ångest) och kan främja ett kognitivt hälsosamt åldrande, dvs. bevara minne och tankeförmåga när man blir äldre.¹⁷

Under 2000-talet har utbudet av möjligheter att vara fysiskt aktiv och att träna sin styrka ökat. Pensionärsorganisationer, idrottsföreningar och andra organisationer och föreningar samt företag ordnar anpassade aktiviteter för äldre personer. Det handlar bl.a. om

¹⁶ Karp, A., Agahi, N., Lennartsson, C., Lagergren, M. och Wänell, S E., *Ett hälsosamt åldrande. Kunskapsöversikt över forskning 2005–2012 om hur ett hälsosamt åldrande kan främjas på individnivå*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum, rapport 2013:05.

¹⁷ Se SOU 2017:21 Del 2 s. 481 och där angivna källor.

att anpassa tider och utformningen av aktiviteterna på gym och motsvarande. Särskild uppmärksamhet har på många håll riktats mot de som är fysiskt inaktiva. Fysisk aktivitet på recept och samarbete med organisationer och föreningar lokalt har varit en förhållandevis framgångsrik modell, där primärvård, kommun och civilsamhället kan samarbeta.¹⁸

8.3.5 Ensamhet

Att ha relationer med andra människor är viktigt för välbefinnandet och för att hålla sig frisk. Enligt lägesrapporten från Socialstyrelsen om tillståndet och utvecklingen inom vård och omsorg om personer 65 år och äldre 2020 har flera studier nyligen uppmärksammat ofrivillig ensamhet som en riskfaktor för psykisk hälsa.¹⁹

Viktiga riskfaktorer för ensamhet är att förlora sin make eller maka, vänner eller att tvingas flytta. Andra riskfaktorer kan vara att drabbas av sjukdom eller olika fysiska hinder som gör det svårt att ta sig ut ur hemmet.²⁰ Dessa händelser drabbar oftare äldre än yngre personer.

Att känna sig ensam är även vanligare i den äldsta delen av befolkningen än i den yngre delen. I Statistiska centralbyråns undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC) 2012–2013 ställdes intervjufrågan ”Har du känt dig ensam under de senaste två veckorna?”. Andelen som svarade jakande på den frågan redovisas i figur 8.1 nedan för personer 16 år och äldre samt för äldre åldersgrupper från 55 år och äldre.²¹ Svaren indikerar att personer mellan 55 och 74 år generellt sett inte känner sig mer ensamma än befolkningen i stort, men att ensamhetskänslan sedan ökar för åldersgrupper 75 år och äldre. Att ensamheten ökar mot ålderdomen kan vara en följd av förlust av livspartner, försämrad hälsa och sämre förmåga att upprätthålla sociala relationer på grund av detta.

¹⁸ Nilsson, Kent. *Nationell utvärdering av receptförskrivnen fysisk aktivitet (FAR)*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut, 2010. FYSS 2017. *Fysisk aktivitet i sjukdomsprevention och sjukdomsbehandling*. Stockholm: Läkartidningen Förlag AB, 2016.

¹⁹ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2020*, s. 39 och där angivna källor.

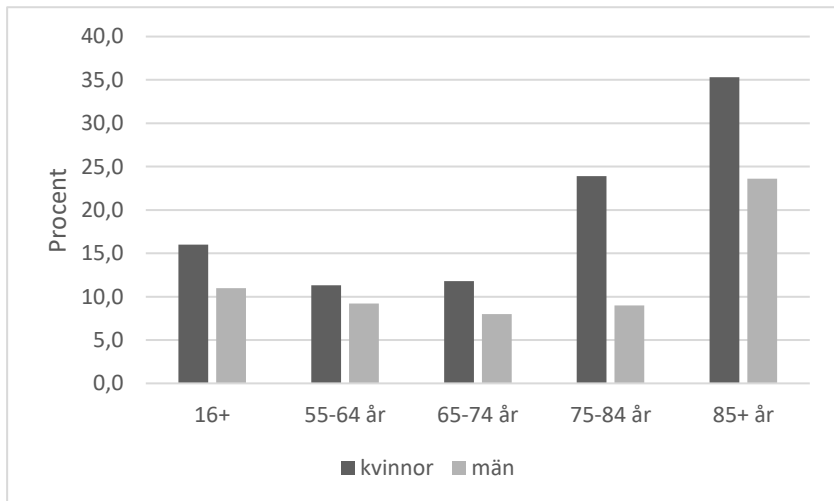
²⁰ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2020*, s. 40.

²¹ Det bör noteras att andelarna av befolkningen i olika grupper har uppskattats baserat på ett urval. Därför finns viss osäkerhet kring huruvida de uppskattade och redovisade andelarna verkligen är den sanna andelen i populationen. Denna osäkerhet är större för de äldre än för de yngre åldersgrupperna. Syftet med figuren är emellertid att visa på en ålderstrend.

Statistiska centralbyrån jämför även svaren bland ensamboende med svaren bland samboende. Bland ensamboende personer 55 år och äldre svarade drygt 28 procent av männen och nästan 32 procent av kvinnorna att de känt sig ensamma de senaste två veckorna. Samma andelar för samboende var 3 procent av männen och knappt 5 procent av kvinnorna.

Det är vanligare bland kvinnor än bland män att känna sig ensamma i samtliga åldersgrupper som redovisas nedan och skillnaderna ökar med åldern. Detta beror troligtvis delvis på att kvinnor lever längre än män och därmed oftare förlorar sin livspartner.

Figur 8.1 Andel av befolkningen i olika äldre åldersgrupper som känt sig ensam de senaste två veckorna, ULF/SILC 2012–2013



Källa: Statistiska centralbyrån, Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC) 2012–2013.

Det finns även indikationer på att ensamheten är något mindre bland personer som bor hemma och har hemtjänst än bland dem som bor på särskilt boende. Enligt en studie från Socialstyrelsen upplever 40 procent av de som bor i ordinärt boende med stöd av hemtjänst att de har besvär av ensamhet då och då och 13 procent uppger att de ofta har besvär av ensamhet. Motsvarande siffror hos de som bor på särskilt boende är 47 procent respektive 18 procent.²²

²² Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2020*, s. 40.

Vad gäller att bryta ensamheten framkom i en intervjustudie att det kan vara svårt för den äldre att göra detta på grund av olika fysiska hinder, t.ex. att den äldre har svårt att göra något spontant för att han eller hon behöver hjälp av andra för att komma ut. Även psykologiska besvär kan vara ett hinder för att bryta ensamheten, t.ex. att den äldre är rädd för att gå ut, rädd för att falla eller brist på tilltro att det kan bli bättre. Vidare kan ett hinder beskrivas som socialt, att den äldre har förlorat sin partner eller andra viktiga anhöriga och vänner och har ingen att dela sin vardag med och som kan stödja den äldre i att ta nya kontakter.²³

8.4 Äldres boende

Ålder och livssituation är starkt förknippat med valet av boende. Bättre hälsa och funktionsförmåga ökar möjligheterna att bo kvar i eget boende längre upp i åldrarna och det är vanligare nu än tidigare att fler personer i högre åldrar bor kvar i hemmet. Förutom bättre hälsa i högre åldrar har en medveten politik från samhällets sida att styra över vårdresurser från olika former av institutionsboenden till möjligheter att bo kvar i hemmet bidragit till denna utveckling. Enligt Socialstyrelsen har detta möjliggjorts genom att hemtjänsten utökats, men även genom att allt fler förlitar sig på ökat stöd från anhöriga.²⁴

Tabell 8.5 nedan visar vilka boendeformerna som är vanligast i äldre åldersgrupper från 50 år med 9-årsintervall. Småhus är den vanligaste boendeformen i samtliga dessa åldersgrupper, förutom för den äldsta gruppen med personer 80 år och äldre där flerbostadshus är något vanligare.²⁵ Det kan dock noteras att nästan 40 procent av personer 80 år och äldre bor i småhus.

Andelen som bor i specialbostad är relativt hög för gruppen 80 år och äldre, vilket förklaras av bostäder för äldre eller funktionshindrade ingår i kategorin. Som framgår av avsnitt 6.8 är det vanligare att ha socialtjänstinsatsen särskilt boende i de äldsta åldersgrupperna.

²³ SOU 2017:21 Del 2 s. 487.

²⁴ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre – Lägesrapport 2020*, s. 104. Se även kapitel 7 om anhörigas stöd till närstående.

²⁵ Småhus avser friliggande en- och tvåbostadshus samt par-, rad- och kedjehus. Flerbostadshus avser bostadsbyggnader innehållande tre eller flera lägenheter inklusive loftgångshus.

Tabell 8.5 Boendeformer i äldre åldersgrupper

Andelar i procent

Åldersgrupp	Småhus	Flerbostadshus hyresrätt	Flerbostadshus äganderätt	Special- bostad
50–59	59,5	15,1	21,8	0,5
60–69	58,6	17,5	20,5	0,7
70–79	56,5	20,1	19,4	1,6
80+	40,6	22,7	23,1	9,1

Källa: Statistikdatabasen, Statistiska centralbyrån. Statistiken avser boendeform 31 december 2019. Egen bearbetning av data. Det kan noteras att inte alla småhus respektive flerbostadshus förekommer i statistiken i tabellen. Bostäder där det saknas uppgift om upplåtelseformen och för flerbostadshusen även äganderätter saknas i hustyperna. Det rör sig dock om ett mindre antal.

8.5 Arbete i äldre åldrar och pensionsbeslutet

En ökande medellivslängd leder till lägre inkomstgrundande pensioner givet en oförändrad pensionsålder genom att de intjänade pensionsrätterna ska betalas ut under en längre tid. Ett längre arbetsliv leder till en högre pension för de allra flesta.²⁶

8.5.1 Arbete bland äldre

Arbetskraftsdeltagandet bland äldre har ökat över tid och allt fler äldre är i sysselsättning. I en rapport studerar Arbetsförmedlingen utvecklingen mellan 2007 och 2017 och konstaterar att sysselsättningsgraden både i åldersgruppen 55–64 och 65–74 år har ökat markant under perioden.²⁷

Tabell 8.6 nedan illustrerar att det är vanligt att ha viss arbetsinkomst upp i åldrarna, vilket indikerar att många fortsätter att arbeta även efter 65 år. I åldersgruppen 65–69 år är det nästan lika vanligt att ha någon arbetsinkomst som att ha pensionsinkomst, i gruppen 70–74 år har mer än var fjärde person någon arbetsinkomst och i gruppen 75–79 år är det knappt 20 procent. Vidare visar tabellen att det efter 65 år är vanligare bland män än bland kvinnor att ha någon arbetsinkomst.

²⁶ Informationen hämtad på webbsidan www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/vanliga-missupfattningar-om-pensionen den 10 juni 2020.

²⁷ Arbetsförmedlingen (2018), *Äldres arbetsmarknadssituation*.

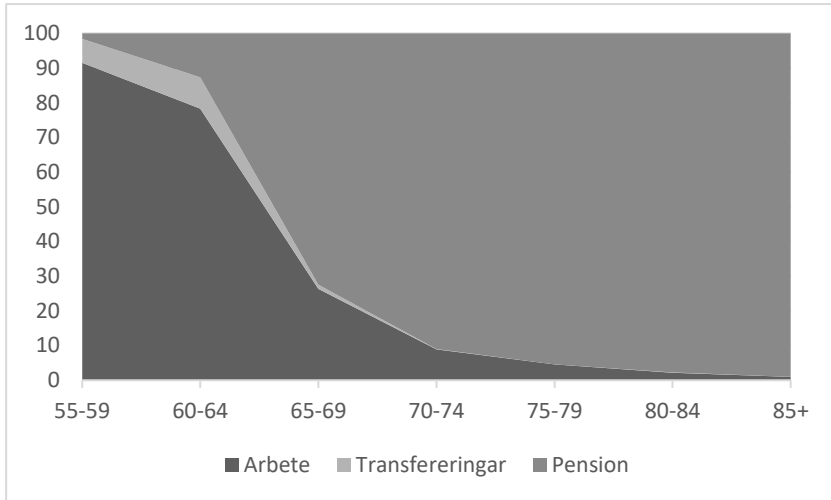
Tabell 8.6 Andel av befolkningen i olika åldersgrupper som har arbets- eller pensionsinkomst, 2018

Andelar i procent

Ålders- grupper	Totalt			Kvinnor			Män		
	Endast arbete	Endast pension	Arbete och pension	Endast arbete	Endast pension	Arbete och pension	Endast arbete	Endast pension	Arbete och pension
55–59	77,7	2,0	7,9	76,5	2,1	8,3	78,9	1,9	7,4
60–64	55,4	9,2	22,9	54,7	9,2	22,7	56,2	9,2	23,1
65–69	2,5	53,3	43,4	2,3	56,6	40,3	2,7	49,8	46,6
70–74	0,1	73,1	26,0	0,0	77,4	21,0	0,1	68,6	30,5
75–79	0,0	82,1	17,0	0,0	86,0	13,1	0,0	77,7	21,3
80+	0,0	92,4	6,8	0,0	94,7	4,6	0,0	89,0	10,3

Källa: Statistiska centralbyrån, statistik över antal personer framtagna för utredningens räkning. Utredningens beräkning av andelar av befolkningen. Raderna summerar inte till 100 inom för totalen respektive för kvinnor och män då en andel även har olika transfereringsinkomster. För personer som endast har aktiv näringsinkomst inkluderas de som har överskott.

Figur 8.2 nedan visar hur stor andel av den totala förvärvsinkomsten i olika åldersgrupper som utgörs av inkomst från arbete, transfereringar och pension. Av figuren framgår att även om andelen som har någon förvärvsinkomst bland personer 65 år och äldre är hög (tabell 8.6) är andelen arbetsinkomst av den totala förvärvsinkomsten lägre. För personer i åldern 65–69 år är den cirka 25 procent och för personer i åldern 70–74 knappt 9 procent. Detta tyder på att de som arbetar i denna ålder i genomsnitt tjänar mindre summor på arbetet.

Figur 8.2 Sammansättning av förvärsinkomsten i olika åldrar

Källa: Statistiska centralbyrån, statistik framtagen för utredningens räkning.

8.5.2 Justeringar av åldersgränser för ett längre arbetsliv

Att befolkningen lever allt längre gör att pensionerna blir lägre då de måste räcka en längre tid, givet att inte avsättningarna till pensionerna höjs. För att under sådana förutsättningar upprätthålla pensionsnivåerna måste arbetslivet förlängas, något som även har betydelse för välfärden och för samhället i stort. För att försöka anpassa pensionsystemet och äldres arbetsmarknadsdeltagande till den ökade medellivslängden har den s.k. Pensionsgruppen slutit en överenskommelse som utgör basen för förslag på ett antal justeringar av åldersgränser inom pensions- och trygghetssystem.

Pensionsgruppens överenskommelse

Genom en överenskommelse som slöts den 14 december 2017 kom Pensionsgruppen²⁸ överens om ett antal justeringar av pensionsystemet.²⁹ Överenskommelsen innebär att den lägsta åldern för uttag av allmän pension ska höjas från 61 till 62 år 2020 och därefter

²⁸ Pensionsgruppen är en blocköverskridande arbetsgrupp som består av företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen.

²⁹ Socialdepartementet den 14 december 2017, *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, S2017/07369/SF.

till 63 år 2023 och till 64 år 2026. Dessutom kom man överens om att höja rätten att stanna kvar på arbetsmarknaden, den så kallade las-åldern, från 67 till 68 år under 2020 och till 69 år 2023. Höjningarna har som syfte att upprätthålla bra och trygga pensioner i ljuset av en ökad medellivslängd.

Pensionsgruppens överenskommelse omfattar dock inte åldersgränserna i skattesystemet. Inom Finansdepartementet pågår dock ett arbete med att analysera om även åldersgränserna i skattesystemet bör ändras för att anpassas till åldersgränserna i pensions- och trygghetssystemen.

Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år

I propositionen *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år*,³⁰ som bygger på Pensionsgruppens överenskommelse och på departementspromemorian *Förlängt anställningsskydd till 69 år*,³¹ föreslogs att arbetstagares anställningsskydd ska förlängas.³² Åldern för rätten att kvarstå i anställning föreslogs höjas till 69 år i två omgångar.

Riksdagen biföll propositionen i juni 2019.³³ En första höjning till 68 år gjordes den 1 januari 2020 och den 1 januari 2023 ska åldersgränsen höjas till 69 år. När den åldern har uppnåtts ska arbetsgivaren kunna säga upp arbetstagaren utan att det krävs saklig grund genom ett förenklat uppsägningsförfarande.

En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv

I oktober 2019 beslutade riksdagen propositionen *En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv*,³⁴ som bygger på Pensionsgruppens överenskommelse och på departementspromemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*.³⁵

³⁰ Prop. 2018/19:91.

³¹ Ds 2018:28.

³² Bestämmelser om arbetstagares anställningsskydd finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd.

³³ Bet. 2018/19:AU12, rskr. 2018/19:276.

³⁴ Prop. 2018/19:133.

³⁵ Ds 2019:2.

Åldersgränsen när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas har därigenom höjts från 61 till 62 år den 1 januari 2020.

Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter har kommuner möjlighet att utan föregående individuell behovsprövning tillhandahålla servicetjänster åt personer från en viss ålder. För att anpassa åldersgränsen i den lagen till den höjda las-åldern höjdes åldersgränsen genom propositionen från 67 år till 68 år fr.om. den 1 januari 2020.

Förslag på höjda åldersgränser

Utöver de åldersgränser som redan beslutats om föreslås i departementspromemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*³⁶ att åldersgränsen när inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension och premiepension tidigast kan lämnas ska höjas till 63 år 2023 och till 64 år 2026. Vidare föreslås att åldersgränsen när garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd tidigast kan lämnas ska höjas från 65 till 66 år 2023 och till 67 år 2026.

De pensionsrelaterade åldersgränserna i socialförsäkringssystemet i övrigt, t.ex. för assistansersättning, och i lagen om vissa kommunala befogenheter föreslås också anpassas till de höjda åldersgränserna i pensionssystemet. Detsamma gäller åldersgränsen för personlig assistans enligt 9 b § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Detta innebär i så fall att det kommer att bli möjligt att beviljas personlig assistans i något högre åldrar än i dag.

I promemorian anges vidare att det i socialtjänstlagen (2001:453) helt saknas åldersrelaterade regler för ekonomiskt bistånd. Av praxis följer dock att man i biståndssammanhang utgår från att den enskilde ska ansöka om pension vid 65 års ålder. Här kan man enligt promemorian förvänta sig att praxis anpassas till förslagen om höjda åldersgränser i pensionssystemet.

³⁶ Ds 2019:2.

8.5.3 Pensionsbeslutet

Det finns ett antal faktorer som påverkar vid vilken ålder en person går i pension. I en rapport från IFAU identifieras politiska reformer som viktiga bestämmande faktorer för äldres arbetskraftsdeltagande, t.ex. åtstramningen av förtidspensionssystemet som skett under 2000-taket och pensionsreformen.³⁷ Dessutom visar studien att normer och värderingar i hög grad styr arbetskraftsdeltagandet, som t.ex. en pensionsålder om 65 år.

Förutom tidpunkten för när man har möjlighet att få pensionen utbetald är även en persons hälsa, yrke samt ekonomi viktiga faktorer. Exempelvis kan stress och hög belastning inom många yrken medföra att vissa yrkesgrupper har svårt att arbeta ens till 65 års ålder.

Pensionsmyndigheten gjorde 2018 en undersökning av pensionsbeslutet bland nyblivna pensionärer via undersökningsföretaget Kantar Sifo. I studien ingick 2 331 personer som börjat ta ut hel allmän pension det senaste året. Av deltagarna hade cirka fyra av tio fortsatt arbeta. Cirka hälften hade börjat ta ut full allmän pension vid 65 års ålder, cirka en tredjedel innan de fyllt 65 år och 15 procent efter att de fyllt 65 år. Sammansättningen i deltagargruppen stämmer i detta avseende väl överens med samma åldrar i populationen 2018.

Hur deltagarna svarade på frågan om vilken som var den viktigaste orsaken bakom pensionsbeslutet redovisas i tabell 8.7 nedan. Av tabellen framgår att de viktigaste orsakerna bakom pensionsbeslutet har att göra med mer tid för fritid och barnbarn samt partners pensionsbeslut. Även hälsa eller tungt arbete framstår som viktiga anledningar.³⁸

Vad gäller frågan om att arbeta längre för att få högre pension svarade närmare en fjärdedel av deltagarna att de var positiva till att arbeta längre om de hade fått en högre pension. En högre inkomst under pensionen framstår emellertid inte som den viktigaste anledningen till att arbeta längre. Cirka hälften av deltagarna uppgav att de skulle ha arbetat ytterligare ett eller två år om de hade fått bättre arbetsvillkor, till exempel möjlighet att arbeta deltid och ha mer

³⁷ IFAU, rapport 2018:20, *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*.

³⁸ Hälsa eller funktionsnedsättning framstod som den viktigaste anledningen i en undersökning från 2012 tätt följt av att deltagarna uppnått endera den nedre eller den övre gränsen för pension. För mer information, se Statistiska Centralbyråns tilläggsundersökning till AKU 2012 "Övergången från arbete till pension".

flexibla arbetstider, längre semester och mindre slitsamma arbetsuppgifter. En fjärdedel uppgav att ingenting skulle kunna påverka dem att arbeta längre.

Tabell 8.7 Vilka var de viktigaste orsakerna till att du valde att gå i pension vid just det tillfället du valde?

Andelar i procent

Orsak	Andel
Ville ägna mig åt mina fritidsintressen	30
Ville ha mer tid för familjen/barnbarnen	25
Min partner gick i pension/hade redan gått i pension	22
Riskerade sämre hälsa vid fortsatt arbete	17
Orkade inte arbeta mer/tungt arbete	13
Får tillräckligt hög pension så att det inte kändes nödvändigt att arbeta längre	13
Dålig hälsa	13
Vantrivdes på arbetet	7
Valde inte själv	6
Var sjukskriven vid pensioneringstillfället	6
Var arbetslös vid pensioneringstillfället	5
Blev uppsagd	3
Ta hand om anhörig	3
Annat	17

Källa: Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer, Pensionsmyndigheten. 3 procent angav "vet ej/vill ej svara" som orsak.

9 Principiella överväganden

9.1 Inledning

I kapitel 3 beskriver utredningen översiktligt bakgrunden till rutavdragssystemet samt de allmänna utgångspunkterna för uppdraget. Där redogörs också för inriktningen på utredningens arbete. I de därpå följande kapitlen redogör utredningen för fakta om äldres användning av rutavdraget, äldres inkomstförhållanden och ekonomiska förutsättningar att använda rutavdraget, det offentligas ansvar för äldreomsorgen, anhörigas hjälpinsatser till närstående samt slutligen vad som kan ligga bakom beslutet att pensionera sig och vid vilken ålder som pension blir den huvudsakliga inkomsten för försörjningen. Kapitlen syftar till att ge en bild av relevanta förhållande för äldre och att utgöra underlag för utredningens undersökning av i vilken utsträckning äldre har ett ökat behov av tjänster, och i så fall vilka tjänster, samt hur detta behov kan mötas av en utvidgning av rutavdraget. Det övergripande målet är att i enlighet med utredningsdirektiven lämna ett förslag om en utvidgning av rutavdraget för äldre personer.

Enligt direktiven är bakgrunden till uppdraget att äldre personer kan ha ett förhöjt behov av hushållsarbete och att rutavdrag är vanligare bland äldre än bland yngre. Det finns därför enligt direktiven anledning att analysera om det med hänsyn till de äldres behov bör finnas särskilda regler för dessa.

Det är oklart om den beskrivning som finns i direktiven identifierar ett problem, en brist eller en önskan om ett annat syfte med det nuvarande rutavdraget. Efterfrågar eller behöver äldre tjänster som inte kan köpas med rutavdrag men som borde omfattas av avdraget givet dess syfte? Eller förväntas rutavdraget tillgodose ett syfte som det, med den utformning det har i dag, inte tillgodoser,

t.ex. som uttalat komplement eller alternativ till den kommunala äldreomsorgen?

Enbart det förhållandet att äldre personer i större utsträckning än yngre gör rutavdrag behöver inte leda till slutsatsen att rutavdraget bör utvidgas. Det kan vara så att det enbart avspeglar att det finns en större efterfrågan på ruttjänster hos äldre och att detta slår igenom på användningen utan att det för den skull indikerar att det finns en större efterfrågan på eller ett större behov av fler och andra ruttjänster bland äldre än vad som finns bland befolkningen i övrigt.

Ett huvudsyfte med rutavdraget är att öka marknadsproduktionen av arbeten som hushållen utför själva och därmed öka graden av specialisering i ekonomin, dvs. att hushållen ska köpa flera hushållstjänster på marknaden och i utbyte öka sitt marknadsarbete. Denna effekt uppnås inte i samma utsträckning när äldre personer använder rutavdraget eftersom flertalet äldre antas ha slutat att förvärvsarbeta. Det är alltså inte självklart hur och om detta övergripande motiv för rutavdraget kan appliceras på ett utvidgat rutavdrag för äldre.

I följande avsnitt redogör utredningen för sina principiella överväganden om en särskild utvidgning av rutavdraget för äldre personer.

9.2 Vilket behov kan ett särskilt rutavdrag för äldre svara mot?

Utredningens bedömning: Vägledande för en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer bör vara den princip som gäller för nuvarande rutavdrag och som innebär att rutavdraget kan användas för en efterfrågan på tjänster som går utöver det behov som framför allt den kommunala hemtjänsten enligt socialtjänstlagen ska tillgodose.

Enligt direktiven ska utredningen analysera om det bör finnas särskilda regler för rutavdrag för äldre med hänsyn till äldre personers behov. Vad som i detta sammanhang menas med behov utvecklas inte närmare. Som framgår av kapitel 8 är frågan om äldre personers behov av tjänster i anslutning till hemmet en mångfacetterad fråga och i många fall individberoende utan entydiga samband med en specifik ålder.

Det kan vara fråga om allt från en mer eller mindre oundgänglig tjänst för livsföringen, t.ex. tillgång till lagad mat, till en tjänst som enbart avspeglar en prioritering av ett intresse eller bekvämlighet. En fisketur ställs kanske mot att beskära buskar och träd i trädgården. Är det senare exemplet uttryck för ett behov av en trädgårdstjänst i den bemärkelsen att det bör motivera ett särskilt rutavdrag för äldre? Och om tjänsten ska tillgodose ett mer livsnödvändigt behov är knappast rutavdraget lösningen.

För att kunna närma sig frågan om vilka principer som bör vara vägledande för ett rutavdrag för äldre är det nödvändigt att reda ut vad som menas med behov i detta sammanhang och hur ett utvidgat rutavdrag kan vara ändamålsenligt för att möta detta behov.

Kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) vad gäller äldre personers behov blir i det perspektivet av central betydelse och det ankommer också på utredningen att, vid såväl analys som utformning av förslagen, beakta de möjligheter som redan står till buds för äldre i form av offentligfinansierade insatser och tjänster som kommunerna är ålagda eller har möjlighet att erbjuda.

Enligt socialtjänstlagen är kommunernas skyldighet primärt kopplad till den enskildes behov av bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt.¹ Som framgår av kapitel 6 kan insatserna, som man har behov av för att nå en skälig levnadsnivå, bestå av olika hemtjänstinsatser, t.ex. städning och tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider och distribution av färdiglagad mat. Det är således kommunerna som ska tillgodose att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom insatserna.

Gränserna för kommunernas skyldigheter är dock inte helt tydliga. Bedömningen av den enskildes behov har sedan socialtjänstlagens tillkomst byggts på en individuell bedömning. På senare tid har det emellertid införts möjligheter för kommunerna att erbjuda hemtjänst utan behovsprövning, förutsatt att personen i fråga uppnått en viss ålder.² Det ger kommunerna en möjlighet att erbjuda hemtjänst utöver vad som anses vara en skälig levnadsnivå, även om detta inte är avsikten med bestämmelsen. Med dessa möjligheter för kommunerna kvarstår frågan vilka behov ett särskilt rutavdrag för äldre ska svara upp mot.

¹ När det gäller det ekonomiska behovet upp till en skälig levnadsnivå tillgodoses det för personer som är 65 år och äldre genom äldreförsörjningsstödet. Det är Pensionsmyndigheten som ansvarar för äldreförsörjningsstödet.

² 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen.

Nuvarande regelverk innebär att det finns en överlappning mellan kommunernas ansvar för äldre personer och rätten till rutavdrag på så sätt att samma slag av tjänst kan köpas med rutavdrag *eller* erhållas av kommunen inom ramen för hemtjänstverksamheten. Överlappningen gäller flera tjänster i rutavdraget men framför allt städning och omsorg. Detta har delvis också varit avsikten. Inte för att rutavdraget är inriktat på äldre personer utan som en konsekvens av att rutavdraget är tillgängligt för i princip alla.

I samband med införandet av rutavdraget uttalades i denna fråga att kommunernas lagreglerade skyldigheter inte ska påverkas av möjligheten att få skattereduktion genom rutavdrag.³ Städ- och hemtjänster eller andra tjänster som erbjuds till subventionerade priser genom kommunernas försorg eller motsvarande skulle inte heller omfattas av rutavdraget, eftersom den typen av verksamhet är ”finansierad genom skattemedel och därigenom många gånger starkt subventionerad av staten eller kommunerna”. Möjligheten att erhålla skattereduktion genom rutavdrag skulle vidare inte kunna åberopas av en kommun som ursäkt för att inte tillhandahålla en tjänst eller för att dra ner på omfattningen av tjänsterna. Regeringen menade att förslaget om en skattereduktion innebar bättre möjligheter för personer med beviljad hemtjänst att komplettera med ytterligare hushållstjänster som de önskar få men som kommunen inte kan bevilja enligt socialtjänstlagen.

Den principiella inriktningen på rutavdraget i förhållande till kommunala hemtjänstinsatser är således att kommunerna ska tillgodose behovet hos den enskilde så att denne tillförsäkras en skälig levnadsnivå medan rutavdraget kan användas för att täcka ett ”behov” därutöver.

Utredningen har inte funnit några skäl att föreslå någon annan utgångspunkt i fråga om ett särskilt rutavdrag för äldre. Det har inte heller under utredningsarbetets gång framförts några önskemål om att ett särskilt rutavdrag för äldre ska ha någon annan utgångspunkt.

Detta, anser utredningen, leder till slutsatsen att ett särskilt rutavdrag för äldre bör inriktas på efterfrågade tjänster som kommunerna normalt inte tillhandhåller äldre inom sin hemtjänstverksamhet och som inte heller omfattas av nuvarande rutavdrag⁴ eller på

³ Prop. 2006/07:94 s. 44, bet. 2006/07:SkU15 s. 13 f.

⁴ Här avses även de tjänster som regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgats rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*, beslutad den 13 augusti 2020.

tjänster där det ändå finns skäl för att ha en ruttjänst som alternativ till den tjänst kommunen tillhandahåller. Den grupp av äldre där ett rutavdrag med denna inriktning kan antas få störst betydelse är de som befinner sig i den s.k. tredje åldern, dvs. den tid i livet då man har möjlighet att vara pensionär men man ännu inte har behov av hjälp för att klara sina grundläggande behov. Utredningen lämnar förslag på särskilda ruttjänster för äldre i kapitel 10.

Det är emellertid inte alltid som kommunerna lyckas leverera hemtjänst av den kvalitet och omfattning som förväntas. Även om undersökningar bland äldre visar att de generellt sett är nöjda med den kommunala hemtjänstverksamheten finns samtidigt utrymme för förbättringar. Ett särskilt rutavdrag för äldre bör dock enligt utredningens uppfattning varken syfta till eller utformas för att täcka behov som kan uppstå till följd av eventuella tillkortakommanden i den kommunala hemtjänstverksamheten. Hur kommunerna sköter sin hemtjänstverksamhet är en fråga om styrning och uppföljning av verksamheten och har inget med rutavdraget att göra.

9.3 Hur bör ett rutavdrag för äldre utformas?

Utredningens bedömning: En särskild ordning för rutavdrag för äldre personer bör ansluta till rutavdragets huvudsyfte att påverka efterfrågan på vissa tjänster och ge de äldre eller deras anhöriga incitament att köpa vissa hushållsarbeten i stället för att utföra arbetena själva.

Det är inte lämpligt att införa en mekanism inom ramen för rutavdraget, t.ex. en kreditering på skattekontot, som syftar till att utjämna äldre personers olika ekonomiska förutsättningar att kunna köpa ruttjänster. En ordning av det slaget bedöms vara mer långtgående och omfattande än vad utredningen har möjlighet att föreslå inom ramen för uppdraget.

Hur kan ett rutavdrag som är begränsat till äldre personer sorteras in under de övergripande ekonomiska syftena med rutavdraget?

Teoretisk kan man tänka sig att ett rutavdrag för äldre, liksom det allmänna rutavdraget, leder till en ökad grad av specialisering i samhället. Rutavdraget kan, vilket påpekas i förarbetena till dagens rut-

avdrag, frigöra tid för anhöriga som kan användas till ökat marknadsarbete. Om man ser till den äldre personen mer specifikt indikerar undersökningar, som presenteras i kapitel 8, att äldre personer sannolikt upplever minskad förmåga att utföra vissa hushållstjänster då bl.a. rörlighet, syn och hörsel försämras med åren. Därmed förväntas många äldre köpa tjänsten av någon som kan utföra den med högre produktivitet, vilket frigör tid för den äldre. Den frigjorda tiden kan för äldre som förvärvsarbetar potentiellt leda till ökat marknadsarbete. Det stora flertalet äldre personer antas dock ha slutat att förvärvsarbeta, varför någon egentlig ökning av marknadsarbete inte kan förväntas.

Det finns dock andra tänkbara specialiseringsvinster. Frigjord tid för en äldre person skulle exempelvis kunna innebära att mer tid kan ägnas åt föreningsliv, där den äldre personen kan bidra med värdefulla livserfarenheter, eller åt eventuella barnbarn. Att ta hand om barnbarn eller att på andra sätt hjälpa sina barn med livspusslet skulle i sin tur öka möjligheterna för barnen att ägna mer tid åt marknadsarbete. Vidare kan mindre hemarbete med t.ex. städning, olika arbeten i trädgården och dylikt även minska risken för fall och andra olyckor.

Ovanstående är också exempel på vinster för samhället även om de inte kommer av ökat marknadsarbete bland äldre köpare. Därmed anser utredningen att en högre grad av specialisering i samhället kan vara en utgångspunkt även för ett rutavdrag för äldre personer och bör tjäna som riktlinje för valet och utformningen av tjänster som bör ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre.

Meningarna går ofta isär om överlappningen mellan rutavdraget och kommunal hemtjänstverksamhet är något positivt eller negativt. Vissa anser att det är positivt att enskilda genom rutavdraget ges ökad valfrihet att köpa tjänster som de efterfrågar och om äldre köper t.ex. städtjänster privat i stället för att belasta den kommunala hemtjänsten, så ger det kommunen utrymme att satsa mer på de som inte anser sig ha ekonomisk möjlighet att köpa tjänsten. Rutavdraget innebär, enligt förespråkare för denna linje, en viss avlastning för kommunerna och valfrihet för enskilda.

Andra anser att rutavdraget, och då framför allt en särskild ordning för rutavdrag för äldre, undergräver den gemensamma och jämlika välfärden genom att enskilda med ekonomiska resurser kan välja andra alternativ (rutavdrag). Om de resursstarka inte ställer

krav på de offentliga tjänsterna riskerar dessa att bli nedprioriterade och utförda med sämre kvalitet och omfattning.

Utredningen avser inte att ta ställning till de olika uppfattningarna om rutavdragssystemet utan kan bara konstatera att bägge uppfattningarna är relevanta och har fog för sig. Rutavdrag för tjänster ger valfrihet men utnyttjandegraden är beroende av den enskildes ekonomiska utrymme.

Tjänstebeskattningsutredningen tog avstamp i denna motsättning i betänkanudet *Skatter, tjänster och sysselsättning*⁵ och redovisade en principskiss till ett särskilt servicestöd för pensionärer. En utgångspunkt för skissen var att pensionärer behöver frihet att välja ett utbud av tjänster som bäst passar dem. Det kan vara de som t.ex. vill ha mat lagad, olika typer av städhjälp och hjälp med att sköta om huset. Valfriheten och de äldres skiftande behov talade enligt Tjänstebeskattningsutredningen mot att enbart välja kommunal produktion. Principskissen innebar dessutom att pensionärer skulle få möjlighet till ett särskilt stöd för att köpa hemtjänster med ett visst belopp (12 600 kronor per år) och att arbetsgivaravgifterna för tjänsterna slopades.

Sedan Tjänstebeskattningsutredningen lade fram sin principskiss har både rutavdrag och valfrihetssystem införts. De skäl som Tjänstebeskattningsutredningen ansåg motivera ett särskilt servicestöd för äldre har därför inte samma tyngd i dag och sett från ett principiellt perspektiv har delar av skissen genomförts.

Den del av skissen som handlade om ett visst stödbelopp som skulle vara tillgängligt för pensionärer för köp av hemtjänster har däremot inte genomförts. En sådan ordning skulle i någon mån utjämna den ekonomiska möjligheten att köpa hushållstjänster.

Utredningen har övervägt om det skulle kunna finnas något sätt att skapa större ekonomisk jämlikhet när det gäller möjligheten att köpa ruttjänster inom ramen för en särskild ordning för äldre. Det finns många äldre som inte har ekonomiskt utrymme att köpa ruttjänster och därtill äldre personer som inte har skatt nog att göra rutavdragets skattereduktion mot (se vidare kapitel 5 där äldres inkomster och skatter beskrivs närmare).

En mekanism som skulle utjämna äldre personers ekonomiska möjligheter att utnyttja rutavdraget skulle kunna vara att de äldre tilldelas en kreditering på skattekontot, som sedan får användas för

⁵ SOU 1997:17.

köp av ruttjänster. Då skulle även den som inte har skatt nog att reducera eller som har begränsat ekonomiskt utrymme kunna köpa ruttjänster. Det skulle således vara en ordning liknande den principskiss för servicestöd för pensionärer som Tjänstebeskattningsutredningen diskuterade.

En ordning av det slaget bedöms emellertid vara mer långtgående och omfattande än vad utredningen har möjlighet att föreslå inom ramen för uppdraget.

9.4 Kan rutavdrag underlätta för anhöriga till äldre?

Utredningens bedömning: Ett särskilt rutavdrag för äldre bör anpassas till de anhöriga insatser. Det kan t.ex. vara att utvidga rutavdraget med nya tjänster som anhöriga ofta utför och undersöka om anhörigkretsen för rutavdraget bör utvidgas.

Anhöriga till äldre, framför allt barn, har en betydande roll när det gäller att hjälpa och bistå äldre i vardagen. Det är cirka 1,3 miljoner personer som regelbundet vårdar, stödjer eller hjälper en närstående. De anhörigas insatser har ökat under flera år (se vidare kapitel 7 där anhörigas stöd och hjälp till närstående beskrivs). Med anhörig i detta sammanhang avses den person som inom familjen, släkten eller vänkretsen hjälper någon som på grund av sjukdom, ålder eller funktionsnedsättning inte längre klarar av vardagen på egen hand. Som anhörig kan man vara t.ex. partner, förälder, barn, syskon, barnbarn, sammanboende, vän eller granne.

Studier visar att upp emot 140 000 personer har påverkats i sitt val att arbeta – antingen genom pensionering, minskad arbetstid eller mindre krävande arbete – på grund av den tid och kraft som går åt för att bistå en anhörig (se kapitel 7). I Riksrevisionens granskningsrapport *Stödet till anhöriga omsorgsgivare* (RiR 2014:9) sägs att många anhöriga ibland tvingas att ta ett större ansvar för en närståendes vård och omsorg än de orkar med. Samtidigt får de inte det stöd från det offentliga som de behöver och regeringen bör därför, enligt revisionen, göra mer för att förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner att ge ett gott stöd till de anhöriga. Riksrevisionen konstaterar vid sin uppföljning av rapporten i februari 2020 att de problem som uppmärksammades i granskningen kvarstår

till stor del. Nationellt kompetenscentrum anhöriga har påpekat att det fortfarande är ovanligt att anhöriga själva ansöker om bistånd, att det fortfarande är brukaren som är i centrum för biståndshandläggarnas arbete och att anhörigas behov inte kartläggs.

Behovet av anhörigas hjälpinsatser framträder tydligast när den äldre har svårigheter med att möta många olika personer i sitt hem, vilket ofta är fallet inom den kommunala hemtjänsten, eller när äldre behöver mer sällskap än handfast hjälp.

Redan i dag finns det möjlighet att göra rutavdrag för tjänster som utförs i en förälders bostad. Det finns dock inte någon tillgänglig statistik över hur många som gör rutavdrag för tjänster som utförts hos föräldrar. Utredningen har emellertid fått uppfattningen, via kontakter med bl.a. Anhörigas Riksförbund, att möjligheten inte är allmänt känd och inte heller används i någon större omfattning. Om det beror på att föräldern själv köper ruttjänster eller bristande kännedom är oklart.

Utredningen anser att det finns anledning att ha som principiell utgångspunkt för ett rutavdrag för äldre att det anpassas till de anhörigas behov och insatser. Det kan handla om t.ex. att inkludera nya tjänster som anhöriga ofta utför i det särskilda rutavdraget för äldre och undersöka om anhörigkretsen för rutavdraget bör utvidgas.

9.5 Kan rutavdraget bidra till att man arbetar längre upp i åldrarna?

Utredningens bedömning: Vid utformningen av ett rutavdrag för äldre bör hänsyn tas till att ett utvidgat rutavdrag i viss mån kan bidra till att skjuta upp pensioneringsbeslutet.

I och med att den fysiska förmågan minskar med åldern är det sannolikt att ju äldre man blir desto mindre blir utbytbarheten mellan hemmaproducerade och marknadsproducerade hushållstjänster. Uppgifter om köpta ruttjänster indikerar att så är fallet då äldre personer köper ruttjänster i större utsträckning än yngre vid nästan samtliga inkomstnivåer samt att andelen som använder rutavdraget ökar tydligt med åldern. Att avdragsbeloppen är mindre skulle kunna bero på att de har lägre inkomster, men även på att en del av behovet är tillgodosett med hemtjänst.

Det är möjligt att många äldre själva skulle kunna utföra de tjänster de köper med rutavdraget, men att de vill ägna tiden åt något annat. Det kan också handla om att de har svårt med vissa moment av t.ex. städning och därför köper vissa tjänster genom rutavdraget.

Man kan fråga sig var gränsen går för vilka tjänster en person själv kan utföra och för vilka tjänster en person behöver hjälp med att utföra. Enligt den ekonomiska teorin är det oklart om ett ökat behov eller minskad utbytbarhet i sig är ett argument för en generös skattelättnad. Snarare är det ett argument för en mindre generös subvention då en timmes rutarbete är värt mer i termer av frigjord tid, dvs. betalningsviljan för en ytterligare timmes rutarbete torde vara högre eftersom det frigör mer tid till annat. I det fall tjänsterna skulle ha köpts även utan rutavdraget ger subventionen upphov till dödviktskostnader.

Det är inte klart varför andelen personer som gör rutavdrag ökar med åldern. Redan från 55 år är andelen rutköpare större än för gruppen under 55 år och den ökar därefter med åldern. Har den med åldern ökade användningen av rutavdrag något samband med eller påverkan på den enskildes beslut att förvärvsarbeta längre upp i åldern? Om så skulle vara fallet är det inte otänkbart att ett utvidgat rutavdrag från en tidpunkt då pensioneringsbeslutet närmar sig skulle kunna bidra till en senareläggning av pensioneringen. Det skulle i så fall förmodligen vara positivt för både den enskilde och samhälls-ekonomi.

Det finns emellertid, såvitt utredningen känner till, inte några studier eller andra uppgifter som ger stöd för en sådan slutsats. Det som talar emot är bl.a. att rutavdraget redan i dag kan användas för de mest betungande hushållsarbetena, såsom städning, och att skälet till att kvarstå i förvärvslivet, i de allra flesta fall, troligen beror på andra och i sammanhanget betydligt viktigare omständigheter än möjligheten till att kunna köpa hushållsnära tjänster med rutavdrag.

Vid utformningen av ett särskilt rutavdrag för äldre kan det dock finnas anledning att ta hänsyn till att ett utvidgat rutavdrag för äldre i någon mån kan bidra till att skjuta upp pensioneringsbeslutet.

9.6 Mot vilka ska ett utvidgat rutavdrag rikta sig?

Utredningens bedömning: En särskild ordning för rutavdrag för äldre bör inte vara beroende av den enskildes behov. I stället bör möjligheten att använda det utvidgade rutavdraget kopplas till att den enskilde uppnått en viss ålder.

Utredningens uppdrag är att utreda och lämna lagförslag om en särskild ordning för rutavdrag för *äldre* personer. Vad som avses med äldre är inte närmare preciserat i direktiven, utan som bakgrund nämns endast att taket för rutavdraget varit sänkt för personer som inte fyllt 65 år vid årets ingång. Utvidgningen av rutavdraget ska dessutom enligt direktiven ta hänsyn till äldres behov.

Med dessa riktlinjer finns två vägval. Antingen kopplas en utvidgning av rutavdraget till en prövning av den enskildes behov eller också får en formell ålder kopplas till möjligheten att använda det utvidgade rutavdraget för äldre.

Som förebild för en individuell behovsprövning skulle Tjänste- beskattningsutredningens principskiss till särskilt servicestöd för pensionärer kunna tjäna.⁶ Skissen byggde på att Försäkringskassan efter ansökan skulle pröva behovet och med ledning av kassans beslut tillhandhålla stödet. Översatt till nuvarande ordning för rutavdraget skulle t.ex. kommunernas socialtjänst kunna besluta om att den enskilde har ett sådant behov att denne ska ha möjlighet att köpa tjänster som omfattas av det utvidgade rutavdraget. Kommunernas beslut i behovsfrågan skulle sedan underrättas Skatteverket och kvalificera den enskilde till möjligheten att köpa tjänsterna i det utvidgade avdraget.

En sådan ordning framstår dock som onödigt krånglig och skulle gå emot idén om rutavdraget som en generell skattelättnad för vissa tjänster och vara svår att förena med de principiella överväganden som utredningen i övrigt gjort beträffande ett särskilt rutavdrag för äldre. Det skulle också gå emot utvecklingen inom den kommunala hemtjänstverksamheten där man försöker frångå den individuella bedömningen och i stället ha åldersgränser i syfte att bevilja äldre personer insatser inom äldreomsorg på ett enklare sätt (se vidare avsnitt 6.4.2 om hemtjänst utan föregående biståndsprövning).

⁶ Principskissen som redovisades i betänkande *Skatter, tjänster och sysselsättning*, SOU 1997:17.

Med den utgångspunkten anser utredningen att utvidgningen av rutavdraget för äldre personer bör kopplas till en formell ålder och inte till någon behovsprövning. Utredningen behandlar sina överväganden och förslag när det gäller från vilken ålder som utvidgningen bör gälla i kapitel 12.

10 Ruttjänster för äldre personer

10.1 Inledning

I utredningsdirektiven anges att en särskild utvidgning av rutavdraget för äldre personer i första hand bör handla om att låta fler tjänster ge rätt till rutavdrag, t.ex. genom att fler tjänster som utförs inom bostaden kan omfattas av rutavdrag för personer över en viss ålder. Frågan är vilka andra tjänster än de som redan i dag omfattas av rutavdrag och de som regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget* som äldre personer kan tänkas efterfråga och som är lämpliga att utvidga rutavdraget med.¹

I detta kapitel beskriver utredningen vilka arbeten som i dag ger rätt till rutavdrag och som regeringen i lagrådsremissen föreslår ska omfattas av rutavdrag. Detta följs av en redogörelse för de grundläggande utgångspunkterna för rutavdraget samt en sammanfattning av de faktorer och skäl, som såväl kan motivera som avgränsa valet och utformningen av ruttjänster för äldre personer och som utredningen tagit fasta på i bakgrundskapitlen samt i kapitlet där utredningens principiella överväganden behandlas. Därefter presenteras resultatet från en undersökning som SPF Seniorerna och Almega har gjort bland pensionärer som handlar om behov och användning av ruttjänster bland äldre personer samt om intresse för ett utökat rutavdrag för äldre.

Avslutningsvis diskuterar och föreslår utredningen de tjänster som anses lämpliga att införa i ett särskilt rutavdrag för äldre personer.

¹ Förslagen i lagrådsremissen bygger på utredningens förslag i delbetänkandet *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget* (SOU 2020:5).

10.2 Dagens ruttjänster

Enligt 67 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) lämnas rutavdrag för följande arbeten.

1. Enklare städarbete eller annat rengöringsarbete samt flyttstädning som utförs i bostaden.
2. Vård av kläder och hemtextilier när vården utförs i bostaden.
3. Snöskottning som utförs i nära anslutning till bostaden.
4. Häck- och gräsklippning, krattning och ogräsrensning samt beskärning och borttagande av träd och buskar som utförs på tomt eller i trädgård i nära anslutning till bostaden.
5. Barnpassning som inte mer än i ringa omfattning innefattar hjälp med läxor och annat skolarbete och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden samt lämning och hämtning till och från förskola, skola, fritidsaktiviteter eller liknande.
6. Annan omsorg och tillsyn än barnpassning som en fysisk person behöver och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden eller i samband med promenader, bankbesök, besök vid vårdcentral eller andra liknande enklare ärenden.
7. Flytt av bohag och annat lösöre mellan bostäder samt till och från magasinering i samband med flytt mellan bostäder.
8. Arbete som avser installation, reparation och underhåll av data- och informationsteknisk utrustning, dataprogram och dataförbindelser samt handledning och rådgivning i samband med sådant arbete, när arbetet, handledningen och rådgivningen utförs i eller i nära anslutning till bostaden.
9. Reparation och underhåll av vitvaror som utförs i bostaden.

10.3 Föreslagna ruttjänster

Utredningen har i delbetänkandet *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget* (SOU 2020:5) föreslagit hur rutavdraget kan utvidgas med fler tjänster. Regeringen har gått vidare med utredningens förslag

genom lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*.²

Enligt förslaget ska följande arbeten föras in i 67 kap 13 § inkomstskattelagen och således omfattas av rutavdrag.

- Möblering och förflyttning av bohag och annat lösöre som hör till hushållet samt montering och demontering av sådana föremål, när arbetet utförs i eller i nära anslutning till bostaden.
- Enklare tillsyn av bostaden när tillsynen utförs i eller i nära anslutning till bostaden.
- Vattentvätt och vård av kläder och hemtextilier i samband med sådan tvätt vid en tvättinrättning samt hämtning och lämning av sådant tvättgods till och från tvättinrättningen, om det ingår i tjänsten.
- Transport av bohag och annat lösöre från bostaden till en försäljningsverksamhet som bedrivs i syfte att främja återanvändning.

10.4 Utgångspunkter vid val av nya ruttjänster för äldre

Vid val av nya ruttjänster för äldre personer bör de grundläggande utgångspunkterna för rutavdraget, så som långt möjligt, upprätthållas. En central utgångspunkt är därmed att det ska vara fråga om arbete som huvudsakligen utförs i eller i nära anslutning till bostaden.³ Enligt direktiven ska vidare förslagen så långt som möjligt utformas för att bidra till ökad efterfrågan på tjänster och därmed ökad sysselsättning hos personer med svagare anknytning på arbetsmarknaden, dvs. det ska vara fråga om arbete som inte kräver någon särskild utbildning eller avancerad utrustning. En utvidgning av rutavdraget bör också undvika subvention av tjänster som skulle utförts även utan subvention samt undanträngning av befintliga tjänster.⁴

² Beslutad den 13 augusti 2020.

³ Se bl.a. prop. 2006/07:94 s. 40, prop. 2015/16:99 s. 33 och 38 samt prop. 2016/17:1 s. 202.

⁴ Se kommittédirektivet *Utvidgningar av rutavdraget* (dir. 2019:26) s. 4.

10.4.1 Vilka slag av tjänster kan ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre?

Utredningen har i bakgrundskapitlen och i kapitlet där utredningens principiella överväganden behandlas, lyft fram faktorer och skäl som, utöver de grundläggande utgångspunkterna för rutavdraget, såväl kan motivera som avgränsa valet och utformningen av ruttjänster för äldre personer.

En grundläggande förutsättning för att en tjänst i rutavdraget ska vara meningsfull är att den efterfrågas eller kan antas bli efterfrågad och att det således finns ett upplevt behov av tjänsten. Som framgår av kapitel 9 menar utredningen att ett särskilt rutavdrag för äldre personer bör rikta in sig på ett behov av tjänster som går utöver vad kommunerna har att ansvara för enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller annan lagstiftning. Det är då naturligt att vid utformningen av ett rutavdrag för äldre identifiera vilka tjänster som äldre kan anses ha behov av eller önskemål om utöver de insatser som kommunerna normalt sett beviljar och tillhandahåller.

I avsnitt 8.3 lyfter utredningen fram faktorer som kan bidra till att äldre personer får ett gott och självständigt liv. Det handlar framför allt om god och näringsrik mat, fysisk aktivitet, sociala kontakter och förebyggande av fallskador. Ruttjänster bör rimligen väljas och utformas så att de ger incitament att köpa tjänster som förstärker dessa faktorer. Hänsyn bör även tas till att äldre personer, till följd av sämre upplevd hälsa eller nedsatt funktionsförmåga, inte har samma möjligheter eller vilja att utföra samma typ av arbete som yngre generellt sett kan.

Vidare bör vid val och utformning av tjänster för äldre hänsyn tas till att det finns ett stort antal anhöriga som tar hand om äldre närstående. Som beskrivs i avsnitt 7.2 vittnar många anhöriga till äldre om att de tar stort ansvar och lägger ned mycket tid på att hålla den äldre sällskap och att vårda den äldres hem samt att det kan vara svårt för den anhörige att få livspusslet med arbete, familj, fritid och omsorgsansvar att gå ihop. Många anhöriga har till följd av omsorgsansvaret minskat sin arbetstid, sagt upp sig eller gått i pension tidigare än planerat.⁵ Således finns det vid val och utformning av ruttjänster för äldre anledning att ta hänsyn till vilka tjänster som

⁵ Szebehely, M., Ulmanen, P., Sand A-B. *Att ge omsorg mitt i livet: hur påverkar det arbete och försörjning?* Arbetsrapport. Stockholm. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet; 2014:1.

anhöriga ofta utför och som inte omfattas av nuvarande rutavdrag samt vilken hjälp som efterfrågas av anhöriga.

Ett ytterligare motiv som utredningen anser att man kan luta sig mot när det gäller att välja och utforma ruttjänster för äldre är att tjänsten kan bidra till ett längre deltagande i arbetslivet. Som nämns i avsnitt 9.5 är det inte otänkbart att ett utvidgat rutavdrag från en tidpunkt då pensioneringsbeslutet närmare sig skulle kunna bidra till en senareläggning av pensioneringen och att detta i så fall antagligen skulle vara positivt för både den enskilde och samhällsekonomin. Även om det grundläggande syftet med rutavdraget – att frigöra tid för köparen som denne kan använda till ökat marknadsarbete – inte uppnås i samma utsträckning i fråga om äldre personer, eftersom flertalet antas ha slutat att förvärvsarbeta, bör de allmänna strävandena i samhället om ett längre arbetsliv vara en utgångspunkt vid valet och utformningen av ruttjänster för äldre.

Enligt direktiven ska utredningen vidare vid utformningen av tjänster för äldre personer beakta de möjligheter som redan i dag står till buds för äldre i form av offentligfinansierade insatser och tjänster som kommuner är ålagda, eller ges möjlighet till, att erbjuda med stöd av lag, exempelvis hemtjänstens serviceinsatser som ges med stöd av socialtjänstlagen eller sådana tjänster som ges med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, den s.k. befogenhetslagen.

Som redogörs för i kapitel 6 och som utredningen framhåller i avsnitt 9.2 är det i första hand kommunen som ska tillhandahålla insatser och stöd till äldre personer som har ett hjälpbehov. Tanken med att utvidga rutavdraget med fler tjänster för äldre är inte att ersätta kommunens ansvar för stöd och insatser utan i stället ge äldre personer möjlighet att komplettera med ytterligare tjänster utöver det grundläggande behovet. Det kan handla om tjänster som kommunen anser att den äldre personen inte har behov av för att uppnå skälig levnadsnivå eller tjänster som normalt sett inte omfattas av hemtjänstbegreppet, t.ex. trädgårdsskötsel och passning av sällskapsdjur. Se närmare avsnitt 6.4 om vilka insatser som omfattas av hemtjänstbegreppet.

Det kan emellertid visa sig att ruttjänster som är lämpliga i ett äldre- och anhörigperspektiv motsvarar insatser som kommunen tillhandahåller med stöd av socialtjänstlagen och att rutavdraget för äldre personer därför kommer att överlappa kommunens ansvar till

viss del. Detta bör dock inte hindra att samma tjänst omfattas av rutavdraget. Så är ju fallet redan i dag. Däremot bör, som sagt, val och utformning av ruttjänster för äldre personer inriktas på tjänster som normalt sett inte omfattas av kommunernas hemtjänstverksamhet.

10.4.2 Tjänster som efterfrågas av äldre

Det finns redan i dag möjlighet att få rutavdrag för mycket av det arbete som utförs i ett hushåll. Av statistiken framgår att det är vanligare bland äldre personer än bland yngre att köpa ruttjänster (se avsnitt 4.2.1). Det tyder på att äldre prioriterar köp av sådana tjänster högre än yngre personer. Här kan även konstateras att många av de arbeten som anhöriga hjälper sina närstående med är sådana som redan omfattas av rutavdrag, t.ex. städning, tvättning och snöskottning (se vidare avsnitt 7.2 om vad anhöriga hjälper sina närstående med).

Frågan är om det finns ytterligare hushållstjänster som i dag inte omfattas av rutavdrag som äldre personer skulle kunna vara intresserade av att köpa om dessa skulle ge rätt till rutavdrag. Vad utredningen erfar finns endast mycket knapp information om detta. En sådan fråga ställdes emellertid i en undersökning som SPF Seniorerna och Almega nyligen har gjort tillsammans och som handlar om behov och användning av ruttjänster samt intresse för ett utökat rutavdrag för äldre. Undersökningen kallas i det följande Seniorpanelen 2019.⁶ En mer detaljerad beskrivning av undersökningen finns i avsnitt 4.3. I tabell 10.1 nedan sammanfattas hur intresserade svarandena skulle vara av att köpa vissa tjänster om dessa skulle omfattas av rutavdrag.

Det bör noteras att urvalet består av SPF Seniorernas medlemmar, vilket gör att de svarande sannolikt inte kan sägas representera hela gruppen äldre. Vidare var svarsfrekvensen 30 procent, vilket gör att det inte heller är säkert att svaren speglar användandet och åsikterna bland organisationens medlemmar. Det är t.ex. möjligt att de som är mer intresserade av rutavdraget är de som svarat. Av de som

⁶ Undersökningen genomfördes av Gullers grupp via en webenkät som pågick 21–28 oktober 2019. Webenkäten skickades till ett slumpmässigt urval ur SPF seniorernas medlemsregister. Totalt mottog 9 019 personer enkäten och 2 713 personer besvarade den, vilket motsvarar en svarsfrekvens om 30 procent. Se även avsnitt 4.3.

svarat uppger 34 procent att de använder rutavdraget åtminstone en eller ett par gånger om året, varav 6 procent uppger att de använt rutavdraget upp till taket. Dessa andelar är mycket högre än för befolkningen i stort och även för personer 65 år och äldre. Det förefaller därmed som att de som har svarat på enkäten är personer som använder rutavdraget mer än genomsnittet. I någon mån skulle resultaten kunna sägas ge en indikation på vilka tjänster de äldre personer som köper ruttjänster i dag efterfrågar.

Tabell 10.1 Fråga: I dag omfattas följande tjänster INTE av rutavdrag. Om de hade gjort det, hade du i dag varit intresserad av att köpa någon av dem?

Ange på en skala 1–5, där 1=inte alls intresserad och 5=mycket intresserad

Tjänst	Medelvärde
Reparation av hushållsmaskiner som kaffebryggare, brödrostar, vattenkokare och liknande samt av trädgårdsmaskiner såsom gräsklippare	2,80
Utökade trädgårdstjänster i form av plantering av blommor, träd, buskar och gräsmatta, plockning av frukt samt bortforsling av trädgårdsavfall	2,78
Bortforsling och återvinning av miljöfarligt avfall samt återvinning av annat avfall än hushållsavfall	2,67
Städning av dödsbo	2,65
Installation av säkerhetsutrustning (hemlarm, brandskydd)	2,57
Flyttjälp med båt samt tunga möbler inom bostad och tomt	2,32
Hemleverans av mat och matlagning i hemmet	2,17
Lagning eller omklädning av möbler	2,15
Personliga tjänster såsom hårklippning och personlig träning i hemmet	2,06
Fysisk tillsyn av husdjur och hushåll samt rastning av husdjur	1,54

Källa: Utökad rutavdrag för äldre – Seniorpanelen oktober 2019. En undersökning av SPF seniorerna och Almega.

I övrigt har utredningen i olika sammanhang fått förslag på nya tjänster från berörda aktörer. Dessa till utredningen framförda idéer om nya tjänster och resultatet i Seniorpanelen 2019 ligger till grund för utredningens diskussion i följande avsnitt om vilka tjänster som skulle kunna inkluderas i ett rutavdrag för äldre. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en egen enkät om vilka tjänster som äldre kan tänkas efterfråga.

Redan här kan utredningen konstatera att vissa tjänster som synes vara efterfrågade bland äldre personer inte lämpar sig att föra in i rutavdragssystemet eftersom de inte kan anses svara upp mot de grundläggande utgångspunkterna för rutavdraget och utredningsuppdraget. De tjänster som avses är städning av dödsbo, varu-, livsmedels- och persontransporter, hemleverans av mat, installation av säkerhetsutrustning som hemlarm och brandskydd, reparation av trädgårdsmaskiner samt andra hushållsmaskiner än vitvaror, förflyttning av båt och annat liknande yttre lösöre, lagning och omklädningsmöbler, hårklippning, massage, fotvård och liknande samt fysisk träning med personlig tränare.

Dessa förslag avser tjänster som antingen inte utförs i eller i anslutning till bostaden eller för vilka ett inkluderande i rutavdraget skulle vara förenat med betydande dödviktskostnader. När det gäller tjänster som avser transporter av olika slag, inklusive bortforsling av avfall, har såväl utredningen i sitt delbetänkande⁷ som regeringen i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*⁸ redovisat varför dessa tjänster inte lämpar sig för rutavdrag. Samma bedömning gör utredningen beträffande dessa tjänster i fråga om rutavdrag för äldre. De tjänster som nämns ovan kommer därför inte vidare att behandlas i betänkandet.

I det följande lämnar utredningen förslag på tjänster som, utifrån de principiella riktlinjer för rutavdrag för äldre som utredningen dragit upp och redovisat ovan och i kapitel 9, kan vara lämpliga att införa i en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer.

⁷ Se SOU 2020:5 s. 165–171.

⁸ Beslutad den 13 augusti 2020.

10.5 Utredningens överväganden och förslag

10.5.1 Sällskap

Utredningens förslag: Sällskap i bostaden eller i samband med rekreation, nöjesarrangemang eller liknande aktiviteter utanför bostaden ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre.

Arbetet ska ge rätt till rutavdrag även om det inte har samband med annat hjälparbete av personlig art.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Otvivelaktigt utgör ensamhet en stor ohälsfaktor för gruppen äldre personer. Statistiska centralbyråns undersökningar av svenska levnadsförhållanden visar att särskilt äldre personer i åldern 85 år och äldre saknar kontakt med anhöriga och vänner. Var tionde person i åldern 65–74 år och var sju i åldern 75–84 år, uppger att de känt sig ensamma de senaste två veckorna (se avsnitt 8.3.5). För de som är 85 år och äldre handlar det om nästan var tredje person. Många äldre har inte en anhörig som kan följa med på aktiviteter, vilket gör att den äldre kanske inte kan gå på t.ex. museer eller olika föreställningar, trots att deras hälsa tillåter det, om de haft ett visst stöd.

Sällskap inne och ute

Rutavdraget omfattar enligt nuvarande bestämmelser omsorg och tillsyn som utförs i samband med dagliga promenader, bankbesök, besök vid vårdcentral eller andra liknande enklare ärenden.⁹ Däremot omfattas inte, enligt Skatteverket, ledsagning i samband med museibesök, kyrkobesök, konsertbesök, biobesök eller liknande eftersom ledsagning i dessa fall inte har något samband med den personliga omsorgen och tillsynen.¹⁰ Utredningen anser emellertid att det särskilda rutavdraget för äldre bör innefatta en tjänst som avser ledsagning till aktiviteter av det senare slaget, även om ledsagningen inte har något samband med sådant hjälparbete av personlig art som avses

⁹ 67 kap. 13 § 6 inkomstskattelagen.

¹⁰ Skatteverket, Rättslig vägledning 2020, *Vad räknas som rutarbete?*

i omsorgs- och tillsynstjänsten. När det gäller begreppsanvändningen i detta sammanhang föredrar emellertid utredningen att tala om sällskap i stället för ledsagning, som är ett begrepp som används inom socialrätten och en insats som kommunen kan bevilja äldre personer.

För att möta en önskan om att minska ensamhet är det enligt utredningens mening lämpligt att också sällskap i bostaden kan ge rätt till rutavdrag. Det bör handla om sällskap i vid bemärkelse utan krav på någon specifik aktivitet, i den mån arbetet inte redan omfattas av rutavdrag. Av Skatteverkets Rättslig vägledning 2020 framgår att högläsning och hjälp med att betala räkningar redan i dag omfattas av rutavdrag inom ramen för omsorgstjänsten.

En sällskapstjänst av diskuterat slag går enligt utredningens mening bra att kombinera med framför allt ruttjänsten som avser personlig omsorg och tillsyn, men också med t.ex. tjänsterna matlagning och bakning samt enklare tillsyn av bostaden som behandlas i avsnitt 10.5.2 och 10.5.3. Genom att gränserna mellan ruttjänsterna suddas ut underlättas tillämpningen av rutavdraget.

Det råder dock delade meningar om en tjänst av beskrivet slag bör omfattas av rutavdrag. För vissa är det en obekvämt tanke att äldre personer ska behöva betala privat för att få sällskap. Alla har inte heller möjlighet att kunna köpa en sådan tjänst på grund av för låg inkomst. Den ofrivilliga ensamheten ökar emellertid och många kommuner ger bl.a. därför stöd till civilsamhällets olika former av verksamheter, som exempelvis väntjänst där volontärer besöker äldre personer eller där kommunen erbjuder sig att betala kostnaden för en medföljande vän till träning, fotbollsmatcher, bio eller liknande. Det finns även organisationer – pensionärsorganisationer, trossamfund, Röda Korset m.fl. – som på eget initiativ bedriver väntjänst riktad till medlemmar i den egna organisationen (se avsnitt 7.3).

Andra ser en sällskapstjänst som något positivt eftersom det finns en efterfrågan bland äldre att på ett enkelt sätt få sällskap till t.ex. kulturella aktiviteter eller andra arrangemang. Redan i dag betalar många för att slippa vara ensamma, t.ex. genom medlemskap i föreningar eller köp av anordnade evenemang. Det kan också finnas äldre personer som inte önskar umgås med personer i grupp eller har möjlighet att långt i förväg boka en aktivitet. Rutavdrag för sällskap i bostaden eller i samband med rekreation, olika nöjesarrangemang eller liknande skulle, enligt förespråkare för denna linje, erbjuda

äldre personer större frihet och möjligheter att aktivera sig och ta del av samhällets utbud av aktiviteter och evenemang.

I sammanhanget måste dock beaktas att ledsagare är en insats som kommuner får bevilja med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, för att enskilda bl.a. ska kunna göra sina vardagsärenden, besöka läkare och delta i samhällslivet. Det kan handla om att gå på en utställning, göra en utflykt eller bara ta en promenad. Oftast handlar ledsagning om att bryta en social isolering och kan vara betydande för en äldre människas hälsa och självkänsla.

För att beviljas ledsagning enligt LSS krävs att man tillhör någon av lagens personkretsar (se avsnitt 6.6). När det gäller ledsagning enligt socialtjänstlagen kräver sådan insats i regel behovsprövning.¹¹ Omkring 1,4 procent av personer 65 år och äldre fick ledsagning enligt socialtjänstlagen 2019 (se avsnitt 6.8). Således är det en mycket liten del av gruppen äldre personer som av kommunerna anses vara i behov av ledsagarservice. Eftersom det är så få som har insatsen ledsagning finns det en stor grupp äldre personer för vilka en sällskapstjänst i rutavdraget kan vara både efterfrågad och angelägen.

Utredningen vill understryka att rutavdrag för en sällskapstjänst av diskuterat slag inte ska påverka kommuners skyldigheter gentemot äldre personer enligt socialtjänstlagen, LSS eller annan lag. Äldre personer som har behov av ledsagning för att uppnå skälig levnadsnivå har rätt till det genom kommunens försorg. För äldre personer som socialnämnden bedömer inte har behov av ledsagning utgör sällskapstjänsten en möjlighet att ändå kunna få sällskap under förutsättningar som den äldre själv bestämmer. Särskilt viktig kan, som nämnts tidigare, en sådan tjänst vara för äldre personer som inte har någon anhörig.

En sällskapstjänst kan också ha betydelse för anhöriga till äldre. Med en sällskapstjänst kan pressen på den anhörige att hjälpa sin närstående minska samtidigt som den äldre personens självständighet ökar. Delaktighet och inflytande över sitt eget liv är lika viktigt för äldre personer som för yngre.

¹¹ Kommuner har även möjlighet att bevilja ledsagning som hemtjänstinsats utan föregående behovsbedömning enligt 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen. Det finns dock ingen statistik avseende detta.

Arbete med nattvak hos en äldre person är dock ett arbete som inte bör ingå i sällskapstjänsten. En äldre person som behöver nattvak lider ofta av ett dåligt hälsotillstånd som kräver hälso- och sjukvård. Sådana arbetsuppgifter utförs i stor utsträckning inom äldreomsorgen och omfattas av kommunernas och regionernas ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Det handlar då om arbete som kräver vård- och omsorgsutbildning och som inte lämpar sig som rutarbete.

I och med att syftet med tjänsten är att den äldre ska få sällskap omfattas inte heller arbeten när utföraren hämtar eller lämnar saker på olika ställen, t.ex. posten eller järnhandeln, för den äldres räkning av sällskapstjänsten.

En särskild fråga är om det i det särskilda rutavdraget för äldre bör finnas en möjlighet anlita någon för fysisk träning i t.ex. bostaden. Seniorpanelen 2019 indikerar att det kan finnas ett visst intresse bland äldre personer att köpa sådana tjänster (se avsnitt 10.4.2). Vidare har rutföretag som utredningen fört dialog med pekat på att många äldre personer har behov av fysisk träning.

Fysisk aktivitet har goda effekter på äldre personer, vilket närmare beskrivs i avsnitt 8.3.4, och antas bl.a. motverka muskelsvaghet och fysisk funktionsnedsättning samt främja hjärt- och kärhälsa. Utredningen anser emellertid att det inte är lämpligt att ge rätt till rutavdrag för t.ex. träning med personlig tränare, även om träningen utförs i bostaden, eftersom det arbete som tränaren utför inte kan anses svara upp mot de grundläggande utgångspunkterna för rutavdraget och utredningsuppdraget. Exempelvis krävs särskild kompetens för att kunna arbeta som personlig tränare och det kan uppkomma svåra gränsdragningsproblem i förhållande till stöd och insatser som kommunerna och regionerna ansvarar för gentemot äldre personer. Utredningen vill därför inte föreslå att ett arbete som avser fysisk träning ska omfattas av rutavdraget för äldre personer. Detta hindrar emellertid inte att det i sällskapstjänsten kan ingå att motivera och ge stöd vid fysisk aktivitet som normalt både kan och bör utföras på egen hand.

Utredningen anser sammanfattningsvis att en sällskapstjänst ska ingå i det särskilda rutavdraget för äldre. En sådan tjänst bedöms vara efterfrågad av såväl äldre som anhöriga till äldre. Även om kommunerna erbjuder insatser med ledsagning och gemensamma aktiviteter för att minska negativa effekter av ensamhet finns det, enligt

utredningens bedömning, goda skäl som motiverar att en sällskaps-tjänst av diskuterat slag ska ge rätt till rutavdrag för äldre.

10.5.2 Matlagning och bakning

Utredningens förslag: En tjänst som avser matlagning ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre. Matlagningen ska avse tillredning av dagliga måltider till de som ingår i hushållet. Även bakning för hushållets behov ska ingå i tjänsten.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

I skrivelsen *Framtidens äldreomsorg – en nationell Kvalitetsplan* beskriver regeringen att mat, dryck och måltiden i helhet har stor betydelse för hälsa och välbefinnande.¹² Det är en del av vardagens huvudaktiviteter och det är också ofta vid måltiden som sociala relationer skapas och upprätthålls. Mat är också en del av en kulturell identitet och ofta viktig vid högtider och olika skeenden i livet. Maten är även en faktor i det förebyggande arbetet att motverka sjukdom och främja hälsa. Livsmedelsverket har t.ex. pekat ut matens betydelse i det fallpreventiva arbetet (se avsnitt 8.3.3).

När rutavdragssystemet infördes 2007 omfattades matlagning som utfördes i eller i nära anslutning till bostaden av skattereduktionen. Detta inbegrep matlagning som utfördes utomhus, exempelvis genom grillning i trädgården.¹³ Matlagning som skedde på annan plats än i eller i nära anslutning till bostaden, t.ex. i ett restaurangkök, omfattades inte. Inte heller omfattades hemleverans av mat eller s.k. matkassar. Kringtjänster vid matlagning som t.ex. dukning, servering, diskning och undanplockning omfattades inte. Om det handlade om sådan tjänst som mervärdesskatterättsligt utgjorde cateringtjänst gav den inte samtidigt rätt till rutavdrag.

Matlagningstjänsten var inte begränsad till enklare matlagning i vardagen. Den omfattade även avancerad matlagning utförd av

¹² Regeringens skrivelse 2017/18:280.

¹³ Prop. 2006/07:94 s. 41.

professionella kockar, som inte utgjorde ett substitut för de skattskyldigas eget arbete, och kom i rättstillämpningen även att inkludera anlitande av bartenders. Regeringen ansåg därför att matlagning inte skulle omfattas av rutavdrag, vilket ledde till att bestämmelsen slopades den 1 januari 2016.¹⁴ Detta omöjliggjorde dock inte att t.ex. en barnvakt lagar mat till barnen inom ramen för rutavdraget för barnpassning.¹⁵

Vissa remissinstanser invände mot regeringens förslag att slopa bestämmelsen om rutavdrag för matlagning och förordade i stället att bestämmelsen borde begränsas till att omfatta enklare slag av matlagning. En sådan ordning kunde vid en första anblick förefalla ändamålsenlig men skulle, enligt regeringen, ge upphov till en mängd svåra gränsdragningsfrågor kring vad som omfattas när det gäller ingredienser, tekniker, redskap, användningstillfällen, etc. och leda till betydande osäkerhet bland såväl köpare som utförare. Regeringen ansåg därför att en sådan ordning inte var lämplig.¹⁶

I propositionen som låg till grund för slopandet av matlagningstjänsten nämns inte något om rutavdrag för matlagning inom ramen för omsorgs- och tillsynstjänsten. I rättstillämpningen har emellertid enklare matlagning kommit att inkluderas i den tjänsten.¹⁷ Frågan är om en renodlad matlagningstjänst bör ingå i det särskilda rutavdraget för äldre.

Matlagning ska omfattas av rutavdrag för äldre personer

Bra mat är viktigt för hälsan och det allmänna välmående (se avsnitt 8.3.3). God kosthållning bidrar till att behålla styrka och funktion längre och har en positiv effekt på t.ex. minne, humör, ork och immunförsvar. Hälsosamma matvanor kan även förebygga fallolyckor samt minska risken för undernäring. Förändrade levnadsförhållanden gör dock att många äldre blir ensamma, kostvanor ensidiga och att många måltider intas i ensamhet.

¹⁴ Prop. 2015/16:1 s. 187 f.

¹⁵ Prop. 2015/16:1 s. 188.

¹⁶ Prop. 2015/16:1 s. 188.

¹⁷ Skatteverket, Rättslig vägledning 2020, *Vad räknas som rutarbete?*

I en rapport av Socialstyrelsen beskrivs vad äldre personer anser är god måltidskvalitet. Enligt beskrivningen handlar god måltidskvalitet om bl.a. matens smak, doft av lagad mat och om att få ta del av hur maten tillagas.¹⁸ Att laga mat tillsammans med någon hemma i det egna köket skulle således kunna medföra positiva effekter vad gäller både matlust och välbefinnande.

Att ge äldre personer rätt till rutavdrag för matlagning utan att också behöva köpa omsorgs- och tillsynstjänsten skulle öka möjligheterna för äldre personer att få äta den mat de känner lust för och dessutom få den lagad i hemmet. Att matlagningen sker i hemmet gör att den äldre också kan vara delaktig i tillagningen. Det finns således goda argument som talar för att en renodlad matlagnings-tjänst bör omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre personer.

Det finns emellertid invändningar som kan anföras mot en tjänst av diskuterat slag, t.ex. att det skulle kunna leda till ökad ojämlik hälsa bland äldre samt till risker för äldres hälsa.

I och med att näring är avgörande för hälsotillståndet bör, enligt förespråkare för denna linje, alla tjänster som rör mat – t.ex. tillagning och hjälp att inta måltid – och äldre med omsorgsbehov utföras av yrkesutbildad personal. Näringsbrist bland äldre orsakar mycket lidande och stora samhällskostnader i dag. Vanliga följder av undernäring bland äldre är minskad muskelstyrka fördröjd sårläggning, ökad sårbarhet mot infektion, nedsatt funktion av hjärta och lungor, förvirringstillstånd, förändrade kognitiva funktioner och nedstämdhet.¹⁹ Eftersom det inte krävs någon särskild yrkeskompetens för att utföra ruttjänster skulle en matlagnings-tjänst inom rutavdraget för äldre, enligt detta resonemang, kunna leda till att maten inte innehåller samtliga de näringsämnen som den äldre personen behöver eller till att föreskrifter avseende livsmedel och smittskydd inte efterföljs.

Utredningens tanke med en matlagnings-tjänst är emellertid att rikta sig till framför allt äldre personer som inte behöver särskild kost på grund av sjukdom. Kostbehandling samt riskbedömning för undernäring och behandling av undernäring tillhör Socialstyrelsens ansvar, som också har utfärdat riktlinjer och råd på området. Tillredning av måltider och distribution av färdiglagad mat till personer

¹⁸ Socialstyrelsen (2014) *Måltidsmiljö inom särskilda boenden och dagverksamheter. Förslag till indikatorer*.

¹⁹ Socialstyrelsen, *Att förebygga och behandla undernäring, Kunskapsstöd i hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 8.

som har sådana besvär faller inom kommunernas ansvar som tillhandahåller sådan service genom hemtjänsten (se avsnitt 6.4) och äldreomsorgen i stort.

En ruttjänst som avser matlagning kommer att tänga kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen. En bakomliggande tanke för ett särskilt rutavdrag för äldre är dock, som utredningen redogör för i kapitel 9, att det bör svara upp mot ett eget upplevt behov som går utöver en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen. Enligt statistiken har ungefär 2,3 procent av personer 65 år och äldre socialtjänstinsatsen matdistribution (se avsnitt 6.8). Således är det många äldre personer som själva eller med hjälp av någon anhörig står för sin mathållning. Undersökningar indikerar dessutom att matlagning är en av de vardagliga hushållsgöromål som anhöriga hjälper äldre personer med (se avsnitt 7.2.6), varför en matlagningstjänst också kan förväntas underlätta för anhöriga i vardagslivet. Enligt utredningens mening skulle en sådan tjänst också ge äldre personer en större valfrihet i fråga om mat och möjlighet till självbestämmande än vad som är fallet i dag.

Sammantaget anser utredningen att en matlagningstjänst, som avser vanligt förekommande matlagning, dvs. tillredning av måltider för hushållet, ska ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre. I tjänsten bör också bakning ingå. Det finns enligt utredningens bedömning en efterfrågan på en matlagningstjänst bland såväl äldre personer som anhöriga till äldre. Även om tillhandhållande av mat till äldre ingår i kommunernas hemtjänstverksamhet och inom äldreomsorgen i stort finns det en stor majoritet äldre som står utanför dessa insatser och som kan antas efterfråga hjälp med matlagningen, om arbetet ger rätt till rutavdrag.

Matlagningen och bakningen ska utföras i eller i nära anslutning till bostaden. För att undvika att tjänsten används för arbete som inte utgör ett substitut för de skattskyldigas eget arbete, vilket anfördes som skäl för att slopa matlagningstjänsten i rutavdraget, ska krävas att matlagningen avser tillredning av måltider för huvudsakligen de personer som ingår i hushållet. Matlagning till middagsbjudningar, fester och liknande arrangemang med flera gäster ska inte omfattas av rutavdrag. Av de skäl som regeringen angav vid slopandet av matlagningstjänsten bör dock uttrycket enklare matlagning inte användas för att avgränsa tjänsten. Bakning ska för att

ge rätt till rutavdrag inte vara mer omfattande än att det svarar mot hushållets behov.

Matlagning och bakning som sker på en annan plats än i bostaden, t.ex. i ett restaurangkök eller bageri, faller utanför tjänsten. Inte heller hemleverans av mat eller av s.k. matkassar omfattas.²⁰ Detsamma gäller matlagning som äger rum i gemensamma kök i seniorboenden. För att rutavdrag ska medges krävs att matlagningen och bakningen sker i det egna hushållet och betalas separat, dvs. mat som inkluderas i hyra eller avgift ger inte rätt till rutavdrag. Det skulle bli alltför komplicerat att hantera för Skatteverket.

10.5.3 Enklare tillsyn av bostaden vid hemmavaro

Utredningens förslag: En tjänst som avser enklare tillsyn av bostaden, som motsvarar den som regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*, ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre, med den skillnaden att rutavdrag ska medges även om arbetet utförs när den äldre personen är hemma.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget* att en tjänst som avser enklare tillsyn av bostaden ska omfattas av rutavdraget. En tjänst i form av tillsyn av bostad bör enligt regeringen ta sikte på sådant arbete som i dag utförs av hushållen själva eller av grannar, släktingar och vänner.

För att tillsynstjänsten ska uppfylla syftet med rutavdraget ska den, enligt regeringen, inte omfatta den typen av bevakningstjänster som är tillståndspliktig och kräver särskild utbildning enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag, bevakningslagen. Det gäller både verksamhet som bevakningsföretag utför men även de trygghets-tjänster som ligger inom kommuners ansvar. I och med ett krav på att tillsynen ska vara enklare faller vakt- eller bevakningstjänster

²⁰ Prop. 2015/16:1 s. 188.

enligt bevakningslagen utanför de tjänster som i lagrådsremissen föreslås ska omfattas av rutavdraget. Det innebär vidare att också tillsyn som görs inom ramen för ett abonnemang av hemlarm faller utanför. Även uttryckningar och övervakningar som har sin grund i installerade larm kopplade till larmcentraler och som ingår i abonnemang ska då, oavsett om kostnaden för uttryckningen eller övervakningen ingår i abonnemangskostnaden eller debiteras särskilt, inte ge rätt till rutavdrag. Detta även om det kan finnas inslag av enklare tillsyn i det arbetet. Slutligen anger regeringen att inte heller att arbete som utförs på distans, t.ex. kameraövervakning i och utanför bostaden, ska omfattas av rutavdrag.

Med utgångspunkt i att tillsynen ska vara av enklare slag anser regeringen att arbetsmoment som att ta hand om post till hushållet, vattna blommor, vädra, spola kranar och toaletter och liknande uppgifter för att se till att allt i bostaden fungerar bör omfattas av tjänsten. Det kan också handla om att tända och kontrollera lampor i och utanför bostaden. I tjänsten bör även ingå att ta hand om vissa typer av skador eller annat som inträffat i bostaden, t.ex. vid eller efter strömavbrott. Även arbeten som kan behöva vidtas för att öppna upp eller stänga ner en bostad bör ingå.

Tillsyntjänsten ska enligt förslaget även omfatta enklare tillsyn av bostaden utvändigt. När det är fråga om t.ex. ett småhus, kan det bli aktuellt att kontrollera om det uppstått skador på utsidan av huset.

Regeringen anser vidare att det i tjänsten även bör ingå att möta upp hantverkare på uppdrag av köparen om hantverksarbete eller liknande behöver utföras i bostaden under en bortavaro, t.ex. om något gått sönder. Ett närliggande arbete, som kan underlätta vardagen och dessutom minska gränsdragningsproblemen vid tillämpningen av tjänsten, är att ta emot bud eller transporter till bostaden, när köparen av olika anledningar inte har möjlighet att göra det själv.

Enligt regeringens uppfattning bör utgångspunkten vara att den föreslagna tillsyntjänsten ska utföras under den enskildes (eller dennes föräldrar) frånvaro. Det innebär däremot inte att det bör uppställas ett krav på den enskildes frånvaro för att få köpa tjänsten. Det behövs därför, enligt regeringen, heller inte uppställas ett sådant krav i lagtexten.

En tjänst som avser enklare tillsyn av bostad vid den äldre personens hemmavaro ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre

Äldre personer kan enligt utredningens uppfattning i större utsträckning än yngre behöva hjälp med sådana arbetsmoment som regeringen föreslår ska omfattas av tillsynstjänsten i rutavdraget i och med att fysiska funktioner som rörelseförmåga och syn- och hörsel-förmåga avtar med åldern.

Den i lagrådsremissen föreslagna tillsynstjänsten ska emellertid som utgångspunkt utföras under den enskildes frånvaro från bostaden för att ge rätt till rutavdrag även om detta inte är en förutsättning för att få rutavdrag för tjänsten. Rutavdrag kan också medges för tillsynstjänsten om den enskilde (eller dennes föräldrar) är hemma i bostaden.²¹

En tillsynstjänst av beskrivet slag skulle kunna underlätta för äldre personer även när den äldre är hemma och således utföras när den äldre själv önskar. Såvitt utredningen erfar kan det ofta vara så att den äldre vill vara hemma för att diskutera de arbeten som ska göras med utföraren.

Att inkludera en tillsynstjänst i ett särskilt rutavdrag för äldre kan också underlätta och frigöra tid för anhöriga som i dag har svårigheter med att få livspusslet att gå ihop när en närstående äldre behöver hjälp med praktiska göromål i hemmet. Arbetsmomenten är sådana praktiska arbeten som anhöriga ofta hjälper äldre med (se avsnitt 7.2). Det har vidare framförts till utredningen att anhöriga till äldre personer inte sällan känner behov av att någon ska se till den äldres bostad mer än vad hemtjänsten gör. En tillsynstjänst kan således också komplettera insatser som kommunen ansvarar för.

Vid dessa förhållanden anser utredningen att det finns skäl att säkerställa att tillsynstjänsten kan utföras i samtliga fall när den äldre personen är hemma. En tillsynstjänst av det slaget ska därför införas i det särskilda rutavdraget för äldre.

Den tjänst som utredningen nu har i åtanke befinner sig i gränslandet till den befintliga städtjänsten. Att införa rutavdrag för en tillsynstjänst när den äldre personen är hemma kan således gynna tillämpningen eftersom man med en sådan tjänst kan få en sömlös gränsdragning mellan de två tjänsterna när det gäller olika praktiska moment såväl inomhus som utomhus.

²¹ Lagrådsremissen s. 73.

Arbetsmomenten som ska ingå i tillsynstjänsten för äldre personer ska vara av det slag som regeringen beskriver i lagrådsremissen och som återges ovan (se vidare författningskommentaren i kapitel 14).²²

Sammanfattningsvis anser utredningen att en tjänst som avser enklare tillsyn av bostaden, som motsvarar den som regeringen föreslår i lagrådsremissen, ska ingå i det särskilda rutavdraget för äldre personer, med den skillnaden att tillsynstjänsten ska kunna utföras även när den äldre personen är hemma.

Detta slag av tjänst bedöms vara efterfrågad av såväl äldre som anhöriga till äldre. Dessutom är arbetena som faller inom ramen för tillsynstjänsten inte mer än undantagsvis sådana som tillhandahålls genom den kommunala hemtjänsten.

10.5.4 Trädgårdsskötsel

Utredningens förslag: En tjänst som avser olika trädgårdsarbeten ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre. Tjänsten ska omfatta ett flertal arbeten som inte omfattas av det vanliga rutavdraget och ska avse bl.a. plantering av blommor, träd och buskar. I tjänsten ska också ingå plockning av bär och frukt.

Arbetet ska utföras på tomt eller i trädgård i nära anslutning till bostaden.

Skälen för utredningens förslag: Rutavdraget omfattar i dag en trädgårdstjänst som avser häck- och gräsklippning samt krattning och ogrärensning som utförs på tomt eller i trädgård i nära anslutning till bostaden (se avsnitt 10.2). Det har till utredningen framförts att äldre personer har ett visst intresse av att köpa ytterligare trädgårdsarbeten såsom plantering av blommor, träd, buskar och gräsmatta samt plockning av frukt, om dessa arbeten skulle omfattas av rutavdrag. Detta kan också utläsas av Seniorpanelen 2019 (se avsnitt 10.4.2).

När det gäller äldre personer kan den omständigheten att rörelseförmågan och styrkan i kroppen avtar med åldern innebära att de i större utsträckning än yngre behöver hjälp med ytterligare träd-

²² Lagrådsremissen s. 35 och 73 f.

gårdsarbeten. Statistiken indikerar att så kan vara fallet då trädgårdsarbeten är den överlägset största ruttjänsten bland äldre personer efter städning (se tabell 4.4).

Utredningen drar mot denna bakgrund slutsatsen att det kan vara motiverat att låta fler trädgårdsarbeten än i dag ge rätt till rutavdrag för äldre personer. Det är också arbeten som anhöriga till äldre ofta hjälper till med.

Det skulle då handla om trädgårdsarbeten som inte omfattas av nuvarande rutavdrag, såsom enklare plantering av blommor och andra växter i rabatt, krukor eller blomlådor samt plantering av träd och buskar. Även enklare odling av grönsaker och potatis m.m. bör kunna omfattas av rutavdrag för äldre. Arbete med bevattning av de olika planteringarna och skötsel av växterna bör också kunna inkluderas i rutavdraget, i den mån det arbetet inte redan omfattas av rutavdrag.

En särskild trädgårdstjänst för äldre bör också innefatta plockning av bär och grönsaker samt frukt från såväl träd som mark. Detta med anledning av att äldre personer inte längre har samma rörlighet som yngre samt för att minska risken för olyckor och fallskador. Sådant arbete lämpar sig därför, enligt utredningens mening, särskilt väl att ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre personer.

Att föra in de aktuella trädgårdsarbetena i det särskilda rutavdraget för äldre skulle även kunna komma att underlätta livspusslet för anhöriga. Anhöriga utför många gånger praktiska arbeten åt äldre personer, bland vilka trädgårdsarbete ingår (se avsnitt 7.2).

Arbetet ska, i likhet med vad som gäller för rutavdrag för trädgårdsarbete i övrigt, utföras på tomt eller i trädgård i nära anslutning till den enskildes bostad. Frågan om skötsel och plantering av växter inne i bostaden behandlas i samband med den särskilda tillsynstjänsten av bostad i författningskommentaren.

Anläggningsarbete, rådgivningstjänster som bl.a. växtförslag, trädstatusbedömning och trädgårdsdesign är tjänster av avancerad karaktär som inte ingår i det vanliga rutavdraget och som inte heller bör ingå i rutavdrag för äldre personer.²³ Inte heller bör utgifter för installation av eller driftskostnader för robotgräsklippare omfattas av rutavdrag för äldre.

²³ Prop. 2015/16 :99 s. 34.

Vidare är bortforsling av trädgårdsavfall en tjänst som många anser bör omfattas av rutavdrag. Som regeringen konstaterar i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget* är det dock inte möjligt att föreslå något rutavdrag för transporter av hushållsavfall eftersom det ansvaret helt åligger kommunerna.²⁴ Denna slutsats drog även utredningen i delbetänkandet.²⁵ Det innebär t.ex. att även om rutavdraget i dag omfattar trädgårdstjänster så är det inte möjligt att utvidga detta till bortforsling av trädgårdsavfallet eftersom det är ett kommunalt ansvar.

Trädgårdsarbeten är arbeten som inte mer än undantagsvis ges genom den kommunala hemtjänsten. Sådana arbeten omfattas inte av hemtjänstbegreppet (se avsnitt 6.4) som detta beskrivs i förarbetena. En mindre andel av kommunerna erbjuder emellertid arbete utomhus inom ramen för ”fixartjänster”,²⁶ såsom gräsklippning och annat trädgårdsarbete. Äldre personer som vill ha hjälp med trädgårdsskötsel är således redan i dag oftast hänvisade till att köpa tjänsten på den privata marknaden eller till anhöriga. Rutavdrag för trädgårdsskötsel kommer således inte att överlappa kommunens ansvar i någon nämnvärd omfattning.

Att ge äldre personer möjlighet att köpa fler trädgårdsarbeten med rutavdrag skulle också, förutom att underlätta för äldre personer och anhöriga, kunna vara till fördel ur ett tillämpningsperspektiv. Utförare som erbjuder olika tjänster kommer i färre fall behöva dela upp sina arbeten i sådana som omfattas av rutavdrag och sådana som inte gör det.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det är motiverat att låta fler trädgårdsarbeten än i dag ge rätt till rutavdrag för äldre personer. Dessa arbeten bedöms vara efterfrågade av äldre och anhöriga till äldre. Dessutom beviljas i regel inte sådana arbeten inom ramen för kommunernas hemtjänstverksamhet enligt socialtjänstlagen.

²⁴ Se s. 28 f.

²⁵ Se vidare SOU 2020:5 s. 168–170.

²⁶ I Vinnova (2013), *Fixartjänster i Sveriges kommuner – kartläggning och samhällsekonomisk analys*, VI 2013:09, s. 11 definieras fixartjänst enligt följande. Ej behovsbedömda insatser riktade till äldre, samt eventuellt andra specificerade målgrupper, som utgörs av lättare insatser i eget boende med huvudsakligt syfte att förebygga fallolyckor i hemmet.

10.5.5 Rastning och passning av sällskapsdjur

Utredningens förslag: Rastning, passning och därmed förenad enklare skötsel av hund, katt och andra sällskapsdjur ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre.

Tjänsten ska utföras i eller i nära anslutning till bostaden. En rastning av sällskapsdjuret ska påbörjas och avslutas vid bostaden.

Skälen för utredningens förslag: Hundar, katter och andra sällskapsdjur kan utgöra ett sällskap i tillvaron och vara en källa till glädje för äldre personer. Det finns många undersökningar som visar att människor – inte bara äldre – mår bättre och känner mindre ensamhet när de har sällskapsdjur omkring sig. Sällskapsdjur kan bl.a. positivt påverka äldres hälsa och livskvalitet, egenvård och oberoende.²⁷

Med stigande ålder och de problem som medföljer i termer av mer begränsad rörelseförmåga samt syn- och hörselnedsättning kan det dock bli svårare för den äldre att möta sällskapsdjurets behov av skötsel och rastning och därmed vara svårare för den äldre att behålla sitt sällskapsdjur eller att skaffa ett.

För att öka äldres möjligheter till sällskap i hemmet har utredningen diskuterat om rutavdraget för äldre personer bör innehålla en tjänst som avser rastning, passning och därmed förenad skötsel av sällskapsdjur. Detta är en tjänst som inte mer än undantagsvis ges genom den kommunala hemtjänsten. Det är också en tjänst som i viss mån efterfrågas hos såväl äldre som anhöriga till äldre.

Med sällskapsdjur avses sådana djur som lever tillsammans med den äldre personen inne i bostaden, exempelvis hund, katt och fiskar.

De arbetsuppgifter som enligt utredningens mening bör ingå i den nya tjänsten är av sådant slag som inte kräver någon särskild utbildning eller särskilda språkkunskaper och som kan utföras efter en kortare instruktionstid. En viss kännedom om djur kan emellertid förväntas av en utförare som påtar sig att utföra en tjänst som den diskuterade.

Till utredningen har vidare framförts önskemål om att man bör få rutavdrag för att ha t.ex. sin hund på "dagis" eller pensionat. Detta handlar dock inte om någon hushållsnära tjänst som utförs i eller i

²⁷ Dagens samhälle, artikeln *Låt fler katter flytta in på äldreboendet*, publicerad den 16 september 2019.

nära anslutning till bostaden. Dessutom kan det ifrågasättas vilket behov äldre personer har av en sådan tjänst eftersom många äldre har slutat att förvärvsarbeta och i stället är hemma.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det i ett särskilt rutavdrag för äldre personer ska ingå en tjänst som avser rastning, passning och däremed förenad enklare skötsel av sällskapsdjur i eller i nära anslutning till bostaden. En rastning ska dock påbörjas och avslutas vid bostaden.

10.5.6 Lagförslag och förslagets konsekvenser

Lagförslaget behandlas i kapitel 14 och konsekvenserna av det i kapitel 16.

11 Subventionsgrad och tak för rutavdraget

11.1 Inledning

Enligt direktivet ska utredningen utreda och föreslå ett utökat rutavdrag för äldre personer. Det kan t.ex. handla om att låta äldre ha en högre subventionsgrad eller ett högre tak för maximal skattereduktion. I detta kapitel behandlar utredningen metoder för att utöka rutavdraget på annat sätt än genom fler tjänster.

I kapitel 10 har utredningen lämnat förslag på tjänster som är lämpliga att införa i en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer.

11.2 Gällande rätt avseende underlaget, subventionsgraden och taket för rutavdraget

Enligt nu gällande regler medges skattereduktion med 50 procent av arbetskostnaden (inklusive mervärdesskatt) för rutarbete och, i de fall som hushållstjänsten ges som löneförmån, det skattepliktiga värdet av förmånen.¹ I underlaget för rutavdraget får inte utgifter för material, utrustning och resor räknas in.² När en köpare anlitar en fysisk person som inte har godkännande för F-skatt och som inte bedriver näringsverksamhet motsvarar rutavdraget de arbetsgivaravgifter som redovisas för privatpersonen i en förenklad arbetsgivardeklaration.

Skattereduktionen får medges med högst 50 000 kronor per person och beskattningsår. Vare sig subventionsgraden eller att det

¹ De materiella bestämmelserna om rut- och rotavdragen, dvs. skattereduktion för hushållsarbete finns i 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229). Bestämmelserna beskrivs närmare i SOU 2020:5 s. 45–55.

² 67 kap. 18 § andra stycket inkomstskattelagen.

endast är arbetskostnader som berättigar till skattereduktion har ändrats sedan rutavdraget infördes den 1 juli 2007. Inte heller storleken på rutavdraget vid anlitanande av en person som inte har godkännande för F-skatt har ändrats sedan införandet av den möjligheten juli 2009.

När det gäller den sammanlagda skattereduktionen (taket) för rut- och rotavdragen fick det ursprungligen uppgå till sammanlagt 50 000 kronor per person och år. Den 1 januari 2016 infördes ett tak på 25 000 kronor för rutavdraget för personer som inte hade fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. Taket innebar att av maximala 50 000 kronor för rut- och rotavdrag fick högst 25 000 kronor avse sådant arbete som inrymdes i rutavdraget. Något motsvarande tak för personer som fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång infördes inte. Att taket för äldre personer fortsatt skulle vara 50 000 kronor motiverades med att äldre kan ha ett förhöjt behov av hushållsarbete.³ För äldre personer har således taket för rut- och rotavdragen hela tiden varit maximalt 50 000 kronor per person och beskattningsår.

Den 1 juli 2019 höjdes emellertid taket för personer som inte har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång från 25 000 kronor till 50 000 kronor per person och beskattningsår. Det höjda taket gäller retroaktivt från den 1 januari 2019. Ändringen innebär att taket för rutavdrag återigen är 50 000 kronor för samtliga skattskyldiga.⁴

I delbetänkandet *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget* (SOU 2020:5) föreslår utredningen att taket för rutavdraget ska höjas från 50 000 kronor till 75 000 kronor per person och beskattningsår. Detta förslag har regeringen gått vidare med genom lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget* beslutad den 13 augusti 2020. Förslaget innebär att av det sammanlagda taket på 75 000 kronor får rotavdraget uppgå till högst 50 000 kronor.

Under beredningen av utredningens förslag i Regeringskansliet remissbehandlades delbetänkandet. Synpunkter från remissinstanser avseende förslaget om höjt tak för rutavdraget redovisas i avsnitt 11.5.

³ Prop. 2015/16:1 s. 190.

⁴ Prop. 2018/19:89, bet. 2018/19:SkU20, rskr. 2018/19:247.

11.3 Ändrat underlag för rutavdraget?

Utredningens bedömning: Någon ändring av nuvarande underlag för rutavdraget bör inte göras med anledning av en särskild ordning för rutavdrag för äldre.

Skälen för utredningens bedömning: Som anges i föregående avsnitt får enligt nu gällande regler endast utgifter för arbete (arbetskostnaden) respektive det skattepliktiga värdet av förmånen av hushållsarbete (arbetskostnaden) medräknas när underlaget för skattereduktion fastställs. I underlaget får inte utgifter för material, utrustning och resor räknas in.⁵ Enligt utredningsdirektivet ska de förslag som lämnas inte innebära någon ändring av rutavdragets inriktning mot arbetskostnader.

Utredningen har undersökt om det finns skäl som talar för att inkludera ytterligare moment i underlaget för äldre. Särskilt restiden till och från platsen där tjänsten utförs framstår som ett moment som är närliggande arbetstid och som därför skulle kunna betraktas som arbetskostnad i detta sammanhang. Denna del utförs i praktiken inte i den skattskyldiges hushåll, men skulle ändå kunna betraktas som en del av den tjänst som utförs i hushållet. Vidare räknas restid som uppstår under utförandet av t.ex. omsorgs- och tillsynstjänsten, som arbetskostnad enligt befintliga regler.

Att inkludera restid till och från köparens bostad i underlaget för rutavdraget skulle i praktiken leda till en högre subventionsgrad för tjänsten i det fall utförare i dag särdebiterar restiden. Det skulle också förenkla tillämpningen för både utförare och köpare genom att de inte behöver hålla ordning på arbetstid respektive restid.

Ett skäl som kan anföras mot en sådan ordning är att den kan ge utförare som i dag inte särdebiterar restid till och från köparens bostad, incitament att börja debitera köparen för restiden. Detta skulle kunna leda till en högre totalkostnad för tjänsten för köparen, givet att inte också timpriset för själva ruttjänsten justeras med hänsyn till att rutavdrag ges för restiden.

Ytterligare ett argument mot att räkna restid som arbetskostnad är att det inte är självklart varför just äldre personer skulle ha större nytta av att inkludera restid i fakturan. Om en sådan ordning införs

⁵ 67 kap. 18 § andra stycket inkomstskattelagen.

för äldre personer, men inte för yngre, skulle antagligen de administrativa kostnaderna för företagen öka då dessa skulle behöva beräkna kostnaderna och fakturera på skilda sätt beroende på hur gammal köparen är. Ordningen skulle även leda till ytterligare undantag i rutavdragssystemet och göra systemet svårare att förstå, vilket går emot de skattepolitiska riktlinjerna. Restiden bör därför inte inkluderas i underlaget för rutavdraget.

Inte heller bör någon annan ändring av underlaget göras inom ramen för en särskild ordning för rutavdrag för äldre.

11.4 En högre subventionsgrad?

Utredningens bedömning: Någon ändring av subventionsgraden, dvs. 50 procent av arbetskostnaden, bör inte göras med anledning av en särskild ordning för rutavdrag för äldre. Ingen ändring bör heller göras i det fall någon som inte har godkännande för F-skatt anlitas för arbetet.

Skälen för utredningens bedömning: När det gäller en höjning av subventionsgraden ska utredaren enligt direktivet särskilt beakta risken för att avdraget vid en viss subventionsgrad blir till en nettoutbetalning för staten, dvs. att skattereduktionen överstiger de skatteintäkter i form av mervärdesskatt, arbetsgivar- eller egenavgift, och inkomstskatt som tjänsten genererar.

Av förarbetena framgår att den nuvarande subventionsgraden om 50 procent av arbetskostnaden är vald dels utifrån att den beräknades medföra att köparen av tjänsten skulle möta ett pris relativt nära det svarta priset på samma tjänst, dels utifrån att även personer med lägre inkomster ska kunna köpa hushållsarbete.⁶ Personer med lägre inkomster köper dock dessa tjänster i mindre utsträckning än personer med högre inkomster (se avsnitt 4.2.3).

Många tjänster inom ramen för rutavdraget är sådana som köparen till stor del kan utföra själv. För personer med låga timlöner är skillnaden mellan timlönen och utförarens timpris relativt liten, vilket gör att det kan löna sig för dessa personer att utföra arbetet

⁶ Se prop. 2006/07:94 s. 39.

själva. Hushållets totala inkomst spelar emellertid också in då hushållet har behov av att köpa fler varor och tjänster. För hushåll med låga inkomster kommer ruttjänster antagligen lite längre ned på prioriteringslistan då t.ex. matvaror och kläder är något som är svårare för hushållet att producera än hushållstjänster.

Av avsnitt 5.3 framgår att äldre personer generellt sett har lägre inkomster än yngre personer. Jämfört med yngre personer köper dock äldre ruttjänster i större utsträckning (se kapitel 4), vilket indikerar att äldre kan uppleva ett större behov av dessa tjänster än yngre och därför prioriterar annorlunda. Allt annat lika förväntas en högre subventionsgrad leda till att fler personer väljer att köpa ett ökat antal ruttimmar samt till att fler med lägre inkomster kan köpa ruttjänster i större utsträckning.

Utredningen finner dock att det finns en betydande risk att skattereduktionen vid högre subventionsgrader leder till nettoutbetalningar för staten för stora grupper på arbetsmarknaden. Redan vid dagens subventionsgrad om 50 procent kan skattereduktionen för tjänster utförda av vissa utförare vara i princip i samma storleksordning som de intäkter från mervärdesskatt, socialavgifter och inkomstskatt som tjänsten genererar. Detta kan illustreras med två typfall där två olika utförare utför en timmes extra arbete inom ramen för rutavdraget.⁷

I det första fallet antas utföraren vara 40 år med en arbetsinkomst om 34 000 kronor i månaden. I det andra typfallet antas utföraren vara 67 år och arbeta extra med ruttjänster för att dryga ut pensionsinkomsten, vilken antas uppgå till 15 000 kronor i månaden. Det som skiljer de två typfallen åt är dels socialavgifterna, som är lägre för äldre personer (se avsnitt 5.4.6), dels marginalskatten på inkomsten, som är lägre för den äldre personen då denne har en lägre årsinkomst (se avsnitt 5.4 om skatter).

Vidare antas att timlönen för tjänsten är 250 kronor i båda fallen och att timpriset är lika med arbetskostnaden för tjänsten, dvs. timlönen plus de socialavgifter och den mervärdesskatt som utgår på en timmes arbete. Nettointäkten för den offentliga sektorn utgörs

⁷ Notera att utredningen tolkar direktiven som att de endast avser de direkta skatteintäkterna av en tjänst, dvs. inga antaganden görs exempelvis om ökat arbetsutbud hos köparen till följd av köpet av tjänsten, vilket skulle öka inkomstskatteintäkterna.

av summan av de socialavgifter och den mervärdes- och inkomstskatt som utgår på tjänsten minus skattereduktionen.

I det första typfallet uppgår timpriset till 411 kronor.⁸ Skattereduktionen vid en subventionsgrad om 50 procent är då drygt 205 kronor och den offentliga sektorns intäkter från skatter och socialavgifter uppgår till drygt 241 kronor.⁹ Nettointäkten för den offentliga sektorn uppgår således till cirka 36 kronor för den arbetade timmen. Skulle subventionsgraden i stället vara 60 procent skulle skattereduktionen uppgå till drygt 246 kronor, vilket skulle innebära en nettoutbetalning för den offentliga sektorn om 5 kronor.

I det andra typfallet uppgår timpriset för tjänsten till drygt 344 kronor.¹⁰ Vid en subventionsgrad på 50 procent uppgår skattereduktionen till cirka 172 kronor och den offentliga sektorns intäkter från skatter och socialavgifter till cirka 167 kronor.¹¹ I detta fall innebär skattereduktionen på den utförda tjänsten en nettoutbetalning för den offentliga sektorn om 5 kronor redan vid 50 procents subventionsgrad. Vid 60 procents subventionsgrad skulle nettoutbetalningen i stället uppgå till drygt 39 kronor för den utförda timmen.

Dessa typfall är en förenkling av verkligheten, men illustrerar att en höjning av subventionsgraden till mer än 50 procent riskerar att leda till nettoutbetalningar för den offentliga sektorn för många av de tjänster som utförs.

Om skattereduktionen för tjänsten blir större än skatteintäkterna för densamma är det möjligt att det skulle uppmuntra till fusk genom att personer i princip byter tjänster med varandra. Dessutom är en höjning av subventionsgraden förenad med stora dödviktskostnader då subventionsgraden sänks för nästan samtliga köp av tjänster som redan görs i dag, vilket skulle minska förslaget kostnadseffektivitet och samhällsnytta.

⁸ Socialavgifter: $0,3142 \times 250 = 78,55$ kronor. Mervärdesskatt: $(1+0,3142) \times 250 \times 0,25 = 82,14$ kronor. Pris = $250 + 78,55 + 82,14 = 410,69$ kronor.

⁹ Marginalskatten på 408 000 kronor uppgår till ca 32,3 procent, givet en genomsnittlig kommunalskattesats. På en timlön om 250 kronor blir det 80,75 kronor i inkomstskatt. $80,75 + 250 \times 0,3142 + (1+0,3142) \times 250 \times 0,25 = 241,44$.

¹⁰ Socialavgifter: $250 \times 0,1021 = 25,53$. Mervärdesskatt: $(1+0,1021) \times 250 \times 0,25 = 68,88$. Pris: $250 + 25,53 + 68,88 = 344,41$.

¹¹ Marginalskatten på en pensionsinkomst om 180 000 kronor för personer som är äldre än 65 år beräknas uppgå till 0,291 vid en genomsnittlig kommunalskattesats. På en timlön om 250 kronor blir det 72,75 kronor i inkomstskatt för timmen. Intäkter: $72,75 + 250 \times 0,1021 + (1+0,1021) \times 250 \times 0,25 = 167,15$.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den nuvarande subventionsgraden fortfarande är väl avvägd. Utredningen är därför inte beredd att föreslå en ökad subventionsgrad för äldre personer. För att behålla neutralitet mellan den som har utgifter för rutarbete och den som får förmån av rutarbete föreslås heller ingen ändring i subventionsgraden när en anställd får hushållsarbete som förmån. Utredningen ser vidare ingen anledning att göra förändringar i skattelättnaden då någon som inte har godkännande för F-skatt anlitas för arbetet. Detta eftersom ingen ändring av subventionsgraden föreslås och att det inte har framkommit skäl som talar för att just äldre personer skulle vara i behov av en sådan ordning.

11.5 Ett höjt tak för rutavdrag för äldre personer?

Utredningens bedömning: Taket för maximal skattereduktion för rutavdraget för äldre personer bör inte höjas utöver den höjning som regeringen har föreslagit i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*, dvs. taket för rutavdraget för äldre personer bör vara detsamma som gäller för rutavdraget i övrigt.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

Taket för rutavdraget har, som tidigare nämnts, under en tid varit sänkt för personer som inte fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. För äldre personer har det högre taket behållits oförändrat med motiveringen att dessa personer kan ha ett förhöjt behov av hushållsarbete.¹² Regeringen har i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget* föreslagit att taket för rutavdraget ska höjas från 50 000 kronor till 75 000 kronor.

Det nuvarande taket på 50 000 kronor per beskattningsår innebär att den skattskyldige, vid en subvention på 50 procent, får en skattelättnad för arbetskostnader inklusive mervärdesskatt upp till 100 000 kronor under ett år. Exempelvis kan den enskilde för 100 000 kronor vid en

¹² Prop. 2015/16:1 s. 190.

timkostnad på 450 kronor köpa cirka 220 timmar rutarbete per år eller knappt 19 timmar i månaden per person, givet att inget rotarbete köps.

En höjning av taket för rutavdraget med 25 000 kronor per beskattningsår innebär att den skattskyldige, vid en subvention på 50 procent, får en ytterligare skattelättnad för arbetskostnader inklusive mervärdesskatt för rutarbeten upp till 50 000 kronor under ett år. Exempelvis kan den enskilde för 50 000 kronor vid en timkostnad på 450 kronor köpa ytterligare cirka 110 timmar per år eller drygt 9 timmar i månaden per person.

Utifrån givna förutsättningar innebär alltså en höjning av taket för rutavdraget till 75 000 kronor, att en skattskyldig kan köpa 28 timmar rutarbete i månaden, motsvarande cirka 7 timmar per vecka, givet att inget rotarbete köps. Frågan är nu om det finns skäl att ytterligare höja taket inom ramen för en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer.

Synpunkter från remissinstanserna

Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningens förslag i delbetänkandet att höja taket för rutavdraget till 75 000 kronor, tillstyrker eller har inga invändningar mot att taket för rutavdraget höjs.

Almega anser att ett höjt tak är positivt för tillväxten och skapar fler arbetstillfällen, särskilt för de som står en bit från arbetsmarknaden. *Almega* understryker särskilt fördelarna med att 25 000 kronor öronmärks för rutavdraget och inte kan användas till rotavdrag. *SPF Seniorerna* anser att ett höjt tak för rutavdraget är en anpassning till dagens kostnadsläge samt möjliggör utökning av tjänster inom rutavdraget samtidigt som konflikt mellan rot- och rutavdraget undanröjs. Vidare är bl.a. *Ekobrottsmyndigheten*, *Företagarna* och *Svenska taxiförbundet* positiva till eller tillstyrker förslaget.

Ekonomistyrningsverket (ESV) tar inte ställning till vad som är en lämplig storlek på taket för rutavdraget men ställer sig frågande till behovet av att taket höjs. *Konjunkturinstitutet* bedömer att en höjning av rutavdraget endast har små effekter på registrerad sysselsättning och offentliga finanser och framför att det främst är höginkomsttagare som kan väntas konsumera så mycket ruttjänster att de kan bli föremål för ett fullt avdrag. *Småföretagarnas riksförbund*

anser att förslaget inte verkar vara så förankrat i verkligheten, eftersom endast 1,3 procent av de som använt rutavdraget har slagit i taket.

Pensionärernas Riksorganisation (PRO) avstyrker förslaget och för fram att en höjning av taket har negativa fördelningseffekter och att en höjning av taket enbart gynnar personer som har en så hög inkomst att deras skatt kan reduceras med 75 000 kronor. Även *Landsorganisationen i Sverige (LO)* avstyrker förslaget.

TCO avstyrker förslaget och framför att en höjning av taket inte kan motiveras och att en takhöjning i stället riskerar legitimiteten för hela systemet.

Taket för rutavdraget för äldre personer bör vara detsamma som gäller för rutavdraget i övrigt

Ett flertal remissinstanser är, som ovan framgår, positiva till eller har inga invändningar mot förslaget om att höja taket för rutavdraget från 50 000 kronor till 75 000 kronor medan andra remissinstanser avstyrker förslaget. Ingen remissinstans har fört fram att taket borde höjas utöver 75 000 kronor.

Enligt tillgänglig statistik har en betydande andel av köparna som är äldre än 65 år, kostnader som ligger avsevärt under dagens maximala underlag för rut- och rotavdragen. Enligt uppgifter i avsnitt 4.2.4 gjorde endast 1,1 procent av rutköparna i denna åldersgrupp rutavdrag för 25 000 kronor eller mer 2018 och 0,2 procent av samma grupp gjorde rutavdrag för 40 000 kronor eller mer samma år.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att det inte har kommit fram något skäl som särskilt motiverar att äldre personer har behov av ett tak för rutavdraget som överstiger 75 000 kronor, anser utredningen att det inte finns anledning att höja taket för maximal skatte-reduktion för äldre personer utöver det tak som regeringen föreslår i lagrådsremissen, dvs. ett sammanlagt tak för rut- och rotavdragen på 75 000 kronor.

12 Vem ska omfattas av ett rutavdrag för äldre?

12.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att utreda och föreslå en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. En grundläggande fråga vid utformningen av en sådan ordning är givetvis vilka som ska innefattas i begreppet äldre. Äldre är ett relativt begrepp som används i många skiftande sammanhang och människor åldras i olika takt. Som utredningen anger i avsnitt 9.6 bör möjligheten att använda det utvidgade rutavdraget kopplas till att den enskilde uppnått en viss ålder.

I fysiologisk mening börjar åldrandet vid födseln och många toppidrottsmän förlorar sin maximala förmåga redan i 25-årsåldern. Även i arbetslivet kan man betraktas som ”äldre” vid relativt unga år. Svårigheterna att få nytt arbete eller komma tillbaka till arbetslivet efter t.ex. långvarig sjukdom kan i vissa yrken bli märkbara redan i 40-årsåldern. Särskilda åtgärder i arbetslivet riktade till äldre har ofta 55 år som åldersgräns.

I formella sammanhang är man vanligen hänvisad till att använda en kronologisk gränsdragning. En sådan, ofta använd, gräns utgör inträdet i det allmänna pensionssystemet som under lång tid varit vid 65 år. Vid den tidpunkten, dvs. vid inträdet i det allmänna pensionssystemet, slutar de flesta, som inte redan gjort det, att aktivt delta i förvärvslivet. Men inte många personer i 65-årsåldern behöver hjälp i hemmet eller tillgång till särskilt boende. Här kan i stället 80-årsåldern vara en mer relevant gränsdragning. Vad man menar med ”äldre” beror alltså uppenbart av sammanhanget.

I detta kapitel behandlar utredningen frågan om vilken åldersgräns som bör gälla för en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. Åldersgränsen diskuteras utifrån tre utgångspunkter –

skattesystemet, ett längre arbetskraftsdeltagande och en större efterfrågan på tjänsterna.

12.2 Utredningens överväganden och förslag

12.2.1 Åldersgränser i skattesystemet

De flesta regler för äldre i skattesystemet utgår från att den skattskyldiga ska ha fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. Även den tidigare gränsen för taket i rutavdragssystemet utgick från denna åldersgräns (se avsnitt 11.2). Det förefaller därför lämpligt att i första hand överväga denna åldersgräns även för en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer, dvs. att ha samma åldersgräns för ett särskilt rutavdrag för äldre personer som vanligen används inom beskattningen, och som för närvarande är 65 år.¹ Framför allt med tanke på att skattesystemet ska vara enkelt och lätt att förstå.

Enligt de riktlinjer och vägledande principer som riksdagen antagit för skattepolitikens utformning ska skatteregler vara generella och tydliga, utan komplicerade gränsdragningar.² För att stärka legitimiteten ska regelverket vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Detta ska enligt riksdagens riktlinjer och principer särskilt beaktas vid utformningen av nya skatteregler.

Det kan emellertid finnas skäl att överväga en annan åldersgräns för en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. I det fall ett mer generöst rutavdrag bedöms kunna öka den äldre köparens arbetsutbud genom ett längre arbetskraftsdeltagande eller ökat antal arbetade timmar skulle en lägre åldersgräns än 65 år vid beskattningsårets ingång kunna vara motiverad. Ett annat skäl som skulle kunna motivera att en åldersgräns på 65 år för rutavdrag för äldre personer frångås är att efterfrågan av hjälp och stöd i vardagen ökar med åldern. Det är således möjligt att ett utökat rutavdrag för äldre bör riktas mot högre åldrar.

¹ Som framgår av avsnitt 8.5.2. pågår inom Finansdepartementet ett arbete med att analysera om även åldersgränserna i skattesystemet bör ändras för att anpassas till åldersgränserna i pensions- och trygghetssystemen.

² Prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254.

12.2.2 Ett längre arbetskraftsdeltagande för den äldre köparen

Som beskrivs i avsnitt 8.2 lever vi allt längre och det är främst antalet personer i högre åldrar som förväntas öka under kommande år. Att allt fler lever längre än tidigare är positivt men det innebär även utmaningar för välfärdssystemet. Det kommer exempelvis att behövas fler anställda inom vård och omsorg av äldre och dessa behov kommer att behöva finansieras. Ett förlängt arbetsliv är därför av stor betydelse inte bara för att motverka sjunkande pensionsnivåer utan också för att uppnå en rimlig försörjningskvot och därmed ett ut hålligt välfärdssystem.³ Dessutom kan några fler år på arbetsmarknaden leda till betydande förbättringar av den enskildes ekonomi under tiden som pensionär.⁴

Den ökande livslängden är också grunden för åldershöjningarna i pensionssystemet och kringliggande trygghetssystem som det redogörs för i avsnitt 8.5.2. Vad gäller skattesystemet motiverades införandet av jobbskatteavdraget för äldre den 1 januari 2007 och sloandet av den särskilda löneskatten för äldre vid samma tidpunkt av att äldre skulle arbeta längre.⁵ Förslagen bedömdes tillsammans öka utbudet av samt efterfrågan på äldre arbetskraft.

Frågan är om rutavdraget bidrar positivt till arbetskraftsdeltagandet och antalet arbetade timmar bland äldre personer. Detta skulle i så fall, mot bakgrund av att många tar ut pension redan innan 65-årsåldern (se avsnitt 8.5), kunna tala för en lägre åldersgräns än 65 år.

För många äldre är valet mellan att delta i arbetskraften eller inte ett val mellan arbete eller pension. Resultatet av undersökningar bakom pensionsbeslutet indikerar att de främsta anledningarna till att gå i pension är relaterade till hälsa eller funktionsnedsättning, åldersgränser i pensionssystemet, mer tid till fritidsintressen eller familjen samt att en partner gått i pension (se avsnitt 8.5.3). En del fortsätter dock att arbeta även efter pensioneringen.

Vad gäller hälsan framgår av avsnitt 8.3.1 att hälsan bland äldre personer generellt sett förbättrats över åren. Allt fler äldre personer kan och vill fortsätta att arbeta längre, men det finns också stora grupper personer som lämnar arbetslivet tidigt. Ett av de vanligaste skälen för att ta ut pension vid den åldern är ersättningar på grund

³ Prop. 2018/19:133 s. 14.

⁴ Informationen hämtad på webbsidan www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/vanliga-missuppfattningar-om-pensionen den 14 augusti 2020.

⁵ Prop. 2006/07:01 s.142 f.

av arbetsoförmåga. I de fall där ohälsan främst har med förvärvsarbetet i sig att göra är det svårt att se att rutavdraget skulle kunna påverka arbetskraftsdeltagandet i någon större utsträckning. Samtidigt är det rimligt att rutavdraget kan underlätta vardagen och minska stressen att sköta både marknadsarbete och hemarbete även för personer som närmar sig pensioneringen.

Vad gäller äldres arbetsutbud generellt finner Riksrevisionen i sin granskning av rutavdraget inte något stöd för att köp av ruttjänster har haft någon effekt på arbetsinkomsten för personer i åldrarna 57–65.⁶ Detta tyder i sin tur på att äldre personer inte ökat sitt arbetsutbud till följd av att de köpt ruttjänster. Riksrevisionen betonar dock att resultaten bör tolkas med försiktighet då det t.ex. kan finnas skillnader mellan rutköparna och jämförelsegruppen som inte fångas i deras data.⁷

Sammantaget gör utredningen bedömningen att rutavdraget sannolikt inte har stor betydelse för äldres arbetskraftsdeltagande. Det finns i nuläget inte heller någon statistik eller någon undersökning som tyder på att rutavdraget har haft mätbar effekt på antalet arbetade timmar bland äldre personer.

Ruttjänster såsom städning och trädgårdsskötsel frigör dock tid, särskilt för äldre personer när exempelvis rörelseförmågan och därmed produktiviteten i hemarbetet försämrats med stigande ålder. I sådant fall kan rutavdraget underlätta för de äldre som vill arbeta längre att vara kvar på arbetsmarknaden. Det är således troligt att rutavdraget kan ha en viss effekt, om än marginell, på äldre köparens arbetsutbud. Den bedöms dock inte vara tillräcklig för att avvika från den åldersgräns för äldre som i övrigt gäller i inkomstskattelagen (1999:1229) och socialavgiftslagen (2000:980), särskilt som de tyngsta och mest frekventa hemarbetena, såsom städning och trädgårdsskötsel, redan omfattas av rutavdrag.

Mot bakgrund av diskussionen ovan anser utredningen att det inte finns skäl starka nog för att frångå en åldersgräns på 65 år för en lägre åldersgräns när det gäller de tjänster som utredningen föreslår ska ingå i det särskilda rutavdraget för äldre personer.

⁶ *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, RIR 2020:2, s. 31.

⁷ Se mer generell diskussion kring resultaten för köparnas arbetsinkomst RIR 2020:2, s. 30 f.

12.2.3 Större efterfrågan på tjänsterna

Med stigande ålder ökar behoven av hjälp och därmed efterfrågan på hushållstjänster. Detta går att utläsa av statistiken som utredningen redogör för avseende användandet av rutavdraget i olika åldersgrupper (se avsnitt 4.2.1) och gruppen äldre personer för vilka socialtjänstinsatser är vanligast (se tabell 6.1) samt uppgifter om självuppskattad hälsa, som presenteras i avsnitt 8.3.1. Enligt regeringens skrivelse *Framtidens äldreomsorg – en nationell kvalitetsplan* är personer 80 år och äldre de stora vård- och omsorgskonsumenterna.⁸ År 2019 fick 45 procent av samtliga äldre personer från 80 år och uppåt vård inom den kommunala hälso- och sjukvården (se avsnitt 6.7).

Dessutom ökar anhörigas insatser ju äldre en närstående blir. Majoriteten av anhöriga som gav omsorg 2012, 71 procent, gav omsorg till någon som var 65 år eller äldre. Nästan hälften av alla anhöriga som gav omsorg, 48 procent, gav omsorg till en person som var 80 år eller äldre (se avsnitt 7.2.5).

Statistiken över socialtjänstinsatser indikerar att kommunernas stöd till anhöriga, genom exempelvis avlösning, korttidsplats och dagverksamhet, är vanligare bland äldre i åldersgrupperna 85–94 år. Många anhöriga har dessutom, som beskrivs i avsnitt 7.2, gått ned i arbetstid för att ta hand om en äldre närstående och enligt undersökningen om pensionsbeslutet som redogörs för i avsnitt 8.5.3 har 3 procent av de svarande gått i pension för att ta hand om en anhörig.

Ett mer generöst rutavdrag för personer i 75–80-årsåldern skulle således kunna vara till hjälp för den äldre i sin vardag samt även frigöra tid för en anhörig som hjälper sin närstående; tid som skulle kunna användas till exempelvis samvaro med familjen, fritidsaktiviteter och ökat arbetsutbud.

Utredningen anser dock att ett rutavdrag för äldre personer inte bör begränsas till de högre åldrarna. Detta eftersom rutavdraget i sådant fall i betydligt större utsträckning skulle rikta sig till personer med sämre hälsa som samtidigt kommer ha ett ökat behov av hälso- och sjukvård och omsorg, för vilka kommunerna och regionerna ansvarar för att tillgodose.

Vidare gör utredningen bedömningen att även personer som är yngre än exempelvis 80 år (och deras anhöriga) har nytta av de tjänster

⁸ Skr. 2017/18:280 s. 5.

som föreslås och att en högre åldersgräns därmed skulle bli för snäv. Dessutom har personer vid en högre ålder i stor utsträckning slutat förvärvsarbete vilket gör att eventuella positiva effekter på köparens arbetsutbud inte heller uppnås. Fler åldersgränser i skattesystemet bidrar även till att göra skattesystemet mer komplicerat.

Att begränsa rutavdrag för äldre personer till personer som är exempelvis 80 år och äldre är av dessa skäl inte lämpligt och inte i linje med den principiella inriktning som det särskilda rutavdraget för äldre bör ha enligt de överväganden som utredningen gör i kapitel 9.

En annan ålder som kan övervägas som åldersgräns är 68 år. Den skulle i så fall följa den s.k. las-åldern, dvs. den ålder när rätten till anställning upphör, och den åldersgräns som gäller för servicetjänster som kommuner får ge till äldre personer med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, den s.k. befogenhetslagen. Åldersgränsen i befogenhetslagen har motiverats med att personer upp till 68 års ålder i allmänhet inte har svårt att själva utföra de sysslor som omfattas av begreppet servicetjänster (se vidare avsnitt 6.5 om vad som avses med servicetjänster). Att i likhet med befogenhetslagen bestämma en åldersgräns på 68 år skulle dock medföra att eventuella positiva effekter på äldre köparens arbetsutbud inte uppnås i samma utsträckning. Därtill kommer den negativa aspekten av ett mer komplicerat skattesystem som följer av att ha fler åldersgränser att ta hänsyn till.

Utredningen har inte funnit något bärande skäl för att välja 68 år som åldersgräns och därmed frångå den ålder på 65 år som än så länge är tydlig i inkomstskattelagen och socialavgiftslagen för äldre personer.

12.3 Utredningens val av ålder

Utredningens förslag: Personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens utgångspunkt är att allt fler personer, mot bakgrund av höjda åldrar i pensionssystemet och kringliggande trygghets-system, efter hand önskar och behöver arbeta vid allt högre ålder och skjuta upp uttaget av ålderspension. Även om rutavdraget sannolikt inte påverkar de äldres arbetsutbud i stor utsträckning frigör köp av ruttjänster tid och kan således underlätta för den äldre att stanna kvar i arbetslivet och samtidigt orka och ha tid över till annat. Den effekten bedöms dock inte vara så betydande att den motiverar en lägre åldersgräns än den på 65 år vid beskattningsårets ingång, som gäller i andra sammanhang i skattesystemet.

Utredningen anser att det inte heller vore lämpligt att bestämma åldersgränsen för den särskilda ordningen för rutavdrag för äldre personer till exempelvis 80 år. Visserligen kan personer vid den åldern ha ett större behov av hjälp och därmed efterfråga tjänsterna i det särskilda rutavdraget i större utsträckning än yngre, men detta behov är i mångt och mycket kommunernas och regionernas ansvar att tillgodose. Därtill skulle de eventuella positiva effekterna på köparens arbetsutbud inte uppnås och kretsen av personer som skulle ha användning av tjänsterna bli för snäv. Det är därmed svårt att motivera varför en särskild ordning för äldre skulle begränsas till endast de äldsta.

Enligt utredningens mening ska åldersgränsen för rutavdrag för äldre personer bestämmas till den ålder som gäller för andra skattelettnader i inkomstskattelagen och i socialavgiftslagen.

Sammanfattningsvis anser utredningen att personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång ska omfattas av en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer.

Lagförslag och förslagets konsekvenser

Lagförslaget behandlas i kapitel 14 och konsekvenserna av det i kapitel 16.

13 Rutavdrag för anhöriga till äldre

13.1 Inledning

Anhöriga fyller en viktig roll för många äldre som till följd av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning behöver olika former av stöd och omsorg. Av avsnitt 7.2 framgår att 2012 gav cirka 1,3 miljoner personer äldre än 18 år regelbundet omsorg till en närstående. Ungefär 30 procent av de anhöriga som regelbundet gav omsorg till en närstående gjorde det varje dag, 46 procent gav omsorg minst en gång i veckan och 23 procent gjorde det minst en gång i månaden.

Enligt dagens regelverk för rutavdrag kan en enskild köpa rut-tjänster till sina föräldrar.¹ I detta kapitel behandlar utredningen hur och om en vidare krets anhöriga kan ges möjlighet att köpa de rut-tjänster till äldre närstående som omfattas av det särskilda rut-avdraget för äldre personer.

Utredningens överväganden och förslag utgår från två centrala begrepp: *anhörig* och *närstående*.

Med *anhörig* avses den person som ger hjälp och stöd till en annan, äldre person inom familje- eller släktkretsen. En *anhörig* kan t.ex. vara den äldres barn, barnbarn eller syskon.

Med *närstående* avses den äldre person inom familje- eller släktkretsen som tar emot hjälpen och stödet, t.ex. förälder, far- eller morförälder eller syskon. För att markera att det är den äldre personen som är den närstående används ibland uttrycket *äldre närstående*.

¹ 67 kap. 15 § inkomstskattelagen (1999:1229).

13.2 Utredningens övervägande och förslag

13.2.1 En utvidgad anhörigkrets

Utredningens förslag: En vidare krets av anhöriga ska ges rätt till rutavdrag för hushållsarbete som är hänförligt till äldre personers hushåll vid köp av de särskilda ruttjänsterna för äldre. Anhörigkretsen ska följa den krets av närstående som definieras i 2 kap. 22 § inkomstskattelagen och omfattar bl.a. barnbarn och syskon.

Skälen för utredningens förslag

En vidare krets anhöriga ska kunna köpa ruttjänster till äldre närstående

Anhöriga står för en stor och viktig del av omsorgen om äldre personer. Deras insatser har stor betydelse för livskvaliteten hos personerna som de tar hand om och är många gånger avgörande för att den äldre ska kunna bo kvar hemma.

En studie som genomfördes 2013 av anhöriga som omsorgsgivare 45–66 år visar att 13 procent av kvinnorna och 8 procent av männen som hjälpte en närstående minst en gång i månaden hade minskat sin arbetstid, sagt upp sig eller gått i pension tidigare än planerat som en konsekvens av omsorgsansvaret.² Enligt undersökningar om pensionsbeslutet som redogörs för i avsnitt 8.5.3 har 3–6 procent av de svarande gått i pension för att ta hand om en anhörig.

Efter utredningens kontakter med anhörigorganisationer och annan informationsinhämtning är det vidare klarlagt att det inte är endast barn som hjälper äldre personer utan det gör även andra släktingar, grannar och vänner. Utredningen har beaktat detta vid val och utformning av de särskilda ruttjänsterna för äldre som behandlas i kap. 10 och därvid föreslagit ett antal tjänster för äldre personer som anhöriga ofta hjälper sin äldre närstående med.

Den i dag gällande bestämmelsen om rutavdrag för omsorgs- och tillsynstjänster infördes mot bakgrund av att den s.k. anhörigvården under åren före 2007 hade ökat kraftigt, framför allt bland personer

² Szebehely, M., Ulmanen, P., Sand A-B. *Att ge omsorg mitt i livet: hur påverkar det arbete och försörjning?* Arbetsrapport. Stockholm. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet; 2014:1.

med lägre inkomster. Arbetet utfördes främst av kvinnor. Om sådana tjänster i stället kunde köpas av hushållen skulle det, enligt förarbetena, underlätta vardagen för många, särskilt dubbelarbetsande kvinnor. Regeringen ansåg därför att en person inte bara skulle kunna få skattereduktion för städning eller annat arbete som utförs i den egna bostaden utan även för tjänster som utförts hos den enskildes föräldrar.³

Under arbetet med en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer har det blivit tydligt att det är en betydligt större krets av anhöriga än äldres barn som hjälper äldre närstående personer med olika sysslor. Mot den bakgrunden och för att ta vara på de förväntade positiva effekterna av de tjänster som utredningen föreslår, anser utredningen att möjligheten att köpa rutarbete som är hänförligt till den äldre personens hushåll bör utsträckas till fler anhöriga än barn till den äldre.

Invändningar kan givetvis anföras mot en sådan ordning, t.ex. att anhöriga som vill bekosta hushållstjänster åt andra närstående än sina föräldrar har möjlighet att göra detta genom att skattefritt ge de närstående ett belopp i gåva, exempelvis motsvarande kostnaden efter rutavdrag för den aktuella tjänsten. Här bör dock beaktas att det finns äldre personer som inte kan använda möjligheten till rutavdrag eftersom de inte har någon skatt att reducera, även om denna grupp personer inte är särskilt stor. Drygt 20 000 hushåll som består av personer som är 65 år eller äldre har ingen skatt att reducera för köp av ruttjänster. Drygt 40 000 hushåll har mindre än 10 000 kronor i skatt att reducera för köp av ruttjänster (se avsnitt 5.4.7).

Ett argument för att utvidga tillämpningsområdet för rutavdrag för äldre är således att det skulle medföra att äldre personer med låga inkomster och som har låg eller ingen skatt att reducera, ges möjlighet att komma i åtnjutande av de särskilda ruttjänsterna för äldre. Det har också framförts till utredningen att det inte är ovanligt att det är den anhöriga som anlitar och sköter kontakten med utföraren av tjänsten. Detta då utföraren i dessa fall gör det arbete som den anhöriga annars kanske ansett sig behöva göra. Då kan det vara naturligt att den anhöriga också betalar utföraren och medges rutavdrag för tjänsten.

Utredningen bedömer att en utvidgning av det diskuterade slaget kan leda till ett minskat tryck på anhöriga, vilket har störst betydelse

³ Prop. 2006/07:94 s. 43–44.

för kvinnor eftersom de oftare än män påverkas negativt av att hjälpa äldre närstående. Att möjliggöra köp av ruttjänster för även andra anhöriga än barn skulle kunna underlätta och frigöra tid för de som i dag kanske har det svårt att få livspusslet att gå ihop med arbete, familj, fritid och ansvaret för att hjälpa en äldre närstående med olika hushållssysslor och ärenden.

Sammanfattningsvis anser utredningen att den rätt som en enskild har till rutavdrag för arbete som är hänförligt till förälders hushåll ska utvidgas till en vidare krets av anhöriga när det gäller rutavdraget för äldre personer

Begreppet närstående definieras i 2 kap. 22 § inkomstskattelagen

Begreppen anhörig och närstående är i detta sammanhang centrala begrepp. Utredningen har därför övervägt om begreppen bör definieras för det särskilda rutavdraget för äldre personer.

I avsnitt 7.2.1 förklaras hur begreppen ska förstås enligt socialtjänstlagen (2001:453). Med anhörig avses den person som inom familje- eller släktkretsen hjälper en annan person inom familje- eller släktkretsen. Det kan vara den enskildes maka, make, partner eller sambo som personen levt tillsammans med i kortare eller längre tid. En anhörig kan också vara den enskildes förälder, syskon, barn eller särbo. Ibland förekommer det också att grannar och vänner träder in i anhörigas ställe och antar ”funktionen” som anhörig.

Med närstående avses den äldre person som tar emot hjälpen och stödet. Det kan alltså även här röra sig om en förälder, far- och morförälder, barn, annan släkting, maka och make, sambo, särbo, granne och vän.

Begreppet närstående definieras vidare i inkomstskattelagen (1999:1229). Enligt 2 kap. 22 § avses med närstående: make, förälder, mor- och farförälder, avkomling och avkomlings make, syskon, syskons make och avkomling, och dödsbo som den skattskyldige eller någon av de tidigare nämnda personerna är delägare i. Även styvbarn och fosterbarn räknas som avkomlingar. I inkomstskattelagens definition av närstående innefattas däremot inte grannar och vänner.

Av den statistik som utredningen har tagit del av framgår att det huvudsakligen är familjemedlemmar och andra släktingar som hjälper anhöriga. Det finns därför inte anledning att ge begreppet närstående

en vidare innebörd än den som följer av 2 kap. 22 § inkomstskattelagen när det gäller det särskilda rutavdraget för äldre personer.

Utredningen anser således att definitionen av närstående i 2 kap. 22 § inkomstskattelagen ska gälla även för det särskilda rutavdraget för äldre personer. Begreppet anhörig behöver inte definieras särskilt eftersom anhörig ingår i samma familje- eller släktkrets som den närstående.

Det bör noteras att i likhet med vad som gäller för rutavdraget enligt nuvarande regler⁴ ska ruttjänster för äldre inte få utföras av en närstående eller av ett företag i vilket sökanden eller närstående till denne, direkt eller indirekt, genom en ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande (se vidare prop. 2006/07:94 s. 48).

Lagförslag och förslagets konsekvenser

Lagförslaget behandlas i kapitel 14 och konsekvenserna av det i kapitel 16.

13.2.2 Uppgifter som ska lämnas vid begäran om utbetalning från Skatteverket

Utredningens förslag: När anhörig köper rutarbete till förälder eller annan äldre närstående ska utförarens begäran om utbetalning innehålla uppgifter om närståendes namn och personnummer, adress till närståendes bostad där arbetet utförts samt släktskap mellan anhörig och närstående.

Skälen för utredningens förslag

För att en begäran om ersättning för utfört hushållsarbete ska kunna läggas till grund för ett beslut om rutavdrag ska den lämnas elektroniskt och vara undertecknad av utföraren eller dennes ombud eller annan behörig företrädare för utföraren. Den som vill ha utbetalning ska lämna uppgifter om

⁴ 67 kap. 15 § inkomstskattelagen (1999:1229).

- namn, adress och, om sådant nummer finns, organisationsnummer, personnummer, samordningsnummer eller motsvarande registreringsnummer för utföraren
- personnummer eller samordningsnummer i de fall sådant nummer finns för köparen
- debiterad ersättning för rot- och rutarbete, debiterad ersättning för material och debiterad ersättning för annat än rot- och rutarbete och material, betalt belopp för rot- och rutarbete och den dag som betalningen för rot- och rutarbetet kommit utföraren tillhanda
- vad rot- och rutarbetet avsett och antalet arbetade timmar det belopp som utföraren begär som utbetalning från Skatteverket.⁵

För att motverka missbruk av den utvidgade möjligheten för andra anhöriga än barn att kunna köpa tjänster till äldre med rutavdrag och för att ge Skatteverket ett kontrollunderlag anser utredningen att en begäran om ersättning för de särskilda ruttjänsterna för äldre även ska innehålla uppgifter om:

- vem som har tagit emot tjänsten, dvs. namn och personnummer på den äldre närstående personen,
- var tjänsten utförts, dvs. adressen till den närståendes bostad där tjänsten utförts, samt
- vilken relation den anhörige har till den äldre närstående personen. Det sistnämnda skulle exempelvis kunna göras genom kryssrutor: barn, barnbarn, syskon etc.

Det finns enligt nuvarande bestämmelser inte något krav på att utförare ska ange några särskilda uppgifter i det fall där barn köpt rutarbete som utförts i förälders hushåll.

Enligt utredningens mening bör de föreslagna kraven gälla generellt och inte endast vid begäran om ersättning för utförda rutarbeten som ingår i det särskilda rutavdraget för äldre. Det innebär att utföraren, när arbetet utförts hos någon annan än den som har rätt till rutavdraget, i samtliga fall ska ange vem som tagit emot utfört rutarbete, var arbetet utförts och vilken relation den anhörige

⁵ 9 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

har till den äldre personen. Det ger en generell möjlighet att föra statistik och utvärdera anhörigas köp av ruttjänster till närstående som i dag saknas.

Lagförslag och förslagets konsekvenser

Lagförslaget behandlas i kapitel 14 och konsekvenserna av det i kapitel 16.

14 Lagtekniska frågor och ikraftträdande

14.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktivet ta fram ett lagförslag om en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. I kapitel 10 föreslår utredningen fem tjänster som anses lämpliga att föra in i en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. I kapitel 11 föreslår utredningen att personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång ska omfattas av den särskilda ordningen. I kapitel 13 föreslår utredningen att en utvidgad krets av anhöriga till äldre personer ska ges möjlighet att köpa tjänster som ingår i den särskilda ordningen till äldre personer.

I detta kapitel lämnar utredningen förslag om hur den särskilda ordning för rutavdrag för äldre personer lagtekniskt ska utformas och förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

14.2 Hur ska det särskilda rutavdraget för äldre personer lagtekniskt utformas?

Utredningens förslag: Bestämmelserna om rutavdrag för äldre personer ska inordnas tillsammans med andra bestämmelser om skattereduktion för hushållsarbete i 67 kap. inkomstskattelagen.

Följdändringar som utredningens förslag innebär ska placeras i lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete och skatteförfarandelagen.

Skälen för utredningens förslag

En särskild lag eller infogas i rutavdragssystemet?

När bestämmelserna om skattereduktion för hushållsarbete infördes 2007 samlades de i en särskild lag. År 2009 fördes bestämmelserna om skattereduktion för hushållsarbete in i ett nytt kapitel, 67 kap., i inkomstskattelagen (1999:1229).

Bestämmelser om förfarandet kring skattereduktion för hushållsarbete samlades däremot i en särskild lag, lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, eftersom sådana förfarandebestämmelser var främmande för inkomstskattelagen och andra då gällande lagar som reglerade förfarandet på beskattningens område.

Enligt utredningsdirektivet ska utredningen föreslå en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. Enligt utredningen ska denna ordning bestå av ett antal ytterligare ruttjänster för de som är 65 år vid beskattningsårets ingång. Denna utvidgning av rutavdraget för äldre placeras enligt utredningens mening lämpligast tillsammans med andra bestämmelser om skattereduktion för hushållsarbete i en separat paragraf i 67 kap. inkomstskattelagen och inte i en särskild lag. Det gäller också förslaget om en vidgad anhörigkrets för rutavdraget för äldre.

Vidare anser utredningen att de följdändringar som utredningens förslag innebär placeras i lagar där förfarandet för rutavdraget redan regleras, dvs. i lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete och skatteförfarandelagen.

Utformningen av förslagen på ruttjänster för äldre

En uppenbar svårighet med den typ av lagstiftning som utredningens arbete innebär är att klart och tydligt avgränsa tillämpningsområdet. I samband med införandet av rutavdragssystemet 2007 erinrade Lagrådet om att tillämpande myndighet i enlighet med legalitetsprincipen har att utgå från lagens ordalydelse. Endast om denna ger anledning till tvekan kan enligt Lagrådet ledning sökas i förarbetena. Lagstiftning genom motiv ska således undvikas. De tjänster som ska omfattas av lagen måste framgå av lagtexten. På samma sätt måste, om man önskar utesluta vissa arbeten som omfattas av de i lagen använda begreppen, undantagen framgå av lagtexten. Det räcker således inte med att det i motiven uttalas en uppfattning om vilka arbeten som ska respektive inte ska omfattas, om detta inte har uttryckligt stöd i lagtexten.

Det är emellertid ganska problematiskt att i detalj försöka ange vilka arbeten som ska omfattas av ruttjänsterna för äldre personer. Utredningen har därför övervägt att utforma utvidgningen av rutavdraget för äldre i mer generella termer utan att beskriva några specifika tjänster och, vad gäller begränsningen, ytterst förlita sig på det maximum av rutavdraget på 50 000 kronor per år som i dag gäller eller, 75 000 kronor, enligt det förslag som regeringen remitterat till Lagrådet den 13 augusti 2020.

En sådan ordning skulle dock kräva att tjänster som inte omfattas av rutavdrag specificeras i lagtexten i stället för tjänster som omfattas och är mindre lämplig. Utredningen föreslår således att bestämmelserna om rutavdrag för äldre personer ska placeras tillsammans med gällande bestämmelser om rutavdrag i 67 kap. inkomstskattelagen och att utformningen av förslagen ska ligga i linje med gällande lagtext om rutavdrag, dvs. det ska gå att utläsa av lagtexten vilka tjänster som omfattas av rutavdrag för äldre personer.

Den lagtekniska lösningen

De materiella reglerna för rut- och rotavdragen finns i 67 kap. 11–19 §§ IL.

Den särskilda ordningen för rutavdrag för äldre ska enligt utredningens förslag omfatta fem tjänster. Lagtekniskt bör dessa tjänster infogas i en numrerad lista i en ny paragraf i 67 kap. inkomstskattelagen. För att omfattas av den särskilda ordningen ska den enskilde

ha fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. Åldersgränsen ska framgå av lagtexten.

Personkretsen som kan köpa tjänster till äldre inom ramen för den nya ordningen ska enligt utredningens förslag utökas, dvs. även andra anhöriga än barn ska ges rätt att köpa ruttjänster till äldre närstående. Lagtekniskt bör förslaget genomföras genom en ändring i paragrafen 67 kap. 15 § inkomstskattelagen. Med närstående i detta sammanhang avses detsamma som i 2 kap. 22 § inkomstskattelagen. Det innebär att den bestämmelsen utan några ändringar kommer att gälla också ifråga om det särskilda rutavdraget för äldre personer.

I och med att personkretsen för att köpa ruttjänster till äldre personer utökas anser utredningen att det i 9 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete ska föras in krav på att utföraren ska ange uppgifter om den äldre personen, dvs. namn och personnummer för mottagaren av tjänsten, adress till bostaden där arbetet utförts samt släktskap mellan anhörig och den äldre närstående.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändrade beteckningar på 67 kap. 13 a, 13 b och 13 c §§ och en ändring i 15 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Förslaget föranleder vidare ändringar i 7, 9 och 19 §§ lagen (2009:194) om förfarande vid skattereduktion för hushållsarbete samt 11 kap. 14 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Ändringarna i dessa författningar utgår från den lydelse som föreslås i regeringens lagrådsremiss *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdrag* beslutad den 13 augusti 2020.

Förslaget föranleder också en ny paragraf i 67 kap. inkomstskattelagen, 13 a §.

14.3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas på hushållsarbete som har utförts och betalats efter den 31 december 2021. Motsvarande ska gälla för förmån av hushållsarbete och sådant arbete som har redovisats i en förenklad arbetsgivardeklaration.

Den nya bestämmelsen i 9 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete om vilka uppgifter som ska lämnas i en begäran om utbetalning tillämpas första gången på begäran om utbetalning som avser arbete som har betalats av köparen efter den 31 december 2021.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen anser att ändringarna i inkomstskattelagen (1999:1229) ska träda i kraft den 1 januari 2022. Hänsyn har då tagits till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och beredningsarbete inom Regeringskansliet samt för riksdagsbehandling. Det föreslagna ikraftträdandet bör också ge Skatteverket den tid myndigheten behöver för att anpassa system och rutiner till de nya bestämmelserna samt för att ta fram information till köpare och utförare om förändringarna av rutavdraget. Den valda tidpunkten bör också vara lämplig för utförare och ge dem den tid de kan behöva för att göra anpassningar.

Med ett ikraftträdande den 1 januari 2022 kommer de nya bestämmelserna tillämpas på arbete som har utförts och betalats efter den 31 december 2021, förmån av arbete som har tillhandahållits efter den 31 december 2021 samt arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och för vilket ersättning har betalats ut och redovisats i en förenklad arbetsgivardeklaration efter detta datum.

Ändringarna i 7, 17 och 19 §§ lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete om utbetalningens storlek, den preliminära skattereduktionens storlek och meddelanden som lämnas till köparen ska tillämpas första gången för beskattningsår som börjar efter den 31 december 2021. Ändringen av vilka uppgifter som enligt 9 § ska lämnas i en begäran om utbetalning ska tillämpas första gången på begäran om utbetalning som avser arbete som har betalats av köparen efter den 31 december 2021.

För de skattskyldiga som har fått hushållsarbete i form av skattepliktig förmån ska ändringen i 11 kap. 14 § skatteförfarandelagen

(2011:1244) tillämpas på förmån som kommit den skattskyldige till del efter den 31 december 2021.

Utredningen anser att det inte finns behov av ytterligare övergångsbestämmelser.

15 Behovet och lämpligheten av ett särskilt rutavdrag för äldre

15.1 Inledning

Utredningen har enligt direktivet i uppdrag att analysera behovet och lämpligheten av en särskild utvidgning av rutavdraget för äldre personer. Oavsett vad utredningen kommer fram till vad gäller behovet och lämpligheten av en sådan ordning, ska ett lagförslag om en särskild ordning för rutavdrag för äldre lämnas.

I enlighet med direktivet har utredningen tagit fram ett förslag om ett utvidgat rutavdrag för äldre. Förslaget innebär att det ska införas fem ytterligare tjänster för personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år. Därtill föreslår utredningen att hushållsarbete som ger rätt till rutavdrag kan vara hänförligt till även andra närstående personers hushåll än föräldrars, såvitt avser de föreslagna tjänsterna för äldre

I detta avsnitt analyserar utredningen om det finns behov av den föreslagna ordningen och om det skulle vara lämpligt att införa den.

Det ska inledningsvis konstateras att den föreslagna utvidgningen är den som utredningen bedömer bäst svarar upp mot äldre personers efterfrågan på ytterligare ruttjänster och som är lämpligast att införa utifrån utredningens principiella överväganden.

En annan sak som inledningsvis bör tas upp är att synen på rutavdragssystemet, och särskilt ett rutavdrag för äldre, påverkas starkt av politiska värderingar. Utredningen försöker undvika att ta ställning till mer värderingsmässiga frågor men ofrånkomligen finns det vissa frågor som tangerar politiska värderingar, som t.ex. frågan om ökad valfrihet.

Den föreslagna ordningen har såväl fördelar som nackdelar utifrån olika aspekter. Den bedömning av behov och lämplighet som

utredningen gör i detta avsnitt blir en sammanvägning av dessa konsekvenser.

15.2 Utredningens bedömning av behov och lämplighet

Utredningens bedömning: Den analys som utredningen har gjort visar att det inte finns något uttalat behov av en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer.

Det finns vidare brister i samordning mellan en sådan ordning och kommunernas ansvar för äldre. De sakliga skälen för att skattemässigt göra åtskillnad mellan äldre och yngre personer i fråga om de föreslagna tjänsterna är dessutom svaga, vilket gör att den föreslagna utvidgningen av rutavdraget kan ifrågasättas från likabehandlingssynpunkt. Sammantaget anser utredningen att det inte vore lämpligt att införa ett särskilt rutavdrag för äldre personer.

Det finns en viss efterfrågan på tjänsterna som utredningen föreslår att rutavdraget ska utvidgas med. Det kan därför finnas anledning att i ett eventuellt lagstiftningsärende överväga om inte utvidgningen borde införas för samtliga enskilda som uppfyller villkoren för rutavdrag enligt gällande bestämmelser.

Skälen för utredningens bedömning

Finns det en efterfrågan på ett särskilt rutavdrag för äldre?

Efter att ha inhämtat synpunkter från berörda myndigheter, pensions- och anhörigorganisationer och andra intresseorganisationer står det för utredningen klart att det inte finns ett uttalat önskemål om att införa en särskild ordning för rutavdrag för äldre. De önskemål om förändringar som framkommit handlar snarare om justeringar av nuvarande ruttjänster och om nya ruttjänster än om ett rutavdrag specifikt för äldre personer.

Samtidigt kan äldre personer förväntas efterfråga hushållsnära tjänster i större utsträckning än yngre då funktionsförmågan försämras med stigande ålder. Av statistiken framgår också att det är

vanligare bland äldre personer än bland yngre att göra rutavdrag. Eftersom vissa äldre kan ha svårt att genomföra vissa sysslor i hemmet på egen hand skulle det kunna vara motiverat att inkludera fler tjänster anpassade för äldre personer i rutavdraget.

De tjänster som utredningen föreslår ska ingå i en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer har tagits fram utifrån detta perspektiv och tjänsterna förväntas även efterfrågas av äldre, men inte i någon större omfattning om man jämför med de tjänster som i dag ger rätt till rutavdrag. Den enkla förklaringen är att det inte finns så många ytterligare arbeten som utförs i hemmet och som är lämpliga att föra in i rutavdragssystemet utöver de som redan ingår och de som regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*.

Ambitionen med att välja ut tjänster just för äldre personer kan vidare ställas mot vissa negativa konsekvenser av att peka ut en grupp personer i ett system som rutavdragssystemet, som i övrigt bygger på att enskilda gör sina egna bedömningar av varför det finns anledning att köpa en viss tjänst i hemmet. Det kan nämligen uppfattas som att personer vid en viss ålder särbehandlas och exkluderas i förhållande till övriga i samhället i stället för att behandlas som jämlikar och inkluderas.

Om äldre personers behov

Nuvarande rutavdrag omfattar flera, för att inte säga majoriteten, av de arbetsuppgifter som utförs i ett hushåll och som kan anses vara lämpliga att inkludera i rutavdraget. Utredningen har undersökt om det finns ytterligare hushållstjänster som efterfrågas av äldre personer men som inte omfattas av nuvarande rutavdrag. Vilka urvalskriterier som utredningen använts sig av vid valet av tjänster redovisas framför allt i kapitel 9 och 10.

De av utredningen föreslagna tjänsterna bedöms vara efterfrågade och kan därför i någon mån anses svara mot ett behov hos äldre personer, i den meningen att det med stor sannolikt finns enskilda som är beredda att med rutavdrag betala för att få tjänsten utförd. Det handlar dock om ett behov på marginalen i relation till den sammanlagda omfattningen av tjänster som utförs antingen inom hemtjänstverksamheten eller med nuvarande rutavdrag.

Anhöriga

Många initiativ har tagits för att uppmärksamma och bistå anhöriga i deras insatser med att hjälpa en äldre närstående person. Många anhöriga till äldre vittnar trots det om att de tar stort ansvar och lägger ned mycket tid på att vårda äldres hem och hålla dem sällskap. Ofta är den anhöriga en kvinna, som kan behöva gå ner i arbetstid för att hinna och ha ork att hjälpa den äldre.

Utredningens förslag riktar sig till anhöriga till äldre på två sätt. Dels genom att i rutavdraget inkludera tjänster som anhöriga ofta utför, dels genom att vidga den krets av anhöriga som kan få rutavdrag när arbetet är hänförligt till en äldre närståendes hushåll. Genom förslagen ges anhöriga möjlighet att köpa ruttjänster till närstående, vilket kan ge dem avlastning i vardagen.

Enligt information som framförts till utredningen förefaller den allmänna kännedomen vara låg bland anhöriga om att man redan i dag kan få rutavdrag för tjänster som utförs i en förälders hushåll.

Effekterna av förslagen kan sammanfattningsvis antas blir begränsade men ändå svagt positiva för anhöriga.

Ekonomiska aspekter

Förslagen innebär en relativt liten utvidgning av nuvarande rutavdrag och tjänsterna kan endast köpas av personer som är 65 år eller äldre vid årets ingång eller av deras anhöriga.

Vad gäller effekter på sysselsättningen förväntas förslagen medföra begränsade sysselsättningseffekter i de berörda branscherna. Eftersom viss ökning av sysselsättningen förväntas bland personer med relativt svag anknytning till arbetsmarknaden, bedöms den sammantagna effekten av förslagen på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet på lång sikt vara positiv, om än mycket liten.

Förslagen bedöms även frigöra tid för anhöriga till äldre samt bidra till att de anhöriga avlastas i vardagen, vilket i sin tur förväntas leda till positiva effekter på anhörigas arbetsutbud. Främst med anledning av förslagets ringa omfattning förväntas även dessa effekter vara små. Det kan heller inte uteslutas att ett utvidgat rutavdrag för dem som är 65 år eller äldre vid årets ingång kan bidra till att personer som annars skulle sluta arbeta stannar kvar något längre på arbetsmarknaden. Det finns dock inget underlag för att beräkna en

sådan positiv effekt och om den finns är den sannolikt mycket begränsad.

Vidare bedöms utvidgningen av rutavdraget för äldre personer kunna öka deras välmående och minska risken för fall, vilket är positivt både ur individens och samhällets perspektiv.

I och med att förslagen förändrar relativpriset mellan varor och tjänster samt till viss del subventionerar tjänster som redan köps på en privat marknad leder förslagen till ökad snedvridning och till dödviktstkostnader. Dödviktstkostnaderna bedöms dock vara små i förhållande till den ökade efterfrågan som förslagen förväntas medföra.

Sammanfattningsvis kan förslagen ge svaga positiva effekter men sannolikt kommer effekterna på tillväxt eller sysselsättning i ekonomin i sin helhet inte att vara mätbara.

Förhållandet till kommunala tjänster

I dag ges rutavdrag för samma slag av tjänster som kommunerna är skyldiga att enligt socialtjänstlagen (2001:453) tillhandahålla äldre genom insatser, stöd eller hjälp. Dessutom tillhandahåller vissa kommuner servicetjänster åt äldre enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen, som kan likna sådant arbete som kan köpas som rutarbete. Kommunernas insatser, liksom servicetjänsterna, är i huvudsak skattefinansierade.

Dessa system är i dag inte samordnade på annat sätt än att rutavdragssystemet inte omfattar arbeten för vilka ekonomiskt stöd lämnats från staten, en kommun eller en region, dvs. arbeten som helt eller delvis finansieras med offentliga medel. Utredningen har under arbetets gång fått intrycket av att rutavdraget och aktörer som utför rutarbeten snarare uppfattas som konkurrerande till den kommunala hemtjänstverksamheten i stället för kompletterande. Under arbetet har det också framkommit att det finns stora skillnader mellan hur kommunerna valt att organisera och utföra hemtjänstverksamheten liksom servicetjänsterna enligt befogenhetslagen. Blandningen av olika aktörer, tjänster som de tillhandahåller och villkoren för dessa ger, enligt utredningens uppfattning, en otydlighet vad gäller roller och ansvar för äldre personers situation. Från ett lagstiftningsperspektiv är det klart att möjligheten att kunna köpa tjänster som ger rätt till rutavdrag inte ska påverka kommunernas

skyldigheter att tillgodose äldre personers behov, men i praktiken uppfattas det som otydligt var gränserna för den enskilde respektive kommunens ansvar går. Frågan om en tjänst bör köpas med rutavdrag eller om den ska tillhandahållas av kommunen blir för den enskilde inte enkel att besvara.

Hur omfattande en insats mer exakt ska vara enligt socialtjänstlagen går dessutom nästan alltid att diskutera eller ifrågasätta. Detsamma gäller om kommunens bedömning av omfattningen har påverkats av att ytterligare tjänster av samma slag kan köpas med rutavdrag eller inte. Omvänt kan äldre personer välja ruttjänster i stället för den kommunala hemtjänsten även i situationer där den äldre skulle kunna ha rätt till hjälp från kommunen.

Ett rutavdrag för äldre innebär att samma slag av tjänster blir subventionerade av det allmänna på olika sätt men med samma syfte; att tillgodose äldre personers efterfrågan på hjälp med hushållsarbete. Ett särskilt rutavdrag för äldre skapar därmed en förväntan och en bild av en statlig satsning på äldre personer, som står i kontrast till den kommunala verksamheten, där redan budskapet om ett särskilt rutavdrag för äldre spär på nuvarande oklarheter kring ansvar och roller. Denna effekt bedöms uppstå även om det i lagstiftningsärendet uttalas att den särskilda ordningen för rutavdrag för äldre inte ska påverka kommunernas skyldigheter enligt bl.a. socialtjänstlagen och att de tjänster som utredningen föreslår i betänkandet endast till viss del överlappar hjälp och insatser som kommunerna ansvarar för. Denna bedömning grundar sig bl.a. på att kännedomen bland allmänheten om vilka tjänster som ingår i rutavdraget är låg och att det kan antas att den så kommer att förbli.

Sammanfattningsvis skulle, enligt utredningens bedömning, ett rutavdrag som är särskilt riktat till äldre personer kunna göra det ännu otydligare var gränserna för den enskildes respektive kommunens ansvar går. En konsekvens som i slutändan riskerar att drabba de äldre.

Förhållandet till skattesystemet

Åldersgränser är i sig relativt enkla för företag, enskilda och myndigheter att tillämpa och utredningens förslag ansluter till en åldersgräns som används i skattesystemet i andra sammanhang.

Den särbehandling av skattskyldiga, som förslaget om en åldersgräns för rutavdrag för vissa tjänster innebär, grundar sig bl.a. på tanken att personer från 65 års ålder har en annan efterfrågan av tjänsterna än yngre. Det finns emellertid inte något empiriskt stöd eller annat underlag som visar att det förhåller sig på det sättet. De motiv som enligt utredningen bör vara vägledande för ett utvidgat rutavdrag för äldre kan naturligtvis åberopas för särbehandlingen av personer över 65 år men är även giltiga i fråga om personer i andra åldrar. Argumenten för att ha en särskild ordning för rutavdraget för personer 65 år och äldre är således svaga. Det kan därmed ifrågasättas om det finns sakliga skäl för en särbehandling av personer som fyllt 65 år vid årets ingång. Den föreslagna ordningen för ett särskilt rutavdrag för äldre kan därför anses vara olämplig utifrån principer om likabehandling och de skattepolitiska riktlinjerna.

Utredningen har tidigare noterat att den allmänna kännedomen förefaller vara låg om vilka tjänster som man kan få rutavdrag för i dag. De tjänster som utredningen föreslår ska ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre kan därför antas vara svåra att effektivt informera om. Vidare kan antas att det bland användarna kommer att vara problematiskt att hålla isär ruttjänster för äldre från de ruttjänster som alla kan köpa. Därmed kan man förutse praktiska tillämpningsproblem både när det gäller vem som har rätt till rutavdrag och när det gäller gränsdragningen mot tjänster som inte ger rutavdrag.

Det är inte heller enkelt att förklara – och därmed legitimera – varför det utvidgade rutavdraget för äldre inte ska gälla för andra. En särskild ordning för rutavdrag för äldre riskerar därmed att leda till krav på att tjänsterna blir tillgängliga för samtliga och inte bara för äldre.

Det ligger i sakens natur att riktade skattelättnader för vissa slag av tjänster medför gränsdragningsproblem. Det gäller också rutavdraget. Det finns långa listor på Skatteverkets hemsida över vilka arbeten som omfattas av rutavdraget och vilka som inte gör det. De tjänster som utredningen föreslår ska ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre utgör därvidlag inget undantag. Utredningen bedömer dock att de gränsdragningsproblem som hänger samman med i betänkandet föreslagna tjänster inte nämnvärt avviker från övriga tjänster i rutavdraget.

Sammanfattande bedömning

Det finns en viss efterfrågan på de tjänster som utredningen föreslår ska ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre. De ekonomiska effekterna av utredningens förslag bedöms vara begränsade men är antagligen svagt positiva.

Det finns dock inga tydliga indikationer på att de tjänster som utredningen föreslår ska ingå i ett rutavdrag för äldre inte också efterfrågas av de som inte är 65 år eller äldre vid årets ingång. Förslaget innebär att en grupp personer skattemässigt särbehandlas i förhållande till övriga med svaga sakliga argument, vilket bedöms vara olämpligt utifrån principer om likabehandling och de skattepolitiska riktlinjerna.

Att ha ett särskilt rutavdrag för äldre samtidigt som kommunerna har stort utrymme att bestämma hur hemtjänstverksamheten ska organiseras och utföras, vilka insatser som tillhandahållas äldre och under vilka villkor ger en ökad otydlighet om vem som har ansvar för den äldres situation.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte vore lämpligt att införa en särskild ordning för rutavdrag för äldre. Det har inte heller kommit fram att det finns något uttalat behov av en sådan ordning.

Det finns dock en viss efterfrågan på den utvidgning av rutavdraget som föreslås och det kan därför finnas anledning att i ett eventuellt lagstiftningsärende överväga om inte utvidgningen borde införas för samtliga enskilda som uppfyller villkoren för rutavdrag enligt gällande bestämmelser. Det har dock inte ingått i utredningens uppdrag att ta fram ett förslag på ett nytt rutavdrag för samtliga skattskyldiga. Därmed har inte någon analys av konsekvenserna av ett sådant förslag gjorts.

16 Konsekvensbedömning

16.1 Inledning

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. I utredningens direktiv anges att utredaren särskilt ska belysa förslagets potential att möjliggöra fler arbetstillfällen för personer med svagare anknytning till arbetsmarknaden och därmed bidra till ökad sysselsättning samt förslagets potential att öka köparnas arbetsutbud. Utredaren ska föreslå finansiering av förslagen enligt gällande finansieringsprinciper. Av direktiven framgår även att de administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket, andra myndigheter, kommuner, landsting (numera region) och företag ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

Gällande hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande hänvisas till kapitel 14. Utredningen föreslår att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2022. Vissa informationsinsatser behövs, vilket redogörs för i avsnitt 16.12 nedan.

Förslagen omfattar personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång, dvs. det gäller från och med det år den äldre fyller 66 år. Den övervägande delen av den åldersindelade statistiken som används för att beräkna effekter i detta kapitel utgår från personer 65 år och äldre. Denna avvikelse från förslaget bedöms dock få endast marginell betydelse för resultaten.

16.2 Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring

Utredningens förslag om ett särskilt rutavdrag för äldre utgår från de principiella överväganden som redogörs för i kapitel 9. I kapitel 10 föreslås att det särskilda rutavdraget för äldre ska utökas med fem olika tjänster; sällskap, matlagning och bakning, enklare tillsyn av bostaden vid hemmavaro, trädgårdsskötsel samt rastning och passning av sällskapsdjur. I kapitel 13 föreslår utredningen en utvidgning av kretsen anhöriga som har rätt till rutavdrag när det gäller tjänsterna för äldre samt utökad uppgiftslämning vid begäran om ersättning för sådant arbete.

Utredningens förslag om utvidgningar av rutavdraget för äldre personer syftar till att tillgodose en efterfrågan på ruttjänster bland äldre personer som, med något undantag, inte förväntas finnas i samma utsträckning bland yngre personer. Förslagen är vidare utformade så att de ska underlätta vardagen för äldre personer och deras anhöriga samt ha en positiv effekt på deras arbetsutbud, i den mån de fortfarande förvärvsarbetar. Andra aspekter som utredningen har beaktat i utformningen av förslagen för äldre personer är att tjänsterna ska bidra till ökat välmående bland äldre, bl.a. genom minskad ensamhet och minskad risk för fall och andra olyckor.

En viktig utgångspunkt i arbetet med att ta fram förslag på särskilda tjänster för äldre personer har varit att de inte ska kräva några särskilda kvalifikationer, dvs. de ska kunna utföras av personer med kort utbildning. På så sätt ska förslagen möjliggöra att fler arbetstillfällen tillkommer för personer med svag anknytning till arbetsmarknaden och därmed bidra till ökad sysselsättning.

En alternativ lösning skulle vara att genomföra förslaget utan åldersgräns. Det har dock inte ingått i utredningens uppdrag att ta fram ett förslag på ett nytt, utvidgat rutavdrag för samtliga skattskyldiga. Därmed har inte någon analys av konsekvenserna av ett sådant förslag gjorts.

Ett ytterligare alternativ skulle vara att inte genomföra förslaget. I kapitel 15 görs en sammanvägd bedömning av behov och lämplighet av förslaget utifrån de konsekvenser som redovisas i detta avsnitt.

16.3 Offentligfinansiella effekter

I detta avsnitt beräknas de offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag. För förslag vars offentligfinansiella effekt bedöms överstiga 5 miljoner kronor görs en beräkning av den offentligfinansiella effekten vid ett ikraftträdande den 1 januari 2022. I annat fall antas att effekten är försumbar. Beräkningarna är statiska, vilket betyder att inga förändringar i efterfrågan eller utbudet av tjänsten till följd av förslagen beaktas i beräkningen. Det bör noteras att bedömningarna och beräkningarna är behäftade med stor osäkerhet, främst då det saknas underlag för att bedöma den nuvarande omfattningen av marknaden för de tjänster som föreslås ingå i ett rutavdrag för äldre.

Utredningen presenterar även beräkningar av en mer långsiktig offentligfinansiell kostnad, vilken är en bedömning av kostnaden när marknaden har anpassats till det nya lägre priset. Även dessa beräkningar är behäftade med stor osäkerhet och den faktiska kostnaden kan på lång sikt komma att avvika från beräkningarna i betydande grad. För att illustrera detta presenteras även alternativa beräkningar baserade på andra antaganden. Samtliga beräkningar bör ses som utredningens bästa bedömning, givet tillgänglig information och kunskap.

Beräkningar som beaktar offentligfinansiella effekter av eventuella öknings av sysselsättningen och antalet arbetade timmar i ekonomin i sin helhet presenteras inte. Detta mot bakgrund av den mycket stora osäkerhet som råder kring denna typ av beräkningar. Det kan emellertid noteras att i den mån sådana effekter förekommer blir den offentligfinansiella kostnaden på lång sikt lägre än de beräkningar som presenteras här.

Utredningen beräknar att förslaget om ett särskilt rutavdrag för äldre har en offentligfinansiell effekt om totalt 86 miljoner kronor vid ett införande 1 januari 2022. På längre sikt, då efterfrågan och utbud anpassats till det nya lägre priset på tjänsterna, bedöms kostnaden uppgå till 272 miljoner kronor.

Nedan redogör utredningen närmare för beräkningen och kostnaden för respektive förslag. Först presenteras de kortsiktiga offentligfinansiella effekterna och därefter de mer långsiktiga offentligfinansiella effekterna.

16.3.1 Kortsiktig offentligfinansiell effekt

Sällskap

Utredningen föreslår att en sällskapstjänst ska ingå i den särskilda ordningen för rutavdrag för äldre personer. Exempel på arbeten som ska omfattas av rutavdrag är sällskap i bostaden i vid bemärkelse, eller i samband med rekreation, nöjesarrangemang eller liknande aktiviteter utanför bostaden.

Vad utredningen funnit finns det i dagsläget inte någon större privat marknad för den typ av tjänst som föreslås. Sällskapstjänsten kan i viss mån sägas vara i linje med den nuvarande omsorgstjänsten. Den nuvarande omsorgstjänsten inom rutavdraget omfattar personlig omsorg som en fysisk person behöver och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden.¹ Det kan röra sig om hjälp med den personliga hygien, på- och avklädning och liknande omsorg. Även omsorg vid utevistelse vid promenader och enklare ärenden som besök på vårdcentral, bank eller butik ger rätt till rutavdrag. Omsorgstjänsten utgör sammantaget en relativt liten del av rutavdraget. Enligt statistik från Skatteverket omfattade samtliga ruttjänster för personer 65 år och äldre knappt 6,86 miljoner timmar 2018. Omkring 1,1 procent av dem, eller cirka 78 000 timmar, utgjordes av arbeten utförda inom kategorin ”annan omsorg” (se avsnitt 4.2.5). Detta indikerar att omfattningen på denna typ av tjänster i dag generellt sett är liten.

I den mån de föreslagna tjänsterna förekommer i dag torde det främst vara som insatser via hemtjänsten. Av samtliga personer 65 år och äldre hade drygt 8 procent någon hemtjänstinsats 2019 och cirka 1,4 procent av samma åldersgrupp hade insatsen ledsagning (se avsnitt 6.8.2. och figur 6.1). I den mån det finns en efterfrågan på liknande tjänster bland äldre personer som inte har biståndsbedömda insatser eller bland personer som har biståndsbedömda insatser, men som skulle vilja ha mer sällskap, är det sannolikt till stor del anhöriga som tillhandahåller tjänsten (se avsnitt 7.2.6). Även organisationer inom civilsamhället bidrar med olika verksamheter som t.ex. väntjänst där volontärer besöker äldre personer eller där kommunen erbjuder sig att betala kostnaden för en medföljande vän till exempelvis träning, fotbollsmatcher eller bio (se avsnitt 7.3.2).

¹ Skatteverket, Rättslig vägledning 2020, *Vad räknas som rutarbete?*

Som framkommit i kontakt med företag i rutbranschen är sällskap i hemmet, t.ex. för samtal eller fika, efterfrågat av äldre personer och kan då förekomma i samband med andra tjänster, såsom städning. Vad utredningen erfar särdebiteras vanligtvis inte det sällskapet utan ingår i den tid utföraren är i hemmet. En bestämmelse om att sällskap i bostaden ger rutavdrag för äldre kommer i dessa fall att klargöra vilket arbete som omfattas av rutavdraget, men kommer sannolikt inte att betyda en ökning av den offentligfinansiella kostnaden.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att den offentligfinansiella kostnaden för den föreslagna sällskapstjänsten kommer att uppgå till mindre än 5 miljoner kronor vid ett införande 1 januari 2022.

Matlagning och bakning

Utredningen föreslår att matlagning och bakning som avser hushållets måltider och behov ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre.

Av Skatteverkets Rättslig vägledning för 2020 framgår att rutavdrag ges för matlagning inom ramen för omsorgstjänsten.² Såvitt utredningen känner till finns det också företag som är specialiserade mot ruttjänster som erbjuder matlagning. Någon uppgift om hur många som använder den tjänsten i dag eller hur många som köper en liknande tjänst på den privata marknaden utan att göra rutavdrag har emellertid inte utredningen, men bedömningen är att det i dagsläget rör sig om få äldre personer eller anhöriga.

Vidare uppgick antalet utförda ruttimmar inom omsorgstjänsten 2018 till 78 000 för personer 65 år och äldre jämfört med knappt 6,86 miljoner timmar för samtliga tjänster som personer inom samma åldersgrupp köpt (se avsnitt 4.2.5). Detta indikerar att omfattningen på denna typ av tjänster i dag generellt sett är liten.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att den offentligfinansiella kostnaden för införandeåret uppgår till mindre än 5 miljoner kronor.

² Skatteverket, Rättslig vägledning 2020, *Vad räknas som rutarbete?*

Enklare tillsyn av bostaden

Regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget* att en tjänst som avser enklare tillsyn av bostaden ska omfattas av rutavdraget. En tjänst i form av tillsyn av bostad bör enligt regeringen ta sikte på sådant arbete som i dag utförs av hushållen själva eller av grannar, släktingar och vänner.

Utredningen föreslår att ett särskilt rutavdrag för äldre ska omfatta sådan tillsyn även om den utförs när den äldre är hemma. Det kan t.ex. handla om att ta hand om post, sköta om blommor, vädra eller kontrollera så att det inte uppstått skador i bostaden invändigt eller utvändigt. Dessutom föreslår utredningen att plantering av blommor m.m. inne i bostaden och på balkongen ska ge rätt till rutavdrag för äldre personer.

Det finns ingen statistik över i vilken utsträckning personer över 65 år eller anhöriga i dag köper en tjänst av liknande slag på den privata marknaden. Utredningen bedömer att detta sker endast i liten omfattning. Sannolikt är det i många fall de anhöriga eller den kommunala hemtjänsten som utför denna typ av tillsyn i samband med besök hos den äldre.

Utredningen bedömer att den offentliga finansiella kostnaden vid ett införande den 1 januari 2022 kommer att vara mindre än 5 miljoner kronor.

Trädgårdsskötsel

Utredningen föreslår att fler trädgårdsarbeten ska inkluderas i ett särskilt rutavdrag för äldre personer. Det kan t.ex. handla om plantering av blommor, träd och buskar samt skötsel av växterna. I tjänsten ska också ingå plockning av bär och frukt.

Det finns ingen statistik över i vilken omfattning personer över 65 år eller deras anhöriga köper just sådana arbeten på marknaden i dag. Uppgifter om exempelvis nettoomsättning finns tillgängliga för företag som klassificeras inom trädgårdstjänster (SNI-kod 81.300). I denna näringsgren ingår dock många olika trädgårdstjänster, till både offentliga och privata kunder. Den nettoomsättning som kan hänföras till privata kunder och som består av tjänster såsom plantering och plock av frukt från träd torde endast utgöra en mycket liten del av den totala omsättningen under näringsgrenen.

Bland de företag som erbjuder liknande tjänster som de som föreslås förekommer både rutnischade företag och företag som är specialiserade mot trädgård och odling. I det följande gör utredningen antagandet att många av de personer som i dag köper trädgårdstjänster som inte omfattas av rutavdrag till stor del är de som redan köper trädgårdsarbeten som enligt gällande rätt omfattas av rutavdrag.

Ett av de större rutnischade företagen på marknaden uppskattar att omkring 10 procent av de tjänster de utför inom trädgård inte är rutavdragsberättigade. Det rör sig främst om sådana tjänster som nyplantering av blommor och perenner samt att ordna med trädgården på värdkanten. Det är möjligt att dessa 10 procent även inkluderar arbeten som utredningen inte föreslår ska ingå i rutavdraget. I det följande gör utredningen antagandet att de föreslagna tjänsterna motsvarar 70 procent av de utförda tjänster som inte ingår i dag.

Enligt uppgift från Skatteverket uppgick det totala rutbeloppet för trädgårdsarbete till drygt 686 miljoner kronor 2018.³ Vid ett antagande om att samma andel icke-rutberättigade tjänster gäller för hela marknaden samt att de tillkommande tjänsterna har samma genomsnittliga pris som de som redan ingår i rutavdraget beräknas ett inkluderande av dessa tjänster för både äldre och yngre personer öka rutavdraget med drygt 53 miljoner kronor 2018.

Av den totala summan rutavdrag för trädgårdstjänster 2018 kan cirka 52 procent hänföras till rutavdrag av personer 65 år och äldre.⁴ Att inkludera föreslagna tjänster i ett särskilt rutavdrag för personer 65 år och äldre bedöms därmed öka rutavdraget med 28 miljoner kronor i 2018 års rutavdragsbelopp.

För att kostnaden ska motsvara 2022 års priser och lönenivå görs en framräkning av den uppskattade kostnaden med KPI med fast bostadsränta (KPIF), enligt statistik från SCB och prognos från Konjunkturinstitutet i juni 2020. Prisutvecklingen för den aktuella tjänsten bedöms därmed följa prisutvecklingen i stort.

Den offentligfinansiella kostnaden vid ett införande 1 januari 2022 uppskattas därmed till 29 miljoner kronor.

³ Uppgift från Skatteverket. Uttag från deras informationslager i mars 2020.

⁴ Uppgift från Skatteverket. Uttag från deras informationslager i mars 2020. Skatteverket beräknar rutbeloppet för trädgårdstjänster för personer 65 år och äldre till drygt 356 miljoner kronor 2018, eller knappt 52 procent av det totala beloppet.

Rastning och passning av sällskapsdjur

Flera företag erbjuder tjänster som passning, rastning och skötsel av sällskapsdjur. Det finns dock endast knapphändig information om i vilken omfattning dessa tjänster köps på marknaden i dag.

Många hushåll har ett sällskapsdjur. I en undersökning från 2017 som utfördes av Novus på uppdrag av Svenska kennelklubben, Agria djurförsäkring och djurmatsföretaget Royal Canin uppskattades att 34 procent av hushållen i Sverige har något slags sällskapsdjur.⁵ Enligt Statistiska centralbyråns befolkningsstatistik fanns det 2019 knappt 4,718 miljoner hushåll i Sverige. Om andelen med sällskapsdjur är bestående över år skulle det innebära att omkring 1,60 miljoner hushåll har något sällskapsdjur.

Animail, en djurbutik på nätet, har tidigare haft en återkommande webbaserad undersökning, kallad *Husdjurspanelen*, vars syfte var att studera svenskars kunskap, inställning och relationer till sina husdjur. I den panel som genomfördes i augusti 2015 deltog 1 020 djurägare och 14 procent svarade jakande på frågan om de använde sig av hunddagis, dogwalking eller liknande tjänster.⁶ Det saknas uppgifter om hur representativ denna panel är för hushåll som har sällskapsdjur i allmänhet och för äldre personer i synnerhet. Utredningen gör antagandet att resultatet ändå kan ge en indikation på hur vanligt förekommande köp av sådana tjänster är.

Det finns vidare inga uppgifter om hur stor andel av dessa hushåll som köpt tjänster som inte föreslås ingå i ett rutavdrag för äldre, såsom hunddagis. I det följande antas att hälften, dvs. 7 procent har köpt tjänster som föreslås ingå i rutavdraget.

Utredningens bedömning är att äldre personer sannolikt står för en relativt liten del av den totala efterfrågan som finns på dessa tjänster i dag. Detta då personer 65 år och äldre som har sällskapsdjur inte arbetar i samma utsträckning som yngre personer och därmed inte har samma behov av någon som passar, rastar eller sköter om djuren. Det är även möjligt att äldre personer som inte fullt ut orkar ta hand om ett djur, och som inte heller har möjlighet att få

⁵ Pressmeddelande från Agria den 29 november 2017. Information hämtad den 29 juli 2020 på webbplatsen www.agria.se/pressrum/pressmeddelanden-2017/sallskapsdjur-i-mer-an-vart-tredje-hushall/.

⁶ Pressmeddelande Animail, den 10 september 2015. Information hämtad den 29 juli 2020 på webbplatsen www.mynewsdesk.com/se/pressreleases/nya-husdjurspanelen-visar-hunddagis-och-hundpromenader-ny-tillvaextbransch-med-rut-avdrag-oever-en-miljon-svenska-husdjursagare-skulle-anlita-1215435.

hjälp med det, helt enkelt inte skaffar ett sällskapsdjur. Utredningen gör antagandet att 5 procent av de hushåll som köper tjänsterna är hushåll där åtminstone en person är äldre än 65 år. Med antagandena ovan skulle antalet äldre hushåll som köper dessa tjänster uppgå till omkring 5 615.

Sannolikt sker en del av köpen av denna typ av tjänster svart.⁷ I en rapport från Skatteverket från 2020 uppskattas andelen av samtliga hushåll mellan 18 och 89 år som köper passning eller vård av husdjur svart till 1 procent 2019.⁸ Givet att andelen skulle vara densamma för samtliga hushåll uppskattas antalet hushåll, både yngre och äldre, som köpt dessa tjänster svart till knappt 47 200.

Det är oklart om de hushåll med sällskapsdjur som i Husdjurspanelen uppgett att de köpt en passningstjänst har köpt den svart eller inte. I det följande görs antagandet att resultatet avser samtliga köp av tjänster, både svarta och vita. På så sätt beräknas att omkring 21 procent av de hushåll som köpt tjänsterna har gjort det svart.⁹ Det är dock möjligt att viss underrapportering sker, t.ex. då respondenterna inte vill uppge att de köpt tjänster svart. Kontakt med branschföreträdare indikerar också att svarta tjänster är mycket vanligt förekommande i branschen. I det följande antas därför att andelen hushåll som köper dessa tjänster svart uppgår till 30 procent. Denna andel antas även gälla för äldre hushåll, vilket betyder att drygt 3 930 äldre hushåll beräknas ha köpt tjänsten vitt.

Det finns inte heller några uppgifter om antalet timmar djurpassning som hushåll köpt i genomsnitt. Vid köp av tjänsten samtliga dagar i veckan om i genomsnitt 30 minuter skulle antalet timmar per vecka uppgå till 3,5. Vissa köper dock sannolikt endast tjänster vid bortavaro från hemmet. I det följande antas att de äldre personer som köper tjänsten gör det för 2 timmar i veckan i genomsnitt. Detta ger ett totalt antal vita timmar om omkring 408 720.

Vad gäller priser verkar olika företag erbjuda olika paket för djurpassning med följaktligen varierande priser. Vad utredningen erfar

⁷ I en kartläggning 2005 uppskattar Skatteverket att hushållens svarta köp av djurpassning uppgick till drygt 9 000 årsarbeten, vilket kan jämföras med andra uppskattningar från samma kartläggning, som drygt 12 000 årsarbeten för arbeten relaterade till bostaden samt 2 000 årsarbeten för passning av barn. Se rapporten *Svartköp och svartjobb i Sverige* (SKV 2006:04).

⁸ Skatteverkets rapport, *Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019*, s. 13. Se mer om undersökningen i avsnitt 4.5.

⁹ Beräkning: Andelen som köpt någon typ av passningstjänst uppskattas till 14 procent och antalet hushåll som har husdjur till drygt 1,6 miljoner, dvs. antalet som har köpt en tjänst beräknas till 224 600. 47 200 utgör omkring 21 procent av 224 600.

ligger priset för 30 minuters rastning av hund vanligtvis mellan 120–150 kronor, lite beroende på var i Sverige rastningen sker. Detta indikerar ett timpris för rastning på mellan 240–300 kronor. Om det genomsnittliga timpriset för tjänsterna antas uppgå till 270 kronor innebär det med ovanstående antaganden att värdet på de tjänster som köpts vitt av äldre hushåll 2020 uppskattas till drygt 110 miljoner kronor.

Den offentligfinansiella kostnaden av att inkludera rastning och passning av sällskapsdjur i ett rutavdrag för äldre beräknas således uppgå till 55 miljoner kronor 2020.

För att den offentligfinansiella kostnaden ska motsvara 2022 års priser och lönenivå görs en framräkning av den uppskattade kostnaden med KPI med fast bostadsränta (KPIF) med hjälp av prognos från Konjunkturinstitutet i juni 2020. Prisutvecklingen för den aktuella tjänsten bedöms därmed följa prisutvecklingen i stort.

Utredningen uppskattar den offentligfinansiella kostnaden för införandeåret till 57 miljoner kronor för 2022.

Utvidgad anhörigkrets

Utredningen föreslår även att fler personer än barn till äldre ska kunna köpa de tjänster som föreslås ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre personer.

Det är inte känt hur många som i dag köper ruttjänster till sina föräldrar, men utredningen har i kontakter med företaget samt med Anhörigas riksförbund fått intrycket att den möjligheten inte är allmänt känd. Ett större rutnischat företag uppger att barn till äldre oftast tar initiativ till exempelvis städtjänster och sköter administrationen kring dem, men att det är föräldern själv som begär rutavdraget. Enligt företaget är det endast vid enstaka tillfällen som barnen också köper tjänsten och då använder möjligheten till eget rutavdrag.

Det finns inte heller några uppgifter över hur många som köper privata tjänster till föräldrar eller andra närstående utan rutavdraget. I och med att den privata marknaden bedöms vara ganska liten, särskilt om tjänsterna inte kan köpas inom ramen för rutavdraget, är uppskattningen att det sker marginellt i dag.

Dessutom bedöms de tjänster som föreslås ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre vara relativt små. Utredningen gör därför bedömningen att den kortsiktiga offentligfinansiella kostnaden blir mindre än 5 miljoner kronor.

16.3.2 Offentligfinansiell effekt när marknaden har anpassat sig till det nya priset

Sällskap

Den privata marknaden för föreslagna tjänster bedöms vara mycket liten i dag (se avsnitt 16.3.1). I kontakt med företag har det framkommit att visst sällskap i bostaden i någon mening redan kan förekomma inom ramen för dagens rutavdrag, t.ex. en kopp kaffe i samband med städning. Bedömningen är att det finns en latent efterfrågan på föreslagna tjänster och att efterfrågan därmed kan komma att öka med ett rutavdrag. Framför allt bland personer som av någon anledning kan ha svårt att ta sig ut på aktiviteter på egen hand samt bland de som bor själva och önskar lite mer sällskap i vardagen.

Det finns ingen bas att utgå från i beräkningen av den långsiktiga offentligfinansiella effekten. Statistiken i avsnitt 8.3 indikerar att det är från 75 år och framför allt från 85-års åldern som personer börjar känna sig mer ensamma, upplever minskad hälsa samt ökade rörelsehinder. Sällskapstjänsten antas därför främst komma att köpas av personer från omkring 80 år. Antalet personer 80 år och äldre uppgick till 536 306 år 2019.¹⁰

Det finns inte heller någon uppgift som indikerar hur stor andel av dessa personer som skulle vara intresserade av att köpa tjänsterna. I det följande antas att samma andel av personer 80 år och äldre som i dag köper ruttjänster i något större utsträckning kommer att efterfråga tjänsterna. Av samtliga personer 80 år och äldre gjorde ungefär 7 procent rutavdrag för mer än 5 000 kronor 2018.¹¹ Således beräknas antalet personer som på sikt kommer att köpa tjänsterna med ett rutavdrag till omkring 37 541.

¹⁰ Folkmängd 2019 hämtad från Statistiska centralbyråns statistikdatabas, senast uppdaterad 2020-02-20.

¹¹ Andelen har beräknats utifrån uppgifter om antalet personer som gjort rutavdrag för olika belopp från Statistiska centralbyrån. Jämför med informationen i tabell 4.3.

Vad gäller tidsåtgång vill vissa personer kanske få sällskap till någon aktivitet utanför bostaden per år medan andra skulle vilja ha mer frekvent sällskap i vardagen. Som redan nämnts är det möjligt att en del av det efterfrågade sällskapet i vardagen tillgodoses i samband med t.ex. städning. Vid antagandet att de som köper tjänsterna i genomsnitt köper 1 timmes sällskap 4 gånger per år skulle det totala antalet köpta timmar uppgå till omkring 150 164.

Utredningen gör bedömningen att den föreslagna tjänsten kan komma att utföras av företag som även utför andra rutjtjänster, framför allt städ- och omsorgstjänster. Ett genomsnittligt timpris för tjänsten beräknas därför med bas i Skatteverkets statistik över det totala rutbeloppet för städning och omsorg samt antalet timmar för samma tjänster 2018.¹² Enligt denna beräkning uppgår det genomsnittliga timpriset till 390 kronor. För att det ska motsvara 2022 års lönenivå skrivs priset först fram till 2021 års lönenivå baserat på timlöneutvecklingen inom tjänstebranschen mellan 2010–2021, enligt Konjunkturinstitutets prognos i juni 2020. För 2022 finns ingen prognos för utvecklingen i tjänstebranschen och därmed antas att timlöneutvecklingen följer den i hela ekonomin. På så sätt beräknas timkostnaden för 2022 till 426 kronor. Utredningen antar att samma timpriser gäller för de aktuella sällskapstjänsterna och underlaget för rutavdraget uppskattas därmed till 64 miljoner kronor.

Den offentliga finansiella effekten av förslaget om att inkludera en sällskapstjänst i ett rutavdrag för äldre uppskattas därmed uppgå till 32 miljoner kronor på lång sikt i 2022 års pris- och lönenivå.

Denna summa kan jämföras med rutbeloppet för omsorgstjänsten som, enligt uppgift från Skatteverket, uppgick till 15 miljoner kronor 2018 för personer 65 år och äldre.

Beräkningen är dock behäftad med stor osäkerhet och det är möjligt att omfattningen av sällskapstjänsten skulle bli mindre på lång sikt. Om den genomsnittliga efterfrågan i stället skulle vara hälften så stor, dvs. 2 timmar per år, beräknas den långsiktiga offentliga finansiella effekten i stället till 16 miljoner kronor med i övrigt samma antaganden som ovan.

¹² Antalet timmar för städning och omsorg uppgick till omkring 19,37 miljoner 2018 (avsnitt 4.2.5). Det totala rutbeloppet för samtliga tjänster redovisas inte i betänkandet. Skatteverket beräknar det till $3\,776,95$ miljoner kronor enligt uttag från sitt informationslager i mars 2020. $\text{Timpris} = (3\,776,95 \times 2) / 19,37 = 389,97$.

Matlagning och bakning

Matlagning har kommit att inkluderas inom ramen för omsorgstjänsten enligt rättstillämpningen och det är därmed möjligt att denna tjänst redan förekommer inom dagens rutavdrag. Utredningens bedömning är att omfattningen av tjänsten är liten i dag, men att det kan finnas viss latent efterfrågan på den föreslagna tjänsten.

Statistiken i avsnitt 8.3 indikerar att det framför allt är från 85 år som många äldre personer upplever en försämrad rörelse-, syn och hörsselförmåga. Utredningen gör därför antagandet att det främst är från 85 år och äldre som matlagning och bakning kommer att efterfrågas. Antalet personer 85 år och äldre uppgick 2019 till 263 256.¹³

Precis som för sällskaps-tjänsten antas att samma andel av åldersgruppen som i dag använder rutavdraget i något större utsträckning är intresserade av att köpa tjänsterna. Av samtliga personer 85 år och äldre köpte ungefär 8 procent tjänster för 5 000 kronor eller mer 2018.¹⁴ Vidare förekommer sannolikt viss matlagning inom ramen för rutavdraget i dag och i det följande antas att andelen som önskar köpa matlagning eller bakning efter införandet kan uppgå till hälften av dessa, dvs. 4 procent. Antalet personer som på sikt förväntas vilja köpa tjänsten uppskattas således till omkring 10 530.

Om dessa personer i genomsnitt köper 30 minuters matlagning eller bakning i månaden skulle efterfrågan på tjänsten motsvara omkring 63 180 timmar per år.

Den föreslagna tjänsten antas till stor del utföras av företag som utför andra ruttjänster, och framför allt städ- och omsorgstjänster. Ett genomsnittligt timpris för tjänsten beräknas därför med bas i Skatteverkets statistik över det totala rutbeloppet för städning och omsorg samt antalet timmar för samma tjänster 2018.¹⁵ Enligt denna beräkning uppgick det genomsnittliga timpriset för dessa tjänster till 390 kronor 2018. För att det ska motsvara 2022 års lönenivå skrivs priset först fram till 2021 års lönenivå baserat på timlöneutveck-

¹³ Folkmängd 2019 hämtad från Statistiska centralbyråns statistikdatabas, senast uppdaterad 2020-02-20.

¹⁴ Andelen har beräknats utifrån uppgifter om antalet personer som gjort rutavdrag för olika belopp från Statistiska centralbyrån. Jämför med informationen i tabell 4.3.

¹⁵ Antalet timmar för städning och omsorg uppgick till omkring 19,37 miljarder 2018 (avsnitt 4.2.5). Det totala rutbeloppet för samtliga tjänster redovisas inte i betänkandet. Skatteverket beräknar det till 3 776,95 miljarder kronor enligt uttag från sitt informationslager i mars 2020. Timpris = $(3\,776,95 \times 2) / 19,37 = 389,97$.

lingen inom tjänstebranschen mellan 2010–2021, enligt Konjunkturinstitutets prognos i juni 2020. För 2022 finns ingen prognos för utvecklingen i tjänstebranschen och därmed antas att timlöneutvecklingen följer den i hela ekonomin. På så sätt beräknas timkostnaden för 2022 till 426 kronor. Utredningen antar att samma timpriser gäller för de aktuella tjänsterna och underlaget för rutavdraget uppskattas till knappt 27 miljoner kronor.

Den offentligfinansiella effekten av förslaget om att inkludera en matlagningstjänst i ett rutavdrag för äldre beräknas därmed till 13 miljoner kronor på lång sikt, i 2022 års pris- och lönenivå.

Denna summa kan jämföras med rutbeloppet för omsorgstjänsten som för personer 65 år, som enligt uppgift från Skatteverket, uppgick till 15 miljoner kronor 2018.

Beräkningen ovan är dock behäftad med stor osäkerhet. Om efterfrågan på matlagning och bakning skulle bli dubbelt så stor som antagits ovan skulle den offentligfinansiella kostnaden uppgå till 26 miljoner kronor i 2022 års pris- och lönenivå.

Enklare tillsyn av bostaden vid hemmavaro

Utredningen bedömer att viss tillsyn av äldre personers bostäder enligt förslaget redan förekommer i dag, exempelvis i samband med städning, men att det kan finnas viss latent efterfrågan på tjänsterna. Förslaget skulle dels kunna möjliggöra för den äldre personen att få praktiska småsysslor utförda när den äldre vill, dels underlätta för anhöriga som ger denna typ av stöd i vardagen åt äldre personer.

För att beräkna den offentligfinansiella kostnaden på längre sikt finns ingen bas att utgå från och relativt enkla antaganden kommer att göras. Merparten av de tjänster som föreslås ingå förväntas främst efterfrågas av personer som upplever försämrad rörelse-, syn- eller hörsselförmåga och därmed inte kan eller vill utföra dessa moment och som efterfrågar lite extra trygghet i vardagen mer generellt.

Statistiken i avsnitt 8.3 indikerar att det framför allt är från 85 år som en hög andel äldre personer upplever en försämrad rörelse-, syn och hörsselförmåga. Utredningen gör därför antagandet att det främst

är från 85 år och äldre som tillsynstjänsten kommer att efterfrågas. Antalet personer 85 år och äldre uppgick 2019 till 263 256.¹⁶

Vad gäller intresset för att köpa tillsynstjänsterna antar utredningen, precis som för tjänsterna ovan, att samma andel av åldersgruppen som i dag köper ruttjänster i något större utsträckning kommer att efterfråga tjänsterna. Av samtliga personer 85 år och äldre beräknas omkring 8 procent ha köpt ruttjänster för mer än 5 000 kronor 2018.¹⁷ Vid antagandet att samma andel kan vara intresserade av att köpa den föreslagna tillsynstjänsten på sikt förväntas 21 060 personer köpa tjänsten med rutavdrag.

Vid antagandet att tidsåtgången för tillsynen i genomsnitt uppgår till 10 minuter varannan vecka beräknas det totala antalet efterfrågade timmar till knappt 56 173 per år.

Utredningen bedömer att många av de föreslagna tjänsterna sannolikt kommer att utföras i samband med exempelvis städning eller personlig omsorg. Därmed beräknas ett genomsnittligt timpris för tjänsten med bas i Skatteverkets statistik över det totala rutbeloppet för städning och omsorg samt antalet timmar för samma tjänster 2018.¹⁸ Enligt denna beräkning uppgår det genomsnittliga timpriset till 390 kronor. För att det ska motsvara 2022 års lönenivå skrivs priset först fram till 2021 års lönenivå baserat på timlöneutvecklingen inom tjänstebranschen mellan 2010–2021, enligt Konjunkturinstitutets prognos i juni 2020. För 2022 finns ingen prognos för utvecklingen i tjänstebranschen och därmed antas att timlöneutvecklingen följer den i hela ekonomin. På så sätt beräknas timkostnaden för 2022 till 426 kronor. Utredningen antar att samma timpris gäller för de aktuella tillsynstjänsterna och underlaget för rutavdraget uppgår därmed till knappt 24 miljoner kronor.

Utredningen beräknar sammantaget att en utvidgning av rutavdraget till att även omfatta tillsyn av bostaden vid hemmavaro för äldre personer på sikt ger en offentligfinansiell kostnad om 12 miljoner kronor i 2022 års pris- och lönenivå.

¹⁶ Folkmängd 2019 hämtad från Statistiska centralbyråns statistikdatabas, senast uppdaterad 2020-02-20.

¹⁷ Andelen har beräknats utifrån uppgifter om antalet personer som gjort rutavdrag för olika belopp från Statistiska centralbyrån. Jämför med informationen i tabell 4.3.

¹⁸ Antalet timmar för städning och omsorg uppgick till omkring 19,37 miljoner 2018 (avsnitt 4.2.5). Det totala rutbeloppet för samtliga tjänster redovisas inte i betänkandet. Skatteverket beräknar det till 3 776,95 miljoner kronor enligt uttag från sitt informationslager i mars 2020. $\text{Timpris} = (3\,776,95 \times 2) / 19,37 = 389,97$.

Denna beräkning är baserad på en rad osäkra antaganden. Om tidsåtgången i stället antas vara hälften så stor dvs. 5 minuter varannan vecka, eller om antalet personer som efterfrågar tjänsten skulle vara hälften av det antagna ovan skulle den offentligfinansiella effekten beräknas till 6 miljoner kronor på lång sikt. Om efterfrågan på tillsynen skulle vara dubbelt så stor, dvs. 20 minuter varje vecka eller om antalet personer som efterfrågar tjänsten är dubbelt så stor som det antagna skulle den offentligfinansiella kostnaden beräknas till 48 miljoner kronor.

Trädgårdsskötsel

Den offentligfinansiella kostnaden för förslaget att inkludera fler trädgårdsarbeten i rutavdraget för äldre personer uppskattas till 29 miljoner kronor 2022. Utredningen bedömer att det kan finnas viss latent efterfrågan bland äldre personer på dessa arbeten. Det är dock mycket osäkert i vilken utsträckning efterfrågan på arbetena kan komma att öka.

Som diskuteras i anslutning till beräkningen av de långsiktiga kostnaderna i utredningens delbetänkande skulle en kostnadsuppskattning exempelvis kunna utgå från de uppskattningar som gjorts av sysselsättningseffekten för nuvarande rutavdrag. Särskilt nämns en uppskattning av Arbetsmarknadspolitiska rådet som indikerar att sysselsättningen i branscherna kan ha ökat med 600 procent.¹⁹ Om samma priskänslighet för tillkommande trädgårdsarbeten för äldre personer kan antas som för rutavdraget i stort samt att ökningen i omsättning för de aktuella arbetena skulle bli lika stor i procentuella termer som den uppskattade ökningen i sysselsättningen för rutavdraget totalt sett, skulle ökningen i omsättning för den aktuella trädgårdstjänsten kunna uppgå till 600 procent på sikt.

Utredningen anser dock att detta inte är en rimlig utveckling för tillkommande trädgårdstjänst. En anledning är att det redan bedöms finns en etablerad marknad för sådana trädgårdstjänster. Vidare skulle en ökning med 600 procent innebära en långsiktig kostnad om 196 miljoner kronor i 2018 års priser. Givet att rutbeloppet för trädgårdstjänsten uppskattas till 356 miljoner kronor för personer

¹⁹ Se exempelvis beräkningen av den långsiktiga kostnaden för möbleringstjänster, SOU 2020:5, s. 224 f.

65 år och äldre samma år skulle den tillkommande trädgårdstjänsten utgöra över 50 procent av rutbeloppet för trädgårdstjänsten för åldersgruppen.²⁰ Detta bedöms inte vara en trolig omfattning för arbeten som varken är av lika återkommande karaktär eller lika omfattande som de trädgårdsarbeten som redan omfattas av rutavdrag, exempelvis gräsklippning och trädbeskrning.

Vid antagandet att ökningen av efterfrågan fördubblar omfattningen av de föreslagna trädgårdstjänsterna skulle den offentligfinansiella kostnaden för ytterligare trädgårdstjänster inom rutavdraget för äldre på sikt uppgå till 58 miljoner kronor i 2022 års pris- och lönenivå.

Om omfattningen av de föreslagna trädgårdstjänsterna i stället skulle öka med 200 procent skulle den offentligfinansiella kostnaden på lång sikt uppgå till 87 miljoner kronor och om den skulle öka med 50 procent beräknas den långsiktiga offentligfinansiella kostnaden till 44 miljoner kronor.

Rastning och passning av sällskapsdjur

För rastning och passning av sällskapsdjur förväntas det finnas viss latent efterfrågan på tjänster bland äldre personer eller deras anhöriga. Att inkludera rastning och passning av sällskapsdjur i det särskilda rutavdraget för äldre kan dels öka möjligheten för en äldre person att behålla eller skaffa ett sällskapsdjur även när rörelseförmågan blir mer begränsad, dels öka möjligheten att köpa tjänsten i stället för att en t.ex. en anhörig utför den. Dessutom bedöms det finnas en större svart marknad för dessa tjänster som förväntas minska med ett rutavdrag.

I *Husdjurspanelen* (se avsnitt 16.3.1) framkom att 44 procent av de husdjursägare som inte köpte passningstjänster på den privata marknaden i dag troligen skulle göra det om dessa tjänster inkluderades i rutavdraget. Detta torde vidare röra sig om vita tjänster givet att den uppskattade förändringen i köpbeteendet kommer av att det finns ett rutavdrag för köpen av tjänsterna.

Med det tidigare antagandet om andelen hushåll som köper tjänsten vitt, dvs. 70 procent (se avsnitt 16.2.1), skulle detta innebära att antalet hushåll som köper tjänsterna vitt ökar med 449 procent.

²⁰ Rutbelopp enligt uppgift från Skatteverkets informationslager, uttaget gjort i mars 2020.

Sannolikt kommer dock inte samtliga som i undersökningen uppgivit att de skulle vilja köpa tjänster med ett rutavdrag verkligen att göra det om tjänsterna skulle inkluderas. Om andelen som faktiskt köper dessa tjänster med ett rutavdrag i stället skulle vara en tredjedel av andelen i undersökningen, dvs. knappt 15 procent, skulle antalet hushåll som köper tjänsterna vikt öka med 150 procent och den långsiktiga kostnaden uppgå till 141 miljoner kronor med samma antaganden som ovan.

Även de som tidigare antogs köpa svart kommer sannolikt att förändra sitt beteende och köpa fler vita tjänster till följd av att relativpriset på vita tjänster minskar gentemot svarta. För att uppskatta i vilken utsträckning beteendet kan antas förändras används resultat av analyser av rut- och rotavdragets effekter på svartarbete som presenteras i Skatteverkets rapport *Om RUT och ROT och VITT och SVART* från 2011. Enligt rapporten kan rutavdraget ha bidragit till att minska antalet hushåll som köper städtjänster svart med 10 procent. Givet att denna minskning antas gälla även för äldre personers köp av passning och rastning av sällskapsdjur skulle, enligt de antaganden som gjorts för beräkningarna av den kortsiktiga effekten ovan, antalet äldre hushåll som köper tjänsten vikt öka till knappt 4 100 och den offentligfinansiella kostnaden med drygt 2 miljoner kronor i 2022 års pris- och lönenivåer.

Sammantaget skulle den offentligfinansiella kostnaden på lång sikt öka till 144 miljoner kronor.

Beräkningarna ovan är baserade på ett antal osäkra antaganden. Förutom att det, som nämnts ovan, inte är säkert att resultaten från Husdjurspanelen är representativa för de äldre som äger ett sällskapsdjur är det osäkert hur många som skulle köpa tjänsterna med ett rutavdrag. Om antalet hushåll som köper tjänsterna vikt skulle öka med 449 procent implicerar det i stället en offentligfinansiell kostnad om totalt 313 miljoner kronor på lång sikt (ökning av köp av vita tjänster plus omvandling av svart till vitt).

Vidare är det mycket osäkert i vilken omfattning svarta tjänster skulle bli vita. Om samtliga som antas köpa svart skulle ändra sitt beteende och köpa vita tjänster skulle den offentligfinansiella effekten i stället uppskattas till 166 miljoner kronor på lång sikt med i övrigt samma antaganden som ovan.

Vidare är det möjligt att vissa äldre personer skaffar ett sällskapsdjur till följd av förslaget då de tjänster som föreslås ingå ökar

möjligheten att ta hand om ett djur. Detta skulle ha en positiv effekt på antalet personer som använder tjänsterna och allt annat lika öka den offentligfinansiella kostnaden på lång sikt.

Utvidgad anhörigkrets

Utredningen föreslår även att fler personer än barn till äldre ska kunna köpa de tjänster som i detta betänkande föreslås ingå i ett rutavdrag för äldre personer till en äldre närstående.

Det finns inget underlag vad gäller barn som i dag köper rut-tjänster till sina föräldrar att utgå från i beräkningen av den långsiktiga offentligfinansiella effekten av en utvidgad anhörigkrets och mycket enkla antaganden kommer därför att göras.

Som nämnts tidigare har utredningen fått uppfattningen att det inte är allmänt känt att skattskyldiga har möjlighet att köpa rut-tjänster till sina föräldrar. Det förefaller vara så att barn till äldre ofta tar initiativ till städtjänster och sköter administrationen kring dem, men att det är föräldern själv som begär rutavdrag. I det följande gör utredningen det enkla antagandet att utvidgningen av anhörigkretsen kommer att innebära en ökning av den offentligfinansiella kostnaden av föreslagna tjänster med 5 procent.

Enligt beräkningarna av den långsiktiga offentligfinansiella effekten av de olika förslagen ovan skulle den totala offentligfinansiella kostnaden av samtliga förslag kunna uppgå till 259 miljoner kronor.

Om denna kostnad ökar med 5 procent skulle det öka den långsiktiga kostnaden av förslagen med 13 miljoner kronor på lång sikt i ekonomin i sin helhet.

Det bör noteras att beräkningen av den offentligfinansiella kostnaden utgår från att samtliga tjänster som föreslås inkluderas i ett rutavdrag för äldre personer.

16.4 Effekter på sysselsättning och arbetsutbud

Som framgår av avsnitt 16.2.2 förväntas förslagen om att inkludera ytterligare tjänster i rutavdraget öka efterfrågan på dessa tjänster. Således förväntas även efterfrågan på arbetskraft och därmed sysselsättningen i de aktuella branscherna öka. För diskussionen i detta

avsnitt kommer utredningen till stor del att utgå från utredningens delbetänkande *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget* (SOU 2020:5) där mer detaljerat resonemang kring sysselsättningseffekterna av rutavdraget i sin helhet finns.

Som beskrivs i utredningens delbetänkande är de förväntade effekterna på sysselsättningen på lång sikt i ekonomin i sin helhet beroende av vilka som utför tjänsterna. Om personerna bedöms ha svag anknytning till arbetsmarknaden förväntas sysselsättningseffekter kunna uppstå i ekonomin i sin helhet på lång sikt.

En viktig utgångspunkt i arbetet med att ta fram förslag på tjänster för ett särskilt rutavdrag för äldre har varit att tjänsterna inte ska kräva några särskilda kvalifikationer, dvs. de ska kunna utföras av personer med kort utbildning (avsnitt 10.4). Det är emellertid inte möjligt att erhålla specifik bakgrundsinformation om de personer som i dag utför de föreslagna tjänsterna då det inte är möjligt att identifiera de specifika branscherna utifrån exempelvis SNI- eller yrkeskoder och på så sätt få fram denna information. I enlighet med tillvägagångssättet i utredningens delbetänkande presenteras därför ingen beräkning av förslagets sysselsättningseffekter. Däremot kommer effekterna att diskuteras i kvalitativa termer.²¹

En utgångspunkt i arbetet har också varit att försöka utforma förslag som kan bidra till ökat arbetsutbud bland köpare och anhöriga. Eventuella arbetsutbudseffekter av förslagen är svårbedömda och även de kommer att diskuteras i kvalitativa termer.

16.4.1 Utgångspunkter för bedömning av effekter på sysselsättning och arbetsutbud

Sysselsättningseffekter²²

I normalfallet förväntas ökad sysselsättning i en bransch leda till att sysselsättningen i övriga branscher minskar. Detta förklaras av att ökad efterfrågan på arbetskraft leder till en press uppåt på lönerna, vilket ökar arbetskostnaden, och således dämpas efterfrågan på arbetskraft. En möjlig mekanism bakom att lönerna stiger är att löntagarnas förhandlingsposition, i förhållande till arbetsgivarna,

²¹ Se diskussion i SOU 2020:5, s. 231.

²² Nedan återges den teoretiska bakgrunden för bedömning av sysselsättningseffekter och arbetsutbudseffekter av rutavdraget som finns SOU 2020:5, s. 76 f.

förbättras då arbetslösheten temporärt minskar. Den ökning av sysselsättningen som uppkommer initialt i den berörda branschen till följd av lägre kostnader för tjänsterna, neutraliseras på lång sikt i ekonomin som helhet.

En reform som ökar efterfrågan på arbetskraft bedöms varaktigt kunna öka sysselsättningen i ekonomin i sin helhet på lång sikt i den mån den riktas mot grupper med hög arbetslöshet och en svag position på arbetsmarknaden, vilka ofta utgörs av personer med kort formell utbildning och utrikes födda. I detta fall förväntas efterfrågan på arbetskraft kunna öka utan att det leder till en påtaglig press uppåt på löner. Det finns fler teoretiska förklaringar till detta. Ett resonemang går ut på att det för denna grupp i dag bedöms finnas ett arbetsutbudsöverskott, dvs. efterfrågan på arbetskraft är mindre än utbudet, till följd av bindande förhandlade lägstalöner.²³ Vid ett arbetsutbudsöverskott kan den ökade efterfrågan mötas av högre utbud utan att löner och priser ökar, eftersom man befinner sig i en avvikelse från jämvikt i utgångsläget.²⁴ Avgörande för huruvida en ökad efterfrågan på en tjänst bedöms ha långsiktiga sysselsättningseffekter är således anknytningen till arbetsmarknaden hos de personer som förväntas utföra de aktuella tjänsterna.

Utifrån ovanstående är bakgrundsfaktorer som kan vara särskilt intressanta för att bedöma sysselsättningseffekter av olika förslag utbildningsnivå, härkomst, när och varför personen har anlänt till Sverige samt arbetslöshetshistoria. Personer med låg utbildningsnivå, som är utrikes födda, i synnerhet utomeuropeiskt födda, eller som nyligen har anlänt till Sverige, har ofta har en sämre anknytning till arbetsmarknaden och svårare att etablera sig än genomsnittet. Även arbetslöshetshistorien indikerar hur stark anknytningen till arbetsmarknaden är. En person med svag anknytning till arbetsmarknaden kan generellt sett förväntas ha fler och längre perioder av arbetslöshet än en person med god förankring.

I utredningens delbetänkande samt i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget* redogörs även för en annan viktig aspekt i bedömningar av sysselsättningseffekter. Den rör i vilken mån de som sysselsätts är bosatta och folkbokförda i Sverige i utgångsläget, dvs. innan de sysselsätts. Detta påverkar i vilken grad arbetslösheten och sysselsättningen i Sverige kommer att påverkas.

²³ Se diskussion i SOU 2020:5 s. 76 och där angivna referenser.

²⁴ För mer information, se diskussion SOU 2020:5 s. 76 och där angivna referenser.

En person med en påtagligt svag ställning på arbetsmarknaden som är bosatt och folkbokförd i Sverige och som går från arbetslöshet till sysselsättning kommer att innebära att både sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar. En person som flyttar till Sverige som arbetskraftsinvandrare eller från annat EU/EES-land till följd av att ett arbete erbjuds, kommer däremot inte påverka antalet arbetslösa. Antalet sysselsatta påverkas vidare endast i den mån personen avser att bosätta sig här i minst ett år, och således folkbokförs. Vid tillfälligt uppehälle i Sverige påverkas varken sysselsättning eller arbetslöshet, enligt den officiella statistiken.²⁵

Om de som kommer hit för ett arbete folkbokförs i Sverige blir effekten på sysselsättningen lika stor som om hela sysselsättningsökningen sker genom ökad sysselsättning av personer med svag anknytning till arbetsmarknaden. Detta eftersom arbetsutbudet ökar lika mycket som sysselsättningen och att det förväntas medföra att det inte uppstår någon press uppåt på lönerna, på samma sätt som då personer med svag anknytning till arbetsmarknaden anställs. I detta fall blir den långsiktiga effekten på sysselsättningen i ekonomin sin helhet lika stor som effekten i branschen. Huruvida den som anställs till följd av subventionen är bosatt och folkbokförd i Sverige sedan tidigare är således sammantaget avgörande för effekten på sysselsättning och arbetslöshet.

Bakgrundsinformation som inkluderar information om huruvida utrikesfödda personer har kommit till Sverige som flykting, arbetskraftsinvandrare eller EU/EES-medborgare är intressant. Dels då det kan säga något generellt om anknytningen till arbetsmarknaden, dels mot bakgrund av att det är avgörande för bedömningen av effekter på arbetslöshet och sysselsättning i Sverige (se ovan resonemang om arbetskraftsinvandring).

Arbetsutbudseffekter bland äldre köpare och anhöriga

Rutavdraget i sin helhet förväntas medföra en ökad efterfrågan på olika typer av marknadsproducerade tjänster. Då hushållen köper in tjänster från marknaden, som de annars hade utfört själva, frigörs tid

²⁵ Arbetskraftsundersökningen (AKU) från SCB mäter sysselsättningen i Sveriges befolkning. Befolkningen består av alla som är folkbokförda i Sverige. För att bli folkbokförd krävs att man bedöms vistas i Sverige i minst ett år.

för hushållet. Denna tid kan antingen läggas på fritid eller marknadsarbete. I den mån tiden läggs på marknadsarbete ökar köparnas arbetsutbud och antalet arbetade timmar i ekonomin i sin helhet. Hur stor effekten på arbetsutbudet blir beror på hur många timmar som frigörs och köparnas preferenser mellan fritid och marknadsarbete.

Förslagen i detta betänkande riktar sig mot personer som fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. För de flesta personer i den åldersgruppen förväntas inga större effekter på arbetsutbudet eftersom de inte längre förvärvsarbetar. För de äldre köpare som står i valet mellan att pensionera sig helt eller arbeta en tid till skulle dock rutavdraget kunna ha viss effekt på arbetsutbudet. Eftersom ruttjänster frigör tid, och särskilt för lite äldre personer som på grund av något sämre rörelseförmåga kan vara mindre produktiva vad gäller hemarbete, har rutavdraget potential att underlätta för de äldre som vill vara kvar på arbetsmarknaden.

Vidare hjälper anhöriga ofta en äldre närstående med liknande sysslor som de utredningen föreslår ska ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre. De föreslagna tjänsterna skulle således kunna bidra till att avlasta och frigöra tid för anhöriga, vilket gör att de skulle kunna öka sitt marknadsarbete. Det är få anhöriga som uppger att de pensionerat sig för att ta hand om en närstående (se avsnitt 8.5.3), men däremot har många anhöriga gått ned i arbetstid (se kapitel 7).

Vad gäller storleken på arbetsutbudseffekten förväntas den vara större för tjänster som är ofta återkommande och relativt omfattande i tid än för tjänster som endast utförs sporadiskt eller är mindre tidskrävande. För olika tjänster som är lika tidskrävande men där den första utförs återkommande och den andra vid ett enskilt tillfälle, kan det vara rimligt att tro att arbetsutbudet ökar mer för den första. I det första fallet kan arbetsutbudet och antalet arbetade timmar tänkas påverkas genom grad av deltidsarbete eller eventuellt pensionsbeslut, medan i det andra fallet bör det mer handla om grad av uttag av t.ex. semester eller annan tjänstledighet.

Det är också möjligt att arbetsutbudet ökar till följd av en lägre sjukfrånvaro. Exempelvis är stressrelaterad psykisk ohälsa en vanlig anledning till sjukskrivning, främst bland kvinnor. Minskad grad av hemarbete i det egna hushållet eller hos en närstående kan minska stressen och således minska den stressrelaterade psykiska ohälsan,

vilket kan leda till fler arbetade timmar både för anhöriga och äldre som fortfarande förvärvsarbetar.

16.4.2 Sällskap

Sysselsättningseffekter

Utredningen bedömer, som nämnts ovan, att sällskapstjänsten till stor del kan komma att utföras av företag eller privatpersoner som utför andra ruttjänster. Om bedömningen av sysselsättningseffekterna av befintliga ruttjänster används för beräkning av sysselsättningseffekterna av den föreslagna tillsynstjänsten kan en jämförelse göras med det räkneexempel i utredningens delbetänkande som illustrerar potentiella sysselsättningseffekter av att höja taket i rutavdraget från 50 000 kronor till 75 000 kronor per person och år.²⁶ Där bedömdes höjningen av taket innebära att det totala rutavdraget skulle öka med 1,3 procent, vilket i sin tur beräknades öka sysselsättningen med cirka 120 personer i de aktuella branscherna. Med antaganden om undanträngning (75 procent) samt olika antaganden om arbetskraftsinvandring bedömdes sysselsättningseffekten för ekonomin i sin helhet på lång sikt kunna uppgå till 15–30 personer, en positiv, men försumbar effekt.

Den offentligfinansiella kostnaden för den föreslagna sällskapstjänsten bedöms uppgå till 32 miljoner kronor i 2022 års pris- och lönenivå. I 2018 års pris- och lönenivå beräknas det motsvara 29 miljoner kronor. År 2018 beräknades rutavdraget uppgå till 5 023 miljoner kronor, vilket gör att de föreslagna tjänsterna kan förväntas öka omfattningen av rutavdraget med omkring 0,6 procent. Med samma resonemang som för höjningen av taket i rutavdraget ovan skulle det föreliggande förslaget kunna innebära hälften så stora effekter.

Antagandet om undanträngning i beräkningen av effekterna av höjningen av taket i rutavdraget bygger på statistik över vilka som arbetar inom lokalvårds- och flyttbranschen, två branscher som i hög utsträckning bedöms utgöras av tjänster som skulle kunna vara rutavdragsberättigade. Det är dock möjligt att den föreslagna sällskapstjänsten kommer att utföras av personer med en annan bakgrund än de som arbetar inom lokalvårdsbranschen. En anledning är att, som även påpekas i delbetänkandet, statistik över hela lokalvårds- och

²⁶ SOU 2020:5 s. 249 f.

flyttbranschen inte visar hur det ser ut för just de företag som arbetar med rutavdragsberättigade tjänster.²⁷ Sällskapstjänsten kan vidare sägas ligga i linje med den nuvarande omsorgstjänsten inom rutavdraget. Det är möjligt att utförare som arbetar med tjänster liknande omsorgstjänsterna har en annan bakgrund än de som arbetar med städtjänster. Möjligtvis skulle de bättre kunna representeras av personer som arbetar exempelvis inom hemtjänst.

Rickne (2019) jämför olika bakgrundskaraktistika för personer som arbetar i rutnischade företag med personer som arbetar inom bl.a. lokalvård och hemtjänst.²⁸ Jämfört med lokalvårdsbranschen är andelen korttidsutbildade något lägre inom rutnischade företag, 15–20 procent jämfört med över 30 procent (för hemtjänst redovisas inte andelen korttidsutbildade). Andelen kvinnor med flyktningbakgrund är högre för både lokalvård och för hemtjänst än för rutnischade företag. Vad gäller andelen kvinnor utan flyktningbakgrund födda utanför Europa inom rutnischade företag är den lägre än inom lokalvård, men något närmare andelen inom hemtjänsten. Vidare finner Rickne att ungefär 15 procent av dem som började arbeta i ett rutnischat företag tidigare befunnit sig i ekonomiskt utanförskap, en andel som är lägre än för övrig lokalvård, men snarlik den inom hemtjänsten. Vad gäller de som tidigare var arbetslösa har de rutnischade företagen ungefär samma andel som övrig lokalvård och restaurang och en högre andel än hemtjänsten.

Sammantaget indikerar diskussionen ovan att personer med svag anknytning till arbetsmarknaden kan komma att sysselsättas till följd av en utvidgning av rutavdraget med en tjänst som avser sällskap och att antagandet om undanträngningen av den föreslagna tjänsten torde vara i samma storleksordning som i räkneexemplet ovan eller eventuellt något högre.

Flera studier pekar även på en hög grad av arbetskraftsinvandring inom rutnischade företag.²⁹ I räkneexemplet i utredningens delbetänkande tas hänsyn till detta genom olika antaganden om omfattningen av arbetskraftsinvandring bland dem som arbetar med ruttjänster.

²⁷ Se SOU 2020:5 s. 83.

²⁸ *Kvinnor med flyktningbakgrund i rutsubventionerade företag*, SNS Analys nr 56, 2019. Rutnischade företag definieras som de företag vars samlade rutavdrag överstiger 20 procent av den totala försäljningsvolymen och starkt rutnischade refererar till de företag där samma andel överstiger 50 procent.

²⁹ Rickne. *Kvinnor med flyktningbakgrund i rutsubventionerade företag*, SNS Analys nr 56, 2019 samt Riksrevisionen, *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, RiR 2020:2.

I den mån förslaget leder till att äldre personer väljer att ersätta kommunala insatser med ruttjänster skulle sysselsättningen kunna påverkas om de som utför ruttjänsterna skiljer sig åt från de som arbetar med kommunala insatser vad gäller anknytningen till arbetsmarknaden. Som redogörs för ovan indikerar Rickne (2019) att anknytningen till arbetsmarknaden för dem som arbetar inom rutnischade företag och de som arbetar inom hemtjänst kan vara snarlik avseende flera variabler. En viktig skillnad är dock att andelen sysselsatta födda i Europa är markant högre inom rutnischade företag än inom hemtjänsten, vilket sannolikt indikerar en högre grad av arbetskraftsinvandring inom rutnischade företag.³⁰ Nettoeffekten på sysselsättningen vid substitution av hemtjänst med ruttjänster är svårbedömd, men skulle kunna vara negativ.

Som diskuteras i avsnitt 16.5 nedan bedöms de föreliggande förslagen emellertid inte leda till att äldre personer i betydande utsträckning väljer ruttjänster i stället för insatser via kommunen, främst för att tjänsterna bedöms vara av mindre karaktär, både sett i relation till det rutavdrag som redan finns och till de insatser som kommunerna utför. Dessutom kommer de föreslagna tjänsterna bara i vissa fall överlappa kommunernas insatser. Möjligen skulle förslagen kunna innebära en ökad konkurrens fördel för privata företag gentemot den kommunala hemtjänsten då dessa företag kan erbjuda tilläggstjänster med rutavdrag. Bakgrunden för just dem som arbetar inom privata hemtjänstföretag är dock inte känd. Sannolikt skulle eventuella sysselsättningseffekter av att äldre personer byter från kommunala till privata hemtjänstföretag vara små.

Sammantaget bedöms effekten på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet på lång sikt vara positiv, men försumbar.

Arbetsutbudseffekter

Utredningen antar att det framför allt är personer som av någon anledning kan ha svårt att ta sig ut på aktiviteter på egen hand samt de som bor själva och önskar lite mer sällskap i vardagen som kommer att efterfråga sällskapstjänsten. Statistiken i avsnitt 8.3 indikerar att det är från 75 år, men framför allt från 85 års ålder, som personer börjar känna sig mer ensamma, upplever försämrad hälsa samt ökade

³⁰ Rickne (2019), figur 1, s. 7.

rörelsehinder. Utredningen antar därmed att sällskapstjänsten främst kommer att efterfrågas av personer som är pensionerade sedan en tid tillbaka och att inga effekter kan förväntas på de äldre köparnas arbetsutbud.

Den föreslagna sällskapstjänsten bedöms dock kunna få betydelse för anhöriga till äldre. Avsnitt 7.2.6 indikerar att socialt umgänge, stimulans och förströelse är den allra vanligaste formen av omsorg som anhöriga bidrar med till en äldre närstående. Förslaget antas således kunna avlasta anhöriga och i den mån tjänsten köps in regelbundet skulle den också kunna frigöra tid för anhöriga, vilket skulle kunna leda till ökat marknadsarbete.

Effekten på anhörigas arbetsutbud bedöms dock bli begränsad, främst för att den långsiktiga kostnaden av förslaget beräknas bli liten. I 2022 års priser uppskattas kostnaden till 32 miljoner kronor, vilket motsvarar 29 miljoner kronor i 2018 års priser. Eftersom rutavdraget för äldre uppgick till 1,5 miljarder kronor 2018 motsvarar förslaget knappt 2 procent av den summan. Den långsiktiga beräkningen är dock behäftad med stor osäkerhet. I den mån efterfrågan ökar med mer än vad som antagits här förväntas även effekten på anhörigas arbetsutbud öka.

16.4.3 Matlagning och bakning

Syssestänningseffekter

Som nämnts ovan bedömer utredningen att matlagningstjänsten, inklusive bakning, till stor del kommer att utföras av företag eller privatpersoner som även utför andra ruttjänster. I likhet med den föreslagna sällskapstjänsten kan matlagningstjänsten sannolikt komma att utföras i samband med t.ex. nuvarande städnings- eller omsorgstjänsten. Därmed bör samma resonemang kring syssestänningseffekter som för sällskapstjänsten kunna användas för bedömning av syssestänningseffekterna.

Matlagningstjänster, motsvarande den utredningen föreslår ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre, antas förekomma i mycket liten utsträckning på marknaden i dag. På längre sikt bedöms den offentligfinansiella kostnaden av förslaget uppgå till 13 miljoner kronor i 2022 års pris- och lönenivå. I 2018 års pris- och lönenivå

beräknas det motsvara drygt 12 miljoner kronor. År 2018 beräknades rutavdraget uppgå till 5 023 miljoner kronor, vilket gör att de föreslagna tjänsterna kan förväntas utgöra drygt 0,2 procent av det totala rutavdraget. Effekten på sysselsättningen förväntas därmed vara försumbar.

Arbetsutbudseffekter

Utredningen antar att det framför allt är personer som av någon anledning inte kan eller har tappat lusten att laga mat till sig själva som kommer att efterfråga tjänsten.

Som statistiken i avsnitt 8.3 indikerar är det främst från 85 år som många äldre personer upplever en försämrad rörelse-, syn och hörsel förmåga. Utredningen gör därför antagandet att det främst är från 85 år och äldre som matlagning och bakning kan komma att efterfrågas. Bedömningen är därmed att inga effekter på de äldre personernas arbetsutbud kan förväntas.

Förslaget om matlagning och bakning skulle dock kunna få viss betydelse för anhöriga till äldre. Avsnitt 7.2.6 indikerar att anhöriga hjälper äldre personer med matlagning och förslaget skulle således kunna avlasta anhöriga. I den mån tjänsten köps in regelbundet skulle det även frigöra tid för anhöriga, vilket kan leda till ökat marknadsarbete.

Effekten på anhörigas arbetsutbud bedöms dock bli försumbar, främst för att den långsiktiga kostnaden av förslaget beräknas bli liten. I 2022 års priser uppskattas kostnaden till 13 miljoner kronor, vilket motsvarar 12 miljoner kronor i 2018 års priser. Eftersom rutavdraget för äldre uppgick till 1,5 miljarder kronor 2018 motsvarar förslaget inte ens 1 procent av den summan. Den långsiktiga beräkningen är dock behäftad med stor osäkerhet. I den mån efterfrågan ökar med mer än vad som antagits här förväntas även effekten på anhörigas arbetsutbud öka.

16.4.4 Enklare tillsyn av bostaden vid hemmavaro

Sysselsättningseffekter

När det gäller tillsynstjänsten bedömer utredningen, som nämnts ovan, att denna tjänst till stor del kommer att utföras av företag eller privatpersoner som även utför andra ruttjänster. I linje med resonemanget som förs avseende sällskaps- och matlagningstjänsterna, kan tillsynstjänsten sannolikt komma att utföras i samband med t.ex. städning eller omsorgstjänster. Därmed görs bedömningen att samma resonemang kring sysselsättningen, som för nämnda tjänster, till stor del kan appliceras även på den föreslagna tillsynstjänsten.

Vissa av arbetena som föreslås ingå i tjänsten har dock en annan karaktär än städ- eller omsorgstjänsterna, som t.ex. att stänga av eller sätta på vatten eller värme eller kontrollera att skador på byggnaden inte uppstått. I linje med utredningens delbetänkande antas att dessa sysslor till viss del kan likställas med vaktmästeri. I delbetänkandet presenteras statistik för två yrkeskategorier som till stor del utgör yrket vaktmästare yrkeskategorierna SSYK 5152 och 9622.³¹ Baserat på statistiken konstaterar utredningen i delbetänkandet att anknytningen till arbetsmarknaden, mätt utifrån arbetslöshetsvariablerna, är klart sämre än för privat sektor i stort. Anknytningen bland vaktmästare m.fl. framstår vara ungefär lika stark som inom lokalvård. Vaktmästeri tycks dock inte sysselsätta en högre andel utrikes födda än i privat sektor i stort, vilket är fallet för de andra nyss nämnda tjänsterna. Utbildningsnivån inom vaktmästeri är även högre än inom lokalvård.

Sammantaget indikerar detta tillsammans med resonemanget kring de andra tjänsterna att personer med svag anknytning till arbetsmarknaden kan komma att sysselsättas till följd av en utvidgning av rutavdraget med en tillsynstjänst vid hemmavaro. Detta indikerar ökad sysselsättning i ekonomin i sin helhet på lång sikt.

Den föreslagna tillsynstjänsten bedöms vara mycket liten i omfattning vid införandet. På längre sikt bedöms den offentligfinansiella kostnaden uppgå till 12 miljoner kronor i 2022 års pris- och lönenivå. I 2018 års pris- och lönenivå beräknas det motsvara 11 miljoner

³¹ SSYK 9622 inkluderar bl.a. vaktmästare på sjukhus och kontor. SSYK 5152 inkluderar bl.a. vaktmästare på skola och sporthall men även besiktningsman i lägenhet och tillsynsman. Som nämns i fotnot 44, s. 246 i delbetänkandet förekommer vaktmästare även i andra yrkeskoder. De som inte inkluderats i genomgången är orkestervaktmästare (3433), krematorievaktmästare (5161) och kyrkogårdsvaktmästare (6113).

kronor. År 2018 beräknades rutavdraget uppgå till 5 023 miljoner kronor, vilket gör att de föreslagna tjänsterna kan förväntas utgöra omkring 0,2 procent av det totala rutavdraget. Med samma utgångspunkter för beräkningen som för sällskapstjänsten ovan bedöms effekten på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet på lång sikt därmed bli försumbar.

Arbetsutbudseffekter

Merparten av de arbeten som föreslås ingå i tillsynstjänsten förväntas främst efterfrågas av personer som upplever försämrad rörelse-, syn- eller hörsel förmåga och därmed inte kan eller vill utföra dessa moment och som efterfrågar extra trygghet i vardagen mer generellt.

Statistiken i avsnitt 8.3 indikerar att det framför allt är från 85 år som många äldre personer upplever en försämrad rörelse-, syn och hörsel förmåga. Utredningen gör därför antagandet att det främst är från 85 år och äldre som tillsynstjänsten kan komma att efterfrågas. Dessa personer antas gått i pension sedan en tid vilket gör att inga effekter förväntas på de äldre köparnas arbetsutbud.

Den föreslagna sällskapstjänsten bedöms dock kunna få betydelse för anhöriga till äldre. Avsnitt 7.2.6 indikerar att olika former av tillsyn är en typ av hjälp som anhöriga ger äldre närstående. I den mån tjänsten köps in regelbundet skulle den således kunna frigöra tid för den anhöriga, vilket kan leda till ökat marknadsarbete.

Effekten på anhörigas arbetsutbud bedöms emellertid bli försumbar, främst för att den långsiktiga kostnaden av förslaget beräknas bli liten. I 2022 års priser uppskattas kostnaden till 12 miljoner kronor, vilket motsvarar 11 miljoner kronor i 2018 års priser. Då rutavdraget för äldre uppgick till 1,5 miljarder kronor 2018 beräknas förslaget inte ens uppgå till 1 procent av det totala rutavdraget.

Vidare är det främst den del av tjänsten som gäller att ta hand om post, plantera och sköta om blommor, vädra osv. som bedöms frigöra tid för anhöriga. Den del som gäller att exempelvis kontrollera att skador på byggnaden inte uppstått förväntas inte utföras lika frekvent.

Slutligen bör noteras att den långsiktiga beräkningen är behäftad med stor osäkerhet. I den mån efterfrågan på tjänsten ökar med mer

än vad som antagits här förväntas även effekten på anhörigas arbetsutbud öka.

16.4.5 Trädgårdsskötsel

Sysselsättningseffekter

Utredningen bedömer att det redan finns en marknad för sådana arbeten utredningen föreslår ska ingå i den nya trädgårdstjänsten och att förslaget kommer att leda till ökad efterfrågan på tjänsterna.

Utredningen antar att de tillkommande trädgårdsarbetena till stor del kan komma att utföras av företag som utför trädgårdsarbeten inom ramen för dagens rutavdrag. Det är dock oklart huruvida samma antaganden om sysselsättningen kan göras för den i betänkandet föreslagna trädgårdstjänsten som för sällskaps-, matlagings- och tillsynstjänsterna som diskuteras ovan. Om trädgårdsarbetena exempelvis utförs av personer som har en starkare anknytning till arbetsmarknaden än de som utför städtjänsterna skulle trädgårdstjänsten antas medföra en större undanträngning. Det bör dock noteras att kompetensen för att exempelvis kunna fälla träd och att rensa ogräs, vilka är tjänster som båda ingår i trädgårds-tjänster inom ramen för rutavdraget, skiljer sig åt,

Desvärrare är det inte möjligt att studera bakgrundsvariabler för de personer som arbetar med de trädgårdsarbeten som omfattas av rutavdraget i dag eftersom varken bransch- eller yrkeskoder kan urskilja dessa personer i tillfredsställande grad. Bakgrundsvariabler för personer som arbetar inom de två yrken som bäst kan anses representera dessa, trädgårdsodlare och trädgårdsanläggare m.fl., visas i tabell 16.1 nedan.³² För jämförelse inkluderas även samma variabler för yrket städare och för samtliga yrken i hela ekonomin. I tabellen redovisas även uppfödare och skötare av sällskapsdjur, vilket diskuteras i avsnitt 16.4.6 om passning och rastning av sällskapsdjur. Notera att statistiken endast inkluderar anställda.

³² Beskrivningen för trädgårdsodlare (SSYK 6112) är: Bedriver trädgårdsodling. Odlar och skördar köksväxter i växthus samt plantskoleväxter, prydnadsväxter och svamp. Sår, förökar, planterar, gallrar och beskär trädgårdsväxter. Bearbetar jorden, gödslar och rensar ogräs. Beskrivningen för trädgårdsanläggare m.fl. (SSYK 6113) är: Anlägger och underhåller parker, trädgårdar, kyrkogårdar och golfbanor m.m. Läger plattor, bygger murar och trappor samt planterar växter och sår gräs. Sköter blommor, träd, buskar och andra växter.

Av tabell 16.1 framgår att utbildningsnivån inom de två trädgårdsyrkena generellt sett är lägre än för samtliga yrken. Det är en överrepresentation av personer med en förgymnasial utbildning och gymnasial utbildning, medan andelen med eftergymnasial utbildning är markant lägre än för samtliga yrken, i synnerhet för trädgårdsanläggare. Andelen med förgymnasial utbildning är dock lägre än vad den är för städare.

Vad gäller andelen personer med olika födelseregioner är den för trädgårdsanläggare i linje med den för samtliga yrken. För trädgårdsodlare kan noteras att andelen med Sverige som födelseregion är lägre än för ekonomin i stort medan andelen född i Europa är högre. Vid jämförelse med städare kan noteras att en mycket högre andel har annan födelseregion än Sverige för städare än för ekonomin i stort samt för trädgårdsyrkena. Särskilt kan noteras att andelen städare födda utanför Europa är markant högre.

Som noteras ovan inkluderar trädgårdsyrkena även arbetsuppgifter som inte bedöms utföras inom ramen för trädgårdstjänsten i rutavdraget. Därmed kan resultaten i tabellen endast ge en indikation på hur egenskaperna för dessa personer ser ut.

Utifrån ovanstående är utredningens bedömning att de tjänster som föreslås i detta betänkande till en betydande del utförs av personer med svag anknytning till arbetsmarknaden. Det är emellertid sannolikt att anknytningen till arbetsmarknaden kan vara något starkare generellt än för exempelvis städtjänsten, vilket skulle innebära en högre grad av undanträngning än vad som kan antas för rutavdraget generellt. Vidare indikerar resultaten i tabell 16.1 att arbetskraftsinvandring kan vara mindre förekommande inom trädgårdsyrkena än för exempelvis städyrket, men detta skulle behöva undersökas närmare.

Efterfrågan på den föreslagna trädgårdstjänsten antas fördubblas på längre sikt till följd av rutavdraget. Efterfrågeökningen beräknas innebära en kostnadsökning på lång sikt om 28 miljoner kronor i 2018 års pris- och lönenivå. Som andel av rutavdraget 2018 skulle det motsvara knappt 0,6 procent. Givet resonemanget ovan förväntas detta leda till en begränsad ökning av sysselsättningen i branschen.

Sammantaget bedöms förslaget om att inkludera ytterligare trädgårdsarbeten i ett rutavdrag för äldre ha positiva, men försumbara effekter på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet.

Tabell 16.1 Utbildningsnivå, kön och födelseregion för anställda 16–64 år för 2018, yrken enligt SSYK 2012

	Trädgårds- odlare (SSYK 6112)	Trädgårds- anläggare (SSYK 6113)	Uppfödare, skötare av sällskaps- djur (SSYK 6122)	Städare (SSYK 9111)	Samtliga yrken
Kvinna	0,44	0,25	0,85	0,73	0,49
Förgymnasial	0,17	0,20	0,20	0,32	0,09
Gymnasial	0,54	0,62	0,68	0,50	0,47
Eftergymnasial	0,27	0,19	0,12	0,18	0,44
Sverige	0,68	0,84	0,92	0,40	0,81
Övriga Europa	0,20	0,08	0,04	0,26	0,09
Utanför Europa	0,11	0,09	0,03	0,34	0,10

Källa: Statistiska centralbyrån, statistikdatabasen, yrkesregistret med yrkesstatistik (SSYK 12), egen bearbetning av data.

Arbetsutbudseffekter

Äldre personer som fyllt 65 år vid årets ingång som har tillgång till egen trädgård kan förväntas efterfråga den föreslagna trädgårds-tjänsten. Ett inkluderade av tjänsten i det särskilda rutavdraget för äldre skulle således kunna få effekt på äldre personers arbetsutbud. Förslaget skulle även kunna få viss betydelse för anhöriga då avsnitt 7.2.6 indikerar att många anhöriga hjälper sina närstående med trädgårdsarbete.

Det finns dock ett antal faktorer som talar emot att effekten på äldre personers och anhörigas arbetsutbud skulle vara särskilt stor.

Vad gäller äldre köpare finns, som diskuteras i avsnitt 12.2.2, inget som stödjer hypotesen att nuvarande rutavdrag skulle påverka pensionsbeslutet eller antalet arbetade timmar generellt bland äldre personer. Det är dock möjligt att rutavdraget på marginalen leder till positiva effekter på dessa variabler.

Vidare bedöms de tillkommande trädgårdsarbetena inte vara av återkommande karaktär, utan endast utföras några gånger om året, vilket gör att mindre tid förväntas frigöras genom köp av tjänsten, såväl för äldre personer som anhöriga.

Slutligen är tjänsten relativt liten i omfattning. Den offentlig-finansiella kostnaden bedöms öka med 28 miljoner kronor i 2018 års

pris- och lönenivå. Eftersom rutavdraget för äldre personer uppgick till 1,5 miljarder kronor 2018 beräknas ökningen av kostnaden uppgå till knappt 2 procent av det totala rutavdraget för äldre.

Förslaget bedöms därmed leda till positiva, men försumbara effekter på arbetsutbudet bland äldre personer och deras anhöriga.

16.4.6 Rastning och passning av sällskapsdjur

Sysselsättningseffekter

Utredningen föreslår att äldre ska ges rätt till rutavdrag för rastning och passning av sällskapsdjur. Den offentligfinansiella kostnaden för förslaget uppskattas på längre sikt uppgå till omkring 144 miljoner kronor, vilket är en ökning med 87 miljoner kronor i förhållande till den kortsiktiga effekten, dvs. en större kostnadsökning än för de andra förslagen i betänkandet. Vidare bedöms timpriset för dessa tjänster vara lägre än för många andra ruttjänster, vilket gör att en given kostnadsökning motsvarar ett högre antal efterfrågade timmar för denna tjänst jämfört med exempelvis sällskapstjänsten. Därmed kan sysselsättningseffekten i branschen sammantaget förväntas bli större för sällskapsdjurstjänsten än för övriga förslag i slutbetänkandet.

Som beskrivs ovan beror den förväntade effekten på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet på lång sikt på vilka som utför tjänsterna.

Det finns inte någon bakgrundsinformation att tillgå om de som arbetar specifikt med passning och rastning av sällskapsdjur utifrån bransch- eller yrkeskoder. Det yrke som får anses ligga närmast är uppfödare och skötare av sällskapsdjur (SSYK 6122). I tabell 16.1 i avsnitt 16.4.5 redovisas bakgrundsstatistik för dem som arbetar inom yrket. Tabellen indikerar att dessa personer generellt sett har en lägre utbildningsnivå än för arbetsmarknaden i stort och en mycket lägre andel med eftergymnasial utbildning. Andelen med förgymnasial utbildning är dock lägre än för städare. Vidare framgår att andelen som är födda i Sverige är högre än andelen på arbetsmarknaden i stort och att andelen som är utrikes födda, även dem som är födda inom Europa, är lägre.

Det bör dock noteras att yrkeskategorin även inkluderar arbetsuppgifter som inte föreslås ingå i ett rutavdrag för äldre, t.ex.

uppfödning av sällskapsdjur. Eventuellt kan vissa av dessa arbetsuppgifter kräva högre kvalifikationer. Dessutom inkluderas sannolikt inte många av dem som arbetar svart inom yrkeskategorin, vilket är en annan anledning till att statistiken inte kan anses representativ för dem som arbetar med de tjänster som föreslås i betänkandet.

Utifrån ovanstående är utredningens bedömning att förslaget om rastning och passning av husdjur till en betydande del utförs av personer med svag anknytning till arbetsmarknaden. Det är dock inte möjligt att säga om anknytningen till arbetsmarknaden generellt sett är starkare eller svagare än för dem som arbetar exempelvis med städning. Sannolikt kan graden av undanträngning vara i likhet med eller kanske t.o.m. mindre än bedömningen för rutavdraget i stort, dvs. 75 procent (se avsnittet om tillsynstjänster ovan). Vidare indikerar statistiken i tabell 16.1 att arbetskraftsinvandring kan vara mindre förekommande inom skötsel av sällskapsdjur än inom yrket städare, men detta skulle behöva undersökas närmare.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget om att inkludera passning och rastning av sällskapsdjur i ett rutavdrag för äldre kan få en liten positiv effekt på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet på lång sikt.

Arbetsutbudseffekter

Rastning och passning av sällskapsdjur är en tjänst som utförs återkommande och som bedöms kunna underlätta vardagen för dem som har ett sällskapsdjur. Förslaget skulle därmed kunna frigöra tid för äldre som fortfarande deltar i arbetskraften eller som står i valet mellan att pensionera sig eller inte och på så sätt öka arbetsutbudet bland äldre personer.

Effekten på äldre personers arbetsutbud bedöms dock bli begränsad. För det första bedöms en sådan tjänst inte påverka pensionsbeslutet i stor utsträckning då ”ta hand om sällskapsdjur” inte anges som ett vanligt skäl för pensionering (se avsnitt 8.5.3). Vidare finns, som diskuteras i avsnitt 12.3.2, inget som stödjer hypotesen att nuvarande rutavdrag skulle påverka pensionsbeslutet eller antalet arbetade timmar generellt bland äldre personer. Det är dock möjligt att rutavdraget, och även förslaget om passning och rastning av sällskapsdjur, på marginalen leder till positiva effekter på dessa variabler.

Möjligen kan rutavdrag för passning och rastning av sällskapsdjur t.o.m. förväntas innebära större positiva effekter på köparens arbetsutbud än rutavdrag för exempelvis städning då passning och rastning av sällskapsdjur bedöms vara mer återkommande och vara relativt omfattande i tid.

Vad gäller anhöriga har utredningen inte tagit del av någon studie som indikerar att anhöriga i stor utsträckning hjälper en äldre närstående med att sköta om eller rasta dennes sällskapsdjur. I den mån det sker i dag skulle förslaget kunna leda till frigjord tid för den anhöriga, vilket kan leda till ökat marknadsarbete

16.4.7 Utvidgad anhörigkrets

En utvidgad anhörigkrets som kan köpa ruttjänster till äldre personer förväntas, i den mån fler anhöriga köper föreslagna tjänster till en äldre närstående, bidra positivt till sysselsättningseffekterna samt till arbetsutbudet för äldre personer och anhöriga enligt samma resonemang som förs ovan om de olika tjänsterna. Baserat på beräkningen av förslagets långsiktiga offentligfinansiella kostnad förväntas dock effekterna vara små.

16.5 Effekter för individer och hushåll

För äldre personer eller anhöriga som i dag köper sådana tjänster som utredningen föreslår ska ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre förväntas kostnaderna för tjänsterna minska. I och med det lägre priset är det också troligt att fler personer kommer att efterfråga tjänsterna. Dessa personer kommer att gynnas ur ett skattemässigt perspektiv.

Som nämns i avsnitt 16.3 finns ingen statistik över hur många personer som i dag köper sådana tjänster som föreslås ingå i det särskilda rutavdraget för äldre personer. Ett mer detaljerat resonemang kring uppskattningar av hur många personer som kan komma att efterfråga de olika tjänsterna finns i samma avsnitt. Eftersom flera av de tjänster som föreslås ligger nära dagens omsorgs- och trädgårds-tjänster är det emellertid möjligt att tjänsterna i större utsträckning kommer att efterfrågas av personer 65 år och äldre som redan använder sig av dagens rutavdrag.

Av avsnitt 4.2 framgår att drygt 17 procent, eller nästan 373 000 personer, av samtliga personer 65 år och äldre köpte någon ruttjänst 2018. Vidare var trädgårdstjänster den vanligaste tjänsten bland personer 65 år och äldre efter städning (avsnitt 4.2.5). Sammanlagt uppgick antalet ruttimmar för trädgårdstjänsten till omkring 1,43 miljoner, vilket utgjorde knappt 21 procent av det totala antalet ruttimmar bland personer 65 år och äldre. Den föreslagna sällskapstjänsten kan sägas vara i linje med den omsorgstjänst som finns inom rutavdraget i dag. Vidare har matlagning i rättstillämpningen kommit att inkluderas i omsorgstjänsten. Denna tjänst efterfrågas i relativt liten utsträckning i dag. Antalet ruttimmar för tjänsten uppgick 2018 till 78 000, vilket utgjorde drygt 1 procent av det totala antalet ruttimmar bland personer 65 år och äldre. Vidare kan noteras att en mindre andel av åldersgruppen använder rutavdraget i större utsträckning. Knappt 5 procent av åldersgruppen beräknas ha gjort rutavdrag för mer än 5 000 kronor 2018 (se avsnitt 4.2.4).

För att illustrera de skattemässiga effekterna för enskilda presenteras här två typfall. I det första typfallet leder förslagen till en mindre ökning av nyttjandet av ruttjänster och i det andra fallet en större ökning.

Det första typfallet är en 85-årig kvinna som väljer att köpa två timmars sällskap till kulturella aktiviteter två gånger per år. Vid ett timpris om 426 kronor skulle den totala kostnaden för tjänsten uppgå till 1 704 kronor. Skattereduktionen blir således 852 kronor per år. Kvinnans årsinkomst antas vara 200 000 kronor i pensionsinkomst. Nettoinkomsten beräknas uppgå till omkring 162 300 kronor med genomsnittlig kommunalskattesats.³³ Förslagen leder för detta typfall till en ökning av nettoinkomsten efter skatt med 852 kronor per år, vilket motsvarar en ökning av nettoinkomsten om 0,5 procent på ett år.

Typfall nummer två är en 67-årig man som väljer att köpa hjälp med rastning och passning av husdjur två timmar i veckan 50 veckor under ett år. Om timpriset för tjänsten antas vara 270 kronor skulle den totala kostnaden för ett år uppgå till 27 000 kronor ($270 \times 2 \times 50$). Skattereduktionen blir således 13 500 kronor per år. Mannens årsinkomst

³³ Beräkningen har gjorts för 2020 med Skatteverkets verktyg ”Räkna ut din skatt”, födelseår 1935, pensionsinkomst på 200 000 kronor och en kommunalskattesats på 32,28 procent. Begravningsavgiften sattes till 0. Enligt beräkningen skulle skatten uppgå till 37 739 kronor.

antas vara 480 000 kronor i arbetsinkomst och nettoinkomsten beräknas till drygt 384 000 kronor med genomsnittlig kommunalskattesats.³⁴ Förslagen leder för detta typfall till en ökning av nettoinkomsten efter skatt med 13 500 kronor per år, vilket motsvarar en ökning av nettoinkomsten om 3,5 procent.

För personer som fyllt 65 år vid årets ingång och som köper sådana tjänster som utredningen föreslår ska ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre i samma omfattning som innan införandet av rutavdraget ger förslaget endast upphov till en ökad nettoinkomst efter skatt. För äldre personer, vars efterfrågan ökar till följd av förslagen, kan förslagen även få andra effekter utöver en ökning av nettoinkomsten. För de personer som tidigare utfört den inköpta tjänsten själva, t.ex. rastat hunden, planterat blommor, lagat mat eller plockat äpplen från träden kan förslagen även innebära mer frigjord tid eller minskad risk för fallolyckor. För äldre personer som inte kunnat genomföra aktiviteten tidigare, t.ex. till följd av försämrad rörelseförmåga, kan förslagen innebära att de i ökad utsträckning kan exempelvis delta i kulturella aktiviteter, laga mat i hemmet, eller få nya blommor i trädgården.

Vidare indikerar avsnitt 7.2 att anhöriga som ger hjälp till äldre personer i många fall hjälper till med sådana tjänster som föreslås ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre. För dessa anhöriga kan en ökad efterfrågan på tjänsterna innebära avlastning och mer frigjord tid.

Genom förslaget om en vidare anhörigkrets får fler anhöriga än barn till äldre personer möjlighet att köpa föreslagna ruttjänster. Detta torde öka möjligheten för personer över 65 år att få hjälp i vardagen genom ruttjänster. Förslaget kan vidare komma att påverka de barn som i dag köper ruttjänster till föräldrar, t.ex. genom att fler personer kan dela på beloppet för de tjänster som köps till äldre närstående.

Enligt uppgift från Skatteverket finns inga tillgängliga uppgifter över hur många barn som i dag köper ruttjänster till en förälder. I kontakt med företag och organisationer har framkommit att möjligheten för barn att köpa tjänster med rutavdrag till sina föräldrar eventuellt inte är så känd i dag. Enligt ett större rutnischat företag är det bland äldre rutköpare vanligt att det är deras barn som

³⁴ Beräknat på samma sätt som i första typfallet fast med födelseår 1953 och 480 000 kronor i lönen. Enligt beräkningen uppgår skatten till 95 933 kronor.

tar initiativ till exempelvis städning och ordnar med administrationen, men att det är föräldern som betalar och begär rutavdrag.

16.6 Effekter relaterade till kommunens insatser och servicetjänster

16.6.1 Effekter för kvinnor och män som beviljats insatser från kommunen

Enligt direktivet ska utredaren redovisa eventuella konsekvenser av förslagen för kvinnor och män som har beviljats insatser från kommunen.

Till att börja med bör noteras att en eventuell överlappning av kommunala tjänster och föreslagna ruttjänster endast aktualiseras för äldre personer som har socialtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen. Som framgår av avsnitt 6.8 var det knappt 329 200 personer 65 år och äldre som hade någon verkställd hemtjänstinsats 2019, vilket motsvarade knappt 16 procent av befolkningen i samma åldersgrupp. Möjligheten att köpa dagens ruttjänster samt de ruttjänster som utredningen föreslår ska ingå i ett särskilt rutavdrag för äldre finns däremot för samtliga personer över 65 år.

Av de tjänster utredningen föreslår är det framför allt tjänsterna som avser sällskap, tillsyn av bostaden och matlagning som till viss del bedöms överlappa de insatser och servicetjänster kommunerna erbjuder. Trädgårdstjänster omfattas av hemtjänstbegreppet, men kan eventuellt erbjudas av några kommuner inom ramen för ”fixartjänster”. Passning och rastning av husdjur beviljas inte mer än undantagsvis som hemtjänstinsats.

Vad gäller kommunens utbud av biståndsbedömda insatser regleras rätten till bistånd i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Denna rätt påverkas inte av utredningens förslag om fler ruttjänster för äldre. Det är dock möjligt att det kan uppstå situationer där kommunerna justerar sina taxor för att ytterligare uppmuntra de äldre att köpa tjänster med rutavdrag i stället för att ansöka om bistånd hos kommunen. På detta sätt skulle tjänster som den äldre egentligen har rätt att få bistånd för i stället utföras privat utan stöd från kommunerna (men med stöd från staten).

Andra anledningar till att en äldre person väljer ruttjänster i stället för att söka hemtjänst kan vara att kommunens insatser föregås av en biståndsbedömning. Det är även möjligt att den äldre personen eller anhöriga till den äldre anser att köp av ruttjänster ger ökade möjligheter att bestämma över tjänstens utförande och därvid kunna påverka vilka och hur många olika personer som den äldre möter i sin vardag. Det senare kan vara önskvärt då äldre personer med hemtjänst oftare än tidigare har att möta ett antal personer från olika yrkesgrupper inom kommunala verksamheter, inklusive privata utförare (se avsnitt 6.8.4).

Det är främst för personer som har så pass få biståndsbedömda hemtjänsttimmar att de inte kommer upp i högkostnadsskyddet som efterfrågan på biståndsbedömda tjänster bedöms kunna påverkas av att privata tjänster blir mer ekonomiskt fördelaktiga. För dessa personer kan möjligheten till rutavdrag t.o.m. göra att privata tjänster blir billigare än den hjälp som erbjuds genom kommunen, vilket i sin tur kan leda till att den enskilde väljer att anlita ett rut-företag i stället för att få insatsen via kommunen.

Att äldre personer och anhöriga väljer ruttjänster framför kommunala biståndsbedömda insatser är inte något nytt utan det förekommer i viss utsträckning redan i dag. Såvitt utredningen känner till finns det dock inte i nuläget någon undersökning som visar på omfattningen av detta.

Vad gäller personer med omfattande omsorgsbehov bedöms inte privata tjänster ersätta insatser genom kommunen i någon betydande utsträckning då omfattningen av behovet gör att privata alternativ snabbt blir avsevärt mycket dyrare än de kommunala insatserna. För personer som får biståndsbedömda insatser, men som skulle vilja ha extra hjälp utöver detta, kan rutavdraget vara en lösning i stället för att be en anhörig att utföra sysslorna eller att den äldre utför dem själv.

De tjänster som utredningen föreslår bedöms vara av mindre karaktär, sett i relation till det rutavdrag som redan finns samt till de insatser som kommunerna utför, och till att de endast i viss mån överlappar kommunernas insatser. Utredningen gör därför bedömningen att eventuella effekter på kommunernas taxor eller på äldres efterfrågan på insatser via kommunen av förslagen torde vara mycket små.

16.6.2 Effekter för utbudet av kommunala tjänster utan behovsprövning

Enligt direktivet ska utredningen i konsekvensbeskrivningen redovisa hur förslagen påverkar kommunernas utbud av tjänster enligt 2 kap. 7 och 8 §§ lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen. Denna lag innebär ökade möjligheter för kommunerna att tillhandahålla servicetjänster utan någon individuell behovsprövning till samtliga kommunmedlemmar som fyllt 68 år. Med servicetjänster avses tjänster som ska förebygga skador, olycksfall och ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad.

Det finns även tjänster som kallas fixartjänster och som utredningen uppfattar att många kommuner erbjuder, eller har erbjudit, utan föregående behovsprövning till personer 65 år och äldre (se nedan). Utredningen kommer fortsättningsvis inte att göra någon skillnad mellan dessa s.k. fixartjänster och servicetjänster som erbjuds med stöd i befogenhetslagen. Samtliga tjänster kommer i det följande att refereras till som *servicetjänster*.

I och med att det är valfritt för kommunerna att erbjuda servicetjänster utan behovsprövning skulle kommunerna kunna avstå från att erbjuda sådana tjänster om invånarna har möjlighet att köpa liknande tjänster privat med rutavdrag. I det följande diskuteras potentiella effekter av utredningens förslag på kommunernas utbud av tjänster som inte behöver föregås av behovsprövning.³⁵

Undersökningar indikerar att många av landets äldre har tillgång till servicetjänster via kommunen. Vinnova gjorde 2013 en kartläggning av förekomsten av servicetjänster i kommunerna och 191 kommuner uppgav att de hade någon servicetjänst. I en enkätundersökning om flexibla former för biståndshandläggning genomförd hösten 2016 av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och utredningen Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen uppgav 71 kommuner av 219 svarande kommuner att de tillhandahöll servicetjänster enligt den s.k. befogenhetslagen och 156 kommuner av 220 svarande kommuner att de tillhandahöll fixartjänster.

Vidare förefaller en stor andel av de äldre invånarna i de kommuner som erbjuder tjänsterna kunna ta del av dem. I undersökningen gjord

³⁵ Sedan 1 juli 2018 finns även en bestämmelse i socialtjänstlagen om att kommunen kan erbjuda hemtjänst utan behovsprövning. För denna typ av tjänster finns dock vad utredningen känner till inga sammanställda uppgifter över i vilken utsträckning det förekommer. Enligt Socialstyrelsen arbetar de med att få in information om förenklade beslut i SOL-registret.

av SKR och utredningen Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen var de vanligaste åldersgränserna för servicetjänsterna 65 eller 67 år.

I Vinnovas kartläggning framkommer att i stort sett samtliga de kommuner som svarat att de erbjuder servicetjänster erbjuder tjänster som är förknippade med fallprevention, såsom byte av glödlampa, upphängning av gardiner, fastsättning av lösa sladdar, osv.

Det verkar vidare inte ovanligt att kommuner erbjuder tjänster som till viss del överlappar tjänster som ingår i dagens rutavdrag. I Vinnovas kartläggning uppgav 15 procent att snöskottning ingick, 10 procent angav att gräsklippning ingick och 10 procent uppgav att övrig trädgårdsskötsel ingick. Några av de kommuner som uppgav att de tillhandahöll servicetjänster enligt befogenhetslagen i den undersökning som SKR och utredningen Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen genomförde uppgav 12 kommuner att de erbjöd städning och 13 att de erbjöd tvätt.

Det finns ingen tjänst som direkt överlappar någon tjänst som utredningen föreslår i detta betänkande. Möjligtvis kan ”övriga trädgårdstjänster”, som angetts i Vinnovas kartläggning inkludera exempelvis att plocka frukt från träd.

Vissa kommuner har aldrig erbjudit servicetjänster och en del kommuner som tidigare har gjort det har valt att sluta med det. I båda undersökningarna som refereras till ovan anger kommunerna olika skäl till detta. I undersökningen utförd av SKR och utredningen Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen var de vanligaste skälen att kommunen vill tillhandahålla alla insatser till äldre enligt socialtjänstlagen, att de hade för lite kunskap om befogenhetslagen, att de inte ville fördela riktade insatser med ålder som grund, avsaknad av regler för kvalitet, tillsyn, m.m. för servicetjänster enligt befogenhetslagen samt risk för stor efterfrågan med ökade kostnader. I Vinnovas kartläggning från 2013 framstår ekonomiska faktorer som de viktigaste skälen till att kommuner inte erbjuder eller slutat erbjuda servicetjänster, men även att det saknats initiativ och inte funnits någon efterfrågan. Bland de kommuner som aldrig erbjudit servicetjänster framkommer dock att vissa ansett att det redan fanns hjälp att tillgå via privata aktörer med rutavdrag.

Sammanfattningsvis framstår förekomsten av rutavdrag inte som ett vanligt skäl till att kommuner inte erbjuder eller har valt att sluta erbjuda servicetjänster utan behovsprövning, även om det sannolikt har haft betydelse i vissa fall. Det framstår inte heller som att många

av de tjänster som utredningen föreslår i detta betänkande kan komma att överlappa de servicetjänster som kommunerna erbjuder, möjligtvis med undantag av utvidgningen med trädgårdstjänsten. Storleken på de föreslagna tjänsterna bedöms dessutom vara liten i förhållande till nuvarande rutavdrag. Sammantaget förväntas utredningens förslag endast ha en mycket begränsad effekt på kommunernas utbud av tjänster enligt 2 kap. 7 och 8 §§ befogenhetslagen.

16.7 Fördelningseffekter

Utvidgning till fler tjänster

Ett rimligt antagande är att det för de tillkommande tjänsterna kommer att vara ungefär samma typ av köpare som för rutavdraget i stort. Som nämnts ovan är det en relativt liten del av befolkningen, både yngre och äldre, som gör rutavdrag och det är vanligare bland personer med högre inkomst än med lägre inkomst. Personer med relativt hög inkomst gör även rutavdrag för relativt höga belopp. Samma mönster gäller för personer 65 år och äldre. Av samtliga äldre personer med någon beskattningsbar inkomst upp till 39 000 kronor 2018 gjorde omkring 8 procent rutavdrag för i genomsnitt 3 100 kronor. Bland dem med beskattningsbara inkomster från 1 miljon kronor gjorde knappt 44 procent rutavdrag för i genomsnitt 9 400 kronor (se avsnitt 4.2.3).

En skillnad gentemot yngre personer är att en större andel äldre personer med relativt låga förvärvsinkomster gör rutavdrag (se avsnitt 4.2.3). Detta gör att även fördelningen av rutavdraget över förvärvsinkomstgrupper är jämnare än för yngre personer.³⁶ Det är även möjligt att yngre personer har andra och större nödvändiga utgifter än äldre, t.ex. för barn. Utredningen har inte haft möjlighet att undersöka hur fördelningen av rutavdraget ser ut i förhållande till exempelvis konsumtionsutrymme.

Enligt statistik över rutavdraget och beskattningsbara förvärvsinkomster från Statistiska centralbyråns statistikdatabas hade 46 pro-

³⁶ Notera att det är svårt att göra direkta jämförelser utifrån figur 4.2 då den redovisar andelar och medelvärde över *beskattningsbar* förvärvsinkomst. Detta ändrar dock inte slutsatsen att äldre personer med lägre förvärvsinkomster använder rutavdraget i relativt hög utsträckning jämfört med yngre personer.

cent av befolkningen 65 år och äldre beskattningsbara förvärvsinkomster under 120 000 kronor 2018. Denna grupp utgjorde ungefär 35 procent av rutköparna 65 år och äldre och stod för knappt 28 procent av den totala skattereduktionen för samma åldersgrupp. Äldre personer med beskattningsbara inkomster om 400 000 kronor eller mer utgjorde knappt 10 procent av befolkningen 65 år och äldre, medan de utgjorde drygt 16 procent av rutköparna och stod för 24 procent av den totala skattereduktionen. Äldre personer med lägre förvärvsinkomster är således underrepresenterade bland köparna av rut-tjänster både sett till andel av köpare och till andelen av den totala summan rutavdrag, medan det motsatta gäller för personer med relativt höga inkomster. Därmed kan förväntas att en relativt stor del av de föreslagna skattereduktionerna kommer att användas av den delen av den äldre befolkningen som har högre inkomster.

Det är dock viktigt att notera att storleken på hushållens inkomster inte framgår av statistiken, utan endast köparens inkomst. Hushållens inkomster kan avvika på ett betydande sätt från köparens, och det kan argumenteras för att det är hushållets inkomst som är mest relevant. I ett hushåll med två inkomsttagare kommer båda nyttja tjänsten men enbart en betalar den och erhåller skattereduktion. I många hushåll är det troligen så att den med högst inkomst betalar tjänsten, även om tjänsten är till lika stor nytta för båda. Den som får skattereduktionen är dock den som gynnas i ett skattemässigt perspektiv. Dessutom är förmögenhet och kapitalinkomster inte med i analysen ovan och det är oklart hur dessa variabler skulle påverka slutsatserna.

Analysen ovan rör endast köparna av de nya tjänsterna. Som diskuteras i utredningens delbetänkande bör fördelningsanalysen även inkludera de som förväntas gå från arbetslöshet till sysselsättning till följd av förslagen.³⁷ I utredningens delbetänkande presenteras räkneexempel som visar att den ekonomiska vinsten i termer av ökad disponibel inkomst av att få en sysselsättning i normalfallet vida överstiger den ekonomiska vinsten för en köpare.

Om endast de direkta, mer kortsiktiga effekterna av förslagen tas i beaktande förväntas förslagen gynna höginkomsttagare i större utsträckning än låginkomsttagare (baserat på köparens inkomst). Då mer långsiktiga effekter beaktas kan slutsatserna se annorlunda ut,

³⁷ Se SOU 2020:5 253 f.

mot bakgrund av den stora ökningen i disponibel inkomst som förväntas för en individ som går från arbetslöshet till arbete. Om tillräckligt många personer som är bosatta i Sverige går från arbetslöshet till sysselsättning som en följd av förslagen kommer den senare mer långsiktiga effekten att dominera och förslagen kan då innebära en mer jämn inkomstfördelning på lång sikt. Om effekterna på sysselsättningen endast blir små i förhållande till kostnaderna förväntas det omvända gälla även på lång sikt. Som diskuteras i avsnitt 16.3 förväntas sysselsättningseffekterna av förslagen i delbetänkandet bli i det närmaste försumbara, vilket indikerar att de dynamiska effekterna torde ha en liten inverkan på fördelningseffekterna. Det bör dock noteras att resonemangen kring sysselsättningseffekterna är behäftade med stor osäkerhet.

Utvidgad anhörigkrets

Förslaget om att utvidga anhörigkretsen som ska ges rätt till rutavdrag för de särskilda tjänsterna för äldre kan bidra till att äldre personer som har många anhöriga med utrymme kvar för rutavdrag kan få fler ruttjänster än äldre personer med få anhöriga. En annan konsekvens är att äldre personer som i dag inte har ekonomisk möjlighet att göra rutavdrag för dessa tjänster och som inte heller har barn med den möjligheten nu har större chans att få dessa ruttjänster. Det är därmed inte självklart hur effekterna av förslaget kommer att fördelas över inkomstklasser.

Effekterna av att utvidga anhörigkretsen bedöms vidare vara små. Främst för att de tjänster som inkluderas bedöms vara små i sig, men även för att det i dag inte bedöms vara vanligt förekommande att anhöriga (barn) köper ruttjänster till sina föräldrar. Enligt ett större rutnischat företag är det bland äldre rutköpare vanligt att det är deras barn som tar initiativ till exempelvis städning och ordnar med administrationen, men att det är föräldern som betalar och begär rutavdrag. Därmed gör utredningen bedömningen att det inte heller med utvidgningen kommer att vara många anhöriga som köper ruttjänster till en äldre person.

Effekter för äldre av höjt tak i rutavdraget

Enligt direktiven ska utredaren belysa hur höjningen av taket för rutavdraget, liksom eventuella förändringar av taket för äldre personer, påverkar olika inkomstgrupper i fråga om tillgång till service.

I detta betänkande föreslås ingen ytterligare höjning av taket utöver den höjning till 75 000 kronor per person och år som föreslås i regeringens lagrådsremiss *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*.³⁸ Den följande analysen utgår därför från förslaget i lagrådsremissen.

Av avsnitt 4.2.4 framgår att knappt 370 kvinnor och knappt 460 män 65 år och äldre gjorde rutavdrag för 40 000 kronor eller mer 2018, vilket motsvarar cirka 1 procent av de kvinnliga rutanvändarna och cirka 1,4 procent av de manliga. Därmed bedöms få äldre personer påverkas av den höjning av taket till 75 000 kronor som föreslås i lagrådsremissen.

Vad gäller effekten över inkomstklasser förväntas en takhöjning främst beröra äldre personer som har relativt höga inkomster då de i genomsnitt gör rutavdrag för större belopp än äldre personer med relativt låga inkomster (se avsnitt 4.2.3). Därmed förväntas ett högre tak i rutavdraget vara till större nytta för äldre personer med relativt höga inkomster än för äldre personer med relativt låga inkomster.

16.8 Effekter för jämställdhet

Kvinnor utgjorde knappt 59 procent av samtliga personer 65 år och äldre som gjorde rutavdrag 2018 och stod sammantaget för 57 procent av den totala rutavdragssumman i åldersgruppen. Det kan även noteras att både andelen kvinnor av samtliga som gör rutavdrag samt kvinnornas andel av den totala summan rutavdrag ökar med åldern. I åldersgruppen 65–69 år utgjorde kvinnor knappt 53 procent av de som gjorde rutavdrag samt stod för drygt 51 procent av den totala summan i åldersgruppen. För personer 95 år och äldre var samma andelar 73 procent respektive knappt 70 procent. Ökningen av kvinnornas andel av rutavdraget med stigande ålder är sannolikt ett resultat av den högre medellivslängden bland kvinnor.

³⁸ Enligt regeringens beslut den 13 augusti 2020.

Denna fördelning gäller dock rutavdraget i sin helhet, av vilket städning är den absolut största tjänsten. Skatteverket har emellertid mer detaljerad statistik för de olika tjänsterna inom rutavdraget för 2018. Sällskapstjänsten kan sägas likna den nuvarande omsorgstjänsten. I och med att matlagning i dag i viss mån medges inom ramen för omsorgstjänsten kan också den föreslagna matlagningstjänsten relatera till omsorgstjänsten, även om det i själva verket är en praktisk tjänst. Den trädgårdstjänst som föreslås bör givetvis klassificeras som trädgårdstjänst. För tillsynstjänsten samt rastning och passning av sällskapsdjur finns dock inte någon relaterad tjänst inom dagens rutavdrag.

Skatteverkets statistik över antalet ruttimmar 2018 uppdelat på de olika tjänsterna presenteras i tabell 4.4 i avsnitt 4.2.5. Av tabellen framgår att kvinnor stod för nästan 67 procent av de 78 000 ruttimmarna för omsorgstjänster som personer 65 år och äldre köpt. Anledningen är sannolikt att omsorgstjänsterna är vanligare vid högre åldrar, vilket tabell 4.5 indikerar. Vad gäller trädgårdstjänsterna var fördelningen över kvinnor och män mycket jämn. Av de knappt 1,43 miljoner ruttimmar som personer 65 år och äldre köpt stod kvinnor för knappt 52 procent.

Vad gäller passning och rastning av sällskapsdjur har utredningen inte funnit någon information om hur könsfördelningen ser ut bland dem som köper sådana tjänster. Resultaten från Statistiska centralbyråns senaste tidsanvändningsundersökning indikerar emellertid att sammanboende män 65 år och äldre i genomsnitt lägger något mer tid på att rasta hunden samt på skötsel av sällskapsdjur än sammanboende kvinnor i samma ålder. Ensamstående kvinnor 65 år och äldre ägnar dock betydligt mer tid åt dessa aktiviteter än ensamstående män. Om tidsanvändningen kan ge någon indikation på hur fördelningen av köp kan se ut skulle fördelningen kunna vara relativt jämn.³⁹

Som nämnts ovan finns ingen relaterad tjänst för tillsynstjänsten inom dagens rutavdrag, men då den många gånger kan förväntas köpas tillsammans med övriga ruttjänster förväntas fördelningen av köparna vara ungefär densamma som för rutavdraget i stort. Några av tjänsterna inom tillsynen skulle eventuellt kunna jämföras med

³⁹ Statistiska centralbyråns rapport, *Nu för tiden – En undersökning av svenska folkets tidsanvändning år 2010/11*, diagram 7.5 s. 72.

reparation och underhåll i hemmet, vilket män 65 år och äldre ägnar mer tid åt än kvinnor i samma ålder, enligt Statistiska centralbyråns tidsanvändningsundersökning.⁴⁰

Sammantaget vad gäller köpare av de nya tjänsterna förväntas kvinnor gynnas i större utsträckning än män av sällskapstjänsten, matlagning och bakning samt tillsynstjänsten, medan fördelningen kan förväntas vara mer jämn för trädgårdstjänsten samt för rastning och passning av sällskapsdjur. Därmed förväntas kvinnliga köpare gynnas av förslagen i något större utsträckning än manliga köpare.

Det bör dock noteras att detta inte säger något om huruvida män eller kvinnor främst drar nytta av själva tjänsten. I ett hushåll med fler personer än den som köper ruttjänsten kommer i normalfallet samtliga personer i hushållet att ha nytta av tjänsten.

Vad gäller sysselsättning är det sannolikt att samtliga föreslagna tjänster, förutom möjligtvis passning och rastning av sällskapsdjur, till stor del kan komma att utföras av företag som även erbjuder andra ruttjänster. Rickne (2019) visar att inom s.k. rutnischade företag, dvs. företag för vilka rutavdraget står för en högre andel av försäljningsvolymen, sysselsätts kvinnor i betydligt högre utsträckning än män.⁴¹ För yrkena trädgårdsodlare och trädgårdsanläggare visar tabell 16.1 i avsnitt 16.4.5 att andelen kvinnor av samtliga anställda är lägre än andelen män, medan en klar majoritet av dem som arbetar inom yrkena uppfödare och skötare av sällskapsdjur är kvinnor. Det är dock mycket oklart hur väl dessa yrken kan sägas representera de som skulle arbeta med de föreslagna trädgårds- och sällskapsdjurstjänsterna.

Sammantaget förväntas kvinnors sysselsättning gynnas i större utsträckning än mäns, men det bör noteras att effekterna på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet för de olika tjänsteförslagen sammantaget bedöms vara liten.

Avseende arbetsutbudseffekter är det främst tjänsten passning och rastning av sällskapsdjur som bedöms kunna leda till någon ökning av arbetsutbudet bland äldre köpare. Resultaten från Statistiska centralbyråns senaste tidsanvändningsundersökning indikerar att sammanboende män 65 år och äldre i genomsnitt lägger något mer

⁴⁰ Statistiska centralbyråns rapport, *Nu för tiden – En undersökning av svenska folkets tidsanvändning år 2010/11*, diagram 7.5 s. 72.

⁴¹ Se Rickne (2019), *Kvinnor med flyktingbakgrund i rutsubventionerade företag*, SNS Analys nummer 56, 2019.

tid på att rasta hunden samt skötsel av sällskapsdjur än sammanboende kvinnor i samma ålder. Ensamstående kvinnor 65 år och äldre ägnar dock betydligt mer tid åt dessa aktiviteter än ensamstående män. Detta kan indikera att eventuella arbetsutbudseffekter för äldre köpare uppkommer både bland kvinnor och män.

Vidare, vad gäller anhöriga, visar en rapport från Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet att det är lika vanligt bland kvinnor som bland män att ge anhörigomsorg en gång i månaden.⁴² Däremot tenderar kvinnorna att ägna mer tid åt omsorgen än män. Enligt rapporten beror skillnaden delvis på att fler kvinnor ger hjälp varje dag, men den beror främst på att kvinnor som ger hjälp varje dag ger fler hjälptimmar. Olika former av hjälp är dock olika vanligt bland män och kvinnor (se avsnitt 7.2.6). Att ge hjälp med praktiska sysslor, såsom trädgårdsarbete tenderar att vara vanligare bland män än bland kvinnor medan hjälp med praktiska vardagliga hushållsgöromål som exempelvis matlagning framstår som lika vanligt bland män och kvinnor. Vidare var olika former av tillsyn samt olika former av sällskap, dvs. socialt umgänge, stimulans och förströelse vanligare bland kvinnliga omsorgsgivare än bland manliga. Hur eventuell hjälp med rastning och passning av sällskapsdjur fördelas över män och kvinnor har utredningen ingen information om.

Därmed framstår det som att förslagen kan komma att avlasta samt frigöra tid för både kvinnliga och manliga anhöriga. Ingen av dessa tjänster bedöms dock ge upphov till några betydande arbetsutbudseffekter (se avsnitt 16.3), men skulle kunna innebära minskad stress i vardagen.

Sammantaget bedöms förslagen om ytterligare tjänster inom ett rutavdrag för äldre kunna medföra en något positiv effekt på den ekonomiska jämställdheten.

16.9 Effekter för företag

Förslagen om att utvidga rutavdraget med fler tjänster för äldre personer bedöms få till följd att efterfrågan på tjänsterna ökar. Ökad efterfrågan på tjänster leder, allt annat lika, till ökad omsättning och

⁴² Rapporten bygger på en enkätundersökning som genomfördes inom ramen för projektet *Anhörigomsorgens pris: Omsorgsansvar och förvärsarbete i medelåldern*.

vinst för befintliga företag som erbjuder tjänsterna och kan även leda till att nya företag etableras.

Det finns ingen information om exakt vilka företag som kommer att påverkas av utredningens förslag. Utredningen gör dock bedömningen att sällskapstjänsten, matlagning och bakning, tillsynstjänsten samt trädgårdstjänsten i många fall kommer att utföras av företag som även erbjuder andra ruttjänster.

Tillväxtanalys (2018) har gjort en deskriptiv analys av s.k. rutnischade företag, vilka definieras som företag för vilka rututbetalningarna under ett år uppgår till minst 10 procent av lönesumman.⁴³ Vad gäller företagsstorlek visar analysen att företagen generellt sett är relativt små och att de flesta rutnischade företag är enskilda firmor. Bland bolagen är de flesta mikroföretag med 2–9 anställda och väldigt få har mer än 50 anställda (cirka 0,5 procent). Tillväxtanalys finner att denna fördelning är relativt stabil över tid. Enskilda firmor utan anställda utgör ungefär 75 procent av de rutnischade företagen, ungefär 15 procent har en anställd, 10 procent 2–9 anställda och några få procent av företagen har 10–49 anställda. I genomsnitt är det 3,9 anställda i bolagen och 0,6 anställda i enskilda firmor under den undersökta perioden.

Utredningen har inte funnit någon liknande statistik för företag som utför passnings- och rastningstjänster för sällskapsdjur. Det generella intrycket av den information utredningen tagit del av är att dessa företag generellt sett är små, eventuellt med någon eller några anställda. Sammantaget bedöms de företag som berörs av förslagen främst vara mindre företag.

Den ökade omsättningen till följd av förslagen utgörs av ökad omsättning för befintliga företag samt omsättningen för nya företag. Omsättningen förväntas öka inom samtliga branscher som berörs av utredningens förslag.

Förslagen kommer även att innebära att administrationen ökar för företagen. För att omfattas av rutavdrag ska köparen uppge sitt personnummer och företaget behöver därefter begära ersättning för utfört hushållsarbete hos Skatteverket. De administrativa kostnaderna för företagen har tidigare beräknats för rutavdraget enligt uppgifter från Tillväxtverkets databas MALIN (se prop. 2015/16:99). Av propositionen framgår att man beräknat tidsåtgången per köp till cirka 2 minuter. Vidare framgår att timlönen uppgick till 226 kronor under

⁴³ Tillväxtanalys, *RUT-reformen – En deskriptiv analys av företagen och företagarna*, PM 2018:12.

2015 vilket motsvarar en timlön om 284 kronor 2022 (vid ett antagande om en genomsnittlig löneökningstakt på 3,3 procent per år). Detta motsvarar således en administrativ kostnad om cirka 9,50 kronor per rutköp.

För mindre företag och för företag som administrerar många engångsköp till mindre belopp bedöms de administrativa kostnaderna kunna få viss betydelse. Om en person över 65 år köper en timmes hundpassning för 270 kronor med en skattereduktion om 135 kronor uppgår den administrativa kostnaden för köpet, enligt beräkningen ovan, till 3,5 procent av priset och 7 procent av skattereduktionen.

Som nämnts ovan gör utredningen bedömningen att merparten av de tjänster som föreslås ingå i ett rutavdrag för äldre kan komma att utföras av företag som även erbjuder andra ruttjänster. Vidare bedöms en stor del av de föreslagna tjänsterna vara av den karaktär att de utförs återkommande under året eller tillsammans med andra ruttjänster. Många av dagens ruttjänster, såsom städning eller trädgårdstjänster, utförs återkommande under året och kan därmed erbjudas som abonnemangstjänster, vilket minskar kostnaden för administrationen i förhållande till priset.

Utredningen föreslår även ökad uppgiftslämning vid köp av tjänster till en äldre närstående, vilket förväntas leda till viss ökning av administrationen vid dessa köp. Utredningen bedömer dock att anhöriga kommer att köpa tjänster till en äldre närstående i relativt liten utsträckning och att de administrativa kostnaderna för detta förslag överlag kommer att bli små.

Förslagen innebär vidare att de utförare av trädgårdstjänster och omsorgstjänster som i dag måste dela upp sina tjänster i sådant som omfattas av skattereduktion och sådant som inte omfattas i färre fall behöver göra det för personer som fyllt 65 år vid årets ingång. Det är dock inte självklart att detta gör det enklare för företagen att tillämpa reglerna, snarare tvärtom, då förslaget innebär att en skillnad uppstår mellan personer som fyllt 65 år vid årets ingång och yngre personer och enbart för fem tjänster av mindre omfattning. Det kan inte utslutas att detta medför en totalt sett ökad administrativ börda för berörda företag.

Utöver de administrativa kostnaderna uppstår även en viss fördröjning innan hela fakturan är betald eftersom företaget måste vända sig till Skatteverket för att få utbetalning. Utbetalningen sker

vanligtvis inom några dagar och företagen har även möjlighet att välja att använda en kortare kredittid för att minska betalningstiderna.

Utredningen menar att den ökade administrationen samt likviditetspåfrestningen kan vara särskilt betungande för mindre företag. Detta bör dock ställas i relation till fördelen att ökad efterfrågan medför ökad omsättning.

Förslagen att komplettera rutavdraget med fler tjänster för äldre personer kan vidare medföra en ökad konkurrenskraft för företag som tillhandahåller sådana tjänster. På den marknad för tjänster som riktas mot äldre finns privata hemtjänstföretag som har möjlighet att erbjuda tilläggstjänster inom ramen för rutavdraget, vilket kommunen inte får göra inom ramen för sin hemtjänstverksamhet. Privata hemtjänstföretag kan på så sätt sägas ha en konkurrensfördel gentemot kommunen. Förslagen kan bidra till att öka den fördelen genom att de privata företagen nu även kan erbjuda exempelvis sällskapstjänster eller rastning av sällskapsdjur.

Omfattningen av förslagen i förhållande till de tjänster som redan ingår i rutavdraget, såsom städning, bedöms dock vara liten. Således förväntas förslagen inte heller öka eventuella konkurrensfördelar för privata hemtjänstföretag gentemot kommunala i någon betydande utsträckning.

16.10 Särskild hänsyn till små företag

Som framgår av föregående avsnitt anser utredningen att den ökade administrationen kommer att vara särskilt betungande för små företag, men att det borde finnas möjligheter för exempelvis abonnemangstjänster som kan minska bördan. Utredningen bedömer att utvidgningen av rutavdraget sammantaget kan medföra positiva effekter för små företag, men är tveksam till om dessa effekter, som bedöms vara förhållandevis små, kommer att överväga kostnader i form av administration och ökad komplexitet då olika regler gäller för olika kunder.

16.11 Effekter på svartarbete

Vad gäller de tjänster som föreslås ingå i ett rutavdrag för äldre personer är det främst passning och rastning av sällskapsdjur som i större utsträckning bedöms ske på en svart marknad i dag (se avsnitt 16.2).

Rutavdraget innebär att relativpriset på vita tjänster gentemot svarta minskar. Relativprisförändringen förväntas leda till att köp av svarta tjänster minskar, och vita ökar. Ett rutavdrag bedöms således leda till en omvandling från svarta till vita tjänster. I vilken grad detta sedan sker är osäkert och beror på flera orsaker. Till exempel påverkas effekten av normer och värderingar hos köparna och utförarna av tjänsterna.

Resultatet från Skatteverkets attitydundersökning 2019 indikerar att acceptansen för svartarbete minskat de senaste åren såväl som andelen privatpersoner som känner någon som skattefuskar eller arbetar svart. Däremot var det en relativt hög andel, 13 procent, som instämde helt i påståendet ”det är okej att köpa RUT/ROT-tjänster svart”. Det påståendet ingick även i undersökningen 2010 och då var det endast 4 procent som instämde helt. Skatteverket menar dock att jämförelser av resultaten bör göras med viss försiktighet, bl.a. för att undersökningarna inte har genomförts på exakt samma sätt de två åren (se avsnitt 4.6).

Det är möjligt att en större acceptans för att köpa rut- och rot-tjänster svart gör att effekten av ett rutavdrag på förekomsten av svartarbete i en specifik bransch blir mindre än den skulle ha varit om acceptansen varit lägre. Det är dock svårt att avgöra i vilken utsträckning detta gäller för passning och rastning av sällskapsdjur. Vidare kan det svarta priset i många fall understiga det vita priset även efter ett rutavdrag, men i och med att relativpriset på vita tjänster gentemot svarta minskar förväntas en effekt på marginalen. Utredningen gör sammantaget bedömningen att förslagen leder till minskad förekomst av svartarbete i ekonomin i stort.

Slutligen kan ett utökat uppgiftslämnande vid köp av ruttjänster till äldre närstående förbättra Skatteverkets kontrollmöjligheter vad gäller dessa köp.

16.12 Effekter för Skatteverket och domstolar

Föreslagna utvidgningar av rutavdraget innebär att Skatteverket måste anpassa sitt it-system. Kostnaden för detta beräknar Skatteverket till 1,3 miljoner kronor. Utöver dessa kostnader uppkommer årliga it-kostnader för vidare anpassningar som beräknas till 733 600 kronor år ett, 599 400 kronor år två, 466 200 kronor år tre, 333 000 kronor år fyra och 199 800 kronor år fem. Vidare behöver informationsmaterial m.m. tas fram. Kostnaden för detta beräknas till 110 000 kronor.

Ett utvidgat rutavdrag medför att antalet rutärenden kommer att öka. Det innebär en ökad belastning på samtliga delar som berör rot- och rutverksamheten, allt från service och bemötande till rättsligt stöd och kontroll. Kostnader för dessa uppgifter beräknas uppgå till sammanlagt 4,1 miljoner kronor per år.

Vidare ser Skatteverket att det finns ett stort intresse av statistik för rututbetalningarna. Både privata och offentliga aktörer efterfrågar statistik per tjänst för att kunna följa tjänsternas utveckling. När rutavdraget utvidgas med fler tjänster kommer antalet frågor till Skatteverket att öka ytterligare. Om Skatteverket ska kunna tillhandahålla efterfrågad statistik med hög kvalitet måste nuvarande rutiner ses över och utvecklas. Detta arbete kommer att kräva utvecklingsstimmar (engångskostnader) men även årliga underhållskostnader.

Utredningen bedömer att ovanstående kostnadsökningar för Skatteverket kan behandlas inom befintliga ramar.

Vidare kommer föreslagna utvidgningar av rutavdraget innebära ökade kostnader för domstolarna eftersom beslut om rätt till rutavdrag enligt inkomstskattelagen (1999:1229) kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns en tendens att de rättsliga processerna ökar i samband med att nya regler införs. Detta får konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna, framför allt landets tolv förvaltningsrätter, i form av ökad arbetsbelastning och därmed merkostnader.

Sedan införandet av rutavdraget juli 2007 har antalet mål rörande rutavdraget i de allmänna förvaltningsdomstolarna varit relativt begränsat. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att ett särskilt rutavdrag för äldre personer inte nämnvärt kommer att påverka måltillströmningen hos domstolarna. Förslagen bedöms sammantaget

inte påverka de allmänna förvaltningsdomstolarna annat än marginellt, varför de merkostnader som införandet av de nya bestämmelserna om rutavdrag för äldre medför för domstolarna ryms inom ramen för respektive befintligt anslag.

16.13 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Inom Europeiska unionen omfattas frågor om direkta skatter av medlemsstaternas behörighet. Enligt EU-domstolens rättspraxis är medlemsstaterna dock skyldiga att iaktta EU-rätten vid utövandet av sin behörighet. Det innebär att medlemsstaternas skatteregler måste utformas i enlighet med EU-rätten.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, innehåller bestämmelser som föreskriver fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital på den inre marknaden. I EUF-fördraget finns även bestämmelser om unionsmedborgarskapet som också skyddar fri rörlighet.

16.13.1 Den fria rörligheten för personer

Den fria rörligheten för personer omfattar fri rörlighet för arbetstagare (artikel 45 EUF-fördraget) och etableringsfrihet (artikel 49 EUF-fördraget). För fysiska personer gäller både etableringsfriheten och den fria rörligheten för arbetstagare, medan endast etableringsfriheten kan aktualiseras för juridiska personer.

Artikel 45.2 EUF-fördraget förbjuder all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Enligt EU-domstolens rättspraxis förbjuder regeln om likabehandling i artikel 45 EUF-fördraget inte endast öppen diskriminering på grund av nationalitet utan också varje form av dold diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat.⁴⁴ EU-domstolen har i detta sammanhang preciserat att även om en bestämmelse i nationell rätt är tillämplig utan åtskillnad med avseende på nationalitet, ska den anses vara indirekt diskriminerande, i den mån den till sin natur kan påverka arbetstagare

⁴⁴ Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, p. 18.

som är medborgare i andra medlemsstater i högre grad än landets egna medborgare och följaktligen riskerar att särskilt missgynna de förstnämnda, såvida det inte finns sakliga skäl för bestämmelsen och den står i proportion till det mål som eftersträvas.⁴⁵

Enligt artikel 49 första stycket i EUF-fördraget är inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig i andra medlemsstater förbjudna. Etableringsfriheten ska enligt andra stycket i artikeln innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag, på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet om kapital. Enligt EU-domstolens rättspraxis ska varje åtgärd som innebär att utövandet av etableringsfriheten förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt anses utgöra en inskränkning i etableringsfriheten.⁴⁶ En sådan inskränkning kan tillåtas endast om den tar sikte på situationer som inte är objektivt jämförbara eller om den kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse. I så fall krävs det också att inskränkningen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.⁴⁷

Förslagets förenlighet med den fria rörligheten för personer inklusive etableringsrätten

Utredningens förslag om utvidgningar av rutavdraget för äldre personer innehåller inga kriterier som negativt särbehandlar fysiska eller juridiska personer från andra medlemsländer som utnyttjar sin fria rörlighet enligt artikel 45 eller artikel 49 EUF-fördraget. Förslaget om att personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre ska gälla lika för alla äldre som i övrigt uppfyller förutsättningarna för rutavdrag. Rutavdraget beräknas vidare utifrån objektiva grunder på samma sätt för alla skattskyldiga som omfattas av bestämmelserna.

Eftersom utredningens förslag således inte, direkt eller indirekt, leder till en mindre förmånlig skattemässig behandling av en fysisk eller juridisk person som kommer från en annan medlemsstat är

⁴⁵ Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, p. 19.

⁴⁶ Montag, C-480/17, p. 22.

⁴⁷ Montag, C-480/17, p. 26.

förslagen förenliga med den fria rörligheten i artikel 45 och 49 EUF-fördraget.

16.13.2 Den fria rörligheten för tjänster

I artikel 56 i EUF-fördraget regleras att alla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen är förbjudna. Det innebär att skatteregler som negativt särbehandlar tjänster som tillhandahålls från en medlemsstat till en annan löper en klar risk att komma i konflikt med fördraget.

EU-domstolen har slagit fast att det är otillåtet att skattemässigt missgynna tjänstesäljare som är medborgare, etablerade eller bosatta i andra medlemsstater.⁴⁸ Det är på motsvarande sätt otillåtet att missgynna tjänsteköpare på grund av att dessa vänder sig till tjänstesäljare etablerade i andra stater.⁴⁹

Av EU-domstolens praxis följer alltså att en skatteregel inte får, direkt eller indirekt, leda till en mindre förmånlig skattebehandling av en tjänst på grund av att den tillhandahålls från eller i ett annat medlemsland jämfört med om den tillhandahålls inom det egna landet.

Förslagets förenlighet med den fria rörligheten för tjänster

Det svenska regelsystemet för rutavdrag är i dag tillämpligt när rutarbete utförs i och i nära anslutning till en bostad som är belägen inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, givet att övriga förutsättningar för rutavdrag är uppfyllda. Vidare gäller att utföraren ska vara godkänd för F-skatt när avtalet om arbetet träffas eller när ersättning betalas ut av Skatteverket. Kravet på godkännande för F-skatt gäller för både svenska och utländska näringsidkare. Om arbetet utförs utomlands krävs dock inte alltid sådant godkännande. Om rutarbete har utförts utomlands och utföraren inte har bedrivit någon näringsverksamhet i Sverige, ska utföraren när avtalet om arbetet träffas eller när ersättning betalas ut ha ett intyg eller någon annan handling som visar att företaget i fråga om skatter och avgifter i sitt hemland genomgår motsvarande kontroll som den som är

⁴⁸ Se t.ex. Kommissionen mot Spanien C-153/08 och Gerritse C-234/01.

⁴⁹ Lindman C-42/02.

godkänd för F-skatt.⁵⁰ Bestämmelsen har införts för att undvika att utländska näringsidkare diskrimineras genom kravet på F-skatt.⁵¹

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i förhållande till det nuvarande regelverket avseende den geografiska begränsningen var arbetet ska vara utfört, kravet på godkännande för F-skatt när tjänster utförs i Sverige och vad som krävs av utförare som inte bedrivit näringsverksamhet i Sverige om arbetet utförs utomlands.

Förslagen kan därmed enligt utredningens bedömning inte anses diskriminerande. Inte heller innebär förslagen någon inskränkning av den fria rörligheten för tjänster enligt artikel 56 EUF-fördraget. Förslagen om att utvidga rutavdraget med nya tjänster för äldre och att utöka anhörigkretsen för köp av tjänsterna till äldre närstående personer är således förenliga med den fria rörligheten för tjänster i artikel 56.

16.13.3 Statligt stöd

Europeiska unionens statsstödsregler finns i artiklarna 107–109 EUF-fördraget.⁵² Statsstödsreglerna utgår från ett generellt förbud för medlemsstaterna att ge statligt stöd, men det finns undantag. Ett stöd omfattas enligt artikel 107.1 av statsstödsbestämmelserna om det uppfyller fyra kriterier samtidigt. Stödet ska:

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är,
2. snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen genom att
3. gynna vissa företag eller viss produktion, och
4. påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Åtgärder som inte uppfyller dessa fyra kriterier samtidigt utgör inte ett statligt stöd enligt artikel 107 EUF-fördraget och är därmed tillåtna enligt EU:s statsstödsregler.

⁵⁰ 67 kap. 17 § inkomstskattelagen. Godkännande för F-skatt utfärdas efter prövning av om verksamheten kan antas uppfylla kriterierna för näringsverksamhet. Vidare kontrolleras bl.a. att personen i fråga inte brister i redovisning eller betalning av skatter och avgifter, se vidare 9 kap. 1 § skatteförfarandelagen. Med motsvarande kontroll avses enligt prop. 2008/09:77 s. 97 båda dessa prövningar.

⁵¹ Prop. 2006/07:94 s. 47.

⁵² I lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler finns bestämmelser om bl.a. skyldighet att återkräva olagligt stöd.

Förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler

När det gäller de svenska bestämmelserna om skattereduktion för hushållsarbete har lagstiftaren i propositionen *Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete*⁵³ uttalat att skattereduktionen för hushållsarbete inte utgör statsstöd enligt EU:s statsstödsregler. Ställningstagandet motiveras med att det inte handlar om ett stöd riktat till utföraren utan att det i stället handlar om ett stöd som riktar sig till privatpersoner, dvs. personer som inte driver näringsverksamhet och som köper hushållsarbete. Utredningens förslag innebär inte någon ändring i det avseendet. Utredningen ansluter sig därför till den bedömning som tidigare gjorts av skattereduktionens förenlighet med EU:s statsstödsregler. De föreslagna bestämmelserna är således förenliga med artikel 107 EUF-fördraget.

16.14 Övriga konsekvenser

Utredningen har inte lämnat några förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag innebär inte heller några konsekvenser som har bäring på de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms vidare inte påverka brottsligheten i vidare mån än vad som anges i avsnittet 16.10 om effekter på svartarbete eller det brottsförebyggande arbetet. Utredningens förslag bedöms vidare inte generera någon påverkan på miljön.

Enligt utredningens bedömning medför förslagen i betänkandet inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 14–15 a § kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och som inte kommenteras på andra ställen i detta kapitel.

16.15 Finansiering av förslagen

Utredningen beräknar att förslagen har en offentligfinansiell effekt på 85 miljoner kronor vid ett införande 1 januari 2022. Utredningen föreslår att finansiering sker via höjd energiskatt på diesel. En höjning med cirka 2 öre per liter exklusive moms bedöms öka skatteintäkterna med omkring 90 miljoner kronor per år.

⁵³ Prop. 2008/09:77 s. 60–61.

En höjning av energiskatten på diesel bedöms göra energibeskattningen mer effektiv som styrande mot mindre energianvändning samt minska den skattemässiga fördel som diesel har jämfört med bensin. Sammantaget leder förslagen i betänkandet att skatten på arbete minskar något samtidigt som skatten på miljö ökar något.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

67 kap.

13 a §

I paragrafen, som är ny, anges vad som avses med hushållsarbete för personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. Paragrafen medför att numreringen av tidigare paragrafer ändras så att 13 a, 13 b och 13 c §§ blir 13 b, 13 c och 13 d §§.

Ändringarna är en följd av förslagen i avsnitt 10.5 om särskilda ruttjänster för äldre personer och 12.3 om vem som ska omfattas av det särskilda rutavdraget för äldre personer.

Av *första stycket* följer att bestämmelserna om de särskilda ruttjänsterna gäller för personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. Det innebär att det finns rätt till rutavdrag vid köp av sådant hushållsarbete som räknas upp i paragrafen fr.o.m. det år den skattskyldige fyller 66 år. I första stycket anges också att den nya paragrafen gäller utöver 13 §, dvs. personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång har också rätt till rutavdrag för sådant hushållsarbete som regleras i 13 §.

Punkt 1

Av punkten framgår att sällskap i bostaden eller i samband med rekreation, nöjesarrangemang eller andra liknande aktiviteter utanför bostaden ska räknas som hushållsarbete och således ge rätt till rutavdrag.

Arbetet kan utföras både i och utanför den äldre personens bostad. Vad som avses med bostad framgår av 14 §.

När det gäller arbete som sällskap i bostaden finns inget krav på att det ska ha samband med någon specifik aktivitet för att ge rätt till rutavdrag. Arbete med att finnas i den äldre personens närhet i bostaden utan att någon särskild aktivitet utförs omfattas således av rutavdrag. Hjälparbete av mer personlig art omfattas inte. Sådant arbete kan i stället omfattas av omsorgstjänsten som regleras i 13 § 6. Inte heller omfattas arbete med nattvak hos en äldre person.

När sällskapstjänsten utförs utanför bostaden ställs, till skillnad från när arbetet utförs i bostaden, krav på samband med särskild aktivitet. För att punkten ska vara tillämplig ska arbetet utföras i samband med rekreation, nöjesarrangemang eller andra liknande aktiviteter.

I begreppet rekreation inbegrips att vara sällskap vid spabesök, utflykter eller picknick men också fysisk aktivitet som den äldre personen normalt utför på egen hand, t.ex. simning, gymträning och jogging, samt aktiviteter som boulespel och bowling. Sällskap i samband med längre resor, t.ex. semesterresor, omfattas däremot inte av rutavdraget för äldre personer eftersom genomförande av resor innefattar betydligt flera moment än att endast vara sällskap.

Bestämmelsen anger också att sällskap till nöjesarrangemang utanför bostaden räknas som hushållsarbete. Med nöjesarrangemang avses exempelvis bio, teater, opera, konserter, sportevenemang och utställningar. Därutöver omfattas sällskap till andra liknande aktiviteter utanför bostaden.

Med andra liknande aktiviteter avses aktiviteter som museibesök, kyrkobesök eller utövandet av hobby. Däremot omfattas inte arbete när utföraren som ombud eller bud, hämtar eller lämnar saker på olika ställen på uppdrag av den äldre.

Punkt 2

I punkten anges att matlagning och bakning som avser hushållets måltider och behov ska räknas som hushållsarbete.

Den matlagning som avses är tillredning av sedvanliga måltider i ett hushåll. Med sedvanliga måltider menas sådana som vanligtvis förekommer dagligen i ett hushåll, såsom frukost, lunch och middag.

Med hushållets behov av matlagning avses matlagning i en omfattning som räcker till de personer som ingår i hushållet samt enstaka besökare, som släkting eller annat sällskap. Bakning ska för att ge rätt till rutavdrag inte vara mer omfattande än att det svarar mot hushållets behov av t.ex. matbröd eller fikabröd. Matlagning och bakning till middagsbjudningar, fester och liknande arrangemang med flera gäster ger inte rätt till rutavdrag.

För att punkten ska vara tillämplig ska arbetet utföras i eller i anslutning till bostaden. Med detta avses även sådan matlagning som sker i trädgården, exempelvis grillning.¹ Matlagning och bakning som sker på en helt annan plats än i bostaden, t.ex. i ett restaurangkök eller bageri, faller dock utanför. Inte heller omfattas hemleverans av mat eller av s.k. matkassar.² Detsamma gäller matlagning som äger rum i gemensamma kök i seniorboenden. För att rutavdrag ska medges krävs att matlagningen och bakningen sker i det egna hushållet och betalas separat, dvs. mat som inkluderas i hyra eller avgift ger inte rätt till rutavdrag.

Om det är fråga om en sådan tjänst som utgör en cateringtjänst enligt 7 kap. 1 § första stycket 5 mervärdesskattelagen (1994:200) ger arbetet enligt 67 kap. 13 c § 5 inkomstskattelagen inte samtidigt rätt till rutavdrag.

Punkt 3

Av punkten framgår att enklare tillsyn av bostaden när tillsynen utförs i eller i nära anslutning till bostaden när den hos vilken arbetet utförs, dvs. den äldre, är hemma, ska räknas som hushållsarbete och således ge rätt till rutavdrag. Tjänsten motsvarar den som regeringen föreslår i lagrådsremissen *Utvidgat rutavdrag och höjt tak för rutavdraget*,³ med den skillnaden att arbetet kan utföras även om den äldre är hemma.

I lagrådsremissen anges exempel på arbeten som omfattas av tillsynstjänsten. Den nu föreslagna tillsynstjänsten bör spegla de arbetena. Det handlar alltså om arbete med att ta hand om post, sköta om blommor, vädra, spola kranar och toaletter och liknande uppgifter för att se till att allt i bostaden fungerar och omhändertas.

¹ Jfr prop. 2006/07:94 s. 41.

² Prop. 2015/16:1 s. 188.

³ Beslutad den 13 augusti 2020.

Det kan vidare handla om att ta hand om vissa typer av skador som kan ha inträffat i bostaden. Tillsyntjänsten omfattar även enklare utvändigtillsyn av bostaden för kontroll av om det finns skador på utsidan av huset. Även plantering av blommor m.m. inne i bostaden och på balkongen omfattas bör omfattas av tjänsten för äldre personer.

I likhet med den tillsyntjänst som regeringen föreslår i lagrådsremissen ska arbetet utföras i eller i nära anslutning till bostaden. Vad som avses med bostad framgår av 14 §. Till bostad räknas även biutrymmen som garage, förråd och tvättstuga. Tillsynsarbeten som utförs i näringsverksamhet omfattas inte av rutavdrag. Rutavdraget omfattar bara sådana arbeten som utförs i bostadsdelen.

Med ”i nära anslutning till bostaden” avses detsamma som regeringen föreslår i lagrådsremissen, dvs. tomt, trädgård, gårdsplan och uppfart. Även tillsyn av hus som funktionellt hör samman med bostaden, exempelvis ett växthus eller liknande, omfattas. Däremot omfattas inte tillsyn av mark och byggnader som används i näringsverksamhet.

Punkt 4

I punkten anges att plantering av träd, buskar, blommor och andra grödor samt skörd av frukt, bär och grönsaker som utförs på tomt eller trädgård i nära anslutning till bostaden ska räknas som hushållsarbete.

Exempel på arbeten som omfattas av denna punkt är alltså bl.a. plantering av blommor och andra växter i rabatt, krukor eller blomlådor samt av träd och buskar. Även arbeten som avser odling av grönsaker och potatis o.d. omfattas av punkten. Dessutom ger bevattning och skötsel av de olika planteringarna rätt till rutavdrag, i den mån det arbetet inte redan omfattas av rutavdrag. Bevattning av gräsmattor och rabatter faller inom ramen för trädgårdstjänsten i 13 § 4.

Andra arbeten som omfattas av den nya bestämmelsen är plockning av bär och grönsaker samt frukt från såväl träd som mark.

Arbetet ska, i likhet med vad som gäller för rutavdrag för trädgårdsarbete i övrigt, utföras på tomt eller i trädgård i nära anslutning till den enskildes bostad.

Anläggningsarbete, rådgivningstjänster som bl.a. växtförslag, trädstatusbedömning och trädgårdsdesign ingår inte i det vanliga rutavdraget och inte heller i det särskilda rutavdraget för äldre personer. Utgifter för installation av eller driftskostnader för robotgräsklippare eller bortforsling av trädgårdsavfall omfattas inte av tjänsten.

Punkt 5

Av punkten framgår att rastning, passning och därmed förenad enklare skötsel av hund, katt och andra sällskapsdjur, i eller i nära anslutning till bostaden, eller i samband med promenader, ska räknas som hushållsarbete och således ge rätt till rutavdrag.

Med sällskapsdjur avses sådana djur som lever tillsammans med den äldre personen inne i bostaden, t.ex. hund, katt, hamster, fåglar och fiskar.

Med rastning av sällskapsdjur avses promenader med djuret eller att släppa det fritt i eller i anslutning till bostaden.

Passning av sällskapsdjuret omfattas av rutavdrag oavsett om den äldre personen är hemma eller inte när arbetet utförs.

Med skötsel av sällskapsdjuret avses enklare sådan, som t.ex. att hålla djuret tillfredställande ren, borstning, utfodring och tillhållande av dricksvatten. I uttrycket enklare skötsel inbegrips även arbeten som t.ex. tömning av kattlåda och rengöring av akvarium samt foder- och vattensålar.

Arbetet ska utföras i eller i nära anslutning till bostaden, eller i samband med promenader. En rastning av sällskapsdjuret ska påbörjas och avslutas vid bostaden för att omfattas av rutavdrag. Tjänsten omfattar inte arbete som utförs vid ”dagis” eller pensionat som är avsedda för sällskapsdjur. Inte heller omfattas arbete som utförs vid hundsalong eller liknande av bestämmelsen.

13 d §

I paragrafen anges vad som inte räknas som hushållsarbete.

Ändringen föranleds av nya 13 a § om särskilda ruttjänster för äldre och innebär att hänvisningen i *punkt 1* ändras till de nya beteckningarna på 13 a och 13 b §§.

15 §

Paragrafen reglerar villkor för skattereduktion.

Ändringen är en följd av förslaget i avsnitt 13.2 om att utvidga anhörigkretsen som har rätt till rutavdrag vid köp av särskilda rut-tjänster till äldre.

Första stycket innehåller bestämmelser som anger att det för rätt till skattereduktion krävs att det utförda hushållsarbetet är hänförligt till den som begär skattereduktionen eller dennes förälders hushåll.

Av det nya *andra stycket* följer att den som begär skattereduktion har rätt till skattereduktion för sådant hushållsarbete som anges i 13 a § även när det utförda arbetet är hänförligt till annan närstående hushåll än förälders. Närstående definieras i 2 kap. 22 §. Skattereduktion för arbete som är hänförligt till förälders hushåll och som avser de särskilda ruttjänsterna för äldre regleras i första stycket.

Det nya stycket innebär att även annan anhörig än barn, som t.ex. barnbarn eller syskonbarn, har rätt till rutavdrag för sådant hållsarbete som räknas upp i nya 13 a § – sällskap, matlagning och bakning, tillsyn av bostad, trädgårdsskötsel samt rastning och passning av sällskapsdjur – när det utförda arbetet är hänförligt till en närståendes, t.ex. mor- eller farförälders, syskons eller syskons makes hushåll, om berörd person har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. Denna rätt för annan anhörig än barn gäller alltså inte vid köp till närstående av sådant rutarbete som omfattas av det generella rutavdraget enligt 13 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2022.

Av *andra punkten* framgår att lagen tillämpas första gången för hushållsarbete som har utförts och betalats efter den 31 december 2021, förmån av hushållsarbete som har tillhandahållits efter den 31 december 2021 samt hushållsarbete som har utförts efter den 31 december 2021 och för vilket ersättning har betalats ut och redovisats i en för-enklad arbetsgivardeklaration efter detta datum.

Det innebär att personer som under 2021 är 65 år eller äldre kan köpa de särskilda tjänsterna för äldre personer från och med den 1 januari 2022.

17.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete

7 §

Paragrafen reglerar utbetalningens storlek.

Ändringen är en följd av att en ny paragraf, 67 kap. 13 a §, förs in i inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringen i *tredje stycket* föranleds av nya beteckningar på 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen.

9 §

I paragrafen anges vad en begäran om utbetalning ska innehålla.

Ändringen är en följd av förslaget i avsnitt 13.2.

Av den nya *punkten 3* framgår vilka uppgifter en begäran ska innehålla när en anhörig köpt hushållsarbete till en äldre närstående som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. En begäran om utbetalning ska då innehålla namn och personnummer för den närstående, adress till bostaden där arbetet utförts samt den anhöriges släktskap med den närstående.

Uppgifterna som räknas upp i punkten ska alltså lämnas i begäran om utbetalning när hushållsarbete har köpts av anhörig men utförts i närståendes hushåll. Begreppet närstående har samma betydelse som i 2 kap. 22 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringen medför att de hittillsvarande punkterna 3, 4 och 5 får ny numrering.

17 §

I paragrafen regleras den preliminära skattereduktionens storlek.

Ändringen är en följd av att en ny paragraf, 67 kap. 13 a §, förs in i inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringen i *tredje stycket* föranleds av nya beteckningar på 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen.

19 §

I paragrafen regleras Skatteverkets meddelande till köpare av rut- och rotarbete. Av paragrafen framgår att Skatteverket så snart som möjligt ska meddela köparen av hushållsarbetet om beslut om utbetalning och återbetalning samt belopp motsvarande redovisade arbetsgivaravgifter i fråga om ersättning för hushållsarbete. Vilka uppgifter som ett sådant meddelande ska innehålla framgår av andra stycket.

Ändringen är en följd av att en ny paragraf, 67 kap. 13 a §, förs in i inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringarna i *andra stycket tredje punkten* och *tredje stycket* föranleds av nya beteckningar på 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2022.

Av *andra punkten* framgår att bestämmelserna i 7, 17 och 19 §§ i den nya lydelsen tillämpas första gången för beskattningsår som börjar efter ikraftträdandet.

Av *tredje punkten* framgår att ändringen av vilka uppgifter som ska lämnas i en begäran om utbetalning enligt 9 § tillämpas första gången på begäran om utbetalning som avser arbete som har betalats av köparen efter ikraftträdandet.

17.3 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

11 kap.

14 §

Paragrafen reglerar skatteavdrag vid förmån av hushållsarbete enligt 67 kap. inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringen är en följd av att en ny paragraf, 67 kap. 13 a §, förs in i inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringen i *andra stycket* föränleds av nya beteckningar på 13 a och 13 b §§ inkomstskattelagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2022.

Av *andra punkten* framgår att lagen tillämpas första gången i fråga om skattepliktig förmån av hushållsarbete som kommit den skattskyldige till del efter den 31 december 2021.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experterna Christina Tallberg och Kjell Hansson

Inget behov av ett särskilt äldre-rut

Vi är överens om att det saknas behov av att införa ett särskilt rut-avdrag för äldre. Det är därför tillfredsställande att utredningen – i enlighet med de synpunkter vi framfört under arbetets gång – landar i slutsatsen att det inte är lämpligt att införa ett särskilt rutavdrag för äldre.

Vi vet att många äldre uppskattar att de genom rutavdraget kan köpa städtjänster och flytthjälp vid behov, och våra organisationer vill inte begränsa dagens rutavdrag.

Däremot är det i dag ett problem att många äldre har så låg pension att de betalar lite eller ingen skatt och därmed inte kan dra av tjänsten mot inbetald skatt.

Gränsdragning mot behovsprövade tjänster enligt socialtjänstlagen

En viktig fråga i sammanhanget handlar om relationen mellan ett särskilt äldre-rut och den behovsprövade äldreomsorgen, främst hemtjänsten. Även om socialtjänstlagen i sig inte påverkas av ett eventuellt införande av äldre-rut riskerar äldreomsorgen ändå att påverkas negativt.

Vi befärar att kommunernas bedömningar av insatser enligt socialtjänstlagen skulle bli mer restriktiva om flera av de omvårdnads- och servicetjänster som i dag beviljas utifrån den äldre behov också finns att köpa inom ramen för ett äldre-rut.

Den pågående coronakrisen har påmint om att äldreomsorgen har stora och strukturella problem. Det finns i dag för få anställda, personal med för låg utbildning – att vårda äldre är inget enkelt jobb – och med osäkra arbetsvillkor, samt i många fall också för lite ekonomiska resurser för att säkerställa att äldre får en god omsorg och sina behov tillgodosedda.

Vi menar att Sverige är i ett läge där äldreomsorgen bör utvecklas och kvalitetshöjas när vi är igenom coronakrisen. Vi anser därmed att våra gemensamma medel i första hand bör användas till att förbättra äldreomsorgen. Att välja en väg där ett särskilt äldre-rut införs riskerar att motverka en sådan genomgripande förändring. I stället gör det att vissa äldre – de med högre inkomster – kan köpa sig den hjälp de behöver, medan andra inte kan det. Det urholkar den generella välfärdsmodell som våra organisationer värnar, och som Sveriges invånare vill ha och förväntar sig.

Särskilt yttrande av experterna Johan Lidfelt och Evelina Kogsta

Skatterna på arbete är höga i Sverige. Inkomstskatt, arbetsgivaravgift och moms medför sammantagna att skillnaden mellan konsumentpris och nettot för säljaren är mycket stor när privatpersoner köper tjänster. Dessa omfattande skatteklar ger upphov till särskilda problem. Framför allt medför de att arbetsmarknaden fungerar sämre; med en ökad arbetslöshet och högre bidragsberoende, ett ökat svartarbete, en minskad specialisering, mer oavlönat hemarbete samt en minskad produktion av tjänster som underlättar vardagen för många människor. Rut-avdraget har visat sig kunna mildra och minska dessa problem på ett effektivt sätt.

Förslagen i detta betänkande har goda förutsättningar att uppnå samma positiva effekter som dagens rut. Av den anledningen bör förslagen i detta betänkande genomföras i sin helhet utan någon begränsning i fråga om ålder. De gränsdragningsproblem som skulle kunna uppstå gentemot det offentliga tillhandahållande av tjänster för äldre finns delvis redan i dag och bör inte öka mer än mycket begränsat. I stället överväger tydligt de ekonomiska skälen för att utveckla rut med några fler tjänster, då det kan bidra till att ytterligare minska de problem som skatteklarorna på arbete medför.

En ny utredning om rut bör vidare ges i uppdrag att analysera hur ett generellt system skulle kunna utformas. Ett sådant system skulle medge avdragsrätt för samtliga tjänster som köps av privatpersoner i anslutning till det egna hushållet. Syftet skulle vara att undvika de många gränsdragningsproblem som finns i dagens system och som kan elimineras eller kraftigt minskas med ett generellt rut-system.

Särskilt yttrande av experten Maria Ahlsten

Utredaren har haft i uppdrag att analysera behovet och lämpligheten av en särskild utvidgning av rutavdraget för äldre personer. Jag instämmer med slutsatsen att ett särskilt äldrerut är olämpligt.

Ett huvudargument till varför det skulle behövas en utvidgning av rutavdraget för äldre personer är att äldre kan ha *ett förhöjt behov av hushållsarbete*, till följd av försämrad funktionsförmåga.¹ Men äldre som har behov av stöd och omsorg, eller bistånd för sin livsföring i övrigt, som det heter enligt socialtjänstlagen, har rätt att få det via kommunen, vilket utredningen redogör för i kapitel 6.

Ett annat argument för att utvidga rutavdraget för äldre är att äldre använder rutavdraget i högre utsträckning än yngre. År 2018 gjorde var fjärde 85-94-åring avdrag för hushållsnära tjänster. Det var den åldersgrupp där allra högst andel använde rutavdraget.² Avdragen gällde framförallt städ, men till viss del även omsorg. Jag tycker att det är en oroväckande signal att var fjärde i den höga åldern behöver köpa privata hushållstjänster. Det är särskilt allvarligt om personen har behov av vård- och omsorgsinsatser.

Äldre personer med vård- och omsorgsbehov

Den starka kvarboendepincipen i Sverige och den stora bristen på äldreboendeplatser gör att de flesta äldre bor kvar hemma i dag, med hemtjänst, tills de har ett mycket omfattande vårdbehov. Äldre i åldersgruppen 80+ är de som behöver mest vård- och omsorgsinsatser. Utvecklingen går mot mer hemsjukvård. År 2018 fick 45 procent av samtliga medborgare 80+ vård inom kommunal hälso- och sjukvård, enligt HSL.³

Det finns stora problem med att omsorgs- och servicetjänster flyttas utanför socialtjänstens ansvarsområde, när det handlar om personer med vård- och omsorgsbehov. Ett handlar om äldreomsorgens kvalitet, patientsäkerhet och medarbetarnas förutsätt-

¹ Se t.ex. utredningens avsnitt 15.2 "Finns det en efterfrågan på ett särskilt rutavdrag för äldre?".

² Se tabell 4.2 i utredningen, "Antal och andel med rutavdrag samt medelvärde bland köparna inom olika åldersgrupper, personer från 20 år, 2018"

³ Källa: www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikammen/insatser-i-kommunal-halso-och-sjukvard/

ningar. För att möta behoven hos äldre som får insatser enligt socialtjänstlagen behöver personalen vård- och omsorgsutbildning, alternativt en lång yrkeserfarenhet som undersköterska eller vårdbiträde.⁴

Att jobba inom äldreomsorgen kräver kunskaper om bland annat läkemedelshantering, överflyttning mellan vårdenheter, nutrition, kognitiva sjukdomar, munhälsa och informationsöverföring. Äldreomsorgen förväntas förebygga bland annat undernäring, fallskador, trycksår, vårdrelaterade infektioner och smittor. Det krävs tillräcklig kunskap om symtom och behandling för att kunna ge rätt insatser och larma när en person inte mår bra.

Det är beklagligt att *omsorg och tillsyn* sedan år 2007 kategoriseras som en hushållsnära tjänst. För det finns inga enkla jobb inom äldreomsorgen.⁵ Att ytterligare utöka en arbetsmarknad i äldre personers hem där principen ”enkla jobb” ska få styra är helt fel väg att gå. Lösningen på äldres förhöjda behov är inte äldrerut, utan att vi förstärker äldreomsorgen så att den bemannas med rätt kompetens och med den äldre personens behov i centrum.

Ett annat relaterat problem, med att flytta omsorgs- och service-tjänster riktade till äldre utanför socialtjänstens ansvarsområde, är att det skapar en juridisk oreda kring vilken lagstiftning som ska styra. När ett rut-företag städar hemma hos en 94-årig person som gör rutavdrag är det inte socialtjänstlagen som styr arbetet utan skattelagstiftning. Då gäller inte längre kommunernas ansvar och krav på kvalitet och dokumentation. Då finns inga krav på samarbete med hemsjukvården och samordning kring den äldres individuella plan.⁶ Lex Sarah – att personalen är skyldig att rapportera missförhållanden – gäller inte för hushållsnära tjänster. Det finns inte heller krav på tystnadsplikt och sekretess angående den äldres hälsotillstånd.⁷

⁴ För en fördjupning om kompetenskraven inom äldreomsorgen, se ”Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen” (SOU 2017:21) och ”Stärkt kompetens i vård och omsorg” (SOU 2019:20).

⁵ För en fördjupning om kompetenskraven inom äldreomsorgen, se bl.a. ”Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen” (SOU 2017:21) och ”Stärkt kompetens i vård och omsorg” (SOU 2019:20).

⁶ SIP är en vård- och omsorgsplan som beskriver insatser/ åtgärder som den enskilde har behov av från både hälso- och sjukvård och socialtjänst och som tagits fram genom samordnad vård- och omsorgsplanering.

⁷ Källa: Socialstyrelsen 2012, ”Hemtjänst, hushållstjänster och servicetjänster utan behovsprövning. Meddelandeblad nr 16/2012.” Stockholm: Socialstyrelsen.

Rut eller hemtjänst?

Mina invändningar mot lagförslagen handlar framförallt om tjänsterna *sällskap* och *matlagning och bakning*. Dessa tjänster överlappar hemtjänstens ansvarsområden, vilket gör att förslagen utmanar grundläggande principer för äldreomsorgen, om alla äldre personers lika rätt till omsorg, fördelat efter behov.

Utredningen problematiserar överlappningen, men ser den ändå inte som ett hinder, med hänvisning till att den befintliga tjänsten *omsorg och tillsyn* redan i dag överlappar insatser som kommunen tillhandahåller med stöd av socialtjänstlagen. Här skiljer sig vår tolkning av direktiven. Förslagen ska inte innebära någon förändring av kommuners, landstings eller statens ansvar för äldre personer eller andra grupper enligt socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller annan lagstiftning. Jag menar att utredningens förslag skulle förstärka den befintliga otydligheten kring vad som är det offentliga och den enskilda personens ansvar. Det finns redan exempel på kommuner som öppet hänvisar äldre att köpa privata städtjänster, samtidigt som de drar ner på hemtjänstens insatser. Ett eventuellt äldrerut skulle ge kommuner ökad legitimitet att frånsäga sig ansvar för äldres levnadsförhållanden. I förlängningen finns risken att detta skulle urholka äldreomsorgen och den gemensamma välfärden.

Utredningen menar även att överlappningen endast aktualiseras för personer som redan har socialtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen.⁸ Men äldreomsorgen är inte bara till för dem som för tillfället använder den. En äldreomsorg av god kvalitet, som fördelas efter behov och inte efterfrågan, är en central välfärdstjänst. Äldreomsorgen berör alla medborgare; i första hand äldre personer med vård- och omsorgsbehov och medarbetarna. Dessutom är den en förutsättning för att anhöriga ska kunna arbeta heltid och den behövs för alla yngre personer, som en gemensam försäkring inför framtida behov.⁹

⁸ Se t.ex. avsnitt 16.6.1.

⁹ Se t.ex. Marta Szebehely (2017), "Att förena valfrihet och jämlikhet? Om kundval och tillit i äldreomsorgen", Socialtjänstforum i Göteborg 8-9 November 2017, https://socwork.gu.se/digitalAssets/1665/1665566_marta-szebehely-socialtj--nstforum-nov-2017.pdf

Ojämligheten bland äldre

Med tanke på att hushållstjänsterna är delvis skattefinansierade är det viktigt att utvärdera om tjänsterna gynnar och leder till ökad trygghet och valfrihet för samtliga medborgare. Men den stora majoriteten av befolkningen 65+ använder inte rut. Även om användandet har ökat kraftigt sedan införandet år 2007, var det 82,5 procent som *inte* gjorde rutavdrag i åldersgruppen år 2018.¹⁰ En relevant orsak är att många äldre inte har råd att köpa rut-tjänster.

I konsekvensanalysen ska utredningen bland annat beräkna och redovisa samhällsekonomiska följder av förslagen, inklusive effekter för den ekonomiska jämlikheten. I utredningens redovisning av äldres inkomster ser vi att en tredjedel av befolkningen 65 år och äldre har garantipension, vilket innebär att de har låg eller ingen inkomstgrundad pension. Bland samtliga kvinnor 65+ är det nästan hälften som har garantipension.¹¹

Utredningen redogör för äldre personers skatteutrymme, det vill säga hur mycket skatt som finns kvar att reducera efter andra skatteavdrag är gjorda. Men - eftersom så många äldre har låga inkomster (särskilt äldre kvinnor¹²) - säger skatteutrymmet inte mycket om deras ekonomiska utrymme att köpa rut-tjänster, efter att levnadsomkostnaderna är betalda. För att få kunskap om hur hög andel i olika åldersgrupper som har råd att köpa ruttjänster behövs statistik om konsumtionsutrymmet. Vi skulle också behöva veta vid vilka inkomstnivåer det blir realistiskt att ha råd att köpa ruttjänster och under vilket inkomstnivå det är omöjligt, sett till konsumtionsutrymmet.

Utredningen konstaterar att förslagen skulle innebära en större nytta för höginkomsttagare jämfört med låginkomsttagare.¹³ De föreslagna tjänsterna riskerar dessutom att leda till ökad socioekonomisk ojämlikhet, när äldre med högre inkomster (i kommuner där det finns rut-företag) kan betala för tjänster som leder till bättre hälsa och ökat välbefinnande, medan äldre med låga inkomster inte kan det.

¹⁰ Avsnitt 4.2.2 i utredningen "Äldre personers användning av rutavdraget över tid".

¹¹ Avsnitt 5.3.2 i utredningen "Äldre med de lägsta inkomsterna".

¹² Se t.ex. avsnitt 5.3.2 i utredningen "Äldre med de lägsta inkomsterna".

¹³ Se t.ex. avsnitt 16.7 i utredningen "Fördelningseffekter".

Utvidgning av tjänsterna till alla skatteskyldiga?

I stället för att förorda ett särskilt äldrerut menar Rut-utredningen att det finns anledning att överväga om inte de föreslagna tjänsterna borde kunna köpas av samtliga skatteskyldiga över 20 år. Det alternativet skulle givetvis kräva en ny utredning och en ny konsekvensanalys. Men det står klart att en sådan utvidgning av rutsystemet inte skulle minska problemen som utredningen har ringat in med överlappningen av ansvarsområden. Undanträngningen av hemtjänstens ansvarsområden skulle kvarstå och förstärkas. En sådan utvidgning skulle inte heller ändra på att rutsystemet särskilt gynnar gruppen höginkomsttagare.

Kommittédirektiv 2019:26

Utvidgningar av rutavdraget

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juni 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda utvidgningar av rutavdraget.
Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur rutavdraget kan utökas med fler tjänster i form av tvättarbete som utförs utanför bostaden, ommöblerings- och bortforslingstjänster samt trygghetstjänster,
- föreslå en höjning av taket för rutavdraget till 75 000 kronor,
- föreslå en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2020.

Rutavdraget i dag

Den 1 juli 2007 trädde rutavdraget i kraft. Det följdes av rotavdraget som gäller från och med den 8 december 2008. Syftet med rut- och rotavdragen, gemensamt benämnda husavdraget, är bl.a. att öka arbetsutbudet och därigenom stimulera sysselsättningen och tillväxten genom att omvandla sådant arbete som utförs av hushållen själva till marknadsarbete.

Rotavdraget lämnas för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder. Rutavdraget lämnas för följande arbeten.

1. Enklare städarbete eller annat rengöringsarbete samt flyttstädning som utförs i bostaden.
2. Vård av kläder och hemtextilier när vården utförs i bostaden.
3. Snöskottning som utförs i nära anslutning till bostaden.
4. Häck- och gräsklippning, krattning och ogräsrensning samt beskärning och borttagande av träd och buskar som utförs på tomt eller i trädgård i nära anslutning till bostaden.
5. Barnpassning som inte mer än i ringa omfattning innefattar hjälp med läxor och annat skolarbete och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden samt lämning och hämtning till och från förskola, skola, fritidsaktiviteter eller liknande.
6. Annan omsorg och tillsyn än barnpassning som en fysisk person behöver och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden eller i samband med promenader, bankbesök, besök vid vårdcentral eller andra liknande enklare ärenden.
7. Flytt av bohag och annat lösöre mellan bostäder samt till och från magasinering i samband med flytt mellan bostäder.
8. Arbete som avser installation, reparation och underhåll av data- och informationsteknisk utrustning, dataprogram och dataförbindelser samt handledning och rådgivning i samband med sådant arbete, när arbetet, handledningen och rådgivningen utförs i eller i nära anslutning till bostaden.
9. Reparation och underhåll av vitvaror som utförs i bostaden.

En av de centrala utgångspunkterna för rutavdraget vid valet av tjänster har varit att arbetet huvudsakligen ska utföras i eller i nära anslutning till bostaden (se bl.a. prop. 2006/07:94 s. 40, prop. 2015/16:99 s. 33 och 38 samt prop. 2016/17:1 Budgetpropositionen för 2017 Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor s. 202). Rutavdraget omfattar bl.a. mot den bakgrunden inte t.ex. tvätt vid en tvättinrättning (prop. 2006/07:94 s. 42).

Husavdraget ges genom skattereduktion. Skattereduktionen räknas av mot kommunal och statlig inkomstskatt, statlig fastighetsskatt samt kommunal fastighetsavgift. De personer som har rätt till skattereduktion är de som vid beskattningsårets utgång har fyllt

18 år och är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret eller, i vissa fall, begränsat skattskyldiga. Dödsbon har rätt till skattereduktion för arbete som har utförts före dödsfallet. För rätt till skattereduktion krävs att det utförda arbetet är hänförligt till den som begär skattereduktion eller dennes förälders hushåll. Föräldern måste vara bosatt i Sverige. Den som begär skattereduktionen kan däremot ha sin bostad i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Arbetet får inte utföras av den som begär skattereduktion eller av en närstående till denne. Det går däremot bra att anlita ett eget bolag så länge inte den anställde som utför arbetet är den som begär reduktion eller någon närstående till denne.

Eftersom husavdragets subvention riktas mot arbete omfattar avdraget bara kostnader för arbete, inklusive mervärdesskatt, och inte kostnader för material, utrustning och resor. Detta innebär att när rut- eller rotarbete utförs måste arbetskostnaden särskiljas från övriga kostnader.

Det finns tre olika spår inom husavdragssystemet. För det första kan man anlita en näringsidkare som, när avtalet om arbetet träffas eller när ersättningen betalas ut, är godkänd för F-skatt (eller, om arbetet utförs utanför Sverige och utföraren inte har bedrivit näringsverksamhet i Sverige, har intyg eller någon annan handling som visar att företaget i fråga om skatter och avgifter i sitt hemland genomgår motsvarande kontroll som den som är godkänd för F-skatt). För det andra kan man anlita en privatperson som inte är godkänd för F-skatt (däremot inte en näringsidkare som av någon anledning inte är godkänd för F-skatt). För det tredje kan man få tjänsterna tillhandahållna som en skattepliktig löneförmån av sin arbetsgivare.

När en näringsidkare anlitas eller arbete tillhandahålls som en löneförmån är skattereduktionen 50 procent av arbetskostnaderna inom ramen för rutavdraget och 30 procent av arbetskostnaderna för arbete inom ramen för rotavdraget. När en privatperson anlitas motsvarar i stället skattereduktionen de arbetsgivaravgifter som redovisas för privatpersonen i en förenklad arbetsgivardeklaration.

Rut- och rotavdragen ges som nämnts genom skattereduktion. Avdragen fick ursprungligen uppgå till sammanlagt 50 000 kronor per person och år. Den 1 januari 2016 infördes ett tak på 25 000 kronor för rutavdraget för personer som inte har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. Från och med den 1 juli 2019 kommer taket att återigen vara 50 000 kronor för alla.

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Som en allmän utgångspunkt för utredaren gäller att uppdraget ska utföras med beaktande av de vägledande principer för skattepolitikens utformning som riksdagen antog våren 2015 (prop. 2014/15:100 avsnitt 5.5, rskr. 2014/15:254).

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. De förslag som lämnas ska inte innebära någon ändring av rutavdragets inriktning mot arbetskostnader. Utredaren bör därför vid förslagets utformning beakta att det för vissa typer av tjänster kan vara svårt att särskilja vad som är kostnader för arbete.

Förslagen ska inte heller innebära någon ändring av vilka tjänster som i dag ingår i rotavdraget eller andra förändringar av rotavdragets utformning eller omfattning.

De förslag som lämnas ska så långt möjligt utformas för att bidra till ökad efterfrågan på tjänster och därmed ökad sysselsättning hos personer med svagare anknytning till arbetsmarknaden. Förslagen ska vidare så långt möjligt utformas så att det inte uppstår s.k. dödviktseffekter, dvs. subvention av tjänster som skulle ha utförts ändå utan subvention, och undanträngning av befintliga tjänster. Förslagen bör även så långt möjligt bidra till att köparna ökar sitt arbetsutbud, dvs. ökar antalet arbetade timmar.

Rutavdrag för fler tjänster

Av riksdagens riktlinjer för skattepolitiken framgår att skattepolitiken bl.a. ska stödja en utveckling där produktiviteten och det totala antalet arbetade timmar i ekonomin ökar, och där fler jobb skapas.

Rutavdraget bedöms leda till att fler arbetstillfällen tillkommer för personer med svagare anknytning till arbetsmarknaden och därmed bidra till ökad sysselsättning. Arbetstillfällena kan ta formen av såväl anställning som eget företagande. Det kan därför finnas skäl att utvidga rutavdraget till att omfatta fler tjänster. Rutavdraget har också sedan det infördes i omgångar utökats med nya tjänster. Rätt utformade utvidgningar av rutavdraget kan öka arbetsutbudet bland köparna samt den varaktiga sysselsättningen i ekonomin i dess helhet. De kan även vara till fördel ur ett tillämpningsperspektiv i

den utsträckning det bidrar till minskade gränsdragningsproblem. Utvidgningar av rutavdraget kan också bidra till minskat svartarbete.

Utredaren ska mot denna bakgrund lämna förslag på införande av flera tjänster i rutavdraget enligt vad som anges i det följande. Förslagen kan ges formen av såväl helt nya tjänster som justeringar av befintliga tjänster. Förslagen får dock inte innebära någon inskränkning av det nuvarande tillämpningsområdet. Uppdraget omfattar i denna del inte att föreslå någon ändring av rutavdragets subventionsgrad på 50 procent av arbetskostnaden.

Tvätteritjänster

Rutavdraget omfattar i dag vård av kläder och hemtextilier när vården utförs i bostaden. I detta inryms bl.a. tvättning och strykning (prop. 2006/07:94 s. 41). Med bostad avses såväl permanentbostad som fritidsbostad och i begreppet bostad ingår även biutrymmen som t.ex. tvättstuga. Detta gäller även när utrymmet disponeras gemensamt med andra, exempelvis vid boende i flerfamiljshus. Eftersom det varit en utgångspunkt att arbetet huvudsakligen ska vara utfört i eller i nära anslutning till bostaden omfattas inte arbete som utförs vid en extern tvättinrättning, t.ex. kemtvätt. Tvätteritjänster kan också betraktas som mindre arbetsintensiva än andra ruttjänster exempelvis eftersom arbetet i stor utsträckning utförs av tvättmaskiner. Det arbete som ändå utförs kan dock antas vara av sådan karaktär att även personer med svagare anknytning till arbetsmarknaden kan utföra det. Vidare kan det antas att tvätteritjänster i dag i hög grad bedrivs i den obeskattade hemmasektorn. Detta kan bero på att skillnaden i produktivitet mellan privata och professionella utförare är låg, vilket gör att beskattningen av marknadsproduktionen försvårar för denna att hävda sig. En ökad grad av marknadsproduktion av de aktuella tjänsterna skulle därför kunna öka köparens arbetsutbud. Storleken på dessa effekter är dock osäker.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur tvättarbete, inklusive närliggande tjänster som t.ex. transporter av textilier, som sker utanför bostaden kan inkluderas i rutavdraget.

Ommöblerings- och bortforslingstjänster

En annan tjänst som i dag omfattas av rutavdraget är flytt av bohag och annat lösöre mellan bostäder samt till och från magasinering i samband med flytt mellan bostäder. Den del av rutavdraget som avser städarbete innefattar även ommöblering som ingår som ett led i städningen (prop. 2006/07:94 s. 59). I övrigt omfattar rutavdraget inte förflyttningar av möbler och bohag inom en bostad. Städ- och annat rengöringsarbete samt flyttstädning ska för att ge rätt till rutavdrag utföras i bostaden. Det innebär att t.ex. bortforsling till återvinningsstation eller avfallsanläggning inte omfattas. Rutavdraget för trädgårdsarbete omfattar inte bortforsling av trädgårdsavfall (prop. 2006/07:94 s. 41 och prop. 2015/16:99 s. 34). När det gäller bortforsling av hushållsavfall finns bestämmelser om kommuners och producenters ansvar för borttransport.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur ommöblering och andra förflyttningar av möbler och bohag inom en bostad kan inkluderas i rutavdraget, och
- lämna förslag om att rutavdraget ska inkludera en bred palett av olika slags transporterings tjänster som kan underlätta för hushållen, med undantag för sådan bortforsling av hushållsavfall för vilken kommunen eller producent ansvarar.

Trygghetstjänster

Rutavdraget omfattar i dag barnpassning liksom viss annan omsorg och tillsyn som en fysisk person behöver. Avdraget omfattar flera olika typer av skötsel- och underhållsarbete avseende bostaden med tillhörande tomt eller trädgård men däremot inte i någon form av tillsyn av bostaden som sådan.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur tillsyn av bostaden kan inkluderas i rutavdraget, som t.ex. att ta hand om post, sköta om växter eller kontrollera om det har uppkommit skador i bostaden medan man är bortrest.

Höjt tak för rutavdraget

Med fler tjänster i rutavdraget kan man fråga sig om taket för rutavdraget är tillräckligt högt för den som vill köpa ruttjänster i större omfattning. För den som använder sig av rotavdraget för större byggnadsarbeten kan också den situationen uppkomma att det inte finns något utrymme kvar för köp av rutavdragsberättigande tjänster och att sådana köp således trängs ut trots ett behov.

Utredaren ska därför i samband med de ytterligare tjänster som föreslås enligt ovan

- även lämna förslag om höjning av taket för rutavdrag till 75 000 kronor.

Utökat rutavdrag för äldre

Taket för rutavdraget har under en tid varit sänkt för personer som inte fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. För äldre personer har det högre taket behållits oförändrat med motiveringen att dessa personer kan ha ett förhöjt behov av hushållsarbete (prop. 2015/16:1 Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor s. 190). Det är också vanligare bland äldre personer att göra rutavdrag än bland yngre personer. Det finns med hänsyn till äldres behov anledning att analysera om det bör finnas särskilda regler för dessa.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av och lämpligheten av en särskild utvidgning av rutavdraget för äldre personer. Det bör i första hand handla om att låta fler tjänster ge rätt till rutavdrag, t.ex. genom att ta som utgångspunkt att fler tjänster som utförs inom bostaden kan omfattas av rutavdrag för personer över en viss ålder. Det kan även handla om att låta äldre ha en högre subventionsgrad eller ett högre tak för maximal skattereduktion. När det gäller höjd subventionsgrad ska utredaren särskilt beakta risken för att avdraget vid en viss subventionsgrad blir till en nettoutbetalning för staten, dvs. att skattereduktionen överstiger de skatteintäkter i form av mervärdesskatt, arbetsgivar- eller egenavgift, och inkomstskatt som tjänsten genererar. Utredaren ska i sin analys liksom vid utformningen av sina förslag beakta de möjligheter

som redan i dag står till buds för äldre i form av offentlig-finansierade insatser och tjänster som kommuner är ålagda, eller ges möjlighet till, att erbjuda med stöd av lag, exempelvis hemtjänstens serviceinsatser som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller sådana tjänster som ges med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Utredaren ska belysa hur höjningen av taket för rutavdraget, liksom eventuella förändringar av taket för äldre personer, påverkar olika inkomstgrupper i fråga om tillgång till service.

Utredaren ska

- lämna lagförslag om en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. Förslaget ska inte innebära någon förändring av kommuners, landstings eller statens ansvar för äldre personer eller andra grupper enligt socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller annan lagstiftning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beräkna och redovisa offentligfinansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser av förslagen inklusive effekter för berörda myndigheter, den ekonomiska jämlikheten liksom konsekvenserna i övrigt av eventuella förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommitté-förordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt belysa förslagets potential att möjliggöra fler arbetstillfällen för personer med svagare anknytning till arbetsmarknaden och därmed bidra till ökad syssel-sättning samt förslagets potential att öka köparnas arbetsutbud. Utredaren ska föreslå finansiering av förslagen enligt gällande finansieringsprinciper.

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket, andra myndigheter, kommuner, landsting och företag ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

Utredaren ska även redovisa eventuella konsekvenser för kvinnor och män som har beviljats insatser från kommunen, och hur förslagen påverkar kommunernas utbud av tjänster enligt 7 och 8 §§ lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete inhämta synpunkter från berörda myndigheter, pensionärs- och anhörigorganisationer och andra intresseorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:100

Tilläggsdirektiv till Rut-utredningen (Fi 2019:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 december 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 juni 2019 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda utvidgningar av rutavdraget (dir. 2019:26).

Utredaren ska föreslå bl.a. hur rutavdraget kan utökas med fler tjänster i form av tvättarbete som utförs utanför bostaden, ommöblerings- och bortforslingstjänster samt trygghetstjänster, en höjning av taket för rutavdraget till 75 000 kronor samt analysera behovet av och lämpligheten av en särskild ordning för rutavdrag för äldre personer. Enligt direktiven skulle utredaren redovisa uppdraget senast den 15 januari 2020.

Utredningstiden förlängs. I ett delbetänkande, som ska lämnas senast den 31 januari 2020, ska utredaren lämna förslag om hur rutavdraget kan utökas med fler tjänster i form av tvättarbete som utförs utanför bostaden, ommöblerings- och bortforslingstjänster samt trygghetstjänster och en höjning av taket för rutavdraget till 75 000 kronor.

Utredaren ska slutredovisa uppdraget senast den 1 september 2020.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny social-tjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadedånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd.

- Reglering av kommunala resursskolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Utrikesdepartementet

- Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]