

III

Överväganden och förslag

7 Försörjning

Enligt direktiven till utredningen ska sambanden mellan socialbidraget och övriga trygghetssystem analyseras utifrån de olika övergripande förändringar som skett i samhället under 1990-talet. I utredningens delbetänkande Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996 (SOU 1999:46), berörs dessa samband. Den slutsats som kan dras utifrån denna studie är att behoven hos personer som inte alls kommit in på arbetsmarknaden – och därmed inte heller omfattas av de till arbetsmarknaden kopplade försäkringarna – är huvudförklaringen till det ökade beroendet av socialbidrag.

Socialtjänsten har i allt större utsträckning måst inrikta sina insatser mot att skapa förutsättningar för den enskilde att få ett arbete.

I detta kapitel diskuteras bl.a. möjliga vägar som leder bort från beroendet av socialbidrag. Ett förslag rör introduktionsersättning till flyktingar och andra skyddsbehövande. Några andra förslag lämnas inte men däremot görs vissa bedömningar. Även om det till skillnad från vad som gäller vid konkreta förslag inte föreligger någon skyldighet att beräkna kostnadskonsekvenser av och anvisa finansiering för sådana bedömningar har utredningen gjort ett försök att beräkna kostnadskonsekvenserna. Det kan redan här konstateras att det rör sig om betydande kostnader. Några förslag om finansiering av dessa bedömningar ges däremot inte.

7.1 Socialbidraget under 1990-talet

Kostnaderna för socialbidraget fördubblades, i reala termer, under 1990-talets första sju år. År 1997 kostade socialbidragen drygt 12 miljarder kronor. I delbetänkandet Ökade socialbidrag (SOU 1999:46) konstateras det att andelen hushåll i befolkningen som någon gång under året fått socialbidrag ökade från 5,6 procent år 1990 till 7,8 procent år 1996. Det allvarliga är dock att det långvariga beroendet av socialbidrag har ökat. Under samma period mer än fördubblades den andel hushåll i befolkningen som hade socialbidrag under flera år. I början av 1990-talet gällde detta för 0,7 procent av samtliga hushåll i riket. Vid 1990-

talets mitt gällde det 1,5 procent av hushållen. Enligt Socialstyrelsen¹ stod år 1997 det långvariga socialbidragstagandet för 60 procent av kostnaden för hela socialbidragssystemet. Kostnaderna för socialbidrag svarar i nuläget för närmare 4 procent av de totala kommunala utgifterna².

Den huvudsakliga förklaringen till de kraftigt ökade socialbidragskostnaderna är utvecklingen på arbetsmarknaden. Men en faktor som i detta sammanhang varit viktig är socialbidragets roll i den svenska välfärdsmodellen. Den generella svenska socialpolitiken har den enskildes knytning till arbetsmarknaden som grund. Socialbidraget fungerar som det yttersta skyddsnätet. Så länge som Sverige haft en låg eller mycket låg arbetslöshet har de generella socialförsäkringssystemet kunnat medverka till att vi haft färre fattiga i Sverige än i de flesta andra länder. Socialbidraget har kunnat fungera som det yttersta skyddsnätet det avsågs vara.

I början av 1990-talet kom arbetsmarknaden att präglas av hög arbetslöshet. Nya invandrare och unga människor fick särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta faktum gjorde också att de inte fick ersättningar från de försäkringar som byggts till skydd för den enskilde vid arbetslöshet eller sjukdom. Detta är den viktigaste förklaringen till de ökade kostnaderna för socialbidrag.

En annan viktig förklaring till de ökade socialbidragskostnaderna är konsekvenserna för vissa grupper av den offentliga sektorns svaga budgetsituation till följd av problemen i samhällsekonomin i början av 1990-talet. Det omfattande saneringsprogrammet kom att påverka alla medborgare och fick enligt regeringen³ en fördelningspolitisk profil som innebar att hushåll med högre inkomst kom att betala mer än hushåll med lägre inkomster. De senare hade rimligen svårare att klara de påfrestningar som budgetsaneringen innebar. Staten tvingades bl.a. försämra reglerna i socialförsäkringssystemet och kommunerna höjde bl.a. brukaravgifterna, särskilt inom barnomsorgen.

Ytterligare en förklaring till utvecklingen av socialbidragskostnaderna är att skattepolitiken lades om i början av 1990-talet. Detta innebar en växling från direkt beskattning till indirekt beskattning. Hushåll med mycket låga inkomster fick små fördelar av sänkningen av den direkta beskattningen men desto större nackdelar av den höjda indirekta

¹ "120 000 barn berörs av långvarigt socialbidrag", VälfärdsBulletinen Nr 2 1999.

² Procentandelen bygger på en överslagsberäkning som gjorts inom utredningen, där kostnaderna för socialbidrag antagits vara 12 miljarder kronor och de totala kommunala utgifterna antagits vara 300 miljarder kronor.

³ Prop. 1997/98:1 (Finansplanen).

beskattningen. Exempelvis steg kostnaderna för boendet kraftigt. Detta medförde att redan utsatta grupper, t.ex. ensamstående föräldrar med låga inkomster, fick en än svårare situation.

Ökade socialbidrag t.o.m. 1996

Av delbetänkandet Ökade socialbidrag (SOU 1999:46) framgår att år 1996 hade ca 150 000 hushåll socialbidrag under lång tid. Det är nära nog fem gånger fler än år 1990. Det framgår också att 75 000 hushåll vid mitten av 1990-talet hade socialbidrag som permanent försörjning under flera år. Det motsvarar ca 1,5 procent av alla hushåll i riket och är en ökning med ca 2,5 gånger jämfört med 1990-talets början. Invandrare och ungdomar är klart överrepresenterade bland hushåll med långvarigt beroende av socialbidrag. En betydande andel av dessa hushåll kan anses ha levt ett marginaliserat liv.

Av delbetänkandet framgår också att inkomsterna allmänt sett sjunkit i Sverige under första hälften av 1990-talet. I princip har alltså hela folkhushållet har fått vidkännas försämringar.

Efter år 1996

De studier som gjorts inom ramen för denna utredning stannar vid år 1996. Men det finns anledning att ändå något beröra utvecklingen efter detta år.

År 1997 kostade socialbidragen sammanlagt ca 12,4 miljarder kronor. Kostnaderna minskade dock år 1998 till ca 11,4 miljarder kronor och innevarande år har kostnaderna fortsatt att minska.

Under utredningsarbetet har bl.a. kontakter tagits med kommunala företrädare i syfte att belysa utvecklingen efter år 1996 för att söka klargöra vilka faktorer som bidrar till att socialbidragskostnaderna sjunker.

En viktig förklaring till de sänkta kostnaderna är den förbättrade arbetsmarknaden. Enligt samstämmiga uppgifter är det unga människor med förhållandevis goda förutsättningar som har fått arbete och som därför inte längre behöver socialbidrag. Kommunernas möjligheter att, enligt ändringarna i socialtjänstlagen 1998, kräva deltagande i kompetenshöjande åtgärder kan också ha haft en viss inverkan. Denna möjlighet kan ha minskat benägenhet hos vissa att söka socialbidrag. Det har framförts att detta exempelvis kan gälla för studenter under sommaren.

Men det har också framhållits att många hushåll som under lång tid varit beroende av socialbidrag även i den förbättrade arbetsmarknad som

nu råder är fortsatt beroende av socialbidrag. Särskilt gäller detta för gruppen nya invandrare. Vidare har många av de ungdomar som varit långvarigt socialbidragsberoende svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och är hänvisade till socialbidrag för sin försörjning.

Sedan den akuta ekonomiska krisen övervunnits har regering och riksdag de senaste åren genomfört förändringar i välfärdssystemet som förbättrat försörjningssituationen för utsatta hushåll. Det handlar om höjda barnbidrag och högre ersättningsnivåer i arbetslöshetsersättningen. Sammantaget är det många hushåll som är långvarigt beroende av socialbidrag. Först när dessa inte längre behöver socialbidrag torde kostnaderna kunna minska mera markant.

Marginal effekter

Begreppet marginaleffekter används för att beskriva hur stor del av en individs ökade inkomster som går åt till skatt eller minskade bidrag. En hundraprocentig marginaleffekt innebär t.ex. att hela den ökade inkomsten går åt.

I den politiska debatten har de höga marginaleffekterna av skatte- och bidragssystemet uppmärksamats som hämmande för hushållens intresse att öka sina inkomster. Det ska löna sig att arbeta. Därför ska det samlade systemet för skatter, bidrag och avgifter fungera så att en ökad arbetsinsats lönar sig för den enskilde.

Studier som har genomförts under de senare åren visar att det är hushåll med låga inkomster som drabbas av de högsta marginaleffekterna. Det beror på att effekterna av inkomstberoende bidrag läggs på effekterna av inkomstbeskattningen. En låginkomsttagare kan få marginaleffekter på över 70 procent, vilket är högre än de närmare 60 procent som en höginkomsttagare kan drabbas av om han bor i en högskattekommun.

För en familj som lever på socialbidrag, är marginaleffekten hundraprocentig upp till den nivå då socialbidrag inte längre utgår. Det innebär att en familjeförsörjare med många barn, som inte har arbete och socialbidrag, inte har några ekonomiska incitament till att bidra till familjens försörjning genom arbete eftersom den ekonomiska standarden inte förbättras förrän inkomsterna från arbete blir tämligen höga.

Motsvarande gäller för ensamstående föräldrar som har låg inkomst och socialbidrag. Förbättringar av inkomsten genom ökad arbetstid ger inte någon ekonomisk utdelning. Snarare riskerar hushållets "egentliga välfärd" att sänkas då föräldern måste tillbringa mera tid utanför familjegemenskapen.

Andra inkomstprövade bidrag, t.ex. bostadsbidrag, är bättre än socialbidrag, om än inte idealiska, vad gäller marginaleffekter. Marginal-effekterna skulle sänkas för de familjer som idag har socialbidrag om de istället för dessa fick inkomstberoende bidrag.

Inom regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete som syftar till att ändra i reglerna för bidrag till hushållen så att marginaleffekterna minskar.

Motivation och förmåga

De allra flesta människor vill försörja sig själva. Men ett långvarigt beroende av socialbidrag riskerar att påverka den enskildes motivation och förmåga att sträva efter egen försörjning genom arbete. Om många människor är långvarigt beroende av finns det risk för att det uppstår en särskild bidragskultur. Detta medför i sin tur risk för att det uppstår motsättningar mellan dem som betalar skatt och dem som uppbär socialbidrag.

Den enskildes motivation för att bryta sitt socialbidragsberoende kan urholkas eller helt brytas av de följdverkningar som kan uppstå när han eller hon tar ett arbete, utökar sin arbetstid eller börjar studera. Om det ekonomiska utbytet uteblir så står den enskilde kvar med enbart den ansträngning som arbete eller studier innebär. Det kan då bli lättare att anpassa sig till ett liv utanför arbetsmarknaden och därmed går också den integrerande effekten av deltagande i arbetslivet förlorad. Förmågan till egenförsörjning minskar också om de kunskaper och färdigheter som den enskilde har inte utnyttjas.

Det är anmärkningsvärt att så många barnfamiljer är långvarigt beroende av socialbidrag. Inom ramen för Socialstyrelsens s.k. Försörjningsprojekt⁴ konstateras att 120 000 barn år 1996 levde i familjer som hade ett långvarigt beroende av socialbidrag. Det är mer än en fördubbling sedan år 1990. Risken att dessa barn får dåligt självförtroende och ärver attityder som hänger samman med ett bidragsberoende kan inte negligeras.

”Utan tillhörighet”

I statistiska sammanhang, bl.a. SCBs inkomststatistik, finns en socioekonomisk grupp som betecknas ”Övriga”. Denna grupp ökade från 270 000 sådana hushåll år 1990, till 480 000 år 1996. Det innebär att

⁴ 120 000 barn berörs av långvarigt socialbidrag, VälfärdsBulletinen Nr 2 1999.

närmare en halv miljon hushåll inte kan ges någon av beteckningarna arbetare, tjänstemän, företagare, studerande eller ålderspensionärer. Till en del beror det statistiska utfallet på mättekniska problem. Men det speglar också en reell förändring i samhället.

Av delbetänkandet om ökade socialbidrag (SOU 1999:46) framgår att närmare vart tjugonde hushåll i gruppen "Övriga" var långvarigt beroende av socialbidrag. Mer än hälften av samtliga hushåll med långvarigt beroende av socialbidrag tillhörde år 1996 denna grupp "Övriga". Utredningen har inte närmare kunnat analysera gruppen "Övriga", men till en del kan det röra sig om en grupp hushåll som befinner sig i samhällets utkant.

Dessutom finns det en inte obetydlig grupp arbetslösa som i viss mening "faller mellan" arbetsförmedlingen (AF) och socialtjänsten. Det är arbetslösa som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden. De är arbetssökande men om arbetsförmedlingen bedömer att de inte är förmedlingsbara får de ingen eller begränsad service.

Det mesta talar för att antalet personer har ökat som av arbetsförmedlingen bedömts inte vara förmedlingsbara. Enligt en studie från AMS bedömde arbetsförmedlare att 161 000 personer i april 1998 inte var möjliga att få ut på arbetsmarknaden⁵. Socialtjänsten anser å sin sida ofta att samma personer står till arbetsmarknadens förfogande och att de borde få tillgång till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Förvisso kan en del av dem ha sociala rehabiliteringsbehov, men ofta är just anknypningen till arbetsmarknaden – i form av praktik, utbildning, arbetsträning eller arbete – en förutsättning för den sociala rehabiliteringen. Många gånger anser vare sig socialtjänsten eller arbetsförmedlingen att de har ansvaret för dessa personer. I de fall det finns en fungerande samverkan mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten så ger det ofta goda resultat för den enskilde och har stor betydelse för att minska det långvariga beroendet av socialbidrag. Detta framgår såväl av studier som utredningen tagit del av som de kontakter som tagits under utredningsarbetet.

7.2 Förutsättningar för att minska beroendet av socialbidrag

Det förslag som lämnas och de bedömningar som görs i det följande, har en socialpolitisk utgångspunkt. De socialpolitiska medlen begränsar sig inte till system som uteslutande har socialpolitiska mål. Socialpolitiken

⁵ Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 1998:11.

är sammanvägningen eller samverkans effekterna mellan flera politikområden.

I det följande berörs också system som har sin tyngdpunkt i andra politikområden. Närmast gäller det utbildnings-, arbetsmarknads-, integrations- och bostadspolitiken. Dessa politikområden har sina syften och det är inte alltid dessa överensstämmer med socialpolitiska mål där försörjningsfrågorna spelat en viktig roll. Till sist måste naturligtvis avvägningar göras mellan de socialpolitiska målen och målen inom andra områden. Även om utredningen strävat efter att i framställningen belysa viktigare konflikter mellan olika politikområden har det inte varit möjligt att göra en fullödig avvägning. Utredningen har inte heller haft utrymme närmare belysa de områden som berörs.

Den viktigaste socialpolitiska målsättningen är att människor ska kunna försörja sig själva genom arbete. I en skrift från Socialdepartementet⁶ drar man också slutsatsen att en ökad sysselsättning i näringslivet är en grundförutsättning för en vidareutveckling av den svenska välfärden. Därför har utredningen strävat efter att belysa förändringar som ökar förutsättningarna för detta och som kan ge underlag för ett eventuellt framtida utredningsarbete.

Jag lämnar nedan endast ett konkret förslag när det gäller åtgärder för att minska beroendet av socialbidrag. I kapitel 14 läggs också ett förslag om försörjningsstöd till, i första hand, äldre invandrare. I övrigt görs bedömningar om vilken inriktning ett framtida utrednings- och beredningsarbete bör ha.

Någon närmare avvägning mellan bedömningarna görs inte. Var och en av dem ska ses mot bakgrund av dagens situation. Det finns uppenbara kopplingar mellan en del av bedömningarna men det har inte varit möjligt att inom ramen för detta utredningsuppdrag göra någon avvägning mellan dem. Man kan också betrakta bedömningarna som en katalog över möjliga förändringar. Vissa av dem kan också ses som alternativ för att uppnå samma eller åtminstone likartade effekter.

Olika reduktion av socialbidrag

De bedömningar som görs nedan innebär på kort sikt kostnadsökningar för staten. I delbetänkandet om ökade socialbidrag (SOU 1999:46) gjordes ett antal beräkningar som syftade till att illustrera olika förändringars träffsäkerhet. De syftade med andra ord till att undersöka hur väl olika skatte- och bidragslösningar skulle ersätta eller minska beroendet av socialbidrag.

⁶ Socialdepartementet (1997).

Generellt sett visar beräkningarna att det knappast finns några alternativ till socialbidrag som ersätter socialbidrag och inte ger ökade kostnader. Varje alternativ medför att kostnaderna för alternativet blir större än den kostnadsminskning som minskade socialbidrag innebär. Av beräkningarna i delbetänkandet framgår bl.a. följande:

- Skattelättnader har betydelse för att minska socialbidragsberoendet. Men mindre än en tiondel av de minskade skatteintäkterna skulle återvinnas i form av minskade socialbidrag, trots att skattesänkningar i den modell utredningen arbetat med utformats för att ge lättnader till dem med stor försörjningsbörda.
- Alternativet med ett utökat barnbidrag till ensamstående föräldrar innebär att närmare 30 procent skulle återvinnas.
- En höjning av barndelen i bostadsbidraget skulle leda till en 33-procentig återvinning.
- En höjning av studiemedlen till studerande med barn skulle ge en återvinning på ungefär en tredjedel.
- Alternativen med höjda ersättningar till ungdomar och en beskattad introduktionsersättning till flyktingar skulle ge högre återvinning än de tidigare nämnda.

Utredningen återkommer till den övergripande frågan om kostnader och finansiering i kapitel 15.

Socialbidrag och arbetsmarknad

Tillväxten i den svenska ekonomin är nu god till följd av bl.a. en stark inhemsk efterfrågan. Även sysselsättningstillväxten är god och väntas så förbli de närmaste åren. Men effekten på den öppna arbetslösheten blir dock mindre beroende på att utbudet av arbetskraft väntas öka under de närmaste åren.

Målet att halvera den öppna arbetslösheten till fyra procent ska enligt regeringen bl.a. uppnås genom en mer tillväxtorienterad arbetsmarknadspolitik. Viktiga hörnstenar i en sådan politik är en ökad tyngdpunkt på platsförmedling, yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och kompetensutveckling för anställda. Tanken är att dessa åtgärder ska förbättra balansen mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft. Därigenom motverkas tendenser till löneglidning och flaskhalsar och möjligheterna att minska arbetslösheten förbättras.

Arbetsförmedlingen har till uppgift att matcha samman de arbetslösa med de kompetenskrav som ställs. En tydlig tendens under de senaste decennierna är att strukturomvandlingen inom näringslivet och den offentliga sektorn har skapat en efterfrågan på arbetskraft med kompe-

tens som en stor del av de arbetssökandes inte kan uppfylla. Det är känt från tidigare konjunkturuppgångar att många arbeten inte finns kvar på arbetsmarknaden eftersom företagen genomfört rationaliseringar och effektiviseringar. Enligt delbetänkandet SOU 1999:46 sjönk antalet hushåll med låg utbildning och som arbetade heltid kraftigt mellan åren 1990 och 1996, från drygt 750 000 hushåll till drygt 330 000 hushåll. Genom satsningen på vuxenutbildning inom det s.k. kunskapslyftet satsar statsmakterna på att stärka de lågutbildades ställning.

Då utbildning och arbetslivserfarenhet har fått allt större betydelse i konkurrensen om lediga platser riktas rimligen Arbetsförmedlingens insatser i första hand mot den grupp av arbetslösa som bedöms vara förmedlingsbar. När resurserna till arbetsmarknadspolitiken krymper kan öka prioriteringsproblemet för arbetsförmedlingarna. Arbetsförmedlingarna ska ju dels förse arbetsmarknaden med arbetskraft dels stärka de långtidsarbetslösa så att de kan bli intressanta på arbetsmarknaden.

Frågan om det rådande arbetsmarknadsläget och den aktuella arbetsmarknadspolitiken kan förväntas påverka kostnaderna för socialbidrag blir i detta läge viktig.

I två studier från SoFoMitt analyseras sambanden mellan socialbidragskostnader och arbetslöshet i kommunerna Sundsvall och Umeå respektive Gällivare och Kiruna under mitten av 1990-talet⁷. I alla fyra kommunerna finns det ett negativt samband mellan socialbidragskostnader och andelen arbetslösa i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kostnaderna ökar i takt med att andelen arbetslösa i åtgärder minskar och vice versa. I samtliga kommuner har en minskad andel arbetslösa i åtgärder varit synonymt med ett minskat utbud av sysselsättningsåtgärder för arbetslösa vid en given arbetslöshetsnivå.

Med tanke på det begränsade urvalet och den begränsande tidsrymden i studierna måste man vara försiktig med att dra slutsatser om hur sambandet ser ut på nationell nivå. Studierna ger ändå en fingervisning om att det finns risk för att socialbidragsbehovet ökar när de konjunkturanknutna arbetsmarknadsinsatserna skärs ner. Frågan är då om socialbidragsbehovet väntas minska om arbetslösheten sjunker kraftigt? Enligt utredningens bedömning är detta inte självklart. Att arbetslösheten minskar är kanske helt resultatet av att arbetsgivarna hittar kompetent arbetskraft. I så fall skulle de arbetslösa längst ifrån arbetsmarknaden inte alls gynnas av det förbättrade arbetsmarknadsläget.

Enligt utredningens bedömning kan man inte bortse från arbetsmarknadens efterfrågesida när det gäller att komma till rätta med det faktum att personer långt ifrån arbetsmarknaden tenderar att fastna i

⁷ Edholm (1999).

socialbidragsberoende. Den fråga som aktualiseras är om det är möjligt att på något sätt stimulera arbetsgivare att efterfråga den faktiska kompetens som står till arbetsmarknadens förfogande. Det måste tillskapas arbeten där kvalifikationskraven är lägre. Det är inte rimligt att tro att balansen på arbetsmarknaden förbättras enbart genom att höja kompetensen förbättras hos de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden, genom arbetsmarknadsutbildning etc.

Det räcker inte med att angripa arbetsmarknadens utbudssida om man vill minska socialbidragsberoendet. Det finns behov av vissa samordnade insatser mot arbetsmarknadens efterfråge- och utbudssidor, där bl.a. utvecklingen inom den privata tjänstesektorn kan spela en viktig roll.

7.3 Flyktingar

Mitt förslag: Kommunerna ska ha skyldighet att betala ut introduktionsersättning i stället för socialbidrag till skyddsbehövande och andra som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet under den tid de genomgår introduktion.

Idag får kommunerna statsbidrag för att introducera flyktingar i det svenska samhället. Statsbidraget ska ersätta kommunernas kostnader för bl.a. svenskundervisning och flyktingens försörjning under introduktionen och vissa andra merkostnader som följer av flyktingmottagandet. Statsbidraget ska alltså utöver själva verksamheten finansiera kommunens kostnader för flyktingarnas försörjning. Inte sällan handläggs försörjningsstödet som ett socialbidrag.

Det är djupt olyckligt att nyanlända invandrare introduceras i det svenska samhället på detta sätt. Istället för att lära känna en kultur där eget ansvar och egen försörjning värderas, kommer de nyanlända invandrarna att under en relativt lång tid tvingas vara beroende av socialbidrag för sin försörjning. Det är ingen bra väg in i det svenska samhället. Socialbidragen är inte avsedda för långvarig försörjning, utan har vuxit fram som en väg att stödja människor i en tillfälligt utsatt situation.

Ett av problemen är den finansieringslösning statsmakterna har valt för det kommunala flyktingmottagandet där kommunerna kan välja att betala ut socialbidrag under flyktingens etableringsfas i Sverige. I de fall kommunerna väljer socialbidrag är grundproblemet att flyktingen inte ges några incitament att öka sina inkomster. I princip är margina-leffekterna hundraprocentiga på alla inkomster upp till socialbidragsni-

vån. Budskapet från det svenska samhället till den nyanlände invandran är att det inte lönar sig att arbeta. Även om rätten till socialbidrag bygger på att den enskilde efter förmåga ska bidra till sin försörjning, finns inte någon direkt koppling mellan arbetsinsats och bidrag.

Enligt en särskild lagstiftning har kommunerna möjlighet att lämna introduktionsersättning till mottagna flyktingar som genomgår introduktion. Denna möjlighet är reglerad i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. En minoritet av kommunerna utnyttjar denna möjlighet.

Jag föreslår att kommunerna ska ha skyldighet att ge introduktionsersättning till nyanlända invandrare som genomgår introduktion. En introduktionsersättning av detta slag ska påverka handläggningen så att det blir tydligt att det inte är fråga om socialbidrag utan en ersättning för ett aktivt deltagande i ett introduktionprogram.

Förslaget ställer krav på lagändringar. Närmast gäller det den ovan nämnda lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Lagen ger idag möjlighet till kommunen att ge introduktionsersättning också till andra invandrare än flyktingar. Möjligheten sträcker sig därmed längre än till den grupp för vilken utredningen vill införa obligatoriet. Det har inte varit möjligt att inom ramen för utredningen arbeta fram ett förslag till ny lagstiftning.

Större förändringar av flyktingars försörjning

Det finns skäl att överväga att på längre sikt införa en statlig, beskattad introduktionsersättning till flyktingar som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige och som tagits emot i en kommun för introduktion. En sådan ersättning skulle kunna lämnas under en tvåårsperiod och inte prövas mot andra inkomster. Ersättningen bör inte kvalificera till ersättningar enligt socialförsäkringssystemet och inte heller kunna utgöra kvalifikationstid för arbetslöshetsersättning.

En statlig, beskattad introduktionsersättning skulle dels göra det tydligt att försörjningen under introduktionen inte är ett socialt bidrag och dels motveka utvecklandet av en bidragskultur. Det faktum att ersättningen är beskattad skulle underlätta samordningen med andra inkomster, men även andra transfereringar till individer och hushåll. Samordningen med andra inkomster innehåller även ett pedagogiskt moment, då det bidrar till förståelsen av hur det svenska samhället fungerar. En introduktionsersättning av detta slag skulle kort sagt vara ett steg mot normalisering av flyktinghushållens försörjning.

En introduktionsersättning enligt ovan skulle kunna avtrappas. Därmed skulle det bli än tydligare att bidraget är av introduktions-

karaktär och att förväntningen är att den som invandrat förväntas svara för sin försörjning efter introduktionen.

Utredningen har inte analyserat vad som skulle kunna vara en lämplig nivå på en beskattad introduktionsersättning. I delbetänkandet SOU 1999:46 redovisas simuleringar av en ersättning på 5 000 respektive 6 000 kronor per månad. Dessa resulterade i stora minskningar i socialbidraget men de medförde inte att socialbidragen helt ersattes. En nivå på mellan 5 och 6 000 kronor räcker alltså inte för att helt ersätta det nuvarande socialbidraget.

Att en introduktionsersättning på ovanstående nivåer visar sig otillräckliga antyder att statens kostnader för bidraget skulle bli orimligt höga om bidragets generella nivå höjdes kraftigt i förhållande till de beräknade nivåerna. De kvarstående socialbidragsbehoven beror huvudsakligen på att familjer med barn har högre socialbidrag än vad en introduktionsersättning skulle ge. En möjlighet skulle då vara att låta någon form av behovsprövat tillägg ingå i ersättningen.

En låg nivå på bidraget ställer den enskilde flyktingen i en valsituation. Ett möjligt val är att söka komplettera med andra inkomster. Det bör dessutom vara en del av den kommunala introduktionen att göra det möjligt för den enskilde att snabbt finna aktiviteter som ger kompletterande inkomster. Kompletteringar med socialbidrag kan bli nödvändiga för en del hushåll.

Enligt nämnda beräkningar skulle närmare två tredjedelar av statens kostnader växlas bort i form av minskade socialbidrag och nuvarande introduktionsersättning. Sannolikt skulle en än större andel av statens kostnader växlas bort om systemet faktiskt infördes och tydligt styrde mot den önskade målgruppen. De simuleringar som gjorts har sannolikt underskattat växlingseffekten.

Den invandrapolitiska kommittén föreslog i sitt slutbetänkande⁸ att det skulle införas en statlig, beskattad introduktionsersättning i likhet med den som beskrivs här. Den fortsatta beredningen av förslaget, som utmynnade i propositionen 1997/98:16 visade på problem som gjorde att regeringen avstod från att föreslå en sådan ersättning. Det kanske största problemet handlade om åtskillnaden mellan ansvaret för försörjningen och ansvaret för introduktionsverksamheten. Det handlade med andra ord om kommunernas incitament att bedriva en effektiv introduktionsverksamhet.

En betydande del av det långvariga beroendet av socialbidrag går till före detta flyktingar som inte har lyckats etablera sig på arbetsmarknaden efter introduktionen. Det beskattade bidrag som föreslås ovan förändrar inte situationen för dessa. Därmed torde en förändring i den

⁸ SOU 1996:55.

riktning som skisserats ovan bidra till att framtida flyktingar får en bättre start i Sverige och därmed en bättre långsiktig möjlighet att försörja sig själva.

7.4 Transfereringar och barnomsorgsavgifter

Min bedömning: Förändringar i vissa transfereringar skulle kunna leda till ett minskat beroende av socialbidrag. Närmast gäller det:

- studiefinansiering,
- lägsta ersättningsnivå vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder,
- lönesubventioner,
- bostadsbidraget och
- barnomsorgsavgifter.

7.4.1 Studiefinansiering

En höjning av studiemedlen till studerande med barn, genom ökade lånemöjligheter eller högre bidrag, skulle minska beroendet av socialbidrag.

Kartläggningar under utredningsarbetet visar att studenter fått socialbidrag i ökad utsträckning under 1990-talet. Närmast gäller det ett kortvarigt beroende under sommarmånaderna men även långvarigt beroende.

Det framgår också av delbetänkandet Ökade socialbidrag (SOU 1999:46) att allt fler studerande under 1990-talet fått socialbidrag under lång tid. År 1990 hade 3 600 studerandehushåll socialbidrag under 8 månader eller mer. År 1996 var de så många som 26 700. Uppgifterna gäller såväl studerande utan som med barn.

Antalet studenter med barn har ökat under 1990-talet. Enligt ej publicerade statistikuppgifter som utredningen fått ifrån SCB har antalet studenthushåll med barn ökat från knappt 30 000 år 1990 till över 60 000 år 1996. Sammantaget är det därför rimligt att anta att antalet barn som lever i studerandefamiljer blivit väsentligt fler under 1990-talet.

I dagens studiemedelssystemet saknas möjligheter för studerande med barn att få utökade studiemedel genom lån eller bidrag. Detta är en stor brist med tanke på de ökade krav kunskapssamhället ställer på den enskilde. Det blir också allt vanligare med flera utbildningsperioder

under livet. Det bör innebära att det blir allt vanligare att de studerande har barn under studietiden. Det är inte rimligt att familjeförsörjare som inte kan finna andra former för försörjning under studietiden ska behöva komplettera studiemedlen med socialbidrag.

7.4.2 Lägsta ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

En höjning av de lägsta ersättningsnivåerna vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle påtagligt bidra till att minska det långvariga socialbidragsberoendet.

För att klara omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i samband med den höga arbetslösheten i början av nittiotalet förändrades ersättningarna till deltagare i många fall. Utvecklingen har gått från beredskapslön till ersättning på den nivå som arbetslöshet med arbetslöshetsersättning ger rätt till.

År 1997 sänktes också den lägsta ersättningen för deltagare i arbetsmarknadsutbildning från tidigare 240 till 103 kronor per dag. Den beräknade besparingen på strax över 600 miljoner kronor år 1997 var ett viktigt motiv för sänkningen. Ett annat motiv var att utbildningsbidraget till dem som inte har rätt till arbetslöshetsersättning inte skulle överstiga nivån på det studiebidrag som lämnas vid studier inom det reguljära utbildningsväsendet. Efter skatteavdrag motsvarar den lägre ersättningen också studiebidraget. Sänkningen har främst berört nytillträdande på arbetsmarknaden såsom ungdomar och invandrare.

De försök som gjorts för att anpassa ersättningarna så att inte studier ska framstå som ett dåligt alternativ har faktiskt tvingat många att söka socialbidrag. Det torde vara ineffektivt och en dålig användning av offentliga resurser att välja nivåer i försörjningssystemet så att regelmässigt flera delar av den offentliga förvaltningen blandas in vid handläggning av den enskildes försörjning i samband med studier eller annan kompetenshöjande verksamhet.

I årets vårproposition föreslog regeringen att ett förstärkt anställningsstöd ska ges. Det innebär att lönekostnaden kraftigt sänks för dem som anställer arbetslösa personer som sedan tre år antingen varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Av delbetänkandet SOU 1999:46 framgår att invandrare och ungdomar kommit att öka såväl antalsmässigt som andelsmässigt bland hushållen med långvarigt beroende av socialbidrag. Denna utveckling har flera förklaringar. Den viktigaste är förändringarna på arbetsmarknaden, som ledde till att andelen arbetslösa ökade kraftigt i början av 1990-talet.

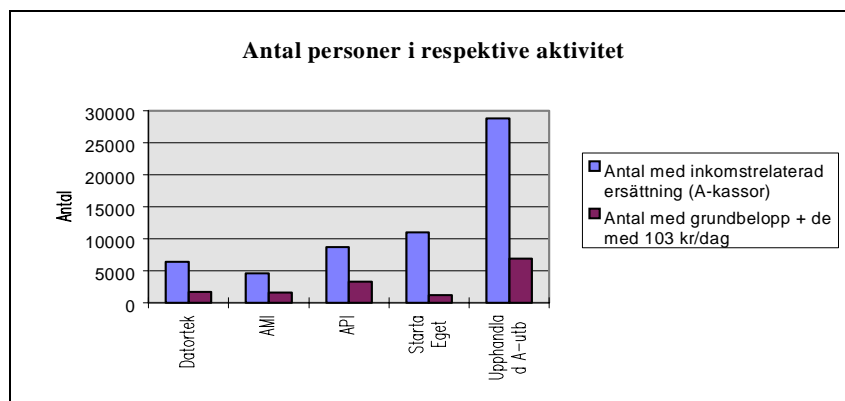
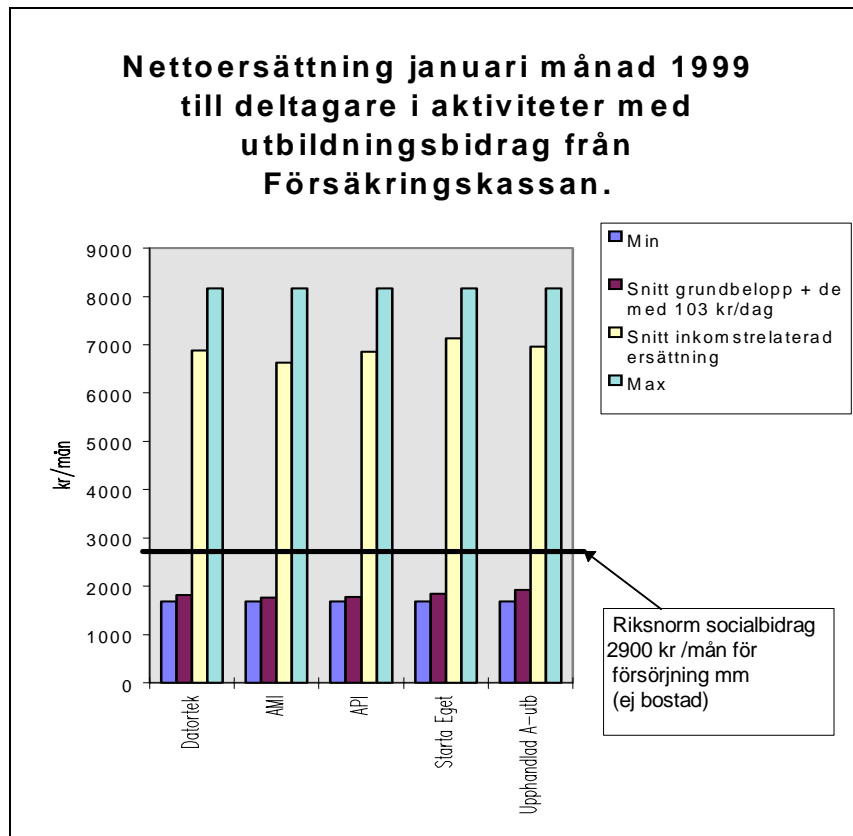
Strukturen på arbetsmarknaden har gjort att de som står i begrepp att etablera sig får de största svårigheterna när efterfrågan på arbetskraft minskar, även om det kan konstateras att det nu går allt bättre för unga människor på arbetsmarknaden. Lösningar på dessa personers försörjningsproblem bör vara så utformade att de är förenliga med arbetslinjen. Förutom försörjning måste dessa arbetslösa få del av utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska satsningar.

När det gäller lösningar på bl.a. försörjningsproblemen pågår det ett arbete inom regeringskansliet (Protokoll 3 vid regeringssammanträde 1999-04-08). Detta ska leda fram till förslag till åtgärdssystem för personer som är socialbidragsberoende på grund av svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningen avstår därför från att lämna några konkreta förslag på detta område.

I figur 6:1 och 6:2 visas ersättningsnivåer för deltagare i fem aktiviteter med utbildningsbidrag från Försäkringskassan. Skillnaden i ersättningsnivå är betydande mellan personer med rätt till arbetslöshetsersättning och personer som antingen har grundbelopp eller 103 kr/dag. Skälet till att snittersättningsnivån för den sistnämnda gruppen ligger under socialbidragsnormen i samtliga fem aktiviteter är att många deltagare inte har lyckats kvalificera sig för grundbeloppet och därmed automatiskt hamnat på den lägsta nivån 103 kr/dag.

Det är knappast möjligt att genomföra förändringar som innebär idealiska lösningar på de problem som här noterats. Utredningen gör dock den samlade bedömningen att en höjning av de lägsta nivåerna för ersättningar vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder – så att behovet av och incitamenten till komplettering med socialbidrag minskar eller försvinner – bör ha hög prioritet.

Figur 6:1 och 6:2



Källa: AMS och egna beräkningar.

Tabell 6.1 Snittersättningsnivåer netto för utbildningsbidrag.
Jan. 1999.

	<i>Inkomstrelaterad ersättning från A-kassor</i>	<i>Grundbelopp + de med 103 kr/dag</i>
<i>Datortek</i>	6875	1819
<i>AMI</i>	6631	1767
<i>API</i>	6848	1782
<i>Starta Ege</i>	7133	1843
<i>Upphandlad A-utbildning</i>	6964	1931

Källa. AMS. Egna beräkningar.

Tabell 6.2 Antal personer med utbildningsbidrag. Jan. 1999.

	<i>Inkomstrelaterad ersättning från A-kassor</i>	<i>Grundbelopp + de med 103 kr/dag</i>
<i>Datortek</i>	6360	1750
<i>AMI</i>	4635	1557
<i>API</i>	8746	3349
<i>Starta Eget</i>	10984	1236
<i>Upphandlad A-utbildning</i>	28854	6870

Källa. AMS.

Socialbidrag, eller liknande former av försörjning, kan upplevas som ett bra alternativ när arbete eller studier ger knapp försörjning.

Utredningen har vid sina kommunkontakter⁹ fått signaler om viss tendens till att unga anser att deltagande i kommunala sysselsättningsprojekt är ett bra alternativ, i förhållande till studier med studiemedel, särskilt om ungdomen ifråga har en svag tilltro till sin egen förmåga att klara av studier. Om man deltar i ett kommunalt program är det möjligt att få kompletterande försörjning via socialbidrag.

När detta är sagt finns det ändå skäl att sätta in sådana kortsiktiga ekonomiska resonemang i ett större sammanhang, nämligen vad valet kan handla om för den enskilde. För den som tycks ha goda framtidsutsikter genom t.ex. goda betyg eller goda sociala förhållanden, framstår studier i det ordinarie utbildningsväsendet sannolikt som ett väsentligt bättre alternativ än en kommunalt anordnad kompetenshöjande aktivitet, även om de ekonomiska villkoren t.o.m. skulle vara bättre i det senare

⁹ Inom ramen för arbetet i utredningen genomfördes under våren 1999 ett antal dialogträffar med tjänstemän inom socialtjänsten i regionerna Stockholm, Göteborg och Skåne. Därutöver har det gjorts ett antal studiebesök.

alternativet. Men de ekonomiska skillnaderna mellan de alternativa vägarna bör inte vara iögonfallande stora.

Det är också ett problem att ungdomar som deltar i utvecklingsgarantin och är födda samma år kan få olika ersättning beroende på bestämmelserna för grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen. I regeringskansliet pågår det en översyn av dessa regler.

7.4.3 Bostadsbidrag

Den skattereform som genomfördes i början på 1990-talet förde över en del av skattebördan från inkomstskatten till boendet via den indirekta beskattningen. Samtidigt minskade räntebidragen. Senare under 1990-talet försämrades också bostadsbidraget. Sammantaget har dessa förändringar medfört höjda boendekostnader. För barnfamiljer med låga inkomster har dessa förändringarna ökat risken för socialbidragsberoende.

Familjer med barn har en hög utnyttjandegrad av socialbidrag. Exempelvis hade 56 procent av hushållen med ensamstående föräldrar socialbidrag någon gång under år 1996¹⁰. Det är en ökning sedan år 1990.

Även ensamstående föräldrar med inkomster över socialbidragsnormen hade ett högt utnyttjande av socialbidrag. År 1996 hade mer än vart tionde sådant hushåll socialbidrag någon gång under året.

Av de hushåll som hade socialbidrag under lång tid år 1996 var 41 procent barnfamiljer. När det gäller flerårigt beroende av socialbidrag framgår det att 38 procent av hushållen var barnfamiljer. Försörjningssituationen för många barnfamiljer har försämrats under 1990-talet. Enligt utredningens bedömning skulle en höjning av barndelen i bostadsbidraget ha en relativt stor effekt på socialbidragskostnaderna. Den simulering om sambandet mellan socialbidrag och bostadsbidrag som redovisas i delbetänkandet SOU 1999:46 stödjer detta. Kostnaderna för att höja barndelen i bostadsbidraget med 300 kr per månad skulle till mer än en tredjedel återvinnas genom sänkta socialbidragskostnader.

¹⁰ Ökade socialbidrag (SOU 1999:46).

7.4.4 Barnomsorgsavgifter

Den besvärliga kommunalekonomiska situationen en bit in på 1990-talet har medfört att kommunerna genomsnittligt höjt avgifternas andel av de samlade kostnaderna för barnomsorgen från cirka 10 procent till cirka 15 procent. Det har påverkat hushåll med låga inkomster på litet olika sätt beroende på hur avgiftssystemet har utformats i olika kommuner.

Effekterna har varit mest dramatiska i kommuner som valt att införa förhållandevis höga enhetstaxor. För höginkomsttagarna har marginaleffekterna försvunnit, samtidigt som de blivit extremt höga – upp till 100 procent – för låginkomsttagare. Också i de kommuner där barnomsorgstaxan inte satts ned för hushåll med mycket låga inkomster utan prövats i förhållandet till socialbidraget har marginaleffekten blivit 100 procent.

Utredningen har erfarit att vissa kommuner tillämpar riktlinjer som innebär att hushåll, i stället för att få en nedsatt avgift för barnomsorg, beviljas socialbidrag för att kunna betala barnomsorgsavgiften. Så visar t.ex. statistik från en stadsdel i Stockholm att ca två procent av de samlade kostnaderna för socialbidrag under en månad år 1998 förorsakades av avgifter för barnomsorgen.

Det är otillfredsställande att föräldrar ska behöva få socialbidrag för att kunna betala avgift för barnomsorg. Tidigare rekommenderade Socialstyrelsen också kommunerna att sätta ner avgifterna i de fall föräldrarna hade låg inkomst. Men barnomsorgen är numera en del av utbildningspolitiken och därför är Skolverket numera statens förvaltande myndighet. Som ett resultat av att barnomsorgen inte längre är en del av socialtjänsten, finns det heller inget lagstöd för att ge ut en rekommendation av det slag som Socialstyrelsen tidigare gjorde.

Genom en enkät till kommunerna studerar nu Skolverket barnomsorgsavgifterna. Man frågar om bl.a. om i vilken mån och i så fall på vilket sätt föräldrar kan få nedsatt avgift vid låg inkomst. I vilken mån det är fråga om direkt nedsättning eller indirekt nedsättning via socialbidrag frågar man också. Resultatet av studien kommer att presenteras under hösten 1999.

I årets vårpropositionen förutskickade regeringen att en s.k. maximitaxereform stegvis ska genomföras. För hushåll med två inkomsttagare torde därmed marginaleffekterna till följd av barnomsorgsavgifterna försvinna. Men utredningen vill framhålla att det också ur socialbidragssynpunkt finns ett behov av sänkta avgifter för barnomsorgen. Därför är det viktigt att förslaget om maximitaxa utformas så att det väger in marginaleffekterna för hushåll med låga, och mycket låga, inkomster.

7.4.5 Behov av lönesubventioner

Lönesubventioner som underlättar inträdet på arbetsmarknaden skulle enligt utredningens bedömning påtagligt kunna minska det långvariga socialbidragsberoendet.

Idag ökar lönebidragsanställningar möjligheterna för personer med nedsatt arbetsförmåga, och i vissa fall arbetshandikappade, att få anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. En arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga kan kompenseras ekonomiskt genom lönebidrag. Under vissa förutsättningar kan lönebidrag också lämnas för anställda som är arbetshandikappade.

För anställning med lönebidrag gäller i första hand indikationen nedsatt arbetsförmåga. Enligt delbetänkandet Aktivt lönebidrag (SOU 1997:5) från LOSAM-utredningen var under perioden år 1990 till år 1996 rörelsehinder den vanligaste orsaken till att personer anställdes med lönebidrag. Därefter kom övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp, exempelvis allergier, diabetes och sjukdom eller skada i mag- och tarmfunktionerna. Därefter kom personer med psykiska arbetshandikapp.

Enligt samma delbetänkande använder Arbetsmarknadsverket åtta olika koder för arbetshandikapp:

- 1 Hjärt-, kärl- och eller lungsjukdom
- 2 Hörselskada/dövhet
- 3 Synskada
- 4 Rörelsehinder
- 5 Övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp
- 6 Psykiska arbetshandikapp
- 7 Intellectuellt arbetshandikapp
- 8 Socialmedicinskt arbetshandikapp.

Enligt AMS-statistik var drygt 50 000 personer under våren 1999 anställda med lönebidrag. Det är en ökning sedan år 1997, då knappt 45 000 personer berördes. Även tidigare under 1990-talet har antalet anställda med lönebidrag legat strax under 45 000. Antalet har alltså ökat under de senaste åren.

Men denna ökning har inte inrymt den grupp som varit långvarigt socialbidragsberoende. De har inte kunnat etablera sig på arbetsmarknaden även om de inte är arbetshandikappade eller har nedsatt arbetsförmåga. Det är personer som ofta under lång tid har saknat arbete. Denna grupp har ökat under 1990-talet. Svårigheterna handlar bl.a. om att många arbetstillfällen har försvunnit till följd av strukturomvandlingen inom näringslivet och att kraven på kompetens ökar i arbetslivet. För invandrare har t.ex. ökade kompetenskrav i svenska språket bidragit

till att de har haft svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Attityder hos arbetsgivare och oförmågan att se den kompetens människor har, oberoende av härkomst och accent, påverkar också människors möjligheter att få arbete, liksom olika former av diskriminering inom arbetslivet. Men gruppen inrymmer också personer som har svårigheter på arbetsmarknaden av sociala och socialmedicinska skäl.

Vid de kommunbesök utredningen gjort har företrädarna för socialtjänsten påtalat problemet med att etablera de långvarigt socialbidragsberoende på arbetsmarknaden. Också de fackliga organisationerna har påtalat att de allt oftare kommer i kontakt med personer ur denna grupp.

Någon statistik över hur många dessa personer är finns inte, eftersom de nästan aldrig har ett tydligt handikapp utan ofta har ett antal mindre handikapp och problem, vilket gör att de inte passar in i någon av de koder som AMS använder i sin statistik för att redovisa arbetshandikapp. Genom att möjligheterna till förtidspensionering av arbetsmarknadspolitiska skäl upphört har trycket på socialtjänsten ökat liksom socialbidragsberoendet för dessa personer.

Eftersom strukturrationaliseringar har gjorts och det ställs högre krav på kompetens och effektivitet i arbetslivet anser utredningen att det finns en uppenbar risk att denna grupp inte minskar mer än marginellt vid en konjunkturuppgång.

Utredningen anser att det är högst otillfredsställande att dessa människor riskerar att få ett svagt stöd och hamnar mellan myndigheternas stolar på grund av att det saknas kunskap och statistik. Denna grupp bör bli föremål för vidare studier.

Det är utredningens bedömning att det till en del är möjligt att komma till rätta med dessa delvis nya problem genom att människor får delta i arbetslivet. Det är t.ex. sannolikt att en persons kunskaper i svenska i högre grad stimuleras om han eller hon har ett arbete än om han eller hon försörjer sig genom socialbidrag. Ökade möjligheter till direktkontakter mellan arbetsgivare och potentiella arbetstagare ger också fler människor chansen att visa vilken kompetens de har.

En ny form för lönesubvention skulle kunna spela en viktig roll för att underlätta introduktionen på arbetsmarknaden. Kriterierna ska vara andra än dem som gäller för lönebidrag för arbetshandikappade. Lönesubventionen ska riktas till de arbetsgivare som är beredda att anställa personer som saknar förankring på arbetsmarknaden. Efter inte allt för lång tids anställning med subventionen bör den enskilde kunna få en anställning på den ordinarie arbetsmarknaden och utan subventioner. Det klart uttalade syftet med lönesubventionen ska vara att den är en övergång in i ordinarie arbete.

I en del fall kan också i enlighet med den s.k. arbetslinjen en sådan lönesubvention behövas under en längre tid. Det kan exempelvis handla

om enskilda personer med mycket låg grundutbildning eller med särskilda sociala problem. Dessa personer är oftast också i relativt hög ålder och kan inte förväntas bli konkurrenskraftiga på den ordinarie arbetsmarknaden. En möjlighet till arbete med hjälp av en lönesubvention kan ge dem möjlighet till meningsfull sysselsättning, till ett liv utan bidragsberoende och till ett mera värdigt liv.

Lönesubventioner medför alltid risker för att ordinarie arbetstillfällen trängs undan. Men den risken måste vägas mot de fördelar en lönesubvention kan innebära för den enskilde och för samhället. Väl använd innebär den att arbetslinjen gäller för fler, vilket i sin tur ger barnen i de familjer där familjeförsörjarna idag står utanför arbetsmarknaden positiva förebilder som pekar mot försörjning genom arbete.

Lönesubventionerna måste användas med försiktighet och på ett sådant sätt att inte sunda konkurrensförhållanden sätts ur spel.

7.5 Förvaltningspolitiska åtgärder för personer som står långt från arbetsmarknaden

Min bedömning: Samverkan ökar om:

- arbetsförmedlingsnämndernas roll utvidgas och utvecklingsgarantin utvidgas till fler kategorier än idag,
- kommunerna får rätt att ge ut en aktiveringsersättning.

Under 1990-talet har antalet arbetslösa som hamnat mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen (AF) ökat. Det är personer som socialtjänsten anser är arbetsföra och som i varje fall behöver få delta i utbildning, praktik eller andra arbetsbefrämjande åtgärder som en del i en socialmedicinsk rehabilitering. Med hänsyn till sin arbetsförmåga bedöms de inte vara i behov av socialbidrag för sin försörjning. Men det är samtidigt personer som av AF inte betraktas som s.k. förmedlingsbara och därmed får de inte del av förmedlingens tjänster. Socialtjänsten måste då fortsätta betala ut socialbidrag till dem eftersom de saknar andra möjligheter till försörjning.

Arbetslöshet i kombination med ingen eller låg arbetslöshetsersättning är idag en vanlig orsak till beroende av socialbidrag. Utredningen bedömer att utvecklingen under 1990-talet har varit sådan att de som är arbetslösa utan arbetslöshetsersättning också är de som av olika skäl står långt från arbetsmarknaden och som ofta bedöms inte vara s.k. förmedlingsbara. Kraven på den enskilde har ökat samtidigt som per-

soner med sämre förutsättningar, som unga med låg utbildning och de nya invandrarna, har blivit fler.

Studie från AMS om svaga grupper på arbetsmarknaden

I en studie från AMS¹¹ om 1998 års förhållanden om svaga grupper på arbetsmarknaden beskrivs bl.a. hur många arbetssökande som bedömdes inte vara förmedlingsbara och hur denna grupp av sökanden såg ut.

Av de sammanlagt drygt 160 000 som varit arbetslösa i mer än ett år bedömdes ca 36 000 personer inte vara förmedlingsbara. Dvs. arbetsförmedlarna bedömde att man inte hade möjlighet att få ut dem på arbetsmarknaden.

De största hindren var att de hade otillräckligt skolutbildning och gångbara yrkeskvalifikationer. När det gäller dem som ansågs ha svårast att etablera sig på arbetsmarknaden var ålder, invandrarskap och fysiska eller psykiska handikapp de vanligast förekommande orsakerna.

Enligt studien var äldre personer starkt överrepresenterade bland dem som hade små eller inga möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden. I gruppen med de svåraste hindren ansågs en betydande andel av de utomnordiska invandrarna ha invandrarskapet emot sig. Ungefär 5 000 personer i gruppen med de svåraste hindren hade fysiska eller psykiska handikapp. Mindre än en femtedel i gruppen var således arbetshandikappade.

För dem som bedömdes ha små möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden angavs behov av någon form av social/psykologisk/psykiatrisk rehabilitering och träning i social kompetens. I rapporten säger man också att de insatser som behövs i dessa avseenden endast i begränsad omfattning kan genomföras inom ramen för arbetsförmedlingens/AMI:s verksamhet. Andra behov av insatser som nämns är lönebidrag, träning/inskolning via kooperativ och kommunalt arbetscentrum.

Samverkan ger resultat

Sannolikt kan samverkan mellan den offentliga sektorns olika delar minska behovet av socialbidrag. Det handlar om att samordnade åtgärder som ger den enskilde kraft att på sikt försörja sig själv. Forskning bl.a. om sambanden mellan socialbidrag och arbetslöshet i några kommuner stödjer denna uppfattning¹². En vilja från kommunen att satsa

¹¹ AMS (1998).

¹²Exempelvis Edholm (1999).

resurser på arbetslösa socialbidragstagare, bl.a. genom ett effektivt samarbete med arbetsförmedlingen, ger resultat. Ju sämre samarbetet är mellan kommun och arbetsförmedling desto sämre är resultatet för de mest utsatta hushållen.

Samverkan har under många år förordats av utredare och debattörer. I regleringsbrev till statliga myndigheter har regeringen också ställt krav på samverkan t.ex. mellan myndigheter och kommuner. Många olika försök med samverkan har också genomförts. Utredningen vill i detta avsnitt föra fram förslag som bör resultera i en förstärkt samverkan mellan den offentliga förvaltningens olika delar.

7.5.1 Arbetsförmedlingsnämnderna och utvecklingsgarantin

Det offentliga samhällets stöd till enskildas egenförsörjning genom arbete är idag fördelat på flera delar av den offentliga förvaltningen. Arbetsförmedlingen och socialtjänsten har båda uppgifter som ytterst syftar till att stödja enskildas strävan att försörja sig själva genom arbete. Samhällets samlade resurser ger bäst effekt om de används samordnat. På flera orter finns idag också en långtgående samverkan mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Resultaten av sådan samverkan synes tycks goda.

Utredningen har emellertid också tagit del av beskrivningar som visar på brister i samverkan mellan arbetsförmedling och socialtjänst. Till en del förklaras bristerna av olika inriktning av respektive organisationers verksamhet.

Arbetsförmedlingen har åtminstone två uppgifter. Den ena är att matcha arbetskraften till arbetsmarknadens behov. Den andra är att stärka de långtidsarbetslösa så att de kan komma i fråga för ett arbete. Den höga arbetslösheten har bidragit till att de som omedelbart kan stå till arbetsmarknadens förfogande har varit många. Under de senare årens uppgång i ekonomin – och kraven på att tillgodose arbetsmarknadens behov – har problemet att föra samman utbud och efterfrågan på arbetskraft också ökat i betydelse inom arbetsförmedlingen. De grupper av sökande som står längre från arbetsmarknaden, exempelvis nya invandrare med svaga kunskaper i svenska, får mindre omfattande stöd.

Arbetsförmedlingsnämnderna är lokala samverkansorgan för frågor som rör arbetsmarknaden. De tillsätts av länsarbetsnämnderna och är knutna till de lokala arbetsförmedlingarna. I nämnderna ingår representanter för länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, kommunen, det lokala näringslivet och de fackliga organisationerna. Majoriteten av ledamöterna utses på förslag av kommunen. Nämnden är dock statlig.

Redan idag har arbetsförmedlingsnämnderna ett uttryckligt ansvar inom ramen för utvecklingsgarantin. I 7 § förordningen (1997:1278) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år beskrivs arbetsförmedlingsnämndens uppgifter. En uppgift är att "ansvara för att överenskommelser mellan stat och kommun om anordnande av utvecklingsinsatserna ingås". En annan är att ansvara för att en individuell handlingsplan upprättas.

Utvecklingsgarantin utmärks av ett gränsöverskridande mellan utbildning, personlig utveckling och arbete. Den bygger på att den arbetslöse ungdomens idéer står i centrum och får möjlighet att utvecklas.

Utredningen ser det som naturligt att arbetsförmedlingsnämnderna får ett utökat ansvar i linje med ansvaret inom ramen för utvecklingsgarantin.

Utveckling av befintliga program

Ett konkret led i en strävan att utvidga utvecklingsgarantin som modell är att slå ihop utvecklingsgarantin med arbetsmarknadsåtgärden kommunalt program för ungdomar. Inom regeringskansliet pågår ett arbete som syftar till att förenkla åtgärdsprogrammen. Vad detta kan leda till är idag inte klart men frågan om sammanslagning studeras. En hörnsten i ett sådant nytt program kan vara att nuvarande arbetsmetoder och organisation i utvecklingsgarantin ska fortsätta att gälla.

En annan hörnsten kan vara att Arbetsförmedlingsnämndens roll när det gäller att anordna utvecklingsinsatser och upprätta individuella handlingsplaner tydligt slås fast av statsmakterna. Ett sådant "kontrakt" mellan stat och Arbetsförmedlingsnämnd bör vara så utformat att lokala lösningar för den arbetslöse ungdomen inte motarbetas av någondera parten. Det måste finnas incitament för arbetsförmedlingen att medverka till att utnyttja kommunal kompetens, där så är befogat, och att t.ex. låta kommunen gå in som utförare av en lokal åtgärd för arbetslösa ungdomar. Med kommunen som utförare förbättras sannolikt förutsättningarna för lokal samverkan och därmed möjligheterna att "skräddarsy" en lösning för den person som berörs.

En tredje hörnsten kan – som redan nämnts i avsnitt 6.2.1 – vara är att höja de lägsta ersättningsnivåerna med inriktning mot mer enhetliga ersättningar.

Tänkbara positiva effekter av att slå ihop utvecklingsgarantin och kommunalt program för ungdomar är högre grad av enhetlighet och minskad byråkrati vilket bör frigöra resurser för de kommunala handläggarna att mer aktivt engagera sig i ungdomarna, t.ex. i form av

introduktion och vägledning. Därtill skulle samma åtgärder gälla för alla ungdomar mellan 18 och 25 år.

Utvidgning till fler grupper som står långt från arbetsmarknaden

Utvecklingsgarantin är inriktad på ungdomar. Utredningen anser det önskvärt att utvidga utvecklingsgarantin till att omfatta även andra personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det kan exempelvis handla om även äldre personer som behöver bättre baskunskaper för att komma i fråga för ett arbete.

I Ungdomsstyrelsens rapport¹³ skriver man också att "Utvecklingsgarantin har visat sig ha sådana fördelar att det är troligt att den också är funktionell för andra långtidsarbetslösa".

7.5.2 Aktiveringsersättning

Principen om likabehandling, som den uttrycks i kommunallagen, lägger idag hinder i vägen för kommunalt ekonomiskt bistånd till enskilda. Sådant ekonomiskt bistånd fordrar stöd i lag. Det är främst genom försörjningsstöd inom ramen för SoL som sådant bistånd kan lämnas. Utredningen har dock tidigare berört två ersättningsformer som via speciallagstiftning innebär stöd till enskilda på annan grund än SoL. Dessa är introduktionsersättningen till flyktingar och ersättning till långtidsarbetslösa ungdomar inom ramen för utvecklingsgarantin.

Trots de undantag som speciallagstiftningen medger, har socialbidragen under 1990-talet alltmer fått karaktären av ett försörjningsstöd vid kommunala aktiveringsprogram av olika slag. Det kan handla om försörjning i sin helhet men också om komplettering, då andra ersättningsystem varit otillräckliga. Exempelvis förekommer det att man får försörjning via socialbidrag vid studier inom ramen för det s.k. kunskapslyftet. Hösten 1997 bedrev 30 procent av de 100 000 studeranden inom kunskapslyftet studier utan ordinarie studiefinansiering enligt en studie från Skolverket. Vissa av dem fick socialbidrag för att kunna bedriva studierna.

Utredningen anser att det bör finnas möjlighet för en kommun att ordna försörjning via en särskild aktiveringsersättning i stället för socialbidrag till personer som deltar i aktiveringsprogram som ordnas av kommunen eller av kommunen i samverkan med arbetsförmedlingen.

¹³ Ungdomsstyrelsen (1999).

Generella regler bör kunna gälla för en aktiveringsersättning. I likhet med introduktionsersättningen för flyktingar bör det vara kommunen som bestämmer nivån på aktiveringsersättningen. Därmed blir det möjligt att göra lokala anpassningar. Självfallet ska inte aktiveringsersättning lämnas om den enskilde kan få sin försörjning genom andra bidrag, exklusive socialbidrag, eller försäkringar.

Det bör vara möjligt för en kommun att samordna utbetalningen av aktiveringsersättningen med t.ex. Försäkringskassan.

7.6 Arbetsmetoder i socialbidragshandläggning

De ökade socialbidragskostnaderna kan som tidigare redovisats i stor utsträckning förklaras av s.k. strukturella faktorer, arbetslöshet, inkomstutveckling, generella socialförsäkringssystem och flyktinginvandring. Forskning har också visat att strukturella faktorer har stor betydelse för socialbidragskostnaderna och variationer i dessa mellan kommuner¹⁴.

Men socialbidragskostnaderna beror inte enbart på strukturella faktorer. Kommunernas organisation och arbetsmetoder i socialbidragshandläggningen och samverkan med andra myndigheter förklarar en stor del av variationerna i socialbidragskostnaderna mellan olika kommuner. Detta har tydligt visats i flera studier under senare år. Utredningen vill här kort beröra några av dessa.

Jämförande kommunstudier

År 1994 redovisades en studie genomförd på uppdrag av socialtjänsten i Sundsvall och Eskilstuna kommuner¹⁵. Anledningen till att studien genomfördes var bl.a. att man undrade över orsaken till att två relativt lika kommuner (vad gäller antal invånare, social struktur, sysselsättningsgrad m.m.) kunde uppvisa så markant olika nivåer på kostnaderna för socialbidraget.

Det sista undersökningsåret, 1994, var socialbidragskostnaden i Sundsvall drygt 60 miljoner kronor (mkr), medan kostnaden i Eskilstuna var 150 mkr. Av kostnadsskillnaden mellan Eskilstuna och Sundsvall kan ca 30 mkr förklaras av att fler hushåll behöver socialbidrag i Eskilstuna. I första hand beror det ökade behovet i Eskilstuna på

¹⁴ Ett exempel är Socialstyrelsen (1998) "Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna?"

¹⁵ Edholm (1994).

arbetslösheten. Övriga 60 mkr av kostnadsskillnaden bedöms dock vara "direkt avhängigt kvalitativa aspekter av bidragsgivningen".

Sammanfattningsvis anges tre faktorer som väsentliga för att nedbringa socialbidragskostnaden; antalet handläggare, handläggarnas kompetens och organisationens ideologiska ställningstagande och riktlinjer. Det pekas bl.a. på att en utökad personalstyrka skulle skapa ett utrymme för samarbete med både externa myndigheter och interna enheter. Vikten av ett fungerande samarbete med arbetsförmedlingen understryks.

Edholm har våren 1999 publicerat en jämförande studie om socialbidragstagandet och dess orsaker i Gällivare och Kiruna kommuner¹⁶. Gällivare och Kiruna är två relativt jämnstora kommuner (ca 21 400 resp ca 25 200 invånare) och med relativt likartade förhållanden vad gäller befolkningssammansättning, arbetslöshet m.fl. faktorer. Men kostnaden för socialbidraget skiljer sig dock markant. Den var i Kiruna 8,1 mkr och i Gällivare 15,2 mkr år 1997. Den 7 mkr lägre socialbidragskostnader i Kiruna kan med någon miljon kronor förklaras av lägre boendekostnader i Kiruna. Övriga skillnader har, enligt studien, främst anknytning till själva handläggningen.

Den kanske främsta förklaringen till det lägre antalet bidragshushåll i Kiruna beror på att man kan fånga upp bidragshushållens verkliga problem tidigt och erbjuda en professionell handläggning som bland annat innebär att man snabbare aktiverar andra möjliga försörjningsvägar. De komponenter som bidrar till detta går att finna i en organisation där man från ledning till den enskilde handläggaren bemödar sig om att på rationella grunder ha ett väl utvecklat samarbete med de för bidragshushållen så viktiga myndigheter och institutioner som arbetsförmedling, försäkringskassa, primärvård etc.

I Kiruna har man sedan länge väl utvecklade rutiner för att snabbt hitta lösningar på de försörjningshinder som hushållen uppvisar vilket också ger kortare bidragstider och färre långvariga bidragshushåll. Man tycks också lyckas begränsa eller förändra hushållens utgiftsbild så att det månatliga bidragsbehovet begränsas.

Men samtidigt ser man klara indikationer på att bidragsgivningen i Kiruna också har inslag av en mer restriktiv hållning. — — —¹⁷.

Studie från Socialstyrelsen

År 1998 utgav Socialstyrelsen en rapport¹⁸, som innehåller en studie av kommuner med låga respektive höga socialbidragskostnader. Av studien framgår att skilda arbetsmetoder inom budgetrådgivningen samvarierar

¹⁶ Edholm (1999).

¹⁷ a.a. s. 55.

¹⁸ Socialstyrelsen 1998:11.

med kostnader för socialbidrag. Samarbetet mellan arbetsförmedling och socialtjänst är en annan faktor som skiljer.

En del av rapporten innehåller en ingående studie av fyra kommuners arbete med socialbidrag. Syftet med delstudien var att söka utröna om arbetsmetoder och organisation av bidragsarbetet inverkar på kommunernas kostnader. Det finns enligt studien faktorer i den interna organisationen av socialbidragsarbetet som har betydelse för kommunernas bidragskostnader.

Gemensamma drag i "lågkostnadskommunerna" är att bidragshandläggningen är *specialiserad*, dvs samlad till en enhet där tjänstemännen arbetar med enbart socialbidragsärenden. Handläggarna förefaller vara nöjda, personalomsättningen är låg, trots att personalstyrkan är förhållandevis liten i jämförelse med "högkostnadskommunerna". Klienternas ansökningar bedöms enligt *fasta kriterier*, som har *nära anknytning till aktuella rättsregler och rättspraxis*. – – – Bidragsutredningen har "förenklats" med hjälp av upprättandet av regler och rutiner att följa för handläggarna, vilket sannolikt medför att arbetet med att förändra den enskildes situation får ökat utrymme. I "lågkostnadskommunerna" uppges *motivationsarbete, stärkande av klientens självförtroende* samt *aktivering av klienten* vara ett viktigt inslag i handläggarnas arbete. *Servicenivån är hög* så till vida att väntetiden för besök är kort.

– – –
Gemensamt i "högkostnadskommunerna" är att handläggning av bidragsärenden är förlagd till *fler än en enhet*, och tjänstemännen arbetar med *även andra uppgifter än socialbidragshandläggning*. Bemanningen inom bidragsarbetet är hög i förhållande till "lågkostnadskommunerna". Klienternas ansökningar bedöms *efter diffusa och varierande kriterier* utifrån handläggarnas bedömningar, vilket medför risk för orättvisa och godtyckliga beslut. – – – I "högkostnadskommunerna" uppges arbetet endast i mindre utsträckning utgöras av motivationsarbete, självförtroendestärkning och aktivering av klienten. *Inriktningen på arbetet tycks vara att bedöma om bidrag ska beviljas eller inte* och arbetet med att förändra klienternas situation har en undanskymd roll. *Servicenivån är varierande men generellt låg* i förhållande till "lågkostnadskommunerna".¹⁹

¹⁹ Socialstyrelsen (1998:11), s. 143 f.

Variationer mellan handläggares beslut i samma ärende

En studie från Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) handlar om dels hur olika samma socialbidragsärende kan bedömas i skilda kommuner och av olika handläggare, dels vilka lokala förhållanden eller faktorer som bidrar till dessa variationer i bidragsbeslut. Variationerna mellan de enskilda handläggarnas socialbidragsbeslut var mycket stora.

Studien²⁰ omfattar en statistisk analys av i vilken utsträckning faktorer som socialbidragsnormens nivå, socialbidragshandläggningens organisation, handläggarnas karaktäristiska, erfarenheter och attityder bidrog till de stora variationerna.

Resultatet visar att den lokala tillämpade normen har signifikant betydelse för de enskilda socialbidragsbesluten, både i frågan om eventuellt bifallsbeslut och ifråga om bidragets storlek. Men även verksamhetens organisationer förefaller genomgående ha betydelse för vilka bidragsbeslut som fattas. I detta sammanhang samverkar typ och storlek på kommuner, samt tjänstestruktur och ärendebelastning. Även de enskilda handläggarnas personliga karaktäristiska och attityder får effekter, bl.a. har handläggarnas ålder betydelse.

Studiens resultat stöds av en annan undersökning, som genomförts av Socialstyrelsen inom ramen för Aktiv uppföljning i 40 kommuner²¹.

Den s.k. Uppsalamodellen för socialbidragshandläggning har varit omskriven som ett sätt att utifrån den s.k. arbetslinjen medverka till att socialbidragstagarna kan lämna beroendet av socialbidrag. Modellen består bl.a. av en noggrann behovsbedömning, mer socialsekreterartid per bidragstagare och tätare besök på socialkontoret. Dessutom inrymmer den rutinmässiga kontroller och tydligare krav på bidragstagarna att aktivt söka arbete eller fullgöra utbildning.

Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS)²² har genomfört en studie om Uppsalamodellen. Handläggningen på ett socialkontor som tillämpar Uppsalamodellen har jämförts med handläggningen på ett annat socialkontor. Studien visar att "socialbidragstagarna i Uppsalamodellen inte uppbär socialbidrag under kortare tid eller att de har större chanser att få reguljärt arbete eller påbörja utbildning än jämförelsegruppen" (sid. 28).

²⁰ Hydén (m.fl.) Undersökningen omfattar elva kommuner med sammanlagt 211 socialbidragshandläggare. Handläggarna fick besluta om socialbidrag i sex fiktiva fall (typfall). Samtliga typfall handlar om ansökan om socialbidrag till livsuppehälle och inte för andra syften.

²¹ Socialstyrelsen (1996) Rättssäkerhet i socialtjänsten – Socialbidrag på lika villkor.

²² Milton (m.fl.)

Organisation och arbetsmetoder bör uppmärksammas

Att det finns ett samband mellan socialbidragskostnader och formerna för kommunernas socialbidragshandläggning tycks uppenbart. Frågor om organisation, arbetsmetoder, utformning av mål och riktlinjer, arbetsledning, teknikstöd och samverkan med andra myndigheter etc. har därför stor betydelse och bör ägnas ökad uppmärksamhet i kommunerna.

Men det finns också ett fortsatt behov av uppföljning, utvärdering och forskning på det här området. Flera av de studier som utredningen har nämnt om har skett inom eller dokumenterats av Socialstyrelsen. Enligt utredningens bedömning är det angeläget att också forskningen inom detta område intensifieras.

7.7 Ekonomiska konsekvenser

Socialbidraget är i snäv mening kostnadseffektivt. Utredningen kan därför inte lägga förslag som, utan kostnadskonsekvenser för den offentliga sektorn, påtagligt minskar socialbidragsberoendet.

För de bedömningar som redovisas ovan finns inte något formellt krav på utredningen att redovisa ekonomiska konsekvenser. Trots detta har utredningen valt att försöka belysa dem även om de bedömningar som gjorts är så allmänt hållna att de är svårt att kostnadsberäkna. Därför presenteras i en del fall kalkylexempel.

7.7.1 Kostnader

De överslagsberäkningar och skattningar som presenteras nedan är osäkra. Det är viktigt att ha i åminne. Det finns också skäl att framhålla, att de förändringar som diskuteras, skulle innebära betydande kostnader för staten.

Obligatorisk introduktionsersättning vid flyktingmottagande

Enligt förslaget rörande introduktionsersättning får kommunen bestämma ersättningens storlek. Därmed finns inte något hinder för kommunen att låta en introduktionsersättning direkt knyta an till de regler som gäller för socialbidraget. I de kommuner som idag lämnar introduktionsersättning är det dock inte ovanligt att ersättningen ligger på en något högre nivå än socialbidragsnormen.

Ökade studiemedel till studerande med barn

Den offentliga sektorns nettokostnader är beroende av om man väljer bidrag eller lån. Skulle staten välja bidrag kan man uppskatta den offentliga sektorns nettokostnader till drygt 200 miljoner kronor vid en generös ökning av studiemedlet.

Enligt de simuleringar som gjorts i delbetänkandet SOU 1999:46 innebär ökade studiemedel till studerande med barn att socialbidragen minskar med ca en tredjedel av de ökade statliga kostnaderna.

Höjd lägsta ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

De beräkningar som genomförts i delbetänkandet SOU 1999:46 genomfördes med data från tiden före utvecklingsgarantin och kan därför inte fullt ut ligga till grund för hur stora minskningarna i socialbidragen skulle bli vid en höjning av de lägsta ersättningarna. Beräkningarna ger vid handen att uppemot 40 procent av statens kostnader för en högre ersättning skulle växlas bort i form av minskade socialbidrag. En rimlig bedömning är att växlingseffekten, som en följd av utvecklingsgarantin, nu skulle vara mindre.

Enligt uppgifter från Näringsdepartementet skulle en höjning av utbildningsbidraget för dem som inte har rätt till arbetslöshetsersättning från 103 till 240 kronor om dagen, innebära en ökad kostnad på ca 1,1 miljarder kronor givet nuvarande antal personer i åtgärder. Den beräknade kostnadsökningen avser bruttokostnaderna. Varken effekterna av ökade skatteintäkter eller minskade socialbidrag ingår därför i kalkylen från Näringsdepartementet.

Skatteintäkterna bör öka med mer än 300 miljoner kronor. Eftersom tillgängliga data inte är tillräckligt aktuella är det omöjligt att beräkna hur stor minskningen av socialbidrag skulle bli. Mycket talar för att den inte är oväsentlig.

Bostadsbidrag

I delbetänkandet SOU 1999:46 har utredningen redovisat beräkningar av de ekonomiska effekterna om barndelen i bostadsbidraget skulle höjas med 300 kronor per månad. Staten skulle på årsbasis få ökade kostnader på ca 1,1 miljarder kronor. Socialbidraget skulle minska med närmare 400 miljoner kronor. Det innebär att ca en tredjedel av de ökade statliga kostnaderna kan växlas bort i form av minskade socialbidrag. Den offentliga sektorns nettokostnader skulle bli drygt 700 miljoner kronor.

Barnomsorgsavgifter

Eftersom det pågår ett arbete inom regeringskansliet avstår jag här ifrån att göra några kostnadsberäkningar.

Lönesubvention

Det är inte möjligt att göra realistiska bedömningar av omfattningen av lönesubventionen. Därför saknas rimlig grund för kostnadsberäkningar. Här presenteras istället ett kalkylexempel med följande antaganden:

- 10 000 personer i genomsnitt under ett år är anställda,
- 13 700 kronor i lön till den enskilde som grund för bidraget,
- den genomsnittliga subventionen är hälften av lönekostnaden.

Den årliga bruttokostnaden för staten blir med dessa förutsättningar drygt 1,1 miljard kronor. Det bör också bli en inte oväsentlig sänkning i kostnaderna för socialbidragen. Kostnader begränsas av intäkter i form av direkta och indirekta skatter.

Arbetsförmedlingsnämnderna och utvecklingsgarantin

Detta förslag bör innebära endast marginella kostnadsökningar.

Aktiveringsersättning

Införandet av aktiveringsersättningar skulle sannolikt leda till högre kostnader för kommunerna. Redan den förutsättningen att någon ingående individuell prövning inte ska förekomma ger upphov till merkostnader.

Ett kalkylexempel med följande utgångspunkter kan möjligen vara belysande:

- 10 000 personer i genomsnitt under ett år berörs av aktiveringsersättningen,
- personerna har i utgångsläget 1967 kronor per månad i ersättning,
- den genomsnittliga aktiveringsersättningen är 4 000 kronor per månad.

Detta skulle innebära en årlig kostnadsökning på ca 250 miljoner kronor per år.

Det måste dock framhållas att kommunernas kostnader för aktiveringsersättningen är starkt beroende av vilka förändringar som görs vad

gäller de lägsta ersättningarna för deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Om de lägsta ersättningsnivåerna höjs blir kommunernas kostnader lägre.

Arbetsmetoder i socialbidragshandläggning

Om kommunerna utvecklar sina metoder vad gäller handläggningen av socialbidrag bör kostnaderna för socialbidrag kunna sänkas. Men det är en vanskelig uppgift att ange hur stor sänkningen skulle kunna bli.

Uppskattningsvis ger dock varje genomsnittlig procentenhets sänkning av kostnaderna upphov till 100 miljoner kronor lägre kostnader.

7.7.2 Finansiering

Förslag som utredningen lägger ska sammantaget inte öka de offentliga utgifterna och möjlig finansiering ska redovisas. Mitt förslag om introduktionsersättning till flyktingar innehåller ingen given nivå på introduktionsersättningen. Några nya kostnadshöjande uppgifter förs inte över på kommunerna.

Under drygt första halvan av 1990-talet gällde att de ökade kostnaderna för socialbidragen inte skulle kompenseras. Detta har sin grund i att kommunerna inte formellt fick nya uppgifter och att spelreglerna endast gav skäl till ekonomiska regleringar vid formella förändringar av de kommunala uppgifterna. Den t.o.m. år 1999 gällande uppgörelsen mellan stat och kommuner innebär däremot att effekterna på de kommunala utgifterna, som ett resultat av t.ex. förändringar i det statliga transfereringssystemet, ska regleras.

I avsnittet om finansiering av socialtjänsten bedöms hur de framtida relationerna mellan staten och kommunerna bör utformas vad avser kostnaderna för socialbidragen.

8 Socialtjänstlagstiftningens struktur och konstruktion

8.1 Helhetssynen

Mitt förslag: En helhetssyn med fokus på den enskildes behov och förutsättningar är fortfarande en grundläggande utgångspunkt för det sociala arbetet.

En given utgångspunkt för utredningens uppdrag är att de grundläggande målsättningarna och värderingarna för socialtjänsten, som de framgår av nuvarande socialtjänstlag, ligger fast. Det gäller principerna om helhetssyn, det förebyggande perspektivet och att den enskildes resurser ska tas tillvara. Individens delaktighet och egna ansvar ska då beaktas.

Är dessa principer i socialtjänstlagen fortfarande hållbara och relevanta med tanke på hur samhället utvecklats sedan lagen utformades? Ifråga om det förebyggande perspektivet och den enskildes egna resurser äger principerna fortfarande stor giltighet. Behovet att förstärka de förebyggande insatserna diskuteras i avsnitt 10.4 om det sociala arbetet. I samma avsnitt, samt i kap 9 om förslaget till lag om socialbidrag, knyter utredningen an till frågan om att ta tillvara den enskildes egna resurser.

Som konstateras i avsnitt 2.1.1 ovan har förutsättningarna för helhetssynen förändrats en del sedan socialtjänstreformen. En grundläggande tanke i socialtjänstlagen var att *en* nämnd, socialnämnden, ska ha det övergripande ansvaret för socialtjänsten i kommunen. 1990-talet har inneburit att många kommuner gjort stora förändringar i nämnd- och förvaltningsorganisation. Helhetssynen som organisatorisk princip har således inte samma aktualitet som tidigare.

De förändringar i socialtjänstlagen som utredningen föreslår aktualiserar också ett behov att förtydliga helhetssynens innebörd. Det gäller särskilt förslaget om att reglera socialbidraget i en egen lag.

Men dessa förändringar i förutsättningar innebär inte att helhetssynen har spelat ut sin roll. Helhetssynen som synsätt är fortfarande viktig.

Socialtjänsten ska ha ett brett perspektiv på enskilda människors situation, svårigheter och problem. Det räcker inte att socialtjänsten i sitt möte med enskilda förstår olika tecken och symptom på problem, såsom missbruk, kriminalitet eller relationsproblem. Att tillämpa en helhetssyn i arbetet innebär att söka och förstå en individs eller grupps sociala problem i förhållande till det sammanhang och den helhet som den enskilde är en del av. Möjligheter att få arbete, bostad och positiva fritidsförhållanden, liksom frågor om utslagning, segregation och fattigdom i både materiell och mer vidsträckt mening har då betydelse. Det handlar om att ur ett brett perspektiv se hur socialtjänsten i såväl förebyggande som individuellt inriktade insatser kan stödja en människa, så att hon kan ta tillvara och utveckla sina resurser och själv kontrollera och styra sitt liv.

Åke Bergmark har i en analys av begreppet helhetssyn noterat att helhetssynen har flera perspektiv. Helhetssynen som synsätt/analytiskt perspektiv har också flera dimensioner, som han i en tablå sammanfattar på följande sätt:

- a. Objekten för det sociala arbetets kunskapsunderlag bör vidgas –
 - till att innefatta fler aspekter av den enskildes problem
 - till att inbegripa ett livsperspektiv (utvidgning i tid) på problemen
 - till att fokusera viktiga relationer/kommunikationsmönster för klienten
 - till att systematiskt belysa generella processer som skapar sociala problem
- b. Ett flertal olika förklaringsmodeller bör utnyttjas –
 - hämtade från olika ämnesområden/akademiska discipliner
 - hämtade från andra yrkesgrupper.¹

Socialtjänstens arbetssätt har förändrats på många håll. Principen om familjevård och generalistperspektivet har kompletterats med specialisering och en ny funktionsindelning. Det finns dock ingen motsättning mellan specialisering och helhetssyn. Specialisering är ett uttryck för behov av fördjupad kompetens och strävan att kunna ge klienten ett effektivt stöd.

Helhetssynen som synsätt är fortsatt betydelsefull inom det sociala arbetet. I socialbidragshandläggningen är det viktigt att ha en koncentration på försörjningsfrågan. Men det gäller samtidigt att inte ha ett för snävt perspektiv på frågan om hur socialtjänsten kan bidra till att en stärka den enskildes egna resurser och möjligheter till ett självständigt liv. I arbetet med stöd till barnfamiljer eller missbrukare är viktigt att individernas totala situation och omgivning beaktas. Förklaringsmodeller och kunskap från olika kunskapsområden bör utnyttjas. Samverkan med

¹ Bergmark, s. 34.

yrkesgrupper som har kompletterande kompetens och resurser är väsentlig.

För personer med funktionshinder är samspelet mellan ett fungerande socialt och medicinskt stöd och åtgärder som så långt möjligt normaliserar livet av avgörande betydelse. För arbetet inom äldreomsorgen är också helhetssynen central. Här är det viktigt att ha ett samlat synsätt på sociala och medicinska behov och problem. Äldreomsorgen ska ha en grundläggande social inriktning utan att förringa de medicinska behov som en individ kan ha. En person med stora medicinska behov måste kunna få dessa tillgodosedda med hög kvalitet utan att de medicinska insatserna styr personens hela liv.

Genom socialtjänstlagen uttrycktes behovet av samverkan mellan olika aktörer utifrån ett gemensamt synsätt grundat på en helhetssyn på individen. Denna ambition har ofta inte förverkligats på det sätt som avsågs. Inte minst har knappa resurser inte sällan medverkat till att olika huvudmän begränsat sitt arbete till sin egen huvuduppgift och inte förmått ha den enskildes samlade behov i fokus. Fortfarande är dock socialtjänstens samverkan över sektors- och huvudmannagränser viktig. Men samverkan är också viktig med socialförsäkringens organ och arbetsmarknadsmyndigheter, liksom med olika typer av frivilligorganisationer

8.2 Socialtjänstlagens konstruktion

Min bedömning: Socialtjänstlagens grundläggande struktur och konstruktion bör inte förändras.

När socialtjänstlagen beskrivs som en ramlag handlar det om att den innehåller allmänt utformade bestämmelser, av vilka en del är utformade som mål för att ange inriktningen av eller ramen för verksamheten. Den öppna karaktären på bestämmelser av detta slag innebär att de ger utrymme för att anpassa tillämpningen såväl till omständigheterna i det enskilda fallet som till huvudmannens inflytande.

Socialtjänstlagen innehåller också paragrafer som är av mer formell och traditionell karaktär bl.a. kompetens- och handläggningsregler. Ett annat exempel är den nyligen införda bestämmelsen om försörjningsstöd, 6 b § SoL, som har en helt annan karaktär än den ursprungliga biståndsparagrafen, 6 § SoL.

Socialtjänstlagen kan alltså karaktäriseras som en ramlag, men inte en renodlad sådan, eftersom den även innehåller bestämmelser av mer styrande och formell karaktär. De argument som, när socialtjänstlagen

infördes, anfördes till stöd för ramlagskonstruktionen gäller i allt väsentligt fortfarande. Det var också socialtjänstkommitténs slutsats. Detta har sin grund i de olika intressen som lagen har att tillvarata.

Den metod som de senaste åren tillämpats i förvaltningspolitiken benämnd som mål- och resultatstyrning har kommit till uttryck i socialtjänstlagen. Inte minst betydelsen av närheten till medborgarna i betydelsen av att beslut ska fattas så nära dem som möjligt är viktig. På detta sätt kommer det lokala politiska ansvaret för medborgarna att bli tydligare vilket får anses stärka demokratin. Den lokala förankringen har också stor betydelse för att få kännedom om vilka insatser av förebyggande natur som är nödvändiga. Men även för insatser av individuell karaktär är den lokala nivån bäst för att utforma insatserna efter individuella behov och lokala förutsättningar.

Principer kan sällan upprätthållas till fullo. För socialtjänstlagens del har det inneburit att vissa detaljerade regler har införts. Den statliga styrningen blir då tydlig. Men därför ska inte ramlagstekniken anses övergiven. Behovet från regeringens och riksdagens sida, att särskilt framhålla och genomdriva en viss viljeinriktning, kommer alltid att finnas. Även här är det fråga om att den demokratiska processen kommer till uttryck i lagstiftningen. Ramlagsteknikens fördel i detta hänseende är dock att dessa inslag av detaljerad styrning ska begränsas.

Ramlagstekniken innebär alltså att besluten avseende det sociala arbetet kommer att tas i kommunerna. Principen om den kommunala självstyrelsen är då av väsentlig betydelse för ett effektivt socialt arbete. Varje inslag av detaljerade regler innebär ur ett kommunalt perspektiv en styrning av dess verksamhet. Enligt utredningens mening tas den kommunala självstyrelsens betydelse bäst tillvara och förstärks genom en ramlag för det sociala arbetet. Det har också varit utredningens utgångspunkter i de fall utredningen har övervägt inslag av mer detaljerade regler.

Socialt arbete i form av förebyggande verksamheter och individuella insatser kräver metoder för genomförandet. På det sociala området finns inte idag på samma sätt som t.ex. inom sjukvården en kunskap byggd på vetenskap och beprövad erfarenhet. Den socialvetenskapliga forskningen har dock inneburit att det på flera områden kommit att utvecklas en beprövad erfarenhet.

Men behovet av anpassning och de krav som det ställer på metodernas utveckling från tid till annan är sannolikt större på socialtjänstens område. För den enskilde innebär det att insatserna i varje enskilt fall måste anpassas till individen utifrån den kunskap som den professionella handläggaren besitter. Professionell kunskap är också av avgörande betydelse för ett framgångsrikt arbete med generella och förebyggande åtgärder.

Att i en eller flera lagbestämmelser utforma principerna för detta på ett detaljerat sätt anser utredningen skulle verka i motsatt riktning. Ramlagen ger därför bäst möjligheter att utveckla metoder och arbetssätt som grundas på de professionellas kunskap och erfarenhet. Den kritik som i detta hänseende anförts vad avser de generella målstyrande paragraferna har fog för sig och är en nackdel som en ramlagstiftningsteknik för med sig när enskilda bestämmelser ska utformas. För att överhuvudtaget kunna belysa den problematiken krävs ingående studier av hur de olika verksamheterna bedrivs vilket inte utredningens uppdrag medger. Målstyrningsbestämmelserna kommer därför att kvarstå med de nackdelar och fördelar konstruktionen innebär.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en ramlag för socialtjänsten som anger övergripande ambitioner och mål för vissa verksamheter och vissa grupper i samhället är att föredra framför en detaljreglering. Omotiverade skillnader över landet bör kunna försvinna genom tillsyn, uppföljning, utvärdering och offentlig debatt.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har en betydelsefull roll i detta arbete. Domstolsprövning har, i varje fall ur den enskilde medborgarens perspektiv, ansetts vara bästa garantin för rättssäkerheten.

8.3 Särskild reglering av socialbidraget

Mitt förslag: Bestämmelserna om ekonomiskt bistånd lyfts ut ur socialtjänstlagen och regleras i en särskild lag om socialbidrag. Denna lag ska vara en specialreglering i förhållande till socialtjänstlagen. Socialbidragshanteringen är även fortsättningsvis en del av socialtjänstens verksamhet.

Utvecklingen under 1990-talet har inneburit att fler människor än tidigare tvingats söka socialbidrag på grund av arbetslöshet. För många av dem är det enda skälet till att de söker sig till socialtjänsten just den ekonomiska situationen. Behov av råd och stöd, utöver ifråga om möjligheterna till arbete eller utbildning, har de ofta inte. Att de inte klarar sin försörjning beror i huvudsak på förändringar på arbetsmarknaden.

Många ungdomar och flyktingar återfinns bland dem som inte har fått fotfäste på arbetsmarknaden. Därmed har de inte kunnat kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkring och andra socialförsäkringar. Nedskärningar och förändringar inom dessa och andra välfärdssystem har också gjort att ensamstående föräldrar m.fl. fått problem med sin försörjning och behövt kompletterande socialbidrag. Detta har då fått kompensera

begränsningar i andra system. Enskilda personer har alltså under 90-talet tvingats till socialbyråerna i en utsträckning som inte varit förutsedd.

Denna utveckling har gjort att socialbidraget mist sin karaktär av tillfälligt ekonomiskt stöd. Antalet personer som långvarigt är beroende av socialbidrag har flerdubblats under 1990-talet. Oberoende av förändringar i konjunkturläget tyder utvecklingen på att fler människor än för 10–15 år sedan kommer att vara beroende av socialbidrag, inte bara som ett tillfälligt och yttersta ekonomiskt skyddsnät utan för mer varaktiga behov. Alternativ till socialbidrag och därmed mer generella lösningar på människors försörjningsproblem torde bli alltför kostsamma.

Det är sannolikt att socialbidraget på grund av denna utveckling inte har samma koppling till sociala problem som tidigare. Detta är en anledning till att det bör brytas ut ur socialtjänstlagen och regleras i en särskild lag.

Helhetssynen i sig kräver inte *en* lag. I kommunerna är det inte heller ovanligt att socialbidraget hanteras i en särskild organisation.

Men det finns flera skäl för att skilja socialbidraget från övrigt socialt arbete. Detta är en ordning som sedan länge förespråkats av såväl forskare som verksamhetsföreträdare på området. I länder utanför Norden är det också vanligt att socialbidraget är organisatoriskt skilt från övrigt socialt arbete.

Lagen om socialbidrag ska alltså i förhållande till socialtjänstlagen vara en specialreglering avseende det ekonomiska biståndet. De materiella bestämmelsernas karaktär rörande socialbidraget är av annan karaktär än de mer allmänt hållna bestämmelserna i socialtjänstlagen. Där socialtjänstlagen inte kan precisera insatserna är insatsen i socialbidragslagen en enda, dvs. ekonomiskt bidrag. För ett antal behovskostnader är dessutom såväl innehåll som nivå bestämt genom riksnormens införande. Karaktären på bestämmelserna kan i det avseendet anses avspegla den förändrade funktion och betydelse som socialbidraget fått till följd av en ändrad samhällsutveckling.

Den betydelse som socialbidraget idag har för människors välfärd, när andra system för grundtrygghet brister, kan inte anses framgå av den lagstiftning som nu reglerar det ekonomiska biståndet. I förhållande till medborgarna är det därför av värde att regleringen av den enskildes rätt till ekonomiskt grundskydd förtydligas.

Men förändringen påverkar inte socialnämndens ansvarsområde avseende de övergripande uppgifterna och de allmänna riktlinjerna som inledningsvis kommer till uttryck i socialtjänstlagen. Handläggningen av socialbidraget kommer i likhet med bestämmelserna som reglerar vård av unga (LVU) och vård av missbrukare i vissa fall (LVM) att vara en del av socialtjänstens verksamhetsområden. Det innebär att socialtjänst-

lagens bestämmelser som reglerar handläggning, dokumentation och tillsyn även ska omfatta socialbidragsverksamheten.

Det är också viktigt att framhålla att de grundläggande värderingar som gäller för socialtjänstens arbete och som kommer till uttryck i socialtjänstlagens portalparagraf fortfarande ska äga giltighet. Därutöver föreslås en övergripande bestämmelse som anger målinriktningen för lagens tillämpning.

Redan idag är de enskilda bestämmelser som reglerar det ekonomiska biståndet mer detaljerade i sin utformning än övriga bestämmelser i socialtjänstlagen. I den bemärkelsen kommer lagen om socialbidrag inte att avvika från gällande bestämmelser. Men detaljregleringen kommer att öka något i den nya lagen. Förändringen skulle därmed kunna uppfattas som att den kommunala självstyrelsen begränsas.

När kritik framförs mot en ökad detaljreglering är det intressant vilka motiv som framförs. Inte sällan är det fråga om just kritik för att den kommunala självbestämmanderätten inskränks. Begränsningar i möjligheterna att påverka socialbidragets kostnadsutveckling har varit en av de faktorer som gett grund för kritik mot SoL när kommuner levt under stor ekonomisk press i början av 90-talet. Ökad detaljreglering liksom besvärspövningens omfattning samt finansieringsmodellerna är härvid områden som vållat mycken debatt.

Den kommunala självbestämmanderätten är visserligen avgörande för socialtjänstens utformning, men även andra aspekter måste beaktas. Viktigt är att i Sverige bosatta personer ska ha en grundtrygghet när inte andra system finns eller träder in. Socialbidraget är och ska vara det yttersta ekonomiska skyddsnätet för medborgarna. Dess betydelse i detta avseende har med all önskvärd tydlighet blivit uppenbar under 90-talet.

En slutsats av detta blir att samhällets skyldighet att garantera försörjning inte ska ifrågasättas utifrån organisatoriska principer för vem som ska stå för kostnaderna. Är det fråga om en grundläggande försörjning ska den enskildes möjligheter inte på något sätt vara inskränkt. Med detta menas naturligtvis inte att socialtjänstens hantering av bidraget ska vara kravlös.

Ett grundläggande försörjningsstöd ska träda in när andra möjligheter till försörjning saknas. Innan dess ska inte den enskilde ha rätt till bidrag. Principen upprätthålls idag genom kravet på en individuell behovsprövning, som väl fyller sin funktion.

De bestämmelser som gäller för socialbidraget föreslås utformas som rättighetsbestämmelser. Det medför att besluten ska kunna överklagas som förvaltningsbesvär. Europakonventionen ställer också krav på domstolsprövning. Även om det idag är osäkert hur långt den rätten sträcker sig får det anses nödvändigt med en rätt till domstolsprövning när det är fråga om ekonomiskt bistånd. Beslut om ett grundläggande

stöd för försörjning bör således kunna prövas som förvaltningsbesvär. Så är fallet idag med försörjningsstödet men även beträffande socialförsäkringsförmåner som i likhet med försörjningsstödet ska trygga den enskildes försörjning.

Genom att bryta ut bestämmelserna om socialbidraget förändras till viss del förutsättningarna för helhetssynen i det sociala arbetet. För socialbidraget innebär det att de ekonomiska bedömningarna är väsentliga och oberoende av behov av sociala insatser. I de fall behov av andra sociala insatser än socialbidrag kan komma ifråga ska de bedömas enligt reglerna i socialtjänstlagen.

Det går inte alltid att särskilja insatser i form av socialt arbete och ekonomiskt bidrag. Ett effektivt socialt arbete kan betyda att olika åtgärder måste samverka för att uppnå resultat. En professionell bedömning av individens behov av olika insatser motverkas inte av att socialbidraget regleras i en särskild lag. Tvärtom kan det innebära fördelar att skilja ut vad som är behandling och vad som är ekonomiskt stöd för att motivera individen att bli självförsörjande.

Den kunskap som socialarbetare besitter bör också tillvaratas för att skilja ut sociala problem och ekonomiska. Är det endast en ekonomisk fråga blir det en rationell handläggning enligt socialbidragslagen utifrån behov av ekonomiskt bistånd. Söker den enskilde däremot av någon annan anledning socialtjänstens stöd bör socialsekreterare utifrån sin kunskap om socialt arbete bedöma behovet av insatser.

Utredningen vill särskilt betona att förslaget om en socialbidragslag inte innebär någon form av rekommendation eller styrning av hur kommunerna ska organisera sitt arbete. Varje kommun måste utifrån sina lokala förutsättningarna anpassa verksamhetsformerna.

Gränsdragningsproblem kommer sannolikt att uppstå ifråga om vilken lag som ska ligga till grund för bedömningen av möjliga insatser. Men det får inte innebära att den enskildes behov av hjälp åsidosätts. Ytterst är det socialnämndens ansvar att organisera arbetet så att den kunskap i socialt arbete som socialsekreterare besitter kommer den enskilde tillgodo. Genom samverkan med andra verksamheter i offentlig regi och genom att utveckla det sociala arbetets metoder bör även den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv förstärkas.

Den närmare utformningen av lagen om socialbidrag behandlas i kapitel 9.

8.4 Äldreomsorg – social och medicinsk omsorg

Min bedömning: Det finns ett behov att samordna vissa regler i socialtjänstlagen (SoL) och hälso- och sjukvårdslagen (HSL) för att få en tydligare samlad lagreglering av omsorger för äldre och funktionshindrade. Samtidigt har SoL och HSL principiellt olika struktur och konstruktion. En förändring i den riktningen fordrar en särskild översyn. Det är angeläget att skyndsamt skapa förutsättningar för gemensam dokumentation av sociala och medicinska insatser.

I anslutning till mitt uppdrag att se över socialtjänstlagens struktur och konstruktion noterar direktiven att behovet av en översyn bl.a. följer av att det har blivit svårare att dra en tydlig gräns mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård i omsorgen om äldre och vissa funktionshindrade. Det noteras att de förhållanden som styr verksamheten regleras i såväl socialtjänstlagen som hälso- och sjukvårdslagen, men att det inte kan dras någon tydlig linje mellan lagarnas tillämplighet i det enskilda fallet.

Utredningen har därför haft anledning att överväga de förutsättningar som gäller för den delade lagregleringen, samt vilka problem som denna medför. Problemen berör flera målgrupper. I den följande analysen illustreras dock problemen ur ett äldreomsorgsperspektiv.

Vad är äldreomsorg?

Äldreomsorg är inget entydigt begrepp. Det används ibland som ett uttryck för de sociala insatser för äldre som ryms i regleringen enligt socialtjänstlagen. Men det är också ett samlande begrepp för olika insatser i form av vård och omsorg som riktas till äldre. Det är då frågan om både allmänna och individinriktade insatser, samt såväl sociala som medicinska insatser. Med denna betydelse blir äldreomsorg allt ifrån hemhjälp, boendestöd och sjukhemsvård till mera avancerad och specialiserad medicinsk vård inom akutsjukvården och geriatrisk vård.

Förvisso är specialiserad sjukvård i poliklinisk och sluten form viktig för många äldre. I det fortsatta används dock begreppet äldreomsorg enbart för de sociala och medicinska insatser som lämnas till äldre i deras hem, i ordinärt boende eller i en s.k. särskild boendeform. Med denna betydelse är ansvaret för äldreomsorgen delat av kommunen och landstingets primärvård. Primärvården svarar för dels läkarinsatser, dels hemsjukvård i ordinärt boende, om inte avtal träffats med kommunen att

svara för denna (se avsnitt 10.6), medan kommunen svarar för övriga sjukvårdsinsatser.

8.4.1 Äldreomsorgen – en verksamhet, två lagar

Äldreomsorgen är en verksamhet som regleras av två lagar, socialtjänstlagen (SoL) och hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Att samla regleringen av äldreomsorg i en särskild vård- och omsorgslag reser dock en rad frågor.

SoL och HSL bygger på radikalt olika regelsystem. Beslut om insatser enligt SoL är myndighetsbeslut av socialnämnden, eller av tjänstemän på delegation av nämnden. Regleringen av hälso- och sjukvården bygger på ett stort mått av professionellt ansvar och här finns också ett kompletterande regelverk rörande de professionellas tjänsteansvar (Lag om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS).

I det följande belyses vad den delade lagregleringen betyder för äldreomsorgen.

Medicinska och sociala insatser flyter samman

Insatser som lämnas enligt socialtjänstlagen omfattas av regler för myndighetsutövning och utgör i lagens mening bistånd. Medicinska insatser ges med utgångspunkt från professionella bedömningar av läkare, sjuksköterska, sjukgymnast eller arbetsterapeut.

Bistånd kan vara

- serviceinsatser såsom städning, matlagning/matdistribution, inköp, klädvård, etc.,
- omsorgsinsatser såsom hjälp med personlig hygien, på- och avklädning, bäddning, matning och aktivering.

Medicinska insatser kan vara

- att ge medicin, injektioner, syrgasbehandling, sårbehandling, omläggning, etc.,
- omvårdnadsinsatser såsom hjälp med personlig hygien, på- och avklädning, bäddning, matning etc. (jämför omsorgsinsatser ovan).

Vissa typer av insatser i äldreomsorgen kan alltså vara antingen sociala omsorgsinsatser eller medicinska omvårdnadsinsatser. Den hjälp med personlig hygien eller på- och avklädning som för en person är en social omsorgsinsats kan för en person med en viss skada eller sjukdom vara medicinsk insats. Det handlar i det senare fallet om en person med ett

särskilt medicinskt problem där hjälpen måste ges med särskild hänsyn till vårdtagarens medicinska situation.

Huruvida en viss hjälpinsats är av social eller medicinsk karaktär kan variera från person till person, men kan också variera över tiden hos en och samma person. Om omsorg/omvårdnad är en social eller medicinsk insats är inte bara en "akademisk" fråga utan den har betydelse för ansvarsfrågan, samt för den formella hanteringen (ifråga om beslut, dokumentation, m.m.) och för hur insatsen i sig kan behöva utföras.

I takt med att omvårdnadsbehov och behov av andra medicinska insatser hos enskilda vårdtagare ökar förstärks problemet med att vissa insatser övergår från att vara social omsorg till att vara medicinsk omvårdnad.

Baspersonalen arbetar enligt SoL och HSL

Baspersonalen i äldreomsorgen är undersköterskor och vårdbiträden. De utför således såväl sociala som medicinska uppgifter. Beslut om de sociala respektive medicinska insatserna fattas i regel av olika befattningshavare, men utförs under gemensam arbetsledning. Huruvida baspersonalen normalt får tydlig information om enligt vilken lagstiftning som en insats sker är svårt att bedöma. Å andra sidan har det kanske oftast inte heller någon avgörande betydelse för hur insatsen ges. Men om en vårdtagares behov förändras – och en uppgift övergår från att vara en social insats till en medicinsk – är det inte självklart att baspersonalen blir medvetna om denna förändring.

Om något går fel när en uppgift utförs och en enskild drabbas av en skada etc. uppkommer naturligtvis frågan om personalen som utfört uppgiften haft ett tydligt uppdrag och varit medveten om enligt vilket regelsystem som den utförs. I förlängningen har den frågan också bäring på vem som skall svara för tillsynsfunktionen i anslutning till en sådan uppgift.

Ledningsansvar

Ledningsansvaret för den kommunala äldreomsorgen är delat. I ledningen för hälso- och sjukvårdsinsatser skall enligt 29 § HSL finnas en verksamhetschef. Ansvaret för verksamhetschef avser enbart hälso- och sjukvård och ej samlat ansvar för äldreomsorgen. Enligt 24 § HSL ska det vidare finnas en sjuksköterska med ett särskilt medicinskt ansvar (MAS). MAS har enligt nämnda lagrum och enligt 2 kap 5 § förordningen (1998:1513) om yrkesansvar på hälso- och sjukvårdens område

(FYHS) ansvar för vissa uppgifter som normalt tillkommer verksamhetschef inom hälso- och sjukvården. Funktionen som MAS avser dock inte operationell ledning.

För socialtjänstinsatser i äldreomsorgen finns inga lagreglerade krav på ledningsfunktioner.

Den delade lagregleringen innebär en möjlig och ofta förekommande delad ledning av det som i praktiken är en verksamhet.

Dubbel eller delad dokumentation

I äldreomsorgen finns skilda krav på handläggning och dokumentation av beslut om sociala och medicinska insatser. Utredning och dokumentation av ärenden om bistånd enligt SoL skall ske enligt reglerna i 50 och 51–52 §§ SoL. Dokumentation skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Även genomförandet av en insats ska dokumenteras. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och övriga anteckningar som förs om honom.

Vad gäller hälso- och sjukvårdsinsatser skall dokumentation ske enligt patientjournalagen. En patientjournal skall innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. Den skall bl.a. innehålla väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården, uppgift om ställd diagnos och anledning till mera betydande åtgärder liksom väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder. Uppgifter om vilken information som lämnats till patienten skall också nedtecknas i en patienjournal. I sjukvården finns alltså mer detaljerade krav på att löpande journalanteckning om åtgärder skall föras.

För många vårdtagare inom äldreomsorgen finns således både en socialtjänstakt och en patientjournal. Vid de särskilda boendeformer som tidigare kallats sjukhem är det dock inte ovanligt att all löpande journalföring sker i patientjournalen och att alla insatser då redovisas som medicinsk omvårdnad. Att hantera dokumentationen på detta sätt saknar dock lagstöd.

Det bör också noteras att ur ansvarssynpunkt finns skillnader i kraven på dokumentation i socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Personals skyldighet att föra patientjournal är särskilt reglerad i patientjournalagen.

Sekretessregler

För både socialtjänsten och hälso- och sjukvården gäller sekretessregler till skydd för uppgifter som rör enskilda personliga förhållanden. Lagreglerna är helt parallella.

I samband med Ädelreformen konstaterades att den kommunala hälso- och sjukvården i sekretesshänseende tillhör samma verksamhetsområde som den kommunala socialtjänsten. I reformens syfte ligger att det inte är fråga om verksamheter av skilda slag.

De enskilda och lagstiftningen

För en enskild med behov av äldreomsorg är det viktigt att han kan få vård och omsorg, med säkerhet och kontinuitet av professionell personal, när den behövs. Vården och omsorgen i sig är det viktiga, inte regelverket runt omkring. Samtidigt är regelverket viktigt för att säkra den enskildes vård och omsorg.

För många enskilda är det säkert tydligt att vissa insatser är medicinska och andra sociala. Men den delade lagregleringen och den flytande gränsen mellan insatserna, utifrån de i grunden skilda lagstrukturerna, är rimligen svårt för de flesta att förstå.

I det ena systemet (socialtjänsten) har den enskilde möjlighet att hävda sin rätt i samband med beslut och innan en insats utförs, via överklagande av beslut, medan den enskildes rätt i det andra systemet (hälso- och sjukvården) i huvudsak först kan prövas sedan en insats utförts och något går fel, via anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) eller till patientnämnden.

I hälso- och sjukvården är flera olika professioner inblandade i vård och omvårdnad. Dessa har olika roller och kompetens. Detta är fallet också i den kommunala äldreomsorgen men där möter den enskilde dessutom yrkesutövare som utöver skilda professionella roller agerar utifrån i grunden olika system och uppdrag. Den enskilde är beroende av att dessa kan samverka på ett bra sätt. Det är rimligen svårt för den enskilde att förstå skillnaden i de olika roller och system som olika aktörer har och verkar i.

Avgifter

För insatser enligt socialtjänstlagen kan avgifter tas ut enligt bestämmelserna i 35 § SoL. För hjälp i hemmet, service och omvårdnad får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt de regler som kommunen bestämmer. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnad. Av-

gifterna för nämnda insatser och boendet får, tillsammans med avgifter som avses i 26 § HSL, inte uppgå till ett så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov.

För insatser enligt HSL får vårdavgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. Men i 26 a § HSL finns regler som medför ett högkostnadsskydd som för närvarande innebär att sådana vårdavgifter får tas ut med högst 900 kr under en 12-månadersperiod.

Bestämmelserna för avgifter är alltså olika för socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården. De oklarheter som finns mellan omsorgsinsatser enligt SoL och omvårdnadsinsatser enligt HSL är med hänsyn till detta knappast en reglering som ur den enskildes synpunkt kan anses tillfredsställande.

Sammanfattande problem med den delade lagregleringen

I *bilaga 4* till detta betänkande finns en schematisk sammanfattning av de förutsättningar och problem med den delade lagregleringen som utredningen här redovisat.

Det saknas för närvarande förutsättningar för ett enhetligt ansvar för äldreomsorgen. Problemen finns såväl på en övergripande nivå som vid vårdplanering och i den rent operativa verksamheten. Regleringen i de två lagarna HSL och SoL bygger på olika regelsystem och kulturer vilket medför att behov och resurser behöver bedömas parallellt för sociala och medicinska insatser.

I vårdplanering finns behovet att koordinera olika professionella bedömningar och olika former för beslutsfattande etc. Här finns ingen given roll för samordning utifrån en helhetssyn. I den operativa äldreomsorgen finns som regel dagligen behovet att koordinera sociala och medicinska insatser. I den mån insatserna utförs av gemensam baspersonal (undersköterskor/vårdbiträden) för sociala och medicinska insatser får arbetsledningen stå för samordningen.

Sammanfattningsvis finns följande problem med den delade lagregleringen:

Strukturell nivå

- Att tillsynen över äldreomsorgen parallellt skall utövas utifrån två olika lagar/system, av två olika organisationer och med helt olika uppdrag och befogenheter.

Verksamhetsnivå

- Att sociala och medicinska omsorg/omvårdnadsinsatser flyter samman.
- Att baspersonalen i äldreomsorgen får arbeta enligt två olika lagar utan tydliga gränser.
- Att ledningsansvaret för den medicinska verksamheten är lagreglerat medan motsvarande reglering saknas för den sociala verksamheten, Ansvaret för "verksamhetschef" enligt HSL omfattar endast en del av verksamheten och följer ofta inte en motsvarande organisatorisk linje.
- Att dokumentation av insatser skall ske parallellt i socialtjänstakt och patientjournal.

Individnivå

- Att den enskildes rätt eller möjligheter tillgodoses enligt två olika system för sociala och medicinska insatser där det är svårt att se var gränsen mellan dem går när man som enskild vill ha sina synpunkter beaktade.
- Att det för den enskilde är svårt att förstå skillnader i roller, system och förhållningssätt mellan personalgrupper som arbetar enligt olika lagstiftning.
- Att en enskild som vill ta del av dokumentation rörande sitt eget ärende måste ta del av parallella och ej koordinerade dokumentationer.
- Att avgiftsreglerna för sociala och medicinska insatser är uppbyggda enligt olika principer.

8.4.2 En samlad lagreglering av vård och omsorg?

Den delade lagregleringen aktualiserar frågan om en gemensam reglering av medicinska och sociala insatser kan vara ett alternativ för att få till stånd en tydligare och mer samlad och enhetlig verksamhet i äldreomsorgen. När detta i olika sammanhang nämnts, har man talat om möjligheten till en vård- och omsorgslag. Svenska Kommunförbundet har våren 1999 i två rapporter berört frågan. Dels har förbundet publicerat ett diskussionsunderlag med titeln "En samlad lag om vård och omsorg", dels har frågan berörts i Kommunförbundets äldreberednings slutrapport "Vår framtid. Äldres vård och omsorg inför 2000-talet".

Svenska Kommunförbundet ser en samlad reglering av sociala och medicinska insatser i en gemensam lagstiftning som en lösning på sikt och förordar en samtidig översyn av hela det regelverk som gäller

landstingens och kommunernas vård och omsorg. Utöver socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen tänker Kommunförbundet då också på lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Utredningen har i detta avsnitt redovisat problemen med den dubbla regleringen för sociala och medicinska insatser ur ett äldreomsorgsperspektiv. Den dubbla regleringen har dock betydelse även för socialtjänstens stöd till andra målgrupper, i första hand stödet till fysiskt och psykiskt funktionshindrade, samt till missbrukare.

En samlad lagreglering av äldreomsorgen och eventuell annan vård och omsorg aktualiserar en rad olika frågor som det inte varit möjligt eller rimligt att belysa eller överväga inom ramen för mitt uppdrag. Det gäller bl.a. vilket det grundläggande systemet för en vård- och omsorgslag bör vara, om det är möjligt att få en gemensam och tvärvetenskaplig grundsyn på verksamheten, hur sociala respektive medicinska insatser bör regleras, möjligheter till ett integrerat arbete i kvalitetsutvecklingsfrågor och om en sådan lag bör omfatta garanterade rättigheter eller i vilken utsträckning sådana rättigheter bör regleras, samt övriga frågor rörande enskildas rättssäkerhet.

Utredningen har särskilt uppmärksammat behovet av en skyndsam översyn av möjligheterna till gemensam dokumentation av sociala och medicinska insatser, framför allt till personer i särskilda boenden. Detta är viktigt både från verksamhetssynpunkt och med hänsyn till förutsättningarna för en samordning av social och medicinsk tillsyn, som utredningen återkommer till i kapitel 13.

Även om det finns tydliga problem i den delade regleringen blir utredningens slutsats, densamma som Svenska Kommunförbundets, att frågan om en eventuell vård- och omsorgslag för en samlad reglering av sociala och medicinska insatser är så komplex att den fordrar en samtidig översyn av regelverken i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, med tillhörande övrigt regelverk. Regeringen har i ett annat sammanhang gett uttryck för att hälso- och sjukvårdslagstiftningen bör ses över i syfte att få till stånd en mer överskådlig, samlad och patientfokuserad lagstiftning på området. De behov som finns inom äldreomsorgen har sin givna plats i en sådan översyn.

9 Lag om socialbidrag

Mitt förslag: Lagen om socialbidrag innebär följande:

- Bestämmelser om ekonomiskt stöd och rådgivning samlas i en lag.
- Det är en specialreglering i förhållande till socialtjänstlagen.
- Socialbidragets handläggning är även fortsättningsvis en del av socialtjänsten.
- Socialtjänstlagens bestämmelser som generellt reglerar socialtjänstens verksamheter ska även gälla socialbidraget.
- Socialbidragets syfte ska inledningsvis anges i lagen som en komplettering till socialtjänstlagens portalparagraf.

Den allmänna motiveringen för att särreglera socialbidragsbestämmelserna och den nya lagens konstruktion har behandlats i kapitel 8.

Inledningsvis vill utredningen betona att de grundtankar som ligger bakom 1980 års socialtjänstreform fortfarande står sig. Vårt samhälle vilar på demokratisk grund och de värderingar som kommit till uttryck i socialtjänstlagens inledande portalparagraf gäller allttjämt. Socialbidraget fyller en viktig funktion för medborgarna för att dessa värderingar ska kunna upprätthållas. Regeringsformens principer om det offentliga ansvar för medborgarnas levnadsförhållanden gäller alla samhällsområden och kännetecknar den välfärdsstat vi vill leva i.

Ett ansvar för medmänniskors överlevnad har gällt i alla tider. Det offentliga ansvar utvecklades under historisk tid först som en humanitär hjälp från kyrkan för att sedan övergå till de borgerliga kommunerna. Naturligen har stödet alltid hanterats nära medborgarna där behoven blivit synliga. Det synsättet har ytterligare förstärkts i dagens samhälle med ett utökat kommunalt ansvar för medborgarnas välfärd. Kommunernas ansvar för att säkerställa en grundläggande försörjning för medborgarna ska därför bestå.

En grundläggande tanke vid socialtjänstlagens tillkomst var att vissa grupper sociala och akuta problem skulle beaktas och motverkas genom förebyggande samhällsplanering och samhällsarbete och ett socialt arbete. En särreglering av socialbidraget innebär inte i något hänseende en förändring av det förebyggande arbetets betydelse. Tvärtom är det ut-

redningens förhoppning att socialbidragets särreglering ska innebära att bestämmelserna leder till en rationell handläggning för att tillgodose behov av ekonomiskt tillskott. Betydelsen av det sociala arbetet i andra avseenden bör därmed framstå som tydligare genom regleringen i socialtjänstlagen.

Att särskilja insatser i form av socialt arbete och ekonomiskt bidrag går inte alltid att göra eftersom båda insatserna i vissa enskilda fall förutsätts samverka för att hjälpa den enskilde. Gränsdragningsproblem kommer alltid att uppstå. Men genom samverkan med andra verksamheter i offentlig regi och utvecklande av det sociala arbetets metoder kan dessa svårigheter begränsas.

För att förtydliga att regleringen avser ett grundläggande ekonomiskt stöd bör den benämning som oftast används i dagligt tal även gälla i fråga om den rättsliga regleringen för stödet. Det innebär att ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd eller bistånd i annan form som avser behov för att tillgodose en grundläggande försörjning ska benämnas socialbidrag.

Om utredningens förslag till ny socialbidragslag genomförs behövs redaktionella ändringar ske i socialtjänstlagen men även i ett flertal andra lagar. Utredningen har dock inte gjort någon närmare genomgång eller sammanställning av erforderliga ändringar som kan komma ifråga. När det gäller behov av övergångsbestämmelser har vid tidigare lagändringar föreskrivits att den lag ska tillämpas som gäller vid den tid som ansökan kom in till kommunen. Något skäl att föreslå en annan ordning för tillämpningen av den nya lagen föreligger inte.

9.1 Arbetslinjen

Mitt förslag: Den enskildes ansvar att efter sin förmåga genom arbete, utbildning eller motsvarande svara för sin försörjning ska vara en förutsättning för rätten till socialbidrag.

Arbetslinjen är ett begrepp som under senare år kommit att användas i olika sammanhang för att betona den enskildes ansvar för sin försörjning. Den enskilde ska söka arbete eller delta i olika kompetenshöjande åtgärder. Kravet kan också skärpas när det är fråga om ungdomars rätt till stöd genom att det ställs villkor om praktiktjänstgöring eller annan arbetslik sysselsättning. Men även om möjligheten att besluta om stöd med vissa villkor numera regleras i socialtjänstlagen har arbetskravet även tidigare gällt för alla arbetsföra.

I de fall den enskilde inte kunnat visa att han sökt arbetet eller inte kunnat påvisa goda grunder för att underlåta det har bidrag inte lämnats. Den enskildes ansvar för sin försörjning förtydligades också genom de förändringar som gjorts i nuvarande 6 § socialtjänstlagen och som trädde i kraft i januari 1998. Det är alltså först då det konstaterats att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov som samhällets insatser kan komma ifråga.

Kritik har riktats mot socialtjänsten under de senaste åren därför att bedömningen av den enskildes förmåga till försörjning i vissa fall varit alltför snäv. Vissa som söker socialbidrag upplever att de ständigt får sina behov ifrågasatta. Naturligen uppfattar den sökande detta som ett kränkande tvång och i vissa fall även som en anklagelse för dålig arbetsmoral eller fusk. Eftersom kraven många gånger inte upplevs som relevanta i den egna livssituationen förlorar individen social status och social identitet. Inte minst gäller detta de som är långvarigt socialbidragsberoende. Hur människor kan uppfatta sina möten med socialtjänsten, inte minst när de söker socialbidrag, finns illustrerat i intervjuboken På marginalen (SOU 1998:161).

Lagens krav på en individuell behovsbedömning har i vissa fall lett till en tillämpning av lagen som inte var avsedd vid dess tillkomst. Individuella bedömningar kräver kompetens att behandla ärenden och bemöta sökande på ett professionellt sätt. Kraftiga och nödvändiga besparingar på samhällets alla områden har många gånger ställt orimliga krav även på de tjänstemän som ska handlägga biståndsansökningar.

Lika svårt som det kan vara för en sökande att få sina behov ständigt ifrågasatta kan det vara för en handläggare att motivera avslag. Socialsekreterarens yrkeskunskap om socialt arbete måste också anpassas till de kommunala förutsättningarna i form av politiska riktlinjer om socialtjänstens bedrivande och de ekonomiska förutsättningarna. Metodutveckling kan delvis förbättra detta. Men kommunerna har också ett ansvar för att de anställda ska kunna arbeta på ett sätt som innebär att den kunskap de besitter i socialt arbete ska tillvaratas på ett effektivt sätt.

Socialbidragets funktion är att säkerställa enskildas försörjning när andra möjligheter saknas. För att kunna fastställa att andra möjligheter saknas måste den enskildes individuella förhållanden utredas. Söker en arbetslös person socialbidrag måste handläggaren fråga om sökanden själv sökt arbete och om han eller hon besökt arbetsförmedlingen. Även andra möjligheter till egenförsörjning, t.ex. genom egna tillgångar, blir en del av utredningen. Blir det fråga om att lämna socialbidrag under en längre tid enbart beroende av arbetsmarknadsmässiga skäl ska naturligtvis inte den enskildes vilja att bli självförsörjande utredas ånyo vid varje utbetalningstillfälle. I detta sammanhang är det viktigt att betona det ansvar som socialsekreteraren har att tillsammans med den enskilde

och i samverkan med arbetsförmedlingen planera för en återgång till arbetslivet och möjligheten till självförsörjning.

Är det fråga om en sökande som endast har tillfälligt behov av ekonomiskt stöd måste den enskildes behov av ekonomiskt stöd utredas såväl vad gäller behovet som möjligheterna att själv kunna tillgodose dem med egna tillgångar eller med hjälp av andra offentliga stödformer. Socialsekreterarens kunskap om offentliga förmåner möjliggör i dessa situationer att den enskildes behov kanske kan tillgodoses på något annat sätt. Socialsekreterarens ekonomiska råd kan därmed få avgörande betydelse.

Socialbidragets karaktär av det yttersta skyddsnätet för människors behov av försörjning innebär således alltid ett ifrågasättande av den enskildes möjligheter till egenförsörjning antingen genom någon form av arbete eller genom egna tillgångar. Den enskildes ansvar är viktigt.

Historiskt sett har möjligheten till försörjning alltid inneburit någon form av sysselsättning i form av arbete i det egna hushållet eller mot ersättning från andra. Det finns inte anledning att ifrågasätta denna grundläggande princip. I det hänseendet är det också en rättvisefråga mellan olika medborgares ansträngningar att klara sin försörjning. Vad det egentligen handlar om är solidaritet – allas rätt att få stöd efter behov men också allas skyldighet att själv bidra efter förmåga. Mot denna bakgrund anser utredningen att den enskildes ansvar tydligare ska anges i lagen. På det sättet kommer den rättsliga regleringen att konkretisera den innebörd principen redan har.

Ansvar för den som ska bedöma om rätt till socialbidrag föreligger är betydelsefullt när arbetslinjen åberopas som grund för ett avslag. Individuella förutsättningar och möjligheterna att genom arbete, studier eller liknande bli självförsörjande måste ingående prövas så att inte de krav som ställs på den enskilde är orealistiska. Socialnämnden kan dock inte kräva att den enskilde ska genomgå eller börja en utbildning som innebär att den sökande skuldsätter sig. Men möjligheten att studera kan vara en del av den individuella planering som görs för att den enskilde ska bli självförsörjande. Inte minst för ungdomar bör utbildning vara en naturlig del i en sådan planering.

Socialbidraget innehåller en rehabiliterande funktion genom att det ska vara ett stöd för att den enskilde ska återfå sin möjlighet att försörja sig själv. Det är alltså samma förhållande som gäller idag enligt 6 § SoL.

Socialbidraget ska utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv. Men socialbidragshanteringen innefattar inte enbart utbetalning av ekonomiskt stöd utan innefattar också rådgivning och ekonomisk planering. Möjligheterna att samverka såväl internt inom kommunen som med andra myndigheter och organisationer är därför särskilt viktigt. Formerna för hur en sådan samverkan kan ske

har belysts tidigare. Även om socialbidraget regleras i en särskild lag är det viktigt att kompetens och resurser i den övriga individ- och familjeomsorgen tas tillvara för de socialbidragstagare som har behov av social rehabilitering. Det bör också särskilt understrykas att en väl fungerande samverkan med försäkringskassan och arbetsförmedlingen är utomordentligt angelägen för att stärka den enskildes möjligheter till egenförsörjning och ur rehabiliteringssynpunkt.

9.2 Socialbidrag för att uppnå skälig levnadsnivå

Mitt förslag: Begreppet skälig levnadsnivå ska kvarstå i lagen med den innebörd som begreppet har vad gäller innehåll och nivåbestämning för olika insatser.

Som tidigare utvecklats är skälig levnadsnivå ett uttryck dels för ett innehåll dels för en nivå på innehållet. Nivån preciseras inte i lagen i annat avseende än att för vissa kostnadsposter gäller en riksnorm. Men att därutöver precisera vilket innehåll som ska gälla för socialbidraget skulle motverka dess syfte.

Begreppets innebörd måste därför vara flexibelt och kunna anpassas till såväl den enskildes behov som olika samhällsförändringar. Till detta kommer att socialbidraget är det yttersta skyddsnätet för att trygga enskildas försörjning och därför ska lämnas först när andra möjligheter till försörjning är uttömda.

För att anpassa insatserna efter de individuella förutsättningarna måste alltså både innehåll och nivå kunna variera. Vid bedömningen måste också särskilt beaktas om det är fråga om ett tillfälligt behov av socialbidrag eller om behovet förelegat under en längre tid. Att bestämma en exakt tid för ett längre socialbidragsberoende låter sig dock inte göras. Många gånger kan det vara så att den enskilde varit socialbidragsberättigad en tid fast inte ansökt om hjälp och därmed framstår andra överväganden än enbart tiden för bidragsberoendet som betydelsefulla.

Vid de beräkningarna som gjorts av socialbidragsberoende över tid har olika tidsvariabler använts vilket framgår av Ökade socialbidrag (SOU 1999: 46).

Till den individuella bedömningen av vad som är skälig levnadsnivå hör t.ex. möjligheten att bedöma vad som är skälig bostadskostnad. Den kan variera inte bara med hänsyn till bostadsort utan också med hänsyn

till den enskildes sociala situation. Skälig bostadskostnad kan också vara olika för samma person i olika skeden av livet.

För en ensamstående medelålders person, som är beroende av socialbidrag, kan en högre hyra var mera skälig än för en yngre person. Det är mera rimligt att en ung människa som nyss flyttat hemifrån får acceptera en lägre bostadsstandard än en äldre person. Ungdomar måste vara mera flexibla i valet av bostadslösning.

Detta innebär att den individuella behovsbedömningen i vissa fall kan uppfattas som åldersrelaterad. Samtidigt får detta inte innebära att alla ungdomar bedöms ha helt lika behov. Hänsyn bör t.ex. självklart tas till en enskild ungdoms hushållssituation. Försörjningsansvar för barn bör också ha betydelse för vad som är skälig bostadskostnad. Ifråga om ungdomar som nyligen flyttat hemifrån framstår det för de flesta säkert inte främmande att den enskilde får kompletterande stöd från sin familj för att tillgodose behov av möbler och hemutrustning.

En fråga som diskuterats i många sammanhang är om en ungdom som blivit myndig ska ha rätt till socialbidrag för att kunna flytta hemifrån. Föräldrar har, oaktat myndighetsålder, ett försörjningsansvar enligt reglerna i föräldrabalken, till barn som fortfarande går i gymnasieutbildning. Detta bör, enligt utredningens mening, inte tolkas som att föräldrarnas ansvar för sina barn därefter helt upphör och att kommunen har ansvar för att ungdomar kan flytta hemifrån. Det är rimligt att föräldrar tar ett visst fortsatt ansvar för sina barns etablering som vuxna och självständiga individer. Men detta ansvar måste samtidigt stå i rimligt proportion till en enskild förälders möjlighet att ta ett sådant ansvar.

Risken för att ungdomar hamnar i ett beroende av föräldrar som starkt hindrar utvecklingen till en vuxen individ bör också beaktas. Regeringsrätten har i domar närmare utvecklat frågan om ungdomars rätt till socialbidrag för bostadskostnader och därvid lagt särskild vikt vid att det var fråga om ungdomars bostadsförhållanden (RÅ 1997 ref. 79).

När riksnormen infördes år 1998 innebar detta att ett antal kommuner som tidigare tillämpat en särskild ungdomsnorm fick höja sin socialbidragsnorm för ungdomar¹. Vid kontakter som utredningen haft med företrädare för olika kommuner har den synpunkten framkommit att riksnormen är relativt sett mera gynnsam för unga vuxna än för andra vuxna. Diskussion ovan har skett med visst beaktande av detta och av att situationen för många ungdomar som får behov av socialbidrag för sin försörjning är annorlunda än den som gäller för dem som är lite äldre och blir beroende av socialbidrag.

Trots detta är utredningen inte beredd att föreslå att en särskild ungdomsnorm införs. Även ungdomars behov av socialbidrag varierar.

¹ Socialstyrelsen (1998) Effekter av ändrade socialbidrag, s 35.

Det utrymme som den nuvarande lagregleringen av försörjningsstödet ger att ta hänsyn till individuella behov bör anses tillfyllest för att det ska vara möjligt att bedöma även ungdoms rätt till socialbidrag utifrån begreppet skälig levnadsnivå. Sannolikheten för att många ungdomars socialbidragsberoende kan vara av korttidskaraktär bör kunna vara en del av det som beaktas vid en sådan individuell behovsbedömning.

När man bedömer vad som är skälig levnadsnivå för en ungdom kan man heller inte bortse från jämförelse med situationen för ungdomar som försörjer sig på arbete med relativt låga löner eller som studerar och vikten av att ge incitament till en möjlig egenförsörjning.

Begreppet skälig levnadsnivå måste alltså tolkas mot bakgrund av de övergripande principerna som gäller för socialbidraget och som kommit till uttryck i de inledande bestämmelserna i socialtjänstlagens portalparagraf och lagen om socialbidrag. Viktiga principer är också den enskildes självbestämmanderätt och valfrihet. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag uttalades att en avvägning måste göras mellan de olika intressen som vägts in i konstruktionen av lagen. De kommunala resurserna kan därför inte bli ensamt avgörande för ett eller annat ställningstagande. Men indirekt kommer tillämpningen genom kommunala riktlinjer och andra politiska ställningstagande att påverkas av de ekonomiska förutsättningarna. Detta är en logisk konsekvens av socialtjänstlagens utformning.

Regeringsrätten har också i sina avgöranden, som i och för sig gällt andra insatser än socialbidrag, slagit fast att en avvägning mellan olika intressen måste göras i varje enskilt fall vilket inkluderar ett hänsynstagande till de kommunala resurserna. Utredningen bedömer det inte möjligt att genom lagstiftningsåtgärder ytterligare precisera begreppet skälig levnadsnivå för att mildra de inbyggda konflikterna utan att något intresse prioriteras framför ett annat.

Viktigt att betona i sammanhanget är att socialbidraget är det yttersta skyddet i förhållande till andra möjligheter till försörjning och att den nivå som behovsprövade insatser kan bestämmas till alltid måste utformas med hänsyn till detta. Bidrag kan heller aldrig lämnas utan utredning för att klarlägga att den enskilde gjort vad han kunnat för att själv lösa sin försörjningsbrist. Konsekvensen av detta är att bestämningen av den skäliga nivån alltid måste göras med hänsyn till vad som kan anses försvarbart i förhållande till andra möjliga insatser.

För socialbidragets del innebär det att den skäliga levnadsnivån för att säkerställa en grundläggande försörjning i princip – bortsett från försörjningsbörda – aldrig bör vara högre än den nivå som motsvarar vad en låginkomsttagare har. I utredningens studie om socialbidragets utveckling under 1990 talet (SOU 1999:46) har olika nivåer lagts till

grund för att beräkna socialbidragsberoendet. En individuell bedömning kan dock alltid medföra avsteg från huvudprincipen.

Även den enskildes ansvar för sin försörjning har betydelse för vad som kan antas vara en skälig nivå för försörjning. Socialbidraget ska syfta till att vidmakthålla eller återställa möjligheterna till självförsörjning. Därtill kommer att socialbidragsprövningen i sig avhåller många människor från att söka socialbidrag.

För vissa med behov av socialbidrag har dock prövningen så stora nackdelar att den motverkar dess syfte. Bl.a. Alternativutredningen för utökat brukarinflytande inom socialtjänsten har föreslagit en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring för att lösa individens försörjningsproblem och förebygga massfattigdom och kommunalt godtycke. En generell statlig arbetslöshetsförsäkring för alla arbetssökande från första dagen, är också ett förslag som lyfts fram i ett diskussionsunderlag utarbetat av Svenska Kommunförbundet².

Redan vid tillkomsten av 1980 års socialtjänstlag fanns ett förslag om att införa ett allmänt försörjningsstöd benämnt socialförsäkringstillägg. Av olika skäl kom dock förslaget inte att genomföras. Frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring i betydelsen av ett generellt försörjningsstöd likt socialförsäkringsförmånerna har under utredningstiden varit föremål för diskussion. Utredningen inser väl fördelarna ur den enskildes perspektiv men också att en reform av detta slag kräver omfattande resurser. Utredningen kommer inte närmare att behandla frågan eftersom den ligger utanför uppdraget.

Utredningens slutsats är därmed att begreppet skälig levnadsnivå ska kvarstå. Preciseringar och förändringar kommer ständigt att ske av begreppets innebörd vilket är naturligt med hänsyn till förändrade individuella behov och krav på att anpassa insatserna till ändrade samhällsförhållanden.

Det är viktigt att i socialbidragsbedömningen även beakta barnens förhållanden. I delbetänkandet Ökade socialbidrag liksom flera andra rapporter om socialbidragets utveckling framkommer att allt fler är beroende under längre tider av socialbidrag för sin försörjning. Inte minst de ensamstående föräldrarnas behov av socialbidrag har i detta sammanhang uppmärksamrats. Socialbidragets karaktär av tillfälligt stöd har som tidigare konstaterats i betänkandet därför kommit att förändras. Bedömningen av socialbidrag på kort sikt kan generellt sett innebära en mer restriktiv bedömning men på längre sikt måste även andra överväganden göras. Särskilt gäller detta barnfamiljer. Dålig ekonomi och arbetslöshet drabbar även barnen och påfrestningarna får anses öka ju

² Svenska Kommunförbundet (1999), Ett värdigt försörjningssystem – socialbidraget i en återvändsgränd.

längre bidragstiderna blir. Barnets behov bör därför särskilt utredas när det är fråga om familjer med ett långvarigt bidragsberoende. Detta gäller såväl de familjer som för sin försörjning är helt beroende av socialbidrag som de familjer som kontinuerligt uppbär ett ekonomiskt tillskott för att klara den grundläggande försörjningen. Detta synsätt innebär inte en mer generös behovsbedömning för barnfamiljer med långvarigt socialbidragsberoende. Men med en individuell behovsbedömning som grund för rätten till socialbidrag bör man ta särskild hänsyn till vad barnets bästa kräver i sådana situationer där de kan anses mer utsatta än vad som kan anses vara normalt för andra barn.

Flera frivilligorganisationer har vittnat om att allt fler föräldrar vänder sig till dem för att få bidrag till barnens underhåll i form av kläder och annat. Det finns anledning att framhålla att artikel 3 i FN:s konventionen om barnets rättigheter nu även är en del av socialtjänstlagen. Sedan årsskiftet 1997/98 har portalparagrafen kompletterats med att barns bästa särskilt ska beaktas. Regeringen har i anslutning till lagändringen³ särskilt betonat att varje beslut som rör ett barn måste grunda sig på en bedömning om vad som är bäst just för det barnet.

I propositionen som behandlar en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige⁴ anges att målsättningen är att konventionen och dess intentioner ska finnas med i allt beslutsfattande som rör barn. Kommuner och landsting ska därför inrätta system för att kunna följa hur barnens bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Socialtjänsten med särskilt ansvar för barnens skydd i samhället har alltid haft detta som en utgångspunkt för sitt arbete. Men utredningen vill betona att den betydelse konventionen tillmätts idag även innebär att barnens ställning särskilt ska beaktas vid socialbidragsprövningen.

9.3 Socialbidragets innehåll och nivå

Mitt förslag: Socialbidrag ska lämnas till den som är i behov av ekonomiskt stöd för att tillgodose sina behov av en grundläggande försörjning. En grundläggande försörjning omfattar de kostnadsposter som idag ingår i försörjningsstödet med den ändringen att begränsningen till *akut* tandvård upphör. Socialbidrag ska i övrigt lämnas för behov som avser normala vardagsutgifter men inte för insatser av vård- och behandlingskaraktär.

³ Prop 1997/98:124

⁴ Prop 1997/98:182

När det gäller ekonomiskt stöd i form av socialbidrag måste det bestämmas vilket innehåll bidraget ska ha och vilken nivå som ska gälla. Grundläggande för socialbidraget är att det lämnas vid behov. Vissa grundläggande behov har i nuvarande lag angivits som kostnadsposter och ingår i försörjningsstödet. Det är i första hand fråga om nödvändiga vardagsutgifter vilka schabloniserats att utgå efter en riksnorm.

Därutöver finns ett antal kostnadsposter som även de avser nödvändiga vardagsutgifter men som inte ingår i riksnormen. Ersättningsnivån för dessa utgår istället från den faktiska kostnaden men socialbidrag kan bara lämnas för den del av den faktiska kostnaden som kan antas skälig. Orsaken till detta är bl.a. att kostnader för t.ex. bostäder och arbetsresor varierar mellan olika kommuner i landet. Det är därför nödvändigt att vid bedömningen av rätten till socialbidrag ha ett underlag som belyser bostadkostnaderna på orten. Detta gäller även kostnader för arbetsresor inom olika regioner.

Även i andra hänseenden finns det kostnader som varierar i olika delar av landet och som därför särskilt bör beaktas med hänsyn till detta. En riksnorm kan aldrig bli ett tillförlitligt mått på skälig levnadsnivå i dessa fall.

När det gäller socialbidragets innehåll och nivåbestämning ska det inte förändras i förhållande till vad som gäller idag för försörjningsstödet, med ett undantag som gäller tandvården. Principerna för det nuvarande försörjningsstödet utformning framgår av regeringens propositionen 1997/98:124 , avsnitt 8.6–7. 1.

Tandvård

Ansökningar om ekonomiskt bistånd till tandvård och bedömningen av vilken omfattning och kostnad som ska godtas för detta är ständigt ifrågakommande hos socialnämnderna. Ofta är det fråga om personer som skjutit upp behov av tandvård alltför länge på grund av knappa ekonomiska resurser. Följden av detta har blivit en eftersatt tandvård som ofta kräver omfattande insatser till höga kostnader. Biståndshandläggaren ställs ofta inför beslutssituationer med svåra avväganden där den enskildes behov av ekonomisk planering och allmän hushållsrådgivning i ekonomiska frågor är av stor betydelse.

För den enskilde däremot är det istället fråga om ett behov som likt de medicinska borde omfattas av ett försäkringsskydd.

Nya regler har genom tandvårdsreformen införts som för många innebär att behovet av tandvård blir eftersatt. Företrädare för brukarförbunden, de fackliga organisationerna och Svenska Kommunförbundet har till utredningen framhållit detta. Effekterna av reformen bör därför

utvärderas och särskilt utifrån tandvårdsbehovet hos de grupper som har en sämre ekonomi än andra.

Är det fråga om en person som varit beroende av socialbidrag under lång tid kan behov av socialbidrag för annat än akut tandvård motiveras. Gäller ansökningen däremot behov av ekonomiskt stöd för tandvård till en person med låga inkomster men som ändå har tillfälliga behov av socialbidrag bör behovet kunna tillgodoses på annat sätt t.ex. genom att en avbetalningsplan upprättas. Tandvård är dock i likhet med hälso- och sjukvård ett behov som gäller för alla och därmed ska kostnadsposten tandvård ingå i en grundläggande försörjning.

När en tandläkare bedömt att den bidragssökande har behov av tandvård uppkommer frågan i vilken omfattning socialbidrag ska lämnas och vad som kan anses vara en skälig kostnad för tandvården. I likhet med vad som gäller för socialbidragets nivå i allmänhet ska utgångspunkten vara vad en låginkomsttagare kan antas kunna bekosta själv.

Socialbidrag i övrigt

Utöver de i lagen angivna behovsposterna som bedömts som nödvändiga för en grundläggande försörjning finns det även andra kostnader som ska täcka behov som är angelägna men som inte förekommer lika ofta i den dagliga hushållningen. Att i lagen räkna upp vilka de kan vara innebär en risk och en icke önskvärd begränsning av möjligheterna att tillgodose enskilda behov.

En alltför detaljerad reglering av rätten till socialbidrag kan motverka behovet av att anpassa bidraget efter individuella förutsättningar men även nödvändiga anpassningar till följd av omvärldsförändringar och nya arbetsmetoder. Socialbidrag ska därför kunna lämnas i vissa fall för att täcka individuella behov som har samband med vad som normalt gäller för människors livsföring. Insatser som kan komma ifråga för rätt till socialbidrag är t.ex. flyttningskostnader, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, TV, m.m. Vid behov av socialbidrag för dessa i lagen icke särskilt specificerade kostnadsposterna ska rätten till bidrag bedömas utifrån den faktiska kostnaden med den begränsningen att socialbidraget endast kan beviljas för den del av kostnaden som är skälig. I likhet med all socialbidragsprövning måste man beakta den enskildes egna förutsättningar att tillgodose sina behov. För en långvarigt bidragsberoende kan behovet av socialbidrag därför framstå som mer angeläget till skillnad från den med ett begränsat behov av socialbidrag och större möjligheter att själv inom en viss tidsperiod klara sin försörjning.

Socialbidrag lämnas inte för vård- och behandlingsinsatser

Eftersom socialbidrag ska utgå för att täcka behov som avser en grundläggande försörjning ska inte behov som avser eller har en koppling till vård- och behandlingsinsatser prövas enligt lagen om socialbidrag. I stället ska den prövningen göras enligt socialtjänstlagen.

I den mån en enskild söker ekonomiskt bidrag till kostnader för vård eller behandling ska ansökan dock prövas av socialnämnden enligt socialtjänstlagen och inte enligt reglerna i lagen om socialbidrag.

Även om det i vissa fall kan hävdas att en behandling för t.ex. alkoholmissbruk kan ha avgörande betydelse för att den enskilde ska kunna återgå till ett normalt liv och därmed bli självförsörjande är det inte fråga om sådana behov som kan uppfattas som en normal utgift för att trygga försörjningen. I stället är det fråga om insatser som ha anknytning till möjligheten att bedriva ett effektivt socialt arbete för enskilde eller grupper. Vilka insatser som då kan komma ifråga är en bedömning som ska ske med en professionell utgångspunkt i fråga om socialt arbete.

Att bistånd i form av vård och behandling ska prövas enligt socialtjänstlagen är naturligt. Mindre självklar kan gränsen mellan socialtjänstlagen och lagen om socialbidrag vara om en enskild som är föremål för vård och behandling söker ekonomiskt bidrag i samband med vården/behandlingen.

En grundregel bör då vara att ekonomiskt bidrag till kostnader av ordinär karaktär för barn och ungdom som är föremål för vård och behandling ska prövas enligt lagen om socialbidrag. Avgörande blir alltså om det är fråga om sådana utgifter som vid en sedvanlig bedömning av en barnfamiljs behov av ekonomiskt tillskott skulle ha prövats enligt socialbidragslagen. Den bedömningen bör också gälla för föräldrars behov av socialbidrag som har anknytning till barnet även om den faktiska vården för tillfället åligger annan.

För vuxna som t.ex. får behandling för missbruk bör bedömningen av ett ekonomiskt bidrag vara beroende av vad behovet avser och den enskildes ekonomiska situation. De behov som ingår i en grundläggande försörjning ska prövas enligt reglerna i lagen om socialbidrag. I den mån en ansökan om ekonomiskt bistånd inte avser grundläggande försörjning utan är kopplad till vård och behandling ska rätt till sådant bistånd prövas enligt reglerna i socialtjänstlagen.

Socialbidrag till äldre och funktionshindrade

För många funktionshindrade är förutsättningarna för att leva ett normalt liv förknippade med kostnader för hjälpmedel. I de fall dessa kost-

nader inte ersätts genom särskilda stödformer är den enskilde hänvisad till socialtjänsten om inte kostnaderna för behovet kan tillgodoses på något annat sätt. Kommunens ansvar för den enskilde är i dessa fall tydligt om det inte kan hävdas att kostnaden har sådant samband med vård och behandling att det åvilar annan huvudman.

Är så inte fallet och kostnaden bedöms som nödvändig för att den funktionshindrade ska kunna arbeta eller delta i därmed jämförlig sysselsättning bör socialnämnden lämna socialbidrag.

Kunskapslyftskommittén har i sitt delbetänkande Vuxenutbildning för alla? (SOU 1999:39) behandlat en del av de svårigheter som uppstår när funktionshindrade ska studera. Exempel på sådana svårigheter som generellt sett kan anses gälla för funktionshindrades möjligheter till sysselsättning är, tillgång och finansiering av tolk för döva och hörselskadade, tillgång till litteratur, behov av olika hjälpmedel och andra insatser. För att göra olika former av sysselsättning möjligt för funktionshindrade krävs en samordning mellan de huvudmän som kan komma ifråga och att nödvändiga åtgärder finansieras. Socialtjänsten har ett yttersta ansvar för detta och det kan även innebära att socialnämnden måste pröva om rätt till socialbidrag kan komma ifråga.

Målgruppen för rätt till socialbidrag är framförallt de i förvärvsverksam ålder. För äldre med otillräcklig pension ska behov av ekonomiskt tillskott för att klara en grundläggande försörjning prövas enligt den lag om försörjningsstöd till äldre som föreslås i kapitel 14. Behov av socialbidrag i övrigt ska därför förekomma endast i undantagsfall.

När det är fråga om rätt till insatser i form av hemtjänst för att tillgodose behov av servicekaraktär och behov mer inriktade mot personlig omvårdnad eller insats i form av särskilt boende för äldre eller funktionshindrade ska inte en socialbidragsprövning komma ifråga. Behov av insatser ska prövas enligt socialtjänstlagen. I de fall den enskildes tillgångar är otillräckliga för att kunna tillgodose behövliga insatser ska kommunens egna taxor utformas så att den enskilde inte ska behöva socialbidrag för att uppnå en skälig levnadsnivå. I syfte att förbättra den enskilde pensionärens ekonomiska förutsättningar i förhållande till den kommunala avgiftsuttaget föreslår Boende- och avgiftsutredningen i sitt betänkande Bo tryggt – Betala rätt (SOU 1999:33) bl.a. en utökad möjlighet att få avgiften omprövad.

Övriga bestämmelser avseende socialbidraget

Socialbidragslagen innehåller också bestämmelser som reglerar möjligheterna för kommunerna att begära att ungdomar som uppbär socialbidrag ska delta i praktik eller kompetenshöjande verksamhet. Likaså

regleras i lagen förutsättningarna för återkrav av utgivet socialbidrag. Utredningens förslag om en särskild lag om socialbidrag innebär inte någon förändring av dessa bestämmelsers materiella innehåll.

9.4 Några särskilda frågor rörande socialbidrag

Under utredningstiden har vid kommunbesök och genom skrivelser som inkommit och överlämnats till utredningen ett flertal frågor uppkommit som rör rätten till socialbidrag i olika situationer. Även om det inte varit möjligt för utredningen att analysera och lämna förslag till lösning av framställda frågeställningar vill utredningen ändå lyfta fram de tillämpningssvårigheter som idag förekommer vid bedömningen av rätt till socialbidrag. Först belyses frågeställningarna och i de fall utredningen anser att kommentarer från utredningens sida är motiverade görs de sist i avsnittet.

Inledningsvis är det fråga om huruvida en person som fått ett ideellt skadestånd kan nekas socialbidrag med hänsyn till att dennes försörjning kan tryggas genom de medel som erhållits i skadestånd.

Skadeståndsrätten skiljer mellan ekonomisk och ideell skada. Det ekonomiska skadeståndet ska kompensera den skadelidande för ekonomiska förluster med anledning av skadan. Det ideella skadeståndet ska kompensera den skadelidande dels för sådan förlust som inte eller endast med svårighet går att bevisa och dels för skada som inte är att betrakta som ekonomisk.

Lagstiftarens syfte med det ideella skadeståndet är att bl.a. att ge den skadelidande upprättelse för den förnedrande och kränkande behandling eller oförrätt som skadehandlingen utgör. Frågan har bl.a. uppmärksamats i betänkandet Ersättning för kränkningen genom brott (SOU 1992:84) och senare i Skadestånd på grund av brott (SOU 1998:40). I juni 1999 lämnade regeringen ett förslag⁵ till riksdagen vilket innebär en särskild reglering av det ideella skadeståndet till de tvångssteriliserade.

När det gäller i vilken utsträckning barns tillgångar bör beaktas vid bedömningen av ett hushålls rätt till försörjningsstöd har uppmärksamats att det föreligger svårigheter i förhållande till de krav som föräldrabalken i vissa fall uppställer vad gäller redovisning och förvaltning av omyndigas tillgångar. Ytterst är det en fråga om vilka ändamål som kan accepteras för att omyndiga barns tillgångar ska kunna tas i anspråk.

⁵ Prop 1998/99:139

Föräldrabalkens bestämmelser innebär att föräldrarna har en skyldighet att försörja sina barn. Bestämmelser finns också i balken för att skydda omyndiga barns tillgångar. För en förmyndare eller i de fall en god man förordnats eller förvaltare utsetts gäller ett ansvar att se till att den omyndiges medel i skälig omfattning används för hans eller hennes uppehälle, utbildning eller nytta i övrigt. De medel som inte används för dessa ändamål ska placeras på ett tryggt sätt.

Förvaltningen av omyndigas medel kan i vissa fall begränsas av de villkor som uppställts vid ett förvärv av gåva, testamente eller särskilt förmånstagarförordnande vid försäkring eller pensionssparande. Det kan innebära att formen för villkorets uppställande är sådant att det civilrättsligt binder båda parter utan möjlighet för den ena parten att ensidigt ändra förutsättningarna. Villkoren gäller också mot utomstående. Den omyndiges medel kan därför i vissa fall inte vara åtkomliga eller realiserbara för något annat ändamål än det som föreskrivits som villkor för förmögenhetsöverföringen.

Ett annat genom åren ständigt återkommande problem i socialbidragshandläggningen är möjligheterna för egenföretagare att erhålla socialbidrag i vissa situationer när de egna möjligheterna till försörjning är otillräckliga. De senaste årens utökade satsningar som inriktats på att underlätta för egenföretagare och nyföretagande bl.a. genom starta-eget-bidrag har lett till att de bedömningsproblem som alltid förekommit ökat i omfattning. Särskilt har uppmärksammats att de bidrag som beviljats i syfte att starta en egen rörelse inte beaktar den enskildes försörjningsbörd. Konsekvensen av detta blir att den som uppbär ett särskilt stöd för företagare och har försörjningskyldighet blir hänvisad till socialtjänsten. Av olika skäl ifrågasätts där ofta rätten till socialbidrag.

Problem uppkommer också i kommunerna i dessa fall eftersom kommunallagen begränsar möjligheterna att ge individuellt inriktat bidrag till näringsidkare. Socialstyrelsen har uppmärksammat problemet och därvid ifrågasatt om förevarande problem kan lösas genom en anpassning till kommunallagens bestämmelser eller om socialbidrag kan lämnas till företagarens familj vid behov men inte till företagaren själv. Vidare ifrågasätter Socialstyrelsen om rättsläget är sådant att en lagändring krävs för att socialbidrag till företagare ska vara möjligt.

Ett antal problem har också lyfts fram som har samband med den formella handläggningen avseende möjligheterna att angripa ett beslut enligt nuvarande 6 g § socialtjänstlagen. Även andra svårigheter med koppling till samma paragraf har uppmärksammats.

Med anledning av ovanstående frågeställningar vill utredningen framhålla att socialbidragsprövningen syftar till en prövning i varje enskilt fall utifrån de individuella behov som föreligger. Kommunen har också

ett ansvar för medborgarna som innebär att de i akuta situationer är skyldiga att bistå enskilda.

Att i lagstiftning precisera de situationer som kan uppstå i tillämpningen låter sig inte alltid göras utan det ankommer på kommuner och domstolar att i varje enskilt fall ta ställning. Genom dessa ställningstaganden kommer vägledning att ges för att underlätta den framtida tillämpningen. Detta innebär att de svårigheter som framförts vad gäller möjligheten att genom ideellt skadestånd eller genom att ta barns tillgångar i anspråk för att trygga en försörjning är att ses mot bakgrunden att socialbidraget är det yttersta skyddsnätet för försörjning.

De flesta människor försöker med stor kraft lösa sina ekonomiska problem och först när inga andra möjligheter föreligger till försörjning kan socialbidrag komma ifråga. För att principen för socialbidrag ska upprätthållas gentemot de som gör sitt yttersta för att klara sin försörjning kan det inte uppfattas som rimligt att tillgångar ska skyddas och inte avräknas som är det sedvanliga vid prövningen.

Men en socialbidragsbedömning innebär också att en individuell bedömning måste göras.

För vissa bedömningar måste det individuella synsättet vidgas eftersom förutsättningarna avviker från det som normalt förekommer i en socialbidragshantering. En behovsprövning i ett sådan vidgat perspektiv förutsätter dock att det bland de flesta i samhället uppfattas som legitimt. Mot bakgrund av detta kan det ifrågasättas om det ideella skadeståndet ska användas för att tillgodose behov av en grundläggande försörjning. Frågan om hur det ideella skadeståndet ska behandlas i olika avseenden har upprepade gånger lyfts fram och bör eventuellt därför även vad gäller socialbidragshandläggning utredas i särskild ordning för att få en enhetlig tillämpning.

Vad gäller barns tillgångar måste särskilt beaktas att deras medel inte kan tas i anspråk för familjens försörjning men däremot för barnets uppehälle enligt föräldrabalkens bestämmelser. Därutöver kan som angivits ovan vissa villkor som uppställts vid överförandet av barnens tillgångar vara ett hinder. Socialstyrelsen har i sina allmänna råd (SOSFS 1998:11) närmare rekommenderat vilka ställningstaganden som kan ligga till grund för en bedömning när det är fråga om att behovet kan tillgodoses på annat sätt dvs. genom egna tillgångar.

Enligt utredningens mening finns det inte skäl för att göra andra ställningstaganden ifråga om barnets tillgångar än det som gör för de vuxnas. Det vill säga i ett längre tidsperspektiv kan det finnas anledning att ta även barns tillgångar i anspråk för att tillgodose barnets behov men det kan aldrig bli fråga om att använda den omyndiges medel för hushållsgemensamma kostnader.

Utredningens uppfattning är dock att frågan har sådana konsekvenser för bl.a. förvaltningen av omyndigas tillgångar och möjligheterna att realisera omyndigas tillgångar för den som har stora tillgångar i förhållande till dem med mindre, men kanske mer åtkomliga besparingar, att frågan bör beredas i ett större sammanhang än vad utredningens uppdrag medger.

När det gäller företagares möjlighet att erhålla ett bidrag till försörjning medger inte tiden för uppdraget att utredningen närmare kan bedöma de konsekvenser som kommunallagens bestämmelser har för frågan om rätt till socialbidrag. Överhuvudtaget kan konstateras att den ändrade arbetsmarknaden med en annan struktur bl.a. vad gäller egenföretagande och olika stödformer för dessa är så komplicerad och har beröring med många fler trygghetssystem än socialbidraget varför det bör hanteras i ett annat sammanhang än denna utredning.

Slutligen gällande svårigheterna vid tillämpning av den nuvarande 6 g § socialtjänstlagen så kommer de att försvinna med utredningens förslag till ny lag om socialbidrag och en reviderad socialtjänstlag.

9.5 Handläggnings- och dokumentationsbestämmelser

Mitt förslag: I fråga om handläggning och rätt att fatta beslut om socialbidrag ska nuvarande bestämmelser i socialtjänstlagen tillämpas. Beslut om socialbidrag överklagas genom förvaltningsbesvär.

Utredningen har inte funnit problem som motiverar förändringar i den formella handläggningen av socialbidragsärenden. Därför föreslås att samma regler som idag gäller för handläggningen av det ekonomiska biståndet även fortsättningsvis ska gälla för socialbidragshanteringen. Däremot har många synpunkter framförts om behovet av ett mer serviceinriktat förhållningssätt gentemot de bidragssökande. Detta kommenteras närmare i avsnitt 10.5 om det sociala arbetet. Vidare diskuteras i avsnitt 7.6 betydelsen av organisation och arbetsmetoder.

Beslut om socialbidrag ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Skälen för detta framgår ovan under avsnitt 8.3.

9.6 Ekonomiska konsekvenser

Inledningsvis kan konstateras att socialbidragets karaktär med individuell behovsprövning i sig leder till återhållsamhet med kostnaderna. Förslaget om en socialbidragslag förändrar inte detta.

Gällande rättspraxis, och hur den kan utvecklas, är avgörande för vilka kostnadskonsekvenser en särskild lag om socialbidrag får. Förslagets utökade rätt till förvaltningsbesvär skiljer i förhållande till nuläget på slutgiltigt beslut (i förvaltningsdomstol) och direkt kostnadsansvar. Ett sådant förhållande brukar anses leda till att kostnader drivs upp. Utredningen medger att det kan föreligga en sådan risk.

Utredningen förutsätter dock att den rättspraxis som utvecklas vid förvaltningsdomstolarna, med de motiveringar som utredningen lämnar, ska innebära att det tas rimliga kommunalekonomiska hänsyn. Här har tidigare också hänvisats till att Regeringsrätten i sina avgöranden har slagit fast att i den avvägning som i varje enskilt fall måste göras mellan olika intressen, så är kommunernas resurser ett sådant intresse. Det är utredningens uppfattning att kommunalekonomiska restriktioner fortsättningsvis ska vägas in i det enskilda fallet.

Det är utredningens bedömning att kostnaderna för socialbidrag inte kommer att öka till följd av det utökade rättighetsinslaget.

Det är särskilt viktigt med en restriktiv hållning när det gäller socialbidrag till unga personer. Med tanke på att ungdomar i dessa sammanhang är en stor grupp, bör en sådan restriktivitet leda till att kostnaderna för socialbidragen minskar.

Den nuvarande bestämmelsen om försörjningsstöd för akut tandvård ändras till att socialbidrag ska vara möjligt att få även för tandvård som inte är akut på de villkor som gäller för socialbidraget. Potentiellt och på kort sikt kan denna ändring medföra ökade kostnader för kommunerna. På lång sikt bör förändringen istället kunna leda till sänkta kostnader, eftersom normal tandvård rimligen förebygger mer omfattande tandskador som kan få akut karaktär.

Det är också utredningens bedömning att belastningen vid domstolarna inte kommer att öka och därmed kommer inte heller kostnaderna vid dessa att öka.

Sammantaget är det utredningens bedömning att förslaget till Lag om socialbidrag inte medför några ökade kostnader.

10 Socialtjänstlagen

10.1 Inriktning

Min bedömning: Socialtjänstlagens ramlagskaraktär och de målstyrande bestämmelserna består. I kommunerna utformas socialtjänsten och anpassas till lokala förutsättningar vilket främjar såväl kvalitet i insatserna som ett effektivt utnyttjande av offentliga resurser. Särskilt viktigt är det därför vid val av insats att sammanväga alla betydelsefulla omständigheter såsom insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål.

Mitt förslag: Ändringarna i socialtjänstlagen innebär följande.

- Enskilda ska ha rätt till stöd och hjälp, service, behandling, vård och omsorg.
- Individens möjlighet att överklaga beslut enligt lagen i form förvaltningsbesvär ska var densamma för alla individers behov av socialt stöd enligt socialtjänstlagen.
- En ny bestämmelse införs som reglerar kommunens skyldighet att stödja dem som vårdar närstående.
- Lagen ska redigeras och därigenom införs en ny rubrik för i lagen redan befintliga bestämmelser som gäller specificerade individuella insatser.
- Särskilda stimulansmedel bör avsättas för metodutveckling i syfte att stärka ett serviceinriktat förhållningssätt gentemot enskilda i det sociala arbetet.

Utredningens uppdrag omfattar inte en översyn av hela socialtjänstlagens tillämpning utan endast vissa frågor. En av dessa är lagens struktur och konstruktion. Särskilt betydelsefullt är vilken form av rättsskydd som ska garanteras den enskilde. I utredningsarbetet har emellertid även många andra frågor väckts som har anknytning till uppdraget och som syftar till förbättringar av socialtjänsten.

I det här avsnittet behandlas de uppgifter som direkt hänför sig till utredningsuppdraget men också de som har sådan betydelse och anknytning till uppdraget att det förutsätter en analys i sammanhanget. Det innebär inte att de synpunkter som framförts till utredningen i olika sammanhang bedömts som oväsentliga eller mindre viktiga men däremot har anknytningen till utredningsuppdraget varit svagare.

Socialtjänstlagen ska alltså reglera socialnämndens uppgifter i samma omfattning som tidigare undantaget behov av ekonomiskt stöd till en grundläggande försörjning som regleras i den föreslagna socialbidragslagen. I förhållande till nuvarande socialtjänstlag innebär det att försörjningsstödet (6 b §) och det ekonomiska stödet för en grundläggande försörjning som regleras som bistånd i annan form (6 g §) kommer att omfattas av socialbidragslagen.

Ekonomiskt stöd till vård- och behandlingsinsatser som enskilda kan ansöka om ska det bedömas enligt socialtjänstlagen. Även om en behandlings- eller vårdinsats åligger en annan huvudman är socialnämnden skyldig att pröva en ansökan. Men det kan vara motiverat med avslag därför att behovet kan tillgodoses av en annan huvudman. Kan den enskildes behov ändå inte tillgodoses har kommunen det yttersta ansvaret och måste pröva den enskildes behov av stöd. Prövningen av rätt till ekonomiskt stöd ska då ske enligt socialtjänstlagen och inte enligt lagen om socialbidrag.

De gränsdragningar som kan bli aktuella har också behandlats i föregående kapitel om socialbidraget. Stor betydelse i sammanhanget är att i fråga om insatser i form av hjälp i hemmet och särskilt boende bestämmer kommunerna själva avgifterna för dessa insatser. Avgifterna ska därvid vara anpassade till den enskildes ekonomiska förhållanden så att behov av socialbidrag inte ska uppkomma.

Socialtjänstens uppgifter är alltså att verka för individers goda levnadsförhållanden och svara för enskildas behov av omsorg, service, upplysningar, råd och stöd samt vård och ska inte förändras. Inte heller är någon förändring avsedd vad gäller arbetet med de grupper som särskilt lyfts fram i lagen och som reglerar omsorg om barn och ungdomar, äldre och funktionshindrade samt åtgärder för missbrukare. De grundläggande förutsättningarna för socialtjänstens arbete är alltså desamma med de preciseringar som vi nu föreslår.

Förutom de förslag, som utredningen senare i kapitlet presenterar kräver de ändringar som gjorts i socialtjänstlagen under årens lopp att lagen redigeras om. Det innebär bl.a. att en ny rubrik kommer att föreslås för de insatser som redan idag är reglerade inledningsvis i lagen men som har en tydligare inriktning på individuella insatser än andra mer övergripande förutsättningar för det sociala arbetet. Därutöver ska de

paragrafer som idag betecknas med a, b, c etc. ersätts med enbart ett nummer.

Detta innebär att med enstaka undantag kommer den nuvarande socialtjänstlagens bestämmelser att få en annan sifferbeteckning. Utredningen föreslår däremot inte en ny socialtjänstlag men ett nytryck av lagen behövs. Konsekvensen av detta när det gäller tillämpningen av lagen är dock begränsad eftersom de materiella bestämmelsernas lydelse inte ändrats i annan utsträckning än vad som framgår av detta kapitel och i kapitel 9 om socialbidraget.

Sammanfattningsvis innebär ovanstående att lagens karaktär som en ramlag består. Utredningen föreslår därmed inte en särskild lag för att reglera verksamheten inom äldreomsorgen.

I syfte att stärka ett mer individinriktat socialt arbete med ett större inslag av serviceinriktning betonas betydelsen av det sociala metodutvecklingsarbetet.

Vidare kommer kommunernas skyldigheter att bistå de anhöriga som vårdar funktionshindrade, sjuka eller äldre men även anhöriga till andra målgrupper för socialtjänstens insatser att förtydligas.

Det tudelade ansvar för hemsjukvården är fortfarande ett problem. Det är angeläget att tydliga incitament tillskapas för en utveckling som innebär ett mera samlat ansvar för hemsjukvård.

En fungerande klagomålshantering inom socialtjänsten är viktig såväl för kvalitetsutveckling som ur rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde som ett viktigt komplement till den formella rätten att överklaga beslut. Detta är en angelägenhet för kommunerna och fordrar för närvarande ingen särskild lagreglering.

Kommunens beslut om bistånd ska kunna överklagas i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen.

Det bistånd som nu regleras som annat bistånd (6 f §) och bistånd till vård och behandlingsinsatser som nu omfattas av bistånd i annan form (6 g §) kommer att regleras i en allmän biståndsparagraf. Därmed kommer preciseringen av rätten till insats i form av hjälp i hemmet och särskilda boendeformer att upphöra.

Den enskilde ska alltså enligt lagen ha rätt till en individuell insats när behov av detta föreligger och detta inte kan tillgodoses på annat sätt. Målsättningen enligt nuvarande lagstiftning är att den enskilde ska uppnå en skälig levnadsnivå. Utredningens förslag innebär inte någon förändring av begreppet.

Tillsynen över socialtjänsten och frågor som har anknytning till finansieringen av socialtjänsten kommer att behandlas i kapitel 13.

Ändringar i socialtjänstlagen kräver att vissa följdändringar görs i ett flertal andra författningar som hänvisar till 1980 års socialtjänstlag. Det har dock inte varit möjligt att inom ramen för utredningens arbete göra

en fullständig genomgång av alla författningar som berörs av följdändringar. Det arbetet får därför göras under den fortsatta beredningen av förslaget.

Behovet av övergångsbestämmelser måste i likhet med behov av följdändringar, övervägas under den fortsatta beredningen av ärendet.

10.2 Den enskildes rätt till bistånd

Mitt förslag: Socialtjänstlagen ska innehålla en bestämmelse som ger den enskilde som har behov av stöd och hjälp, service, vård och omsorg och behandling rätt till bistånd om inte behovet kan tillgodoses på annat sätt.

Detta avsnitt har som utgångspunkt den enskildes förutsättningar att få en rättvis och väl avvägd insats från socialtjänsten som stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett gott liv.

Som anförts i föregående avsnitt ska regleringen av den enskildes rätt till bistånd i form av olika insatser enligt lagen ha ett allmänt innehåll utan angivande av vilka insatser som kan komma i fråga. I detta avsnitt vill utredningen närmare motivera varför den enskildes rättssäkerhet kräver möjlighet till domstolsprövning i form av förvaltningsbesvär. Det innebär att avsnittet till stor del kommer att utgå från den enskildes förhållande till kommunerna. Men det kunde lika väl ha varit landstinget eller en statlig myndighet om riksdagen hade valt att lägga ansvaret för socialtjänstverksamheterna på någon av dessa i stället.

Samstämmighet råder om att frågor kring den enskildes rättssäkerhet är särskilt betydelsefulla och ska väga tungt. Formerna för hur detta ska ske varierar dock kraftigt såväl över tid som i förhållande till olika samhällssektorer.

Formerna för rättssäkerheten kommer därmed att utformas med utgångspunkt i den verklighet som är för handen. Detta är naturligt eftersom alla former för samverkan såväl i samhället som i förhållandet mellan människor innebär ett hänsynstagande till och en avvägning mellan olika intressen och viljor.

För socialtjänstens del innebär det att en enskilds intressen i en viss situation ställs mot det politiska intresset att utforma socialtjänsten från ett kommunalt perspektiv. Framst är det en fråga om hur riksdagen och regeringen vill att medborgarnas välfärd ska skyddas utifrån ett nationellt perspektiv. De intresse motsättningar som därmed uppstår i form av möjligheter att påverka och styra medborgarnas välfärd har i socialtjänstlagen sammanvägts i syfte att stärka och skydda medborgarna.

Socialtjänstlagens portalparagraf sammanfattar väl detta syfte. Men de inbyggda intresse motsättningarna har inte överbryggats. Inte ens genom Regeringsrättens domar har en sådan praxis kunnat utvecklas att reglernas tillämpning precisats och tolkningssvårigheterna minskat annat än i vissa fall. Ofta har dock detta inneburit ett den enskildes intressen fått överväga. Detta har fått till följd att andra intressen argumenterar mot lagens utformning.

För utredningen har gällt att finna en lösning på problemet som beaktar samtliga aspekter som lagen ger uttryck för. Svårigheterna i detta hänseende är uppenbara och utredningen måste hänvisa till vad som många gånger tidigare anförts som den egentliga orsaken eller försvaret för en rådande ordning. Grundlagen har inte tillräckligt tydligt definierat kompetensfördelningen vad gäller statens och kommunens ansvar. I förarbetena anges att avsikten med detta är att kunna anpassa ansvarsområdena efter ändrade samhällsförhållanden.

Mot bakgrund av detta har utredningens ambition varit att så långt som möjligt överbrygga de motsättningar som finns i syfte att få en reglering som effektiviserar verksamheterna ur alla perspektiv. De bakomliggande motiven för de intresseavvägningar som lagen ger uttryck för har även behandlats ovan i kapitel 6 och 8.

10.2.1 Rättssäker hantering för enskilda

Frågan huruvida socialtjänstlagen ska ge möjligheter för den enskilde att kräva en insats och vid behov även söka förverkliga detta genom prövning av saken i domstolar har sedan lagens tillkomst ifrågasatts. Kritik mot lagen med dess bestämmelser om rättigheter för enskilda och målstyrningsparagrafer har förekommit. Alternativen till nuvarande utformning har dock varit få. Svenska Kommunförbundet har emellertid som en del i sitt s.k. LIV-projekt publicerat två skrifter¹ som analyserar socialtjänstlagen och LSS-lagen utifrån ett kommunalt perspektiv.

Förslag framförs också som syftar till att stärka den enskildes ställning. Inledningsvis kommer därför i detta avsnitt att redogöras för förbundets diskussionsunderlag och därefter för formerna för domstolsprövningen.

¹ Svenska kommunförbundet (1998) *En samlad lag om vård och omsorg? Ett diskussionsunderlag*, samt (1998) *Tjänstegarantier och klagomålshantering – en väg till ökat medborgarinflytande*.

Svenska Kommunförbundets diskussionsunderlag om tjänstegarantier och klagomålshantering för att stärka den enskildes ställning

Kommunförbundets diskussionsunderlag behandlar den rättsliga regleringen av vård- och omsorgsområdets verksamheter från flera utgångspunkter.

Från lokaldemokratisk synpunkt har enligt förbundet utvecklingen under det senaste decenniet kännetecknats av å ena sidan målstyrning och decentralisering och å andra sidan ökande inslag av statlig detaljstyrning genom bl.a. rättighetslagstiftning och riktade statsbidrag. Att kommunerna har ett väl tilltaget handlingsutrymme över vård- och omsorgsområdet har betydelse för demokratins funktionssätt. Alla människor berörs under olika delar av livet av åtminstone vissa av dessa verksamheter. Om de viktiga politiska besluten fattas nära medborgarna torde det enligt Kommunförbundet vara lättare för dem att påverka och känna engagemang för en fråga. Principiellt ifrågasätts snäva begränsningar av det kommunala självbestämmandet mot bakgrund av självstyrelsens grundlagsskydd och Europakonventionen om kommunal självstyrelse.

Ett finansiellt perspektiv på socialtjänstens rättsliga reglering bygger till stor del på kommunernas erfarenheter av 1990-talets utveckling. Verksamheterna inom vård- och omsorgsområdet har fått vidkännas en utveckling där behoven ofta påtagligt synts överstiga tillgängliga resurser. Samtidigt som anspråken har ökat på flera verksamhetsområden har krav ställts på sänkta eller åtminstone oförändrade utgifter. Ökande anspråk hör samman med bl.a. ökade antal äldre och skolbarn men också med nya och vidgade uppgifter. Ekonomisk kompensation från staten när kommunernas ansvar har förändrats har enligt förbundet ofta saknats eller varit otillräcklig.

Parallellt med denna utveckling ökar kraven på information, valfrihet, kvalitet, delaktighet och medbestämmande – särskilt bland yngre medborgare. Kommuninvånarna och skattebetalarna förväntar sig att tjänsterna skall motsvara var och ens individuella behov och önskemål.

Mot denna bakgrund skisserar Kommunförbundet i sina diskussionsunderlag en utveckling där kommunerna i framtiden skulle få ett utökat ansvar för att såväl tillgodose medborgarnas behov av vård och omsorg som deras behov av rättslig trygghet och inflytande. För att skapa förutsättningar för en sådan utveckling är förbundets mening att socialtjänstlagen bör ange kommunernas ansvar inom socialtjänstens område i form av tydliga skyldigheter. Lagens bestämmelser preciseras lokalt i kommunala riktlinjer som beskriver vad kommuninvånarna har

rätt att kräva i fråga om verksamheternas innehåll, omfattning och kvalitet.

Domstolskontrollen utgörs av laglighetsprövning. Eftersom den rättsliga granskningen av kommunens beslut därmed begränsas till lagligheten behöver den externa, opartiska granskningen av beslutets lämplighet prövas av andra instanser än domstolarna. Enligt Kommunförbundets diskussionsunderlag bör således bl.a. statens tillsyn över socialtjänstens verksamheter förtydligas och en utökning av patientnämndernas ansvarsområde samt ett individuellt yrkesansvar för socialtjänstens yrkesutövare övervägas.

För att stärka den enskildes rättsliga ställning inom ramen för en skyldighetsbaserad socialtjänstlag kan länsstyrelsen ges skyldighet att följa upp rättelser av beslut som upphävts genom laglighetsprövning. Länsstyrelserna kan också ges möjlighet att vid vite förelägga kommunerna att inom viss tid rätta sig efter domstolens dom.

Vid sidan om domstolskontroll och annan extern granskning av kommunernas verksamhet kan kommunerna på eget initiativ utveckla instrument som stärker den enskildes ställning i vård- och omsorgsverksamheterna. Av diskussionsunderlagen framgår att sådana instrument kan vara t.ex. tjänstegarantier och klagomålshantering.

Genom tjänstegarantier knyts kommunernas utfästelser i fråga om olika tjänsters innehåll, omfattning och kvalitet till en individuell förbindelse. Om en tjänst inte motsvarar kommunens utfästelser erhåller den drabbade individen någon form av kompensation, t.ex. i form av sänkt avgift. Genom preciseringen får medborgaren kännedom om socialtjänstens utbud och kan bedöma tjänstens kvalitet i förhållande till den utlovade nivån. Kommunerna kan samtidigt styra förväntningarna på de olika tjänsternas innehåll och göra det begripligt för medborgarna hur kommunens service påverkas av det finansiella utrymmet. Tjänstegarantierna blir också ett användbart underlag för krav som riktas från olika håll mot kommunen samtidigt som de underlättar utvärderings- och uppföljningsarbetet.

Syftet med klagomålshantering är att huvudmannen – genom att inrätta en instans som fristående från den ordinarie verksamheten, som tar emot, utreder och vid behov åtgärdar klagomål – på ett snabbt och enkelt sätt skall kunna rätta till de fel eller brister som uppstår i kontakten med den enskilde. Klagomål är inte minst en viktig kunskapskälla för kommunen att förbättra verksamheternas innehåll och kvalitet.

Kommunförbundets rapporter utgör diskussionsunderlag och har inte varit föremål för politisk behandling.

Laglighetsprövning

Kommunala beslut gällande socialtjänsten kan i domstol prövas dels i formen av laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) dels som förvaltningsbesvär. Laglighetsprövningen är en form av kommunal medborgartalan som ger kommunmedborgaren rätt att i förvaltningsdomstol hävda sina intressen, exempelvis rätten till likabehandling, gentemot den kommun han är medlem i och vars verksamhet till stor del finansieras genom kommunalskatt.

Den enskildes möjligheter att kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt bedöms enligt de kriterier som anges i kommunallagen. Om besvären bifalls får beslutet upphävas men inte ersättas med ett annat beslut. De grunder som enligt 10 kap 8 § kommunallagen kan åberopas som grund för att upphäva ett beslut är följande:

- huruvida ett beslut har tillkommit i laga ordning,
- huruvida beslutet är hänförligt till den kommunala kompetensen,
- om beslutet fattas i enlighet med den beslutandes befogenhet eller
- om beslutet strider mot lag eller författning.

Genom laglighetsprövningen har alltså den enskilde kommunmedlemmen möjlighet att överklaga kommunala beslut utan att de direkt berör honom eller henne personligen. Syftet med prövningen är inte en kontroll av lämpligheten i varje enskilt fall utan en kontroll av den politiska processen utifrån de angivna kriterierna. Är det därför fråga om enskilda rättsanspråk mot kommunen sker den prövningen i princip i stället som förvaltningsbesvär eller på civilprocessuell grund.

Av 10 kap 2 § andra punkten kommunallagen framgår att ett beslut av rent förberedande eller verkställande art inte får överklagas. Undantaget ska markera att överklagandet ska riktas mot det beslutande organets avgörande och inte effektueringen.

Den enskilde som vill få ett kommunalt beslut prövat enligt kommunallagen har att iaktta de tider som gäller för överklagandet. Enligt 10 kap 4 § kommunallagen innebär det att tiden beräknas utifrån den dag då det på kommunen anslagstavla tillkännagivits att protokollet över beslutet justerats. Någon skyldighet för kommunen att upplysa om möjligheten till laglighetsprövning föreligger inte.

På socialtjänstens område kan laglighetsprövningen komma ifråga för att pröva om beslut om kommunala riktlinjer är rättsenliga. Vid de senaste ändringarna av socialtjänstlagen kom delar av socialtjänsten att regleras utifrån förutsättningen att kommunerna genom egna riktlinjer skulle precisera de insatser som skulle kunna komma ifråga, t.ex. vad gäller missbrukarvård. Ofta åberopas att beslutet strider mot den kom-

munala kompetensen för att det gäller en verksamhet som inte är allmän i sin karaktär, t.ex. om understöd lämnas till enskild utan stöd för det i särskild lag. I de fall det hävdas att beslutet strider mot likställighetsprincipen kan beslutet komma att bedömas som olagligt eftersom alla kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika enligt kommunallagen. Grunden åberopas ofta när kommunfullmäktige fastställer avgifter för kommunala tjänster. Kommunala beslut har också undanröjts när det gällt beslut om avgifter som varit i strid med lag.

Förvaltningsbesvär

Till skillnad mot laglighetsprövningen enligt kommunallagen innebär den enskildes möjlighet att anföra förvaltningsbesvär att både beslutets laglighet och lämplighet prövas av domstolen. Utifrån vad den enskilde och kommunen anfört som skäl för att beslutet ska ändras eller ligga fast har domstolen möjlighet att fatta ett nytt beslut med en annan innebörd. Några speciella kriterier som begränsar prövningen föreligger alltså inte. Enligt 29 § förvaltningsprocesslagen, som reglerar domstolsförfarandet i förvaltningsdomstolarna, får rättsens avgörande emellertid inte gå utöver vad som yrkas i målet. Undantagsvis kan dock domstolen utan yrkande besluta till det bättre för den enskilde. Mot detta ska ställas den skyldighet som gäller för domstolen enligt 8 § samma lag, vilken skyldighet innebär att rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Rätten får dock inte utan stöd i författning vidga den ram som parterna lagt fast för prövningen genom att utreda något som ligger utanför den partsbestämda tvisten. I praktiken är det dock många gånger svårt att fastställa de begränsningar som kan komma ifråga.

Kommunen är skyldig att i sitt beslut upplysa om möjligheten för den enskilde att få beslutet prövat som förvaltningsbesvär. Den rätten tillkommer dock bara den som beslutet angår. Den enskilde uppfattar förvaltningsbesvären som en bättre möjlighet att få det kommunala beslutet granskat av en oberoende instans eftersom även lämpligheten prövas och det inte föreligger några särskilda kriterier för rätt till prövning.

Rättsäkerhet för den enskilde

Enligt utredningens mening innebär de förslag som ges i Svenska Kommunförbundets diskussionsunderlag, avseende ökat utrymme för riktlinjer och kommunal klagomålshantering, att den enskildes ställning

stärks på ett förtjänstfullt sätt. Det tillgodoser på ett verkningsfullt sätt såväl den enskildes intressen som den ekonomiska och politiska verklighetens krav på socialtjänsten. Det är alltså av stort värde att dessa principer utvecklas för en nationell tillämpning. Utredningen anser emellertid att utformningen av de framlagda förslagen bäst sker i kommunerna efter lokala förutsättningar. Därför kommer här inte att lämnas några förslag om lagreglering av dessa.

Frågan är om de nämnda åtgärderna kan vara tillräckliga för att garantera enskildas rättssäkerhet när det gäller stöd och vård- och behandlingsinsatser. Innebär en skyldighetsbaserad lag, kommunala riktlinjer och tjänstegarantier att en väl fungerande avvägning uppnåts mellan den enskildes intressen och det offentligas ansvar?

Utgångspunkten för all socialtjänstverksamhet är att den enskildes självbestämmanderätt och inflytande ska beaktas. Det har kommit till uttryck i lagens portalparagraf och även i samband med senare lagändringar markerats som betydelsefullt (prop. 1997/98:124 s. 31 och 92). Individens ställning i förhållande till myndighetens rutiner måste därför förändras i syfte att ge utrymme för medverkan och inflytande i handläggningen. Möjligheten att påverka och vara delaktig i processen är nämligen av väsentlig betydelse för att insatsen ska bli effektiv. Detta är en allmän utveckling som gäller all offentlig verksamhet. I ett vidare perspektiv är det fråga om vilken makt som ska ges till medborgarna i syfte att uppnå detta.

Konsekvensen av detta är att om den enskilde ska tilldelas ett större inflytande eller valfrihet är det svårt att bortse från att det innebär en risk för begränsning av den kommunala självbestämmanderätten. Frågan är då vilken form av makt som den enskilde kan använda sig av för att uppnå sina syften. I sammanhanget brukar man behandla den politiska, ekonomiska och rättsliga makten². Den enskilde kan alltid via sina politiska representanter framföra sina åsikter. Det är ett för socialtjänsten tillämpligt maktmedel. Möjligheten att vinna rättelse i ett enskilt fall är dock mer tveksam. Politikernas ansvar och roll i dagens kommunala verksamheter är av annan och mer övergripande karaktär.

Som konsument anses individen ha ekonomisk makt att välja olika alternativ. Den möjligheten föreligger dock i ringa utsträckning på det kommunala området eftersom individen är beroende av de skattefinansierade tjänster som bjuds ut och i begränsad omfattning själv, utifrån ett ekonomiskt perspektiv, kan välja insats.

Istället är det den rättsliga makten som kommit att få störst betydelse inom den offentliga verksamheten. På socialtjänstens område har därför sedan socialtjänstlagens tillkomst en rätt till domstolsprövning förelegat

² Bl.a. SOU 1998:103.

för att garantera enskildas rätt att få sin sak bedömd av ett annat fristående organ. Av tradition i landet har den uppgiften legat hos domstolarna som haft en för ändamålet anpassad kunskap och organisation för att avväga och bedöma olika intressen ur ett rättsligt perspektiv. För att kunna hävda att den enskilde har en reell möjlighet att vara delaktig och kunna påverka, ha valfrihet och medbestämmanderätt är det viktigt att han/hon har någon form av makt för att hävda sin sak. För att detta ska upplevas som verkningfullt krävs att den enskilde kan vända sig till något annat organ än det som redan har den formella makten och de ekonomiska resurserna för att realisera åtgärderna eller att det kan göras troligt att den enskilde i den offentliga debatten kan hävda sin sak.

Ytterst anser utredningen att det är fråga om att upprätthålla individens förtroende för de system som byggts upp för att säkra dennes välfärd. I ett demokratiskt samhälle där den offentliga makten grundas på lagar är det viktigt att den svage upplever att det finns en möjlighet att hävda sin egen rätt. Det handlar både om att hävda sin egen rätt till inflytande som att hävda rätten till resurser av olika slag. Därtill kommer att detta handlar om den svages skydd mot att den offentliga makten missbrukas.

Ur ett vidare demokratiperspektiv kan ifrågasättas om inte en fungerande demokrati kräver en form av maktfördelning. För socialtjänstens del skulle det innebära att den enskildes ställning måste balanseras mot den offentliga makt som representeras av kommunerna³.

Socialtjänstlagen ska säkra alla medborgares behov av socialt stöd men även vård- och behandlingsinsatser som inte utförs inom hälso- och sjukvården. Ofta är det fråga om människor som lever i en utsatt och pressad situation och som just därför är i behov av hjälp. Även personer som bara på grund av ålderssvaghet är i behov av särskild vård ska få det.

Behovet av hjälp avser många gånger sådana svårigheter som innebär att den hjälpsökande är svag och har svårt att se hur problemen ska lösas. Utsattheten är stor och möjligheten till alternativa lösningar utanför det kommunala ansvarsområdet få. Att i en svår livssituation vända sig till socialtjänsten och med bibehållen personlig integritet hävda sina behov kan för många upplevas som besvärande. Men det kan också vara fråga om att ställas inför avvägningar av socialtjänsten som för den enskilde kan vara livsavgörande.

För att stärka den enskildes skydd krävs professionalitet i bemötande och handläggning. Metodarbetets betydelse i sammanhanget behandlas i avsnitt 10.5. Men därtill fordras att det yttersta rättsliga skyddet för

³ SOU 1999:58.

individen kan tillgodoses genom möjligheten till domstolsprövning i form av förvaltningsbesvär.

Det är viktigt notera att uppgifterna för socialtjänsten skiljer sig från många offentliga verksamheter. Särskilt bör beaktas att de verksamheter som socialtjänstlagen reglerar många gånger vänder sig till sköra personer, som är i en svår situation och med behov av stöd. Deras sociala nätverk är inte sällan svaga och deras möjligheter att agera politiskt och opinionsmässigt får anses förhållandevis små.

Den utsatta situation som socialtjänstens klienter befinner sig i gör det inte naturligt att agera för en förändring av socialtjänsten. Den möjligheten kan fungera för dem som vill påverka i barnomsorgs- och skolfrågor. En vital kommunal debatt i dessa frågor och även andra kommunala uppgifter av mer teknisk karaktär låter sig väl föras i det offentliga rummet med uppslutning av andra med likartade erfarenheter. Detta gäller emellertid inte alltid för den som är behov av personligt stöd för sig själv eller sina närmaste. Behovet av personlig integritet är en faktor som på ett inte obetydligt sätt begränsar möjligheterna att föra fram ett socialtjänstäreende till offentlig debatt. Även i de fall enskilda lämnar ut uppgifter om sig själva i syfte att skapa debatt är förutsättningarna för debatt begränsade. Så är t.ex. möjligheterna till genmäle från offentliga organ inskränkta på grund av det sekretesskydd som den enskilde är tillförsäkrad.

Sammantaget innebär detta att den enskildes ställning inom socialtjänsten måste få ett särskilt skydd. Målstyrningsreglerna och de mer generella bestämmelserna i socialtjänstlagen är i sig ett skydd för den enskilde. Men det skyddet är inte i det individuella fallet verkningsfullt i syfte att hävda lagens mening mot det offentliga. En annan form av rättssäkerhetsgaranti krävs. Som ovan behandlats i kapitel 6 är rättssäkerhet mer än bara en möjlighet till domstolsprövning. Som en garant för att lagens syften i det enskilda fallet upprätthålls har den dock fungerat under lång tid i vårt land. Att tolka lagen och göra en avvägning mellan de olika intressen som socialtjänstlagen ger uttryck för görs bäst genom en domstolsprövning som grundas på en bestämmelse som ger den enskilde rätt till en insats under vissa förutsättningar.

Utredningens slutsats är därför att det även i framtiden ska finnas en möjlighet för enskilda att kunna överklaga kommunala beslut som förvaltningsbesvär. Att renodla socialtjänstlagen till en skyldighetslag med huvudsakligen bestämmelser av skyldighetskaraktär – dvs. bestämmelser som anger skyldigheter för det allmänna *utan* att ge enskilda medborgare en individuell rätt att kräva fullgörelse⁴ – är inte förenligt med det skydd som socialtjänsten måste ge utsatta medborgare.

⁴ Sterzel.

Laglighetsprövning är i detta fall den form av domstolsprövning som skulle komma i fråga om möjligheten till förvaltningsbesvär inte skulle finnas i socialtjänstlagen. Möjligheten att genom laglighetsprövning överklaga ett beslut och anförda att det strider mot de så kallade målreglerna (skyldighetsregler) gör utsikterna till framgång, dvs. upphävande av ett beslut som olagligt, så gott som obefintliga⁵. En skyldighetsbaserad lagstiftning med rätt till domstolsprövning i form av laglighetsprövning fyller därför inte funktionen att skydda den svagare parten i de hänseenden som utredningen anser nödvändigt.

Det alternativ som framhålls gentemot skyldighetslagstiftning är rättighetsbestämmelser. Att däremot precisera lagens bestämmelser så att den enskilde genom att läsa lagen får kännedom om vilka insatser som kan erbjudas i kommunerna låter sig inte göras på socialtjänstens område. Det beror framförallt på lagens krav att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning som innebär att en mängd olika insatser av olika karaktär kan komma ifråga. En sådan precisering skulle inte vara förenlig med möjligheter till utveckling och förnyelse av socialtjänsten och skulle heller inte främja en professionell metodutveckling. Därtill kommer kravet på att socialtjänstens verksamhet ska kunna anpassas till skilda lokala förutsättningar.

Rättighetsbestämmelserna kan däremot ge enskilda medborgare möjlighet att kräva ut en rättighet av något slag. Med rättighetsbestämmelser följer möjligheten att hävda rätten till domstolsprövning och därigenom kunna få både beslutets laglighet och lämplighet prövat. För den enskilde innebär det att kommunala beslut överprövas av en från kommunerna fristående organisation. Även om kritik riktas mot domstolarna i olika avseenden visar undersökningar att medborgarna har förtroende för dem.

Sammanfattningsvis anser således utredningen att socialtjänstlagen ska innehålla en bestämmelse av rättighetskaraktär för att i angivna syften tillgodose enskildas behov av insatser enligt lagen. Att utmönstra någon grupp av individers behov av stöd och hjälp från någon annan grupps behov av insats enligt lagen anser utredningen oskäligt. Alla medborgare ska ha samma skydd och rätt till stöd enligt lagen. I ett vidare perspektiv kommer också den högsta förvaltningsdomstolens, Regeringsrätten, utslag som är vägledande för tillämpningen att stärka den nationella enhetligheten i bedömningarna.

Tilläggas ska också att lagen även i övrigt innehåller bestämmelser om handläggning, dokumentation och statlig tillsyn som syftar till rätts-säkerhet för den enskilde. Även de allmänna förvaltningsrättsliga reg-

⁵ a.a.

lerna och sekretesslagens bestämmelser som ger uppgifter om enskilde ett starkt skydd stärker rättssäkerheten.

10.2.2 Balansen mellan rätten för den enskilde och kommunernas möjlighet att bedriva en effektiv socialtjänst

Min bedömning: Vid bedömningen av vilken form av insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål.

Som inledningsvis konstaterats är socialtjänstlagen en sammanvägning av olika intressen. Detta har utförligt belysts i kapitel 4. Det har också varit en av ramlagskaraktärens målsättningar bl.a. för att stärka den kommunala självstyrelsen. Men ramlagarna med bestämmelser vars innehåll snarare karaktäriseras av en ambition än en klar handlingsregel innebär problem.

I det här avsnittet vill utredningen särskilt belysa de problem av ekonomisk natur som kommunerna på grund av lagkonstruktionen ställs inför. Först kan konstateras att en grundläggande princip för all ekonomisk planering är att beslutsansvaret ska ligga på samma ställe som kostnadsansvaret. Det är inte fullt ut fallet vad gäller socialtjänsten. Kommunernas självbestämmanderätt och möjligheter att planera obligatoriska verksamheter försvåras. I det perspektivet framstår den enskildes rätt till domstolsprövning som ytterligare en svårighet och en statlig begränsning i möjligheterna att planera verksamheterna. Därmed ställs socialtjänstlagens rättighetsbestämmelser i fokus.

Svenska Kommunförbundet har i sitt diskussionsunderlag, se avsnitt 10.2.1, belyst dessa frågor och hur den enskildes ställning i socialtjänsten ska stärkas utifrån ett lokaldemokratiskt perspektiv.

Möjligheterna för kommunerna att anpassa verksamheterna till lokala förutsättningar behandlas även i kapitel 11.

På ett principiellt plan kan inte kommunernas kritik om domstolarnas inflytande och begränsning i fråga om kommunala verksamheters bedrivande ifrågasättas. Vissa domstolsavgörande har också bekräftat detta. Domslut som kommuner varit skyldiga att verkställa har inneburit ökade kostnader för kommunerna. Framförallt har det gällt kommunens möjligheter att själv bestämma nivån för det ekonomiska biståndet. Men även ett antal avgöranden avseende rätt att välja behandlingshem för

vård av missbruk har kritiserats för att inte i tillräcklig utsträckning ha beaktat möjliga alternativ och kostnadskonsekvenser.

Det ska dock i detta sammanhanget nämnas att Regeringsrätten i sina prejudicerande utslag inte helt bortsett från de ekonomiska konsekvenserna utan i argumenteringen framfört att även kostnadsaspekter måste beaktas. Till exempel har fastslagits att den enskilde inte har någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss insats.

Vid valet av insats måste därför hänsyn tas till vilka alternativa resurser som finns att tillgå inom kommunen och en sammanvägning göras av olika omständigheter som vårdanstaltens lämplighet, kostnaderna för vården i jämförelse med andra alternativ och den enskildes önskemål om vårdform⁶. Mot detta kan ställas vissa otydliga avgöranden i fråga om kostnadskonsekvenserna. Rättspraxis har i andra avgöranden förtydligat lagens intentioner om hänsyn till ekonomiska konsekvenser.

I kritiken mot lagen har det framförts önskemål om att det i lagtexten uttryckligen ska framgå att de kommunala resurserna ska vägas in i bedömningen. När det gäller kommunens egen bedömning av olika möjliga insatser kommer naturligen även ekonomiska avvägningar att ingå i varje enskilt fall. Att det är möjligt följer av den kommunala självstyrelseprincipen som även inkluderar den kommunala beskattningsrätten.

Även den statliga finansieringsmodellen verkar i samma riktning, dvs. att statsbidragen är generella och styrs inte till särskilda ändamål. Detta bl.a. för att öka kommunernas möjligheter att anpassa resurserna efter lokal behov. Att därutöver i lagen föreslå att ekonomiska överväganden alltid ska ske kräver analyser av såväl juridiska som ekonomiska aspekter med utgångspunkt från de övergripande principerna för all offentlig verksamhet.

Utredningen vill dock särskilt betona att när det är fråga om människors behov av social hjälp är det alltid en grannliga uppgift att sammanväga de omständigheter som har betydelse för att behovet ska kunna tillfredsställas på ett ändamålsenligt sätt. Man kan då inte bortse från de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ. Hänsyn till dessa måste ingå i den bedömning som socialnämnden gör.

Ur ett allmänt medborgarperspektiv är det offentliga medel som ska fördelas. Avvägningen mellan den enskildes vilja och motivation när det gäller olika alternativ är en svår och viktig uppgift för socialarbetarna. Men med en professionell kunskap om behandlingsmetoder och individuella bedömningar bör även en enskild socialsekreterare kunna hantera ekonomiska avvägningar. Även den politiska nämnden har i detta

⁶ RÅ 85 2:67, RÅ 1991 ref 97, Samma kriterier angivna avseende annat behov RP 1986 ref 175.

avseende en möjlighet till inflytande genom att strukturera socialtjänsten i avsikt att minska behov av individuella insatser och istället främja ett allmänt förebyggande arbete.

När det gäller förutsättningarna att utforma ett allmänt socialt förebyggande arbete har socialnämnderna full frihet. I tider med knappa resurser har dock ofta det arbetet minskat vilket sannolikt innebär behov av ökade individuella insatser i ett längre tidsperspektiv. Detta gäller framförallt stöd till barn och ungdom samt vård till missbrukare, men även vård och stöd för psykiskt funktionshindrade. I de fall den enskilde inte kan biträda socialsekreterarens bedömning av behov eller val av instans blir saken kanske föremål för domstolsprövning. Det åligger då socialnämnden att argumentera och ha ett bra beslutsunderlag för det alternativ som beslutet ger uttryck för. På det sättet kommer ekonomiska bedömningar att bli en del av det processmaterial som domstolen har att ta i beaktande som ett underlag för bedömningen. Någon självständig betydelse kan dock inte de ekonomiska argumenten få på rättslig grund med nuvarande lagkonstruktion.

I anslutning till en redovisning av olika frågor kring rättighetslagar och skyldighetslagar gör Sterzel i sin bok om utvecklingen av författningarna följande avslutande kommentar som sammanfattar problemet i rättsläget utifrån den konflikt som föreligger vad gäller beaktande av ekonomiska aspekter.

Att rättighetslagstiftning skulle ge en lösning förefaller dock inte trolig. Överhuvudtaget är "rättighetsstegen" knappast rationell. Den är mera produkten av politiska tillfälligheter än av genomtänkt vilja. Men den återspeglar en inte oväsentlig bit av den juridiska verkligheten. Förmodligen är det orealistiskt att tänka sig en klarare och redigare ordning för de enskildas rättigheter och det allmännas skyldigheter, även om det skulle vara till gagn för både stat, kommun och medborgare.⁷

⁷ Sterzel sid 200 Författaren talar om en "rättighetsstege" där man "kliver upp från ett sämre skydd till ett allt starkare".

10.2.3 Rättighetens innehåll och nivå

Mitt förslag: Den enskilde som inte själv kan tillgodose behoven för sin livsföring eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv.

Som tidigare anförts i betänkandet kräver formulerandet av en individuell rättighet att kriterierna för att erhålla förmånen är angivna i lag, att innehållet är angivet i lag samt att förmånen är utkrävbar vilket förutsätter förvaltningsbesvär. För att ytterligare belysa en rättighets rättsliga status och styrka ska förmånens beroende av budgetanslag också analyseras.

En analys av den ursprungliga biståndsbestämmelsen ger vid handen att rättighetens rättsliga status är svag. Men dess betydelse har genom rätten till domstolsprövning kommit att framstå som stark. Frågan är då hur en rättighetsbestämmelse ska utformas för att anpassas till de insatser som kan komma ifråga enligt socialtjänstlagen. Centrala frågor är hur innehåll och nivå kunna uttryckas för socialtjänstens alla verksamheter. Ska det finnas flera olika rättighetsbestämmelser eller en som anpassas till socialtjänstens olika verksamheter?

Syftet med rättighetsbestämmelsen är att garantera enskilda det stöd som de är i behov av i de fall detta inte kan tillgodoses av dem själva eller någon annan. Detta är ett uttryck för människans eget ansvar att klara sin livsföring. Men det är också ett uttryck för att, i vissa fall när den enskilde inte kan klara detta, samhället ska träda in med stöd. Välfärdsstatens ansvar för medborgarna i detta hänseende kan inte ifrågasättas. Kommunerna har enligt socialtjänstlagen detta yttersta ansvar för medborgarna. Rättighetsbestämmelsen är i detta fall en slags undantagsparagraf eller säkerhetsföreskrift för enskilda i de fall andra offentliga åtaganden brister.

Om rättighetsbestämmelsen ska tolkas som ett undantag vad är då huvudregeln i socialtjänstverksamheten? Den för all verksamhet övergripande huvudregeln är portalparagrafen. Den bestämmelsen har konkretiserats i flera bestämmelser för olika verksamhetsområden inom socialtjänsten. Dessa målstyrningsparagrafer är avsedda att vara vägledande i praktiken. Det är utifrån dessa som kommunerna ska utforma verksamheten för att kunna erbjuda kommunmedborgarna en bra service i olika avseenden. I vissa fall kan den faktiska verksamheten utföras av privata uppdragsgivare men ansvaret gentemot medborgarna kvarstår hos kommunen.

Genom utarbetande av riktlinjer söker kommuner precisera lagens målformulering vad avser innehåll och nivå så att det blir möjligt att arbeta för att fullgöra den skyldighet som ålagt kommunerna genom socialtjänstlagen.

Kommunernas möjlighet att utforma verksamheterna efter lokala behov var central vid lagens tillkomst. Det är ett uttryck för den förvaltningspolitik som alljämt gäller. Även finanspolitiken har anpassats till den inriktningen. Kommunerna ska alltså utforma verksamheterna så att de säkerställer medborgarnas behov av insats. Insatsens innehåll och nivå måste också bestämmas av kommunen.

Men lagen innehåller i detta avseende inte några bestämmelser om nivå eller innehåll. Förutsättningen är dock att medborgarnas politiskt valda representanter har sådan kunskap att de tillsammans med tjänstemännen kan anpassa dessa till medborgarnas krav utifrån befintliga resurser.

Funktionen att säkerställa behov i de fall den enskilde blir föremål för gränsdragningssvårigheter mellan olika huvudmäns ansvar måste finnas och motiverar bestämmelser om det yttersta ansvaret. Att en sådan bestämmelse formuleras som en rättighet för den enskilde är dock inte självklart.

Varför finns då rättighetsbestämmelsen och vad motiverar att den ska bibehållas? Kopplingen till överklagningsmöjligheten och de skäl som anförts i föregående avsnitt är en del av förklaringen och motiveringen för rättighetsbestämmelsens existens i socialtjänsten. Men den besvarar inte frågan om bestämmelsens innehåll och nivå.

Socialtjänstens verksamhetsområdets omfattar stora och viktiga uppgifter för medborgarnas välfärd. Utgångspunkten är att tillgodose individuella behov. Även om de kan vara desamma för många är de alltid beroende av omständigheterna i varje enskilt fall och insatsen måste anpassas till det. Att i lagtext definiera vissa insatser framför andra låter sig inte göras utan stora svårigheter. En precisering skulle också kunna motverka behovet av en individuell anpassning genom att vissa insatser framstår som mer väsentliga än andra. Det skulle också motverka syftet med de målstyrande bestämmelserna för verksamheterna som det definierats ovan.

De ursprungliga motiven för att rättighetsbestämmelsen inte ska ange vilket innehåll eller vilka insatser som kan komma i fråga anser utredningen består. Det måste vara en fråga som prövas i varje särskilt fall. Vilket begrepp ska då anses sammanfatta vad den enskildes rätt ska avse om preciserade insatser inte kan användas. Sedan den 1 januari 1998 har rätten till annat bistånd preciserats vad gäller hjälp i hemmet och särskilda boendeformer.

Utredningens utgångspunkt är dock att alla personer ska ha rätt till insats efter behov. Alltså ska inte någon grupps behov vara starkare skyddat än andras. Det innebär att den nuvarande preciseringen upphör och att rätten till bistånd kommer att gälla insatser som avser den enskildes livsföring. Innehållet i insatserna kommer därmed inte att preciseras. Begreppet "behov för sin livsföring" sammanfattar en lång rad olika behov av stöd och hjälp, service, behandling, vård och omsorg. Behoven kan tillgodoses med många olika insatser, som varierar utifrån såväl individuella förhållanden som tillgängliga resurser. Möjliga insatser påverkas också genom metodutveckling och över tid.

När det gäller att bestämma nivån för biståndet har det kopplats till begreppet skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats som kan komma ifråga. Att tydligt särskilja nivå från innehåll är omöjligt utan att den skäliga levnadsnivån blir ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte.

Förutom kravet på anpassning till enskildas behov och den nivå som kan komma ifråga måste en bestämmelse av detta slag kunna användas oberoende av de samhällsförändringar som sker. Förändringar sker ständigt på andra områden och särskilt förändringar i socialförsäkrings-system och inom hälso- och sjukvården har konsekvenser för hur socialtjänstverksamheterna ska utformas. Även ändrade förutsättningar i själva arbetsformerna till följd av metodutveckling kräver en generell utformning. Därtill kommer att över tiden ändrade ekonomiska förutsättningar ställer krav på en flexibel användning. En mer preciserad lagstiftning kan därmed antas innebära att tillämpningen över tiden skulle försvåras.

Mot bakgrund av detta anser utredningen att det är viktigt att markera socialtjänstlagens grundläggande syfte att garantera att medborgarna får sina behov av social hjälp tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför minst vara sådana att detta uppfylls. I detta hänseende blir begreppet skälig levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Många gånger har begreppet emellertid vållat problem eftersom det givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Socialtjänstlagen ska sammanväga olika intressen vilket innebär att ekonomiska intressen företrädda av kommunen och den enskildes intresse av en särskild insats måste vägas mot varandra. Detta utesluter inte att ett billigare alternativ kan tillgodose den enskildes behov om denna garanterar den enskildes livsföring.

I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet ska utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå. Oftast innebär det

att det råder samstämmighet mellan den enskilde och tjänstemannen om en lämplig insats men i de fall det inte är möjligt har kommunen tolkningsföreträde gentemot den enskilde genom sitt myndighetsansvar. Tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå måste då ske mot bakgrund av rättighetsbestämmelsernas grundläggande syfte dvs. en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden.

Sammanfattningsvis anser utredningen att förhållandet mellan enskildas krav på social service i olika former och vad som kan erbjudas dem i större utsträckning kan förtydligas. Riktlinjer, checksystem och tjänstegarantier för olika insatser är ett uttryck för detta. Om dessa utformas utifrån den enskildes perspektiv på vad som kan förväntas, men även vad som inte är möjligt att erhålla, kan medborgarnas krav anpassas till de lokala förutsättningarna. Avvägningen är svår men sannolikt nödvändig för att upprätthålla enskildas förtroende för den socialtjänst som är en självklar förutsättning i en modern välfärdsstat.

Men konflikter uppstår i all samverkan oavsett hur professionell en tjänsteman är och hur välformulerade riktlinjerna än är och även om de ekonomiska förutsättningarna är goda. Dessa konflikter måste hanteras. Rättighetsbestämmelsen är i detta hänseende enligt utredningens mening en nödvändighet. Risken är annars stor att den enskildes förtroende för socialtjänsten försvagas vilket sannolikt leder till sämre förutsättningar för att bedriva verksamheterna. Detta gäller såväl individuellt arbete som arbete av förebyggande karaktär.

Mot bakgrund av detta anser utredningen att rättighetsbestämmelsen måste vara generell till sin karaktär. Nackdelarna med en allmänt hållen bestämmelse i fråga om såväl innehåll som nivå är väl dokumenterad. En i lag föreskriven individuell rätt till insats för livsföringen i vissa fall får därför, med de nackdelar som det innebär, anses vara det bästa alternativet för närvarande.

10.3 Klagomålshantering och bemötande

Min bedömning: En fungerande klagomålshantering inom socialtjänsten är viktig såväl för kvalitetsutveckling som från rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde.

Bakgrund

Behovet för enskilda att, till en oberoende instans, kunna framföra åsikter gällande bemötande eller synpunkter på hur fattade beslut verkställs har lyfts fram i olika offentliga utredningar under senare tid. Bland annat föreslog utredningen om bemötande av äldre⁸ att de dåvarande förtroendenämnderna skulle ges behörighet att behandla klagomål i vård och omsorg i socialtjänsten, oavsett om klagomålen föranleds av brister inom ett medicinskt eller ett socialt kompetensområde. Lagen om förtroendenämndsverksamhet m.m. har den 1 januari 1999 ersatts av en lag (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m., varvid nämnderna fått ett utvidgat arbetsområde och preciserade uppgifter.

Patientnämnden, ska enligt 1 § lagen om patientnämndsverksamhet m.m., utöver synpunkter och klagomål avseende hälso- och sjukvård som bedrivs av landstingen även omfatta den hälso- och sjukvård som bedrivs enligt nyssnämnda lag av kommunerna samt den allmänna omvårdnad enligt socialtjänstlagen som ges i samband med sådan hälso- och sjukvård.

I utredningen om bemötande av personer med funktionshinder⁹ föreslås en modell för klagomålshantering, som ett förslag av nio för att stärka de funktionshindrades möjligheter att leva ett normalt liv,

Som redovisats i föregående avsnitt förordar Svenska Kommunförbundet att olika former för klagomålshantering utvecklas.

Klagomålshantering bör utvecklas av kommunerna

Ett arbete med att utveckla olika former av klagomålshantering pågår idag i många kommuner. Ofta är det del av arbete med kvalitetsutveckling och har då en direkt koppling till ansvar för verksamhet. Enligt utredningens mening är metodutveckling på det här området viktig för att stärka hänsynstagandet till enskildas synpunkter och behov. Med hänsyn till att klagomålshandlingen är ett ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt komplement till möjligheten att överklaga är det angeläget att det här arbetet får stor bredd i landet.

Det är med hänsyn till rättssäkerhetsspelet viktigt att kommunerna i sitt utvecklingsarbete överväger även oberoende kommunala forum som den enskilde kan vända sig till för att få vägledning om kommunala tjänster samt för att framföra sina erfarenheter av kontakter med socialtjänsten.

⁸ SOU 1997:170

⁹ SOU 1999:21.

När det är fråga om klagomål eller andra synpunkter på hur verksamheter bedrivs är det naturligtvis viktigt att sådana vidarebefordras till de verksamheter som berörs. Vilken åtgärd som vidtagits bör också meddelas den enskilde. I annat fall kommer den enskilde inte att uppfatta att hans åsikter respekteras.

Kommunerna har därför ett ansvar för att klagomål och synpunkter som framförs verkligen kommer de ansvariga för ifrågasatt verksamhet tillhanda. Om det brister i det hänseendet förlorar kommunerna den kunskapskälla som är av väsentlig betydelse för effektiviteten i verksamheten. Tydliga rutiner och en gemensam vilja måste alltså finnas för att tillvarata den kunskap som kan bli en värdefull del i det kommunala kvalitetssäkringsarbetet.

Utredningen anser emellertid att utformningen av klagomålshantering bäst sker efter lokala förutsättningar i kommunerna. Det finns därför ingen anledning till lagreglering av denna.

Bemötande

Frågan om bemötande av äldre och av funktionshindrade har nyligen varit föremål för särskilda utredningar. Naturligtvis är frågan om bemötande inte mindre viktig för andra personer som berörs av socialtjänstens insatser.

Utredningen vill notera att bemötandefrågorna är viktiga att uppmärksamma såväl ur kvalitetssynpunkt som ur rättssäkerhetssynpunkt. Även bemötandefrågor kan med fördel hanteras i kommunerna utifrån lokala förutsättningar. Med hänsyn till detta – och de förslag som lämnats av de nämnda särskilda utredningarna – anser utredningen att det inte finns behov att redovisa förslag på det här området.

10.4 Stöd för anhöriga/närstående

Mitt förslag: Kommunerna får ett lagstadgat ansvar att genom stöd och avlastning underlätta för dem som ger vård och omsorg till närstående.

Utredningen har ett särskilt uppdrag att överväga en tydligare lagreglering av anhörigstödet. Uppdraget baseras på ett tillkännagivande från riksdagen vid behandlingen av propositionen Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113).

10.4.1 Bakgrund

Ny uppgift enligt 5 § SoL

I förändringen av socialtjänstlagen 1998 ingick att en ny bestämmelse om stödet för anhöriga infördes. Genom ett tillägg i 5 § SoL, som reglerar socialtjänstens uppgifter, har socialnämnden nu också följande uppgift:

- – – Socialnämnden bör genom stöd och avlösning underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller äldre eller som har funktionshinder. – – –

Att lagfästa socialtjänstens uppgift att ge stöd för anhöriga aktualiserades av Socialtjänstkommittén i dess huvudbetänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139). Kommittén konstaterade att anhörigas hjälpinsatser för äldre, sjuka och funktionshindrade personer är mycket omfattande. Anhörigomsorgen sker i det tysta och varje anhörigsituation och relation är unik. De allra flesta anhöriga ställer upp av kärlek och omtanke, det är självklart att hjälpa. Den anhörige växer in i rollen i en fortgående process. Anhörigomsorgen varierar med yttre betingelser. Viktiga faktorer är om man är samboende eller ej, ålder, kön, typ av hjälpbehov, var man bor, socialgrupp, osv.

Genom Socialtjänstkommitténs förslag markerades behovet av ett vidgat perspektiv på vård och omsorg. Detta motiverades framför allt med viljan att ge ett erkännande för det arbete som anhöriga utträttar i vården av äldre och funktionshindrade personer. Förslaget syftar till ett integrerat omsorgssystem som bygger på samarbete mellan den offentliga vården och anhörigomsorgen. Den preventiva ansatsen skall vara ledstjärnan för ett utökat anhörigstöd. Den anges också som en motprestation enligt det "sociala kontrakt" som finns mellan staten/samhället och medborgarna. Detta anses viktigt för anhöriga som är medvetna om vilka samhällsinsatser som skulle behövas om de inte ställde upp. Anhöriga måste också kunna känna förtroende för att samhället har hjälp att erbjuda när det behövs.

I 1997 års proposition om ändring i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124) anförs som skäl för bestämmelsen bl.a. följande. Anhöriga svarar för betydande hjälp- och stödinsatser till äldre och personer med funktionshinder. Som exempel på anhöriginsatser nämns allt ifrån socialt stöd, tillsyn och praktisk hjälp med hushållssysslor till omfattande hjälp med personlig omvårdnad och uppgifter av sjukvårdskaraktär. Regeringen anser att det är viktigt att synliggöra behovet av och utveckla stödet till anhörigvårdarna.

Genom att det talas om "närstående" i stället för "anhöriga" omfattas även situationer där exempelvis grannar och vänner träder i anhörigas

ställe. Stödet för anhöriga är en frivillig insats för kommunen, som skall ha stort inflytande över utformningen av stödinsatsen.

I lagtexten anges som målgrupp anhöriga till långvarigt sjuka, äldre eller personer med funktionshinder. Dessutom noteras i förarbeten att det föreligger behov av ett förbättrat anhörigstöd även för föräldrar med barn som har missbruksproblem och anhöriga till personer som lider av en psykisk funktionsnedsättning.

Socialutskottet (1996/97 SoU 18) tillstyrkte bestämmelsen i 5 § SoL och anförde bl.a. att avsikten inte är att öka trycket på anhöriga utan att stödja och underlätta för dem som vårdar närstående. Viktiga förutsättningar för att intentionerna med bestämmelsen skall uppnås är tidiga och förebyggande insatser, förbättrat och utvecklat innehåll i olika stödinsatser och en medveten strategi för att organisera stödet till anhöriga.

Som ett stöd för kommunerna att finna former för att bygga ut anhörigstödet, i enlighet med ändringen av 5 § SoL, fördelade Socialstyrelsen under år 1997 totalt 7,5 miljoner kronor i utvecklings- och stimulansbidrag. De drygt 25 projekt som härigenom fick stöd handlar om projekt med en kunskapsgenererande natur, projekt med en mer innovativ profil, där man prövat nya former för anhörigstöd, projekt med anhörigstöd som en del av utvecklingen av äldreomsorgen, men också om projekt som drivits av frivilligorganisationer¹⁰.

Nationell handlingsplan för äldrepolitiken

I propositionen om en nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) förslags att ett särskilt stimulansbidrag för 1999 och tre år framåt skall avse insatser för anhöriga som kommunerna vill genomföra i samverkan med de anhöriga och med frivilligorganisationer. Bidraget är 100 miljoner kronor per år. Regeringen säger att anhörigstödet bör ha en bred inriktning och omfatta såväl de anhöriga som vårdar närstående som de som har sina närstående i särskilt boende. Det anses angeläget att det finns möjlighet att få både praktiskt och psykologiskt/psykosocialt stöd. En betydelsefull hjälp för många anhöriga är att de kan få avlösning i form av korttidsvård och dagverksamhet av god kvalitet.

Utöver införandet av stimulansbidraget finns i propositionen inga nya förslag rörande anhörigstödet.

I anslutning till den nationella handlingsplanen framlades i riksdagen totalt femton motioner rörande anhörigstödet, med förslag om olika tillkännagivanden om behovet av att stärka anhörigvården, inkl. begäran om konkreta förslag om lagstadgat rätt till bistånd i form av anhörigstöd.

¹⁰ Socialstyrelsen, pressmeddelande nr 18/1999

Socialutskottet (1997/98:SoU 24) tillstyrker införandet av stimulansbidrag för att utveckla anhörigstödet. Det anses att det skapar förutsättningar för ett mer aktivt stöd till anhöriga och stimulerar kommunerna att utveckla samverkan med anhöriga och med frivilligorganisationer.

Utskottet anser, med hänvisning till de nämnda motionerna att en tydligare lagreglering av anhörigstödet bör övervägas. De motioner som utskottet hänvisar till, men utan diskussion om enskilda yrkanden, handlar bl.a. om utbildningsinsatser för anhöriga, utvecklad avlösarservice och utbyggnad av växelvård, samt förbättringar i fråga om ekonomiska bidrag, ersättningar och anställningar. Förslag framförs också om ett förtydligande av kommunernas ansvar och att avlastning skall vara en lagstadgad rättighet.

10.4.2 Den enskilde och samhället

Utvecklingen under 1900-talet har inneburit att samhället har tagit över många uppgifter som tidigare sköts inom familjen. Ett bärande element i svensk socialpolitik har också varit att samhället har ett förstahandsansvar för vård och omsorg till den som behöver det. Inte minst i sjukvård och äldreomsorgen har samhällets resurser byggts ut kraftigt under tiden från 1950-talet och framåt.

I portalparagrafen till socialtjänstlagen (1 § SoL) markeras samhällets roll i förhållande till enskilda. Socialtjänsten har ett ansvar att främja människornas "ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet". Men här anges också en stark tilltro till människans egen förmåga. Utgångspunkter för socialtjänstens roll är dels "människans ansvar för sin och andras sociala situation", dels att socialtjänsten skall "inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser". I socialtjänstpropositionen noteras att "Socialtjänsten får inte ges till uppgift att ta över ansvaret för enskilda människors handlingar och livsföring. Vad socialtjänsten bör och kan göra är att förstärka och komplettera människans egna resurser"¹¹.

Enskildas och anhörigas ansvar är också reglerat i både äktenskapsbalken och i föräldrabalken. Makar skall, var och en efter sin förmåga, bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och personliga behov skall tillgodoses (ÄktB 6:1). Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden. Vårdnadshavaren skall se till att barnets behov blir tillgodosedda. Barnets vård-

¹¹ Prop. 1979/80:1, s. 138.

nadshavare skall även svara för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter, samt skall beakta att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (FB 6:2).

Gränsen mellan enskildas och samhällets ansvar är dock inte självklar eller given för all tid. I många sammanhang har noterats att varje anhörigsituation är unik. Relationerna mellan anhöriga är olika och ger olika förutsättningar för en möjlig relation som vårdare och vårdad. Till det unika hör också att olika människor ser olika på vad som är en privat sfär och vad den kräver när man själv eller en anhörig hamnar i en situation med behov av vård och omsorg.

Stora anhöriginsatser

Anhörigas insatser i vård och omsorg är trots den nämnda utvecklingen under 1900-talet mycket stora. Socialtjänstkommittén refererar i Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139, s. 321 f.) till ett flertal studier som särskilt visar att anhöriga svarar för betydande vårdinsatser för äldre och funktionshindrade. Studier från början av 1990-talet visar att anhöriga stod för i runda tal två tredjedelar av omsorgen till de hemmaboende äldre.

Om samhället tidigare under 1900-talet tagit över enskildas ansvar har 1990-talet inneburit ett visst trendbrott. Intresset för anhörigas insatser i äldreomsorgen har ökat. Detta har en koppling till flera faktorer. Behovet av äldreomsorg har ökat till följd av ett kraftigt ökat antal äldre. Samtidigt har kommunerna och landstingen haft en försvagad ekonomi. En kraftig omstrukturering av vård och omsorg för bl.a. äldre har genomförts, både genom Ädelreformen och till följd av ett ekonomiskt tryck. Antalet sjukhusplatser har minskat kraftigt. Detta är ett resultat både av den medicinska och medicintekniska utvecklingen och av besparingar. Utökningen av antalet platser i särskilda boendeformer har till viss del kompenserat detta. Men utvecklingen har medfört att behovet av omsorg i det ordinära boendet har ökat. I kommunernas äldreomsorg har samtidigt insatserna till de mest hjälpbehövande prioriterats. Möjligheterna för äldre att få hjälp med serviceinsatser (städning, tvätt, matlagning, inköp, etc.) har minskat.

Utvecklingen under 1980- och 90-talet har således inneburit en viss förskjutning mot ett ökat ansvar för anhöriga. Den uteblivna servicen kan i viss utsträckning kompenseras via köp av privata tjänster eller via frivilligorganisationer. Beroende på individuella faktorer och alternativen kan dock ett visst fortsatt ökat tryck på anhöriga förväntas. När antalet

äldre i hög ålder fortsätter att öka kraftigt i början av 2000-talet kan en sådan utveckling väntas fortsätta.

Stöd för anhöriga

Mot bakgrund av den utveckling som här skisseras är det naturligt att kommunerna också får en ökad anledning och större intresse av att överväga formerna för stöd för anhöriga. En kartläggning från Socialstyrelsen 1997 (med ett urval av 80 kommuner och kommundelar) visar att samtliga kommuner erbjuder någon form av stöd för anhöriga i äldreomsorgen. Kommunerna erbjuder flera olika former av stöd, men inriktningen och omfattningen av stödet varierar.

De allra flesta kommuner har platser för avlösning och dagverksamhet. Även bistånd för avlösning i hemmet beviljas. Cirka hälften av kommunerna bedriver särskilda utbildningar och organiserar stödgrupper för anhöriga som vårdar äldre i hemmet. De som har närstående som bor i särskilt boende kan i 40 procent av kommunerna få motsvarande utbildning.

Vidare bedriver 40 procent av kommunerna utvecklingsarbete, som syftar till att utveckla formerna för anhörigstöd. Fem procent av kommunerna i undersökningen har särskilda planer för stödet för anhöriga. I 25 procent av kommunerna ingår stödet för anhöriga i planer som omfattar flera verksamheter¹².

Stöd för anhöriga ges inte bara av socialtjänsten. Både särskilda anhörigorganisationer och andra frivilligorganisationer, t.ex. Röda Korset, pensionärsorganisationer, församlingar och studieförbund, arbetar med t.ex. utbildning och stödgrupper för anhöriga.

Som ett resultat av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) görs för närvarande en satsning på att utveckla stödet för anhöriga i äldreomsorgen. Riksdagen har avsatt 100 miljoner kronor årligen under tre år (1999–2001) för att landets kommuner i samverkan med anhörig- och andra frivilligorganisationer skall utveckla stödet för familjer och andra närstående som vårdar. Målsättningen med medlen är att stödja och underlätta samt på olika sätt bidra till en ökad livskvalitet för familjer och andra närstående till äldre, funktionshindrade eller långvarigt sjuka. Detta skall ske genom ett långsiktigt arbete med att utveckla stödformer för anhörigvårdare i lokalsamhället.

¹² Socialstyrelsen (1998) Äldreuppdraget 98:1.

10.4.3 Förtydligat ansvar att stödja anhöriga

Stöd för anhöriga bör vara en skyldighet för kommunerna

Att anhöriginsatserna är omfattande i vården av sjuka och äldre är omvittnat i många studier. Även för andra målgrupper för socialtjänstens insatser – psykiskt och fysiskt funktionshindrade, missbrukare, barn och ungdomar, etc. – är insatserna från anhöriga/närstående viktiga. De anhöriga är på många sätt basen för all vård och omsorg.

Behovet av ett gott stöd för anhöriga har blivit allt tydligare de senaste åren. Ett sådant stöd är viktigt både ur de anhörigas och samhällets synpunkt. I detta ligger ingen nedvärdering eller kritik av samhällets vård- och omsorgsinsatser. För anhöriga handlar det om att känna stöd och uppskattning, för att orka med de insatser man vill göra för en närstående. Men det är också fråga om att få avlösning i omsorgsuppgifter. För samhället handlar det om se att anhöriginsatser faktiskt kan begränsa och fördröja behovet av insatser från kommunen eller landstinget. Att satsa på stöd för anhöriga blir då också ett bidrag till en effektiv användning av offentliga medel.

Genom den bestämmelse i 5 § SoL som infördes fr.o.m. 1998 ingår stöd för närstående som en uppgift för socialnämnden. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att utvärdera den nya bestämmelsen. Uppdraget skall redovisas till regeringen i juni 1999. Preliminära erfarenheter av den nya bestämmelser tyder på att denna medfört en ökad uppmärksamhet på behovet av att bygga ut anhörigstödet. Fortfarande är det dock ett område med stora utvecklingsbehov, vad gäller såväl kvantitet som kvalitet.

Stöd för anhöriga som är beredda att ta på sig ett ansvar – eller ett delat ansvar – för vård och omsorg bör därför ges hög prioritet. Den nuvarande bestämmelsen i 5 § SoL säger att socialnämnden *bör* genom stöd och avlösning underlätta för dem som vårdar närstående. Denna bestämmelse behöver skärpas. Anhörigstödet är så viktigt att det bör bli en särskilt reglerad skyldighet för socialtjänsten att ge ett sådant stöd. Detta bör ske genom att socialtjänstlagen tillförs en ny paragraf där en sådan skyldighet förtydligas.

I det följande vill utredningen närmare diskutera innebörden av en sådan skyldighet. Men först ska ändå kort beröras frågan om rättigheter och skyldigheter i förhållande till anhörigstödet.

Bör anhörigstöd vara en rättighet?

I diskussion om anhörigstödet har ibland framförts att stöd i form av bl.a. avlösning bör vara en rättighet för närstående som gör vårdinsatser. Enligt utredningens mening lämpar sig dock inte anhörigstödet för rättighetsreglering som en särskild insats inom ramen för socialtjänstlagen. I denna fråga hänvisas till allmänna överväganden i frågan om rättighetslagstiftning i förhållande till skyldighetslagstiftning i kapitel 6 och kapitel 10 (bl.a. avsnitt 10.2.3).

Det kan då finnas anledning notera att stöd för anhöriga kan handla om såväl stöd direkt till en anhörig som indirekt stöd, via övertagande av vård av en vårdtagare. Rätt till avlösning kan enligt utredningens mening prövas redan inom ramen för gällande regler i SoL och de föreslagna nya reglerna i 6 § SoL. Behovet av avlösning kan nämligen prövas med utgångspunkt från vårdtagarens vårdbehov. Om en anhörig som ger vård och omsorg behöver avlösning i detta – och vården således inte kan tillgodoses "på annat sätt" – innebär detta att den enskilde kan ha en rätt till bistånd av socialtjänsten för att få sitt vårdbehov tillgodosett. Detta bistånd, i form av hjälp i hemmet eller en korttidsplats alternativt växelvård i ett särskilt boende, prövas i förhållande till vårdtagarens behov. Men det fungerar praktiken som en avlösning för den anhörige.

I skälen för anhörigstöd som en rättighet har hänvisats till att rätt till avlösning finns som en särskild insats enligt 9 § punkt 5 LSS. Här är dock förutsättningarna annorlunda än i socialtjänstlagen. Rätten till avlösning enligt LSS är knuten till en person som tillhör personkretsen enligt 1 § denna lag. Behovet av avlösning skall således, på samma sätt som den nämnda möjligheten enligt SoL, prövas utifrån en ansökan av en enskild vård/omsorgstagare. Det är inte den anhöriges stödbehov som i första hand är avgörande för rätten till avlösning, utan det faktum att personen som vårdas tillhör personkretsen i LSS och har ett stödbehov som en anhörig inte kan tillgodose.

I fråga om en reglering av rätt till anhörigstöd i socialtjänstlagen skulle frågan om vem rätten till avlösning avser bli mera komplex. Socialtjänstlagen är inte målgruppsrelaterad såsom LSS. Den rätt till bistånd som finns i socialtjänstlagen är knuten till en individs behov av en skälig levnadsnivå. När man talar om stöd för anhöriga talar man däremot om stöd för någon som genom vårdinsatser medverkar till att en närstående får erforderlig vård.

Att göra stöd för anhöriga till en rättighet skulle också aktualisera frågan om vård av anhöriga alltid är det mest önskvärda ur en enskild vårdtagares synpunkt. Utredningen har tidigare haft anledning notera att varje anhörigsituation är unik. För de allra flesta är vården av en anhörig ett uttryck för kärlek och omtanke. Men sådan kärlek och omtanke kan

finnas utan att det blir naturligt att relationen inkluderar eller övergår till att bli en relation som vårdare och vårdtagare.

Varje närståendes vårdinsats måste bygga på att vårdinsatsen är ömsesidigt önskvärd från anhörigvårdare och vårdtagare. Om man gör anhörigstödet till en rättighet skulle man riskera att behöva pröva både den anhöriges behov av anhörigstöd, i form av t.ex. avlastning, och den enskilde vårdtagarens önskemål av en sådan relation till sin närstående. Att bedöma dessa relationer synes så grannlaga att det knappast lämpar sig för reglering i en rättighetslagstiftning.

När utredningen talar om stöd *för* i stället för stöd *till* anhöriga är detta medvetet. Det är ett uttryck för att anhöriga inte rimligen kan få en ovillkorlig rätt till stöd. Anhörigas stöd måste vara villkorat med att en anhörigs vårdinsats är önskvärd också från vårdtagarens synpunkt - att det således finns en ömsesidig i detta.

Ur den enskilde anhöriges synpunkt är det viktigt att betona att genom den nya bestämmelsen blir stöd för anhöriga en skyldighet för kommunen. Det är viktigt att enskilda har möjlighet att få en tydlig information om kommunens beredskap och möjligheter att erbjuda stöd för anhöriga. Det bör vara naturligt att kommunerna genom planer eller riktlinjer bekräftar vilket stöd som kan erbjudas och som den enskilde kan förvänta sig.

Mål för stöd för anhöriga

I förarbetet till den bestämmelse om stöd för närstående som finns i 5 § SoL noterades den preventiva funktionen för anhörigstödet. Det är viktigt att se att det handlar om detta och inte om att lägga ytterligare ansvar på anhöriga.

Målet för anhörigstödet handlar om tre saker. Den första är helt enkelt att visa samhällets uppskattning för den närstående som vill göra en insats för en vårdbehövande. Vi har tidigare noterat att det på många sätt är naturligt att anhöriga hjälper varann. När den anhöriges insatser också innefattar vård och omsorg är det ändå viktigt att samhället markerar sitt stöd för de anhöriga som är beredda göra insatser.

Ett annat mål för anhörigstödet bör vara att medverka till anhörigvårdarens livskvalitet trots ett vårdåtagande. De fysiska, psykiska och sociala kraven utifrån en uppgift som anhörigvårdare beror förstås både på omfattningen av insatsen som omständigheterna kring denna. För en närstående som gör en mera begränsad insats kan denna vara en del av ett gott liv, dvs ge möjlighet att hinna och orka med ett liv vid sidan av uppgiften som anhörigvårdare. En vårdinsats som är mera omfattande och krävande för den närstående kan dock begränsa dennes förutsätt-

ningar för ett eget liv. Värderingar av vad som är livskvalitet är mycket individuella bedömningar. En av anhörigstödets uppgifter måste dock vara att medverka till att den enskilde kan få det stöd som behövs för att känna livskvalité ur ett individuellt perspektiv.

Att förebygga utbrändhet är ytterligare ett mål för anhörigstödet. Vårdansvar för närstående kan i många fall innebära en press och ett tryck på den enskilde som innehåller tydliga risker. Att reducera den stress och belastning som kan ligga i den uppgift som en anhörigvårdare tagit på sig måste därför vara viktigt. Här kan det vara fråga om att genom utbildning, handledning, råd och stöd ge den närstående kunskap och insikt om risker och gränser.

I anhörigstödet bör behovet att stödja närståendes goda relationer, trots att den ene är beroende av den andres hjälp, uppmärksammas. Det kan handla om att stödja och uppmuntra en fortsatt möjlighet till gemensamma upplevelser, t.ex. i form av att få möjlighet att åka bort tillsammans.

Det är också viktigt att notera att skyldigheten för kommunerna att ge stöd för anhöriga inte får bli eller upplevas som krav på anhöriga. Det får heller inte innebära ett krav på personer med behov av vård och omsorg att ta emot vård av anhörig eller närstående. Utredningen vill igen betona vikten av ömsesidighet i relationen vårdtagare och närstående.

Målgrupper för anhörigstödet

Vilka är anhöriga/närstående?

I den nämnda bestämmelsen i 5 § SoL talas om stöd för närstående. I förarbetet till införandet av denna bestämmelsen redovisar Socialtjänstkommittén motivet för att man använder begreppet närstående i sammanhanget. Med anhörig avses person i familje- eller släktkretsen. Men ibland inträder grannar och vänner i anhörigas ställe. Begreppet närstående står för denna vidare definition av anhörig. Närstående är för övrigt ett begrepp som användes redan i regeringens proposition "Äldreomsorgen inför 90-talet" (prop. 1987/88:176).

Närstående är således såväl make/maka, barn, syskon och andra släktingar, som grannar och vänner.

Inte bara långvarigt sjuka, äldre och funktionshindrade

Bestämmelsen i 5 § SoL talar om närstående till långvarigt sjuka, äldre och funktionshindrade. Det är också i förhållande till dessa målgrupper som diskussionen om anhörigstöd varit mest intensiv.

Vad gäller de psykiskt funktionshindrade har Socialstyrelsen i sin uppföljning av psykiatrireformen haft anledning att uppmärksamma vad det sociala nätverket, i form av familjen och vänner betyder. I Socialstyrelsens årsrapport 1998 anknyts till bakgrunden till psykiatrireformen:

Psykiatriutredningen belyste också anhörigas roll som informella vårdgivare, deras merbelastning och vikten av samverkan med familjerna i hela rehabiliteringsprocessen. Anhöriga har fått ta ett allt större ansvar för omvårdnaden, vilket ställer särskilda krav på förmågan att hantera de situationer som uppstår. Anhöriga riskerar själva psykiska problem till följd av situationen. I relation till den psykiatriska vården beskrev psykiatriutredningen vidare anhörigas känsla av utanförskap och upplevelser av att betraktas mer som en belastning än en resurs. Barn till psykiskt sjuka föräldrar beskrevs som en ofta förbisedd grupp. En positiv utveckling noterades inom många psykiatriska verksamheter. Det gällde bl a förhållningssätt gentemot anhöriga och inrättande av särskilda utbildningar för att hjälpa dem att hantera påfrestningar i familjesituationer.¹³

Anhöriga till psykiskt funktionshindrade är således uppenbart en viktig målgrupp för stöd för närstående.

En annan målgrupp är närstående till missbrukare. Här noterade Socialtjänstkommittén t.ex. följande.

Det personliga stödet till missbrukares anhöriga är enligt vår mening en angelägen uppgift för socialtjänsten. Genom tidiga stödinsatser för barn och andra anhöriga till missbrukare kan framtida skador, bl.a. i form av eget missbruk eller ohälsa bland de anhöriga, förebyggas. Både internationella och svenska studier har visat att barn som växer upp med missbrukande föräldrar oftare än andra får beteendestörningar, skolproblem, anpassnings- och missbruksproblem. Därför vill vi särskilt peka på betydelsen av att missbrukare barn tidigt uppmärksammas och ges stöd.

Ifråga om stödet till missbrukares barn bör särskilt uppmärksammas det stora ansvar som barn till missbrukare kan riskera ta på sig. Detta är dock ett annat problem. Barn skall aldrig behöva ha ett ansvar för vuxnas vård och stöd. Det är förvisso en viktig uppgift för socialtjänsten att medverka till att unga kan få slippa en orimlig "vuxen"-roll och att helt enkelt få vara barn. Men det är då fråga om stöd på helt andra förutsättningar än stödet för anhöriga.

¹³ Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:4, s. 92.

Funktionshindrade och andra barn och ungdomar med behov av särskilt stöd är också målgrupper för socialtjänstens insatser där anhöriginsatser ofta är viktiga. Här kan stödet till anhöriga handla om att medverka till förutsättningar för en normal föräldra/barnrelation i vuxen ålder. Det är i detta sammanhang viktigt att socialtjänsten uppmärksammar att alla funktionshindrade inte tillhör personkretsen för LSS och därför inte kan få de särskilda insatser till avlastning m.m. som kan erhållas enligt LSS.

En målgrupp för stödinsatser är anhöriga/närstående till personer som bor på någon form av institution eller särskilt boende. Känslor av dåligt samvete för att en närstående inte kan bo hemma eller otillräcklighet i möjligheter till besök kan innebära påfrestningar. Här kan finnas anledning att uppmärksamma behov av personligt stöd och möjlighet till dialog med andra i en likartad situation.

Att vara anhörig har olika innebörd i olika kulturer. Frågan om anhörigstöd har därför olika betydelse för människor med t.ex. olika etnisk bakgrund. Kunskapen ur ett etniskt och kulturellt perspektiv om närstående som vårdar och äldre som vårdas är begränsad. Detta är ett angeläget område för kommunerna att ta hänsyn till i samband med planering av olika insatser för anhörigstöd.

Inte minst inom vård och omsorg till sjuka och äldre innebär invanda könsmönster att det vårdansvar som närstående tar på sig ofta handlar om insatser från kvinnor. Detta har bl.a. uppmärksammats av Lennarth Johansson i en skrift i Socialdepartementets välfärdsprojekt.

I vårt samhälle, i vår kultur torde kvinnor – hustrur, döttrar, svär-döttrar – i högre utsträckning än män bära på starka, egna och utifrån kommande, krav att ställa upp när någon i den närmaste släktkretsen behöver omvårdnad och hjälp. Det är heller inte ovanligt att finna kvinnliga anhöriga, som trots att de svarar för fantastiska hjälpsatser, ändå upplever att de inte gör tillräckligt, att de inte lever upp till alla krav som ställs. – – –

I många politiska församlingar dominerar män. Det torde inte vara särskilt långsökt att tänka sig att de inte har samma levande föreställningar – som kvinnor – om vad det innebär att som anhörig ansvara för vård och omsorg. De politiska beslut som fattas – om hur t ex tillgängliga resurser skall prioriteras – har ofta de egna erfarenheterna som grund.

När det gäller skillnader mellan könen kan också tillfogas: ett anhörigstöd kanske av män uppfattas som mindre konkret och handfast än en medverkan till att t ex bygga ett nytt äldreboende.¹⁴

Det är viktigt att kommunerna i sitt arbete med planer och riktlinjer och i dialog med anhörigorganisationer uppmärksammar att närståendevård

¹⁴ Socialdepartementet (1997) Äldrepolitik i förändring, s. 66.

inte utvecklas till ett orimligt utnyttjande av kvinnor utifrån ett invariant könsperspektiv.

Utredningens förslag rörande anhörigstödet innebär att detta inte skall förbehållas de målgrupper som nämns i den gällande bestämmelsen i 5 § SoL. Med hänvisning till vad som ovan redovisats bör stöd för anhöriga avse närstående till alla olika målgrupper för socialtjänstens insatser inom området vård och omsorg.

Former för stöd

Individuell inriktade insatser

Stöd för anhöriga/närstående kan ges i många olika former. När Socialtjänstkommittén i sitt huvudbetänkande diskuterar olika exempel handlar det i första hand om anhöriga till långvarigt sjuka, äldre och funktionshindrade. Följande stödformer nämndes av kommittén:

- avlösning – växelvård, dagvård, hjälp i hemmet
- personligt stöd – personlig kontakt med omsorgen, information, kontaktperson, anhöriggrupper
- ekonomisk ersättning – vårdbidrag, handikappersättning, närståendenpenning, anställning som anhörigvårdare/uppdragstagare eller kontaktbidrag.

I det utvecklingsarbete som nu pågår, bl.a. stimulerat av statliga projektmedel, prövas dessa och andra verksamhets- och stödformer. De individuellt inriktade insatserna handlar såväl om stöd till vårdtagaren som stöd direkt till den närstående. Så är t.ex. växelvård och dagvård ett stöd som riktas till vårdtagaren, men som har en effekt som avlösning för den anhörige.

Om målgrupperna för anhörigstöd vidgas till anhöriga till andra som är behov av vård och omsorg – t.ex. psykiskt funktionshindrade och missbrukare – är det naturligt att stödformerna blir delvis andra. Av de nämnda är det kanske i första hand olika former av personligt stöd som är angeläget.

Grunden för det individuella stödet för anhöriga är behovet av flexibilitet och anpassning till att olika närstående har olika behov. Att se den enskilde anhöriges behov av stöd och att se detta också i relation till den enskilde vårdtagaren behov är viktigt. Här kan det vara fråga om att redan i samband med en biståndsbedömning inbegripa en form av behovsbedömning i förhållande till en anhörig/närstående. Det kan också finnas anledning att bedöma hur de resurser en anhörig har i förhållande till de vårdbehov som vårdtagaren har.

Krav på ekonomisk ersättning kan vara ett sätt att markera att anhörigvårdaren känner gränser för vad som är en möjlig insats. Ur socialtjänstens synpunkt gäller det att vara uppmärksam på och lyhörd för vilket det individuella stödbehovet är. Det handlar inte om att ifrågasätta den enskildes bild av sitt stödbehov, utan om att föra en dialog med den anhörige och vårdtagaren, samt överväga och peka på alternativa möjligheter.

Allmänt inriktade insatser

Stöd för anhöriga handlar dock inte bara om individuellt inriktade insatser. Det är också viktigt att socialtjänsten utvecklar möjligheter och former för mera allmänt inriktade insatser. Här kan det handla om informationsinsatser och utbildning. Att underlätta bildandet av stödgrupper där anhöriga kan få träffas för att tala om och dela upplevelser och erfarenheter med andra kan vara sätt att stödja anhöriga. Många mera allmänt inriktade insatser bör kunna utvecklas i samverkan med frivilligorganisationer. Sådan samverkan kan ske med särskilda anhörigorganisationer eller med t.ex. pensionärsorganisationer, Röda Korset och organisationer med kamratstödande verksamhet för missbrukare.

En del av allmänt inriktade insatser kan vara att särskilt uppmärksamma olika målgruppers olika behov och att rikta särskilda insatser till t.ex. anhöriga/närstående till missbrukare eller psykiskt funktionshindrade.

Metodutveckling

Det finns ett stort utrymme för metodutveckling i arbetet med stöd för anhöriga. Utredningen har tidigare noterat att riksdagen har anvisat 100 miljoner kronor per år i tre år till utveckling av anhörigstödet. Här pågår nu planering av olika insatser i kommunerna och fördelning av medel till olika utvecklingsprojekt. I förutsättningarna för denna satsning ingår att kommunerna förväntas samarbeta med anhörigorganisationer och andra frivilliga organisationer. Denna satsning bör ha goda förutsättningar att ge resultat som i sin tur stimulerar till en fortsatt metodutveckling.

Stöd för anhöriga kan lämnas i många olika former. Kommunernas skyldighet att ge stöd för anhöriga bör inte vara vare sig inriktade på eller begränsade till vissa insatser. Stöd för anhöriga är ofta verksamheter som i sin mera systematiska form är relativt nya inom socialtjänsten. Det är därför ett område som skulle riskeras hämmas i sin utveckling av detaljerade anvisningar eller regler som ställer preciserade

krav på kommunerna. Här bör i stället kreativitet, dialog med anhöriga och deras företrädare, samt en kontinuerlig utvärdering av insatser bidra till metodutveckling.

Det bör noteras att även stödet till anhöriga omfattas av kraven på god kvalitet enligt bestämmelsen i 7 § SoL.

Anhörigvård och professionell vård och omsorg

Stöd för anhöriga uppfattas ofta som anhörigvård som alternativ till en professionell vård. I dessa fall blir socialtjänstens roll som stödgivare till den anhöriga tydlig.

Inte sällan är dock anhörigvård ett komplement till den professionella vården och omsorgen. Utöver frågan om det direkta stödet till den anhörige uppkommer då också behovet av att koordinera den anhöriges och den professionella vårdgivarens insatser. Här handlar det om informationsutbyte och praktiska överenskommelser om arbetsfördelning. I viss omvårdnad uppkommer också frågan om anvisning från professionella om hur vårdtagaren skall kunna få en så bra hjälp som möjligt, hur omvårdnad skall kunna ges på ett tryggt och säkert sätt, hur hjälpmedel skall användas, etc. Här finns också frågor om arbetsmiljö och anhörigvårdarens säkerhet.

Till frågan om gränsen mellan anhörigvård och professionell vård hör också vikten av att man från socialtjänstens och den professionella vårdens sida är uppmärksam på att det finns gränser för en möjlig anhörigvård. Att trappa ner eller avsluta en lång vårdinsats kan både vara en lättnad och ett beslut med stor vanda för en enskild anhörig. Här fordras lyhördhet att både underlätta beslut, ha beredskap att faktiskt överta vårdansvar och att ge stöd i efterhand till den som avslutat en anhörigvårdande insats.

Stimulansmedel

Som nämnts ingår ett särskilt stimulansbidrag för att utveckla anhörigstöd i den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken. Med den hittillsvarande bestämmelsen i 5 § SoL har dessa stimulansmedel haft en särskild inriktning på närstående som vårdar långtidssjuka, äldre och funktionshindrade.

Utredningens förslag innebär att målgruppen för anhörigstödet skall vara anhöriga/närstående till alla olika målgrupper för insatser enligt socialtjänstlagen. För att detta skall få effekt kan det finnas anledning

överväga möjligheten att även rikta särskilda stimulansmedel för att utveckla anhörigstödet till de nya målgrupper som detta innebär.

10.4.4 Ekonomisk ersättning till anhöriga

Ofta aktualiseras frågan om stöd för anhöriga såsom en fråga om ekonomisk ersättning för vårdinsatser. Socialtjänstkommittén redogör för sin del för flera olika former för och möjligheter till ekonomiskt stöd.

- I befintligt bidragssystem från Försäkringskassan finns flera olika bidrag som har koppling till vård av närstående: vårdbidrag, handikappersättning och närstående penning.
- Kontantbidrag utgår också från kommuner i form av hemvårdsbidrag, som utbetalas till vårdtagaren.
- Kommuner fungerar också som arbetsgivare till anhöriga. Detta sker dels genom s.k. projektanställningar då någon anställs på heltid eller deltid för anhörigvård, dels genom att anhörigvårdare blir uppdragstagare och erhåller en viss ersättning med hänsyn till ett bedömt vårdbehov.

Frågan om ekonomiska bidrag eller anställningar för anhörigvård är fråga om stöd för anhöriga som enligt utredningens mening inte bör regleras i socialtjänstlagen. Här finns också komplicerade frågor rörande skatteregler och arbetsrättsliga frågor som inte har varit möjliga eller rimliga att överväga inom ramen för utredningens uppdrag. I varje ekonomisk ersättning riskerar också ligga en förväntan om insatser som inte är rimlig i förhållande till en anhörig. Samtidigt speglar flera av de nämnda ersättningarna inte de faktiska insatser som anhöriga gör. Å andra sidan har vissa anhöriga sin försörjning på annat sätt, t.ex. i form av en pension.

Den föreslagna skyldigheten för kommunerna att stödja närstående är enligt utredningens mening ett komplement till de insatser som kommunen är skyldiga att tillhandahålla de som är behov av stöd, vård och omsorg. Det stöd som härvid avses handlar inte om ekonomisk ersättning till anhöriga.

10.5 Det sociala arbetet

Min bedömning: Det är viktigt att främja en metodutveckling i det sociala arbetet, med inriktning på tidiga insatser i form av social rådgivning och personligt stöd. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att fördela särskilda stimulansmedel för att stödja en sådan metodutveckling.

Socialtjänstreformen hade en stark inriktning på att utveckla socialtjänstens service-roll. Ändå har utvecklingen under 1980- och 90-talet inneburit att socialbyråarbetet varit en mycket dominerande del av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Den ekonomiska åtstramningen i kommunerna och det starka trycket på socialbidraget under 1990-talet har snarast förstärkt en sådan roll.

I utredningens uppdrag ingår inte att överväga innehållet i socialtjänstens verksamheter eller regleringen av enskilda verksamheter och former för regleringen av socialtjänstens skydd för barn och unga, etc. Utredningen har dock haft anledning att fundera över möjligheten att stimulera en utveckling av socialtjänstens tidiga insatser i form av social rådgivning och personligt stöd i mindre kontorspräglade former. Detta är dock inte en fråga som fordrar en ändrad lagreglering. Det handlar mera om utveckling av det sociala arbetet.

10.5.1 Socialtjänstens individuella och förebyggande arbete

En servicebetonad socialtjänst

I socialtjänstreformen markerades att socialtjänsten skulle utformas som en servicebetonad samhällstjänst. Socialtjänsten skall vara tjänstvillig, uppmärksam, angelägen att människor kommer och söker hjälp och råd så snart de behöver det och inte för sent. Ingen skulle behöva dra sig för att vända sig till socialtjänsten. Krav på motprestationer skall bygga på allmänna riktlinjer, som samtidigt kan anpassas till vad som är möjligt och rimligt för den enskilde. Den sökande skulle behandlas som en jämställd med eget ansvar och med rätt att kräva respekt för sina åsikter och synpunkter.

Sociala tjänster blev ett begrepp. De skulle vara lätta att nå och kunna tillhandahållas efter klart angivna riktlinjer och under medverkan av den som berörs. Begreppet socialvård byttes ut mot socialtjänst.

Arbetet i socialtjänsten skulle så långt möjligt präglas av ett konsultativt arbetssätt, som syftade till att frigöra den enskildes egna resurser. Genom ett sådant arbetssätt skulle risker att utsätta den enskilde klienten för kränkande situationer kunna minimeras. Dessa bärande principer gäller alltså.

Frivillighet och delaktighet är huvudprinciper för socialtjänsten. Men all social kontroll och skyddsbehov för vissa grupper lämnades inte utanför socialtjänsten. Skyddsbehovet för barn och unga finns dels genom en allmän skyldighet för socialnämnden att svara för skydd och stöd för barn och ungdom som far illa, dels genom de särskilda reglerna om utredning mm. Den möjlighet till tvångsomhändertaganden som kvarstår placerades dock i särskild lagstiftning, i LVU och LVM.

Socialtjänsten har alltså den dubbla rollen att både svara för skyddsbehovet för utsatta barn/ungdomar och missbrukare och att vara en servicebetonad samhällstjänst.

Kontorstraditionen är stark

Förvisso innebar socialtjänstreformen både en lagmässig bekräftelse på en påbörjad utveckling och ett stöd för förändring vad gäller människosyn och inriktning av samhällets socialtjänst. Portalparagrafens uttalanden om respekt för den enskildes självbestämmande och integritet är en viktig ledstjärna för hela socialtjänstens arbete.

Men när Socialstyrelsen avslutade Socialbyråprojektet 1991 noterades under rubriken "En hindrande kontorstradition" bl.a. följande:

Den administrativa traditionen som socialbyrån ärvt från fattigvårdens dagar, blanketterna, rutiner och kontorslokalerna styr innehållet i mötet med klienterna, markerar socialtjänstemännens makt och revir och försvårar möjligheterna till ett öppet förtroendefullt samarbete. Den som hävdar de okonventionella utvägarna inom denna regelorienterade organisation stöter ofta på motstånd.¹⁵

Rapporten diskuterar också om "avståndets praktik" som en överlevnadsstrategi för socialarbetarna. För klienter innebär det att bemötandet karakteriseras av formell distans. Tjänstemännen upprättar en åtgärdsrelation, en relation där man utgår från relativt ytliga uppgifter om och från klienter och därefter föreslår eller beslutar om åtgärd. Men ett sådant förhållningssätt av socialarbetare synes framför allt dikteras av villkoren och stämmer i liten utsträckning med hur socialarbetare skulle vilja arbeta.

¹⁵ SoS-rapport 1990:27, s. 114.

Ruth Wächter skriver i en artikel om socialt arbete som myndighetsutövning. Nästan allt socialbyråerna gör – tvångsåtgärder, materiella insatser (ekonomiskt bistånd) och immateriellt stöd (familjesamtal etc) – har blivit myndighetsutövning. Wächter menar att socialbyråernas dilemma är sammanblandningen av uppgifter som kräver formaliserad handläggning och uppgifter i form av behandling eller social rådgivning som innebär ett faktiskt handlande. Det finns en bundenhet vid ärendehandläggning. Samtidigt finns det inga lagliga hinder mot en organisation som tar hänsyn till skillnaden mellan faktisk handling och myndighetsutövning.¹⁶

Myndighetsperspektivet avspeglar sig också i t.ex. Socialstyrelsens uppföljningar och statistik. Självbestämmande, frivillighet och rätt till bistånd var nyckelbegrepp och honnørsord i socialtjänstreformen. Men i varje fall vad gäller den sociala barnvården kan noteras att anmälan, snarare än ansökan, oftast är ingången till socialtjänsten.

De intervjuer med några av socialtjänstens klienter som utredningen redovisat i intervjuboken På marginalen (SOU 1998:161) bekräftar denna bild av socialtjänsten. Men också i andra sammanhang förekommer inte sällan bilden av att socialtjänsten inte har förtroende hos allmänheten som en samhällsinriktad service. Socialtjänsten tycks härvid inte ha samma legitimitet som hälso- och sjukvården har hos medborgarna. Detta är till en del inte märkligt med tanke på socialtjänstens dubbla roller. Socialtjänstens ansvar vad gäller skydd innebär att den kan upplevas som kontroll. Men enligt utredningens mening måste det inte vara så. Stöd och sociala tjänster som ges i en mindre formella former borde innebära förutsättningar att utveckla det sociala arbetet till ett möte med mindre av formell distans.

Det sociala arbetet

Individ- och familjeomsorgen inriktning på såväl individuellt som allmänt inriktade insatser har en nära koppling till det sociala arbetets historiska rötter. Socialtjänstkommittén redovisar hur dessa handlar om både den samhällsorienterade linjen och den individorienterade linjen, samt pekar på den internationella socialarbetarfederationens, International Federation of Social Workers (IFSW) definition av begreppet socialt arbete (från 1982):

¹⁶ Wächter i artikeln Utredning, s 106 ff, i Denvall och Jacobsson (1998).

Social work is a profession whose purpose is to bring about social changes in society in general and in its individual forms of development.¹⁷

Socialt arbete är annars ett begrepp som används i många sammanhang, men som inte har någon entydig definition. Det finns anledning notera att begreppet socialt arbete också omfattar en akademisk disciplin.

Det kan dessutom förtjäna noteras att i Sverige är det sociala arbetet i stor utsträckning styrt av lagstiftning, vilket inte är fallet i samma utsträckning i de flesta andra länder. Hos oss är socialtjänsten lokalt också en politiskt styrd verksamhet. De professionella socialarbetarna har inget lagreglerat yrkesansvar på det sätt som personalen har inom hälso- och sjukvården. Socialarbetarna arbetar i stor utsträckning på delegation från socialnämnden. Det sociala arbetets mål ses som en i lag reglerad, politiskt styrd, verksamhet. Delvis blir då också vissa medel och metoder reglerade i lagstiftningen eller föremål för prioriteringar genom politiska beslut på lokal nivå.

Även om begreppet socialt arbete inte är entydigt vill utredningen, i den fortsatta diskussion om vissa utvecklingsbehov inom individ- och familjeomsorgen, tala om utveckling av det sociala arbetet.

10.5.2 Alternativa former av socialt arbete

I socialtjänstlagen finns också ett par former av socialt arbete som lagreglerats vid sidan av traditionell myndighetsutövning. Det gäller familjerådgivning och samarbetsamtal. Båda är ett resultat av metodutveckling i socialt arbete.

Familjerådgivning

Med familjerådgivning avses en verksamhet som består i samtal i syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. Kommunen skall enligt 12 a § SoL sörja för att familjerådgivning, genom kommunens försorg eller annars genom lämplig rådgivare, kan erbjudas dem som begär det.

Familjerådgivningen skall vara en självständig verksamhetsgren med högt sekretesskydd för de uppgifter som lämnas i samband med rådgivningen.

Familjerådgivningen är en efterfrågad verksamhet, som åtnjuter stort förtroende bland enskilda.

¹⁷ Citatet är hämtat från SOU 1995:58, s. 43.

Samarbetssamtal

Fram till 80-talet var vårdnads- och umgängesärenden inte sällan mycket traumatiska ärenden inom socialtjänsten. Ärendena innebar yttranden till tingsrätten i mål om vem som skall bli vårdnadshavare vid en separation och umgänge mellan barn och föräldrar.

Under 1970-talet introducerades samarbetssamtal som metod att lösa vårdnads- och umgängesärenden. I stället för att socialnämnden bedömer föräldrars lämplighet ges föräldrar helt enkelt stöd till att själva ta ansvar och lösa sin konflikt.

Till en början sågs metoden samarbetssamtal med misstroende bland dem som på formella grunder granskade och bedömde metoden såsom en del i socialnämndens myndighetsutövning. Det visade sig dock möjligt att med användande av samarbetssamtal lösa många vårdnads- och umgängeskonflikter mellan makar utan domstolsbehandling. Samarbetssamtal är sedan 1990 en särskilt reglerad del av socialtjänsten (12 a § SoL). Bestämmelsen utvidgades den 1 oktober 1998.

Socialtjänstkommitténs förslag om personligt stöd m.m.

Socialtjänstkommittén redovisade i sitt huvudbetänkande Nya socialtjänstlag (SOU 1994:139) ett par förslag som avsåg att främja en utveckling av socialt arbete vid sidan av myndighetsutövning. Kommittén föreslog att socialtjänstens skyldighet att tillhandahålla personligt stöd skulle förtydligas. Förslaget rörande personligt stöd innebär att man inte ytterligare preciserar i vilka former eller för vilket ändamål sådant stöd skall lämnas. Kommittén anser att det bör lämnas åt varje kommun att "själv bedöma vilken organisation som är mest ändamålsenlig för rådgivningsverksamheter som inte innehåller inslag av myndighetsutövning" (s. 425).

Socialtjänstkommittén föreslog vidare att i socialtjänstlagen skulle införas en ny bestämmelse med innebörden att socialtjänsten "skall i sitt arbete särskilt beakta behovet av tidiga insatser". I sina allmänna motiveringar för förslaget anför kommittén bl.a.:

Enligt vår mening kan de tidiga insatserna närmast hänföras till sekundärpreventionen, dvs. sådana insatser som riktar sig till barn, ungdomar och vuxna i riskmiljöer eller risksituationer i syfte att förhindra eller begränsa en ogynnsam utveckling. Hit hör rådgivningsverksamhet som riktar sig till olika grupper, t.ex. ungdomsmottagningar, alkoholrådgivning och budgetrådgivning. Hit hör också personligt stöd som ges till enskilda i form av kontaktperson eller kontaktfamilj eller som gruppverksamhet t.ex. för att ge anhöriga till missbrukare eller de som vårdar en närstående psykologiskt stöd. Andra exempel på tidiga insatser är uppsökande verksamhet samt

fältarbete bland tonåringar, kamratstödande insatser i skolan samt socialtjänstens samarbete med mödra- och barnhälsovården. – – – Inom missbrukarvården har betydelsen av att tidigt upptäcka och tidigt erbjuda insatser för att förebygga och motverka ett mer omfattande behov av vård länge varit väl känt.¹⁸

10.5.3 Socialt arbete med tidiga insatser

Att hitta förenklade former för social rådgivning och personligt stöd bör vara viktigt för den enskilde. Det handlar om göra den enskildes möte med socialtjänsten så förtroendeskapande som möjligt. Den enskilde bör kunna känna att han/hon vågar lägga fram sitt problem och stödbehov utan att behöva uppleva sig ifrågasatt utifrån ett socialt kontrollperspektiv. Den enskilde skall kunna förvänta stöd och inte behöva vara rädd för att förlora kontroll eller "makt" över den fråga eller det problem han vänt sig till socialtjänsten om.

Det här är en utveckling som pågår i många kommuner, vilket tidigare redovisats i avsnitt 2.4. Dessa exempel visar också att när socialtjänsten söker nya metoder för att lämna råd och stöd är det också möjligt att relativt snabbt vinna människors förtroende. Detta handlar mycket om bemötande och om tydlighet i en mera erbjudande roll. Men det kan också vara fråga om att socialtjänsten vågar flytta ut ur den traditionella kontorsmiljön och vara mera uppsökande. Samverkan med BVC, MVC, öppna förskolor m.fl. i familjecentraler är här intressanta exempel.

Bredden på stöd/tjänster som erbjuds i denna form bör kunna variera från kommun till kommun. Det bör vara naturligt att varje kommun gör sin analys av de sociala problemen, formar sin strategi och överväger sina resursbehov.

Rådgivning och stöd i olika former

En naturlig bas för insatser i denna form bör vara rådgivning och stöd i olika former. Det kan vara råd och stöd som följer vid ett första möte med socialtjänsten, men också särskilda enheter för alkoholrådgivning, föräldrarådgivning och kuratorsfunktioner liksom för samverkan i familjecentraler etc. Också kompletterande stödinsatser i form av kontaktperson/familj och personligt ombud borde vara naturligt att erbjuda i denna form.

¹⁸ SOU 1994:139, s. 360.

För en missbrukare borde det t.ex. vara naturligt att kunna vända sig till socialtjänsten för att få information om olika behandlingsmetoder och deras resultat, samt i dialog med professionella socialarbetare få samråda om behandlingsmöjligheter för sin egen del. Föräldrar i en personlig krissituation och som känner att de behöver stöd i sina barns fostran och utveckling bör känna förtroende för möjligheter till professionellt stöd hos socialtjänsten.

Men det borde också kunna vara möjligt att erbjuda vissa öppenvårdsinsatser i mera generella program – såsom dagverksamheter för missbrukare, psykiskt störda, hemma-hos-insatser och familje- och miljöterapi.

Det är också viktigt att det sociala arbetet inte enbart blir en fråga om individuellt inriktade insatser. I en kommuns egen analys av problem bör ingå att ingå att identifiera problem på allmän och strukturell nivå. Grupporienterade och allmänt inriktade insatser är en viktig del av socialt arbete.

Politisk styrning och professionellt arbete

Socialtjänstlagen innebär att socialtjänstens verksamhet styrs och leds, vad gäller mål, inriktning och kvalitet, av en politisk vald nämnd. Personalen arbetar på uppdrag och delegation, i enlighet med riktlinjer, prioriteringar och resursanvisning från denna nämnd. Detta är ett uttryck för det demokratiska folkstyret.

Samtidigt krävs att de professionella insatser som ges skall vara av god kvalitet, i enlighet med den bestämmelse som 1998 infördes i 7 a § SoL. Personalen i socialtjänsten skall ha lämplig utbildning och kompetens. Tjänsteansvaret vid myndighetsutövning innebär att den enskilde tjänstemannen personligen kan ställas till ansvar för fel eller oaktsamhet. Socialtjänsten är politiskt styrd, men politikeransvaret och tjänstemannaansvaret går till viss del i varandra.

Beslut om riktlinjer, prioriteringar och resursanvisning är uppenbart beslut som till sin karaktär är politiska. När det gäller metoder i socialt arbete i form av rådgivning och stöd till enskilda finns behov av att utrymme lämnas för en utveckling av mer professionella metoder. Det pågår en stark utveckling av den akademiska disciplinen socialt arbete. I samarbete med universitet och högskolor utvecklas också regionala och lokala FoU-organisationer, som ger bra utrymme för samverkan mellan fältverksamhet och forskning. Intresset för uppföljning, utvärdering och kvalitetsutveckling av arbetet är starkt i många kommuner. Läget bör också anses gynnsamt för ett nära samspel mellan forskning och praktik vad gäller utveckling av det sociala arbetet.

Det är angeläget att det kan skapas ett utrymme för att ta tillvara resultat av forskning och utvärdering rörande socialt arbete. Val av metoder i de sociala metoder bör därför bli ett område med större utrymme för professionens avgöranden i dialog med berörda klienter. I en önskvärd utveckling av det sociala arbetet ingår därför att klienten och socialarbetaren kan mötas i en förtroendefull relation, som inte styrs av på förhand givna detalj- eller procedurregler. Den enskilde bör kunna ha möjlighet att få råd och stöd baserat på sin egen problemsituation och den professionella kompetens som socialarbetaren kan erbjuda. I arbetet med rådgivning och personligt stöd bör det professionella ansvaret också kunna bli tydligare och mer åtskild från det politiska ansvaret.

Även om utredningen förordar ett större utrymme för ett professionellt socialt arbete bör betonas att ansvaret för att socialtjänsten har en god kvalitet, liksom för riktlinjer, prioritering och resursanvändning fortfarande måste vara politiskt.

Uppmärksamhet på vad barns skydd och rättssäkerheten kräver

Kravet på kompetens är också viktigt för att socialarbetaren skall ha tillräcklig erfarenhet för att med säkerhet hantera frågan om gränsen mellan å ena sidan en mera rådgivande och stödjande roll och å andra sidan de krav som socialtjänstens myndighetsutövande roll kan kräva.

Det gäller att kunna vara tydlig i de krav som särskilt skyddet av barn kräver. Men det kan också gälla att vara lyhörd för när den enskildes rättssäkerhet fordrar att han t.ex. får ett önskemål om stöd prövat enligt de regler som rätten till bistånd anger. Att utveckla råd och stöd i nya former får inte innebära en försvagning av den enskildes rättssäkerhet.

Dokumentation

I verksamhet som omfattar råd och stöd enligt SoL ställs inte krav på dokumentation såsom i handläggning av ärenden om bistånd och i annan myndighetsutövning. Även om verksamhet med rådgivning och stöd inte innebär utredningar enligt 50 § SoL är det viktigt att sådan verksamhet innehåller den dokumentation som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten och därigenom kan bidra till såväl kvalitets- som metodutveckling.

Utrymme för lokal utveckling

Syftet med att utveckla nya former för stöd och tjänster bör vara att dels utveckla kvalitet och effektivitet i det sociala arbetet, dels också att socialtjänstens insatser kan efterfrågas i ett tidigare skede och i ökad utsträckning på den enskildes initiativ. I dessa nya former är det angeläget att sträva efter en hög grad av tillgänglighet, respekt för den enskilde och dennes uppfattning av sitt problem, samt möjlighet till anonymitet. Frågan om bemötandet, liksom frågan om brukarinflytande, bör ägnas stort intresse.

Det finns inom ramen för socialtjänstlagens regler ett stort utrymme för kommunerna att utveckla nya stöd- och serviceformer. Alternativ bör växa fram i samverkan med andra aktörer, gärna med frivilliga organisationer och med enskildas nätverk och omgivning. Det handlar då inte om att skjuta över socialtjänstens ansvar eller kostnader på andra utan mera om att stimulera alternativa former för socialtjänstens stödinsatser.

Stimulans till utveckling

Utvecklingen bör i första hand styras av lokala förutsättningar och främjas av centrala regler och riktlinjer. Det kan dock finnas anledning överväga om det finns möjlighet för staten att stimulera kommunernas utvecklingsarbete genom särskilda stimulansmedel under t.ex. en tvåårsperiod. Ett stöd till utveckling av arbetet med tidiga insatser och social rådgivning bör ha en inriktning på samtliga landets kommuner. Medlen bör dock fördelas av Socialstyrelsen mot bakgrund av tydliga projektplaner etc. från resp. kommun.

Utredningen vill också notera att metodutveckling inom individ- och familjeomsorgen är ett område där behovet av forskning och utveckling, gärna i samverkan mellan praktiker och forskare, är angeläget.

10.6 Kommunerna och hemsjukvården

Min bedömning: Det tudelade ansvaret för hemsjukvården är fortfarande ett problem. I närmare hälften av landets kommuner kvarstår parallella organisationer för vård om omsorg till äldre och funktionshindrade. Det är viktigt att kommunerna och landstinget får incitament att gemensamt hantera behoven av förändringar till följd av de ökade kraven på äldreomsorg och den snabba medicinska utvecklingen. Betalningsansvaret för medicinskt färdigbehandlade är

fortfarande ett starkt och viktigt styrmedel för en effektiv resursanvändning. Men den starka omstruktureringen av sjukvården och ekonomiska krav på effektiviseringar i kommuner/landsting har delvis förändrat förutsättningarna för detta.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att se över regleringen av de direkta verksamheterna inom socialtjänsten. Inom ramen för utredningens arbete har dock gjorts vissa iakttagelser rörande äldreomsorgen som det känns angeläget att redovisa.

10.6.1 Enhetligt ansvar för hemsjukvård

Bakgrund

Genom Ädel-reformen fick kommunerna ett samlat ansvar för långvarig service och vård till äldre och funktionshindrade. Kommunerna fick också ansvaret för hemsjukvården, upp till sjuksköterskenivå, i de särskilda boendeformerna. Detta innebär att i särskilda boendeformer – dvs. i sjukhem, ålderdomshem, gruppboenden, servicehus, etc. – ansvarar kommunerna för all vård, omsorg och service under läkarnivå.

Därutöver gavs kommuner och landsting möjlighet att teckna avtal om att ansvarar för hemsjukvård upp till sjuksköterskenivå även i ordinarie boende. Avtalen förutsätter regeringens medgivande. Kommunerna har också ett betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade vid sjukhus (se avsnitt 10.6.2).

Ett viktigt syfte med Ädel-reformen var att samla ansvaret för långvarig service och vård till en huvudman. Trots detta har en stor del av diskussionen om äldreomsorgen under 1990-talet handlat om problem knutna till ansvarsfrågan. Det har handlat om avbrott i vårdkedjor och brister i informationsöverföring mellan huvudmännen. I samband med utveckling av och besparingar i verksamhet har frågor uppkommit om övervältring av kostnader mellan huvudmännen, formellt inom oförändrad ansvarsfördelning. Dessutom medför det delade ansvaret för rehabilitering, hjälpmedel och hemsjukvården fortsatta samordningsproblem.

Socialstyrelsens Ädelutvärdering

I slutrapporten från utvärderingen av Ädel-reformen konstaterar Socialstyrelsen (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1996:2) att Ädel-reformens konstruktion inte innebar någon enhetlig lösning av huvud-

mannskapet för hemsjukvården. Fortfarande kvarstår en tudelad hemsjukvård – och problem med parallella organisationer för vård och omsorg – i närmare hälften av landets kommuner.

Utifrån sina studier av för- och nackdelar med en kommunaliserad hemsjukvård redovisar Socialstyrelsen ett par faktorer som talar för ett samlat ansvar för hemsjukvården:

– – – dels medför det en ökad kontinuitet och en mer utvecklad samverkan i vården av den enskilde vårdtagaren, dels innebär en kommunaliserad hemsjukvård en bättre bas för en integration av sjukvård och socialtjänst."¹⁹

Socialstyrelsen redovisar vidare bl.a.

- problem med att tillgodose de äldres rehabiliteringsbehov i kommuner med delad hemsjukvård,
- att en delad hemsjukvård innebär ytterligare en länk i vårdkedjan för patienter som skrivs ut från akutsjukvården.

Mycket talar, enligt Socialstyrelsens uppfattning, för ett sammanhållet kommunalt ansvar för hemsjukvården ur ett äldreomsorgsperspektiv.

Vid utredningens kommunbesök har behovet av en förändring av ansvaret för hemsjukvården i ordinärt boende varit en återkommande fråga och synpunkt.

Ansvar för hemsjukvården

I Ädel-reformen fick kommunerna, enligt 18 § 1 st HSL, ett ansvar för sjukvårdsinsatser, upp till sjuksköterskenivå i särskilda boendeformer. Landstinget behöll dock ansvaret för sjukvårdsinsatser i ordinärt boende (hemsjukvård). Enligt en regel i 18 § 3 st HSL får landstinget överlåta skyldighet att erbjuda hemsjukvård till kommunen, om landstinget och kommunen är överens om det samt regeringen medger det.

Ansvar för hemsjukvården fick alltså ingen enhetlig lösning genom Ädel-reformen. Det överläts åt kommuner och landsting att komma överens om huruvida ansvaret skulle föras över till kommunerna eller ej. Knappt hälften av landets kommuner tog också över ansvaret för hemsjukvården i samband med Ädel-reformen. Senare har motsvarande avtal träffats i ytterligare ett antal kommuner, bl.a. i samband med de förändringarna i regional organisation i Skåne och Västra Götaland.

I början av 1999 svarade kommunerna för hemsjukvården i drygt hälften av landets kommuner.

¹⁹ SoS följer upp och utvärderar 1996:2.

Tabell 10.1 Ansvarsgräns kommun/landsting i äldreomsorgen 1999, enligt avtal mellan huvudmännen

<i>Ansvarsgräns kommun/landsting</i>	<i>Antal län</i>	<i>Antal kommuner</i>
Avtal om kommunalt ansvar för hemsjukvård i ordinärt boende upp till sjuksköterskenivå	8	131
Avtal om kommunalt ansvar för hemsjukvård i ordinärt boende upp till undersköterskenivå	2	16
Ansvarsgräns enligt reglerna i 18 § HSL, dvs. kommunalt ansvar för hemsjukvård enbart i särskilda boendeformer	11	141
Summa	21	289

Källa: Landstingsförbundets sammanställning

För 147 kommuner, med en befolkning på drygt 50 procent av landets invånare, finns således avtal med landsting rörande ansvar för hemsjukvård i ordinärt boende. Som framgår av tabellen är avtalen i ett mindre antal kommuner begränsade till hemsjukvård upp till undersköterskenivå.

Överenskommelser om kommunalt ansvar för hemsjukvård i ordinärt boende enligt ovanstående sammanställning baseras på den nämnda bestämmelsen i 18 § 3 st HSL. Men de avtal som tecknats i olika delar av landet har därutöver baserats på respektive lokala förutsättningar. Huvudlinjerna följer vad som redovisas i sammanställningen. Den mera praktiska gränsen för kommunernas ansvar dras dock något olika i de olika avtalen.

Den faktiska gränsdragningen i olika län handlar om t.ex.

- att kommunen inte ansvarar för hemsjukvård för barn, med åldersgräns 7 år resp. 18 år,
- att kommunen enbart svarar för hemsjukvård vid varaktigt behov av vård,
- att kommunen svarar för hemsjukvård till personer som också får insatser enligt SoL och/eller LSS,
- att landstinget ansvarar för kvalificerad eller avancerad hemsjukvård,
- att landstinget ansvarar för palliativ vård genom s.k. lasarettanknuten hemsjukvård/LAH.

Nämnda överenskommelser handlar om praktiska gränsdragningar mellan å ena sidan kommunen och å andra sidan primärvården resp. länssjukvården. De gränsdragningar som rör ålder och varaktighet

handlar om gränsen mellan primärvårdens hälso- och sjukvårdsansvar för alla medborgare i förhållande till kommunernas ansvar "för långvarig service och vård till äldre och handikappade" (som är Ädel-reformens kärna). Andra gränsdragningar – om kvalificerad vård, LAH, etc – handlar mera om läns sjukvårdens ansvar i förhållande till kommunernas och primärvårdens ansvar. Det är gränser som delvis är kopplade till krav på kompetens, men som också är starkt beroende av den medicinska utvecklingen, vilket utredningen återkommer till.

Det finns ett växande tryck på hemsjukvården som utgår från läns sjukvårdens behov. Nya förutsättningar utvecklas för att enskilda, med stöd från läns sjukvårdens specialister, kan vårdas i hemmet. Personer med sjukdomar som innebär ett kroniskt och varaktigt behov av vård och omsorg kan med hjälp av ny teknik vårdas i hemmet. Detta innebär ansvarsmässigt något nytt i förhållande till Ädelreformen, som utgick från gränsdragningen mellan kommunernas och primärvårdens ansvar.

Inget samlat politiskt ansvar

Ädel-reformen innebar att ansvar, resurser och kompetens flyttades över från landstingen till kommunerna. Men ansvaret för äldres vård och omsorg är fortfarande delat. I det nya gränssnittet har nya samverkansbehov uppstått. Primärvården har fortfarande ansvar för läkarinsatser i den vård och omsorg som åligger kommuner. Landstingen har genom sitt ansvar för läns sjukvården (akutsjukvård) i både öppen och slutna form även ansvaret för den geriatriska vården.

Ansvaret för hjälpmedel är delat mellan kommuner och landstinget. Efter en ändring i HSL år 1994 har kommunerna det formella ansvaret för hjälpmedel som följer av kommunernas hälso- och sjukvårdsansvar enligt Ädel-reformen. Avsikten var att förtydliga landstingens respektive kommunernas ansvar. Överenskommelser på regional nivå innebär dock att det i praktiken kvarstår en viss spännvidd i vad som är kommunernas faktiska ansvar.

Det finns alltså parallella organisationer för vård och omsorg i många kommuner, vilket skapar problem. Det gränssnitt kommun/landsting som nu finns innebär inget samlat ansvar för vården av äldre, även om det för kommuner och landsting som vill ta ett gemensamt ansvar idag finns möjligheter inrätta gemensamma nämnder och kommunalförbund.

Samverkan om den praktiska avgränsningen

Utvecklingen på det medicinska området är dynamisk. Det innebär att också dynamiken i äldreomsorgen är stark. Man kan därför inte en gång för alla lägga fast en ansvarsfördelning inom äldreomsorgen. Det kommer alltid att finnas ett behov av att på det lokala planet hantera den praktiska avgränsningen mellan kommunernas och landstingets ansvar. Sådan praktisk avgränsning måste ske med hänsyn till såväl successiva förändringar i förutsättningar som i behov och möjligheter att hantera konsekvenser av utvecklingen. Förändrade förutsättningar kan vara de ökade möjligheter till avancerad hemsjukvård som den medicinska utvecklingen skapar. Konsekvenser av utvecklingen är t.ex. behovet av kompetensutvecklingen hos den personal som skall svara för den i framtiden möjliga hemsjukvården.

Ett enhetligt kommunalt ansvar för sociala och medicinska insatser ger enligt erfarenhet fördelar i form av möjligheter till sammanhållen vårdplanering och samlad behovsbedömning vad gäller social omsorg och sjukvårdsinsatser. Men det finns också anledning uppmärksamma att avståndet mellan distriktssköterskan och primärvårdsläkaren kan upplevas större och att detta kan innebära risker för att personer med komplicerade medicinska vårdbehov inte får rätt vård. I flera studier, bl.a. av Socialstyrelsen i årsrapporten 1998 från Äldreuppdraget, har pekats på att det i de särskilda boendeformerna saknas tillräckliga läkarresurser och att det i hemvården finns ett ännu svagare läkarstöd.

Behov av ett enhetligt ansvar för äldreomsorgen

Ädel-reformen innebar ingen enhetligt lösning av huvudmannaskapet för hemsjukvården. Socialstyrelsen pekade i sin slutrapport från Ädelutvärderingen på de problem detta medfört och på behovet av ett samlat ansvar för hemsjukvården. Utredningens analys av utvecklingen inom äldreomsorgen och frågan om social och medicinsk vård/omsorg har lett till samma slutsats.

Det finns ingen tydlig och enkel koppling mellan vårdtyngd och behov av vård i särskilda boendeformer. I stor utsträckning är den enskildes behov av vård i särskilda boendeformer beroende av den möjliga vården i ordinärt boende. Vad som är en sådan möjlig vård är i stor utsträckning beroende av tillgängliga resurser och vårdens organisering. Det skapar svårigheter att t.ex. sjukvårdsinsatser i ett servicehus är kommunens ansvar medan hemsjukvården i ett grannkvarter kan vara primärvårdens/landstingets ansvar.

Den nuvarande gränsdragningen mellan landstingets och kommunens ansvar ger utrymme för övervältring av ansvar åt båda hållen. Ett landsting kan genom brister i hemsjukvårdsresurser medverka till ett behov av särskilda boendeformer som ställer ökade anspråk på kommunerna. Detta innebär att en kommun kan ha betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade, men saknar möjlighet påverka sjuksköterskeresurs och – kompetens. På ett motsvarande sätt kan en kommun genom omvandling av servicebostäder till ordinärt boende i praktiken övervältra ansvar för hälso- och sjukvårdsinsatser på primärvården/landstinget.

Enligt utredningens mening finns starka skäl för ett samlat ansvar för hälso- och sjukvård i särskilda boendeformer och i ordinärt boende (hemsjukvård). Att ge kommunerna ett lagstadgat sådant ansvar fordrar dock en analys av en rad frågor som hänger samman med gränsen mellan kommunernas och primärvårdens ansvar. De kommuner och landsting som träffat överenskommelser om kommunalt ansvar för hemsjukvården har valt delvis olika praktiska gränser för kommunernas ansvar. Den snabba medicinska utvecklingen innebär möjligheter till en avancerad hemsjukvård som ofta fordrar samverkan med och direkta insatser från länssjukvården. Att lagreglera gränsen mellan kommunernas och primärvårdens ansvar skulle således inte vara tillräckligt.

Det uppdrag som regeringen gett till en särskild utredare (dir. 1999:42) att se över och lämna förslag till lösningar som förbättrar möjligheterna till samverkan mellan kommuner och landsting är därför angeläget. Det som framstår angeläget att tydliga incitament tillskapas för en utveckling som innebär ett mera samlat ansvar för hemsjukvård.

Den snabba medicinska utvecklingen ställer stora krav på huvudmännen. En allt mer kvalificerad vård är möjlig att utföra i ordinärt eller särskilt boende. Det är viktigt att huvudmännen samverkar i utvecklingen av sådan vård. Denna samverkan kan handla om hur den vård som ur behandlings- och omvårdnadssynpunkt och i medicintekniskt hänseende är möjlig att utföra i hemmet även skall kunna praktiskt utföras som god vård i hemmen. Här spelar utbyggnad av kommunala resurser och inte minst av kompetens hos personalen i hemsjukvården en stor roll.

Utredningen vill i detta sammanhang också notera att i utredningens arbete har uppmärksamats att bristerna i läkarstödet i särskilda boendeformer och i hemsjukvård fortfarande framstår som ett stort problem.

10.6.2 Betalningsansvaret behöver ses över

Bakgrund

Genom Ädel-reformen fick kommunerna ett ekonomiska ansvar – betalningsansvar – för medicinskt färdigbehandlade patienter vid enheter för somatisk akutsjukvård eller geriatrisk vård inom landstingets hälso- och sjukvård.

Medicinskt färdigbehandlad är enligt 10 § betalningsansvarslagen en patient som är intagen på en sådan enhet men inte längre behöver den medicinska vård som ges vid enheten eller vid annan enhet inom landstingets hälso- och sjukvård där det bedrivs vård som kommunen inte har betalningsansvar för.

Bakgrunden till införandet av betalningsansvaret var problemet med s.k. klinikfärdiga patienter inom akutsjukvården innan Ädel-reformen trädde i kraft. På många håll var en stor andel av tillgängliga platser i akutsjukvården upptagna av personer som väntade på annan vård. Vårdtiderna var inte sällan mycket långa. Detta skapade irritation mellan olika parter i vården, men det var förstås också orimligt ur många patienters synpunkt.

Införandet av ett betalningsansvar får bedömas ha haft väsentligen positiva effekter. Antalet kvarliggande medicinskt färdigbehandlade minskade snabbt redan 1992 och har sedan legat på en låg nivå, även om det på många håll finns en tendens till en mindre ökning. Fortfarande är antalet medicinskt färdigbehandlade som ligger kvar på akutklinik eller i geriatrisk vård med ett kommunalt betalningsansvar lågt på de flesta håll.

Denna utveckling har varit möjligt genom att kommunerna har byggt ut resurser i form av särskilda boendeformer och i övrigt så att man klarar att ta hem de medicinskt färdigbehandlade.

Inom länssjukvården fick Ädelreformen snabb effekt i form av kortare vårdtider i slutenvård och en minskning av antalet platser i akutsjukvård och geriatrisk vård. Vårdtider och platsantal har dock senare påverkats även av flera andra faktorer, som vi skall återkomma till.

Betalningsansvaret var en tidigare oprövad form av ekonomisk styrning av vården. Socialstyrelsen konstaterar i slutrapporten från Ädelutvärderingen att

– – – reformen varit mycket verkningsfull beträffande att minska antalet medicinskt färdigbehandlade på sjukhus som väntar på vård i andra former. Därmed är inte sagt att de problem som alltid är förknippade med att överföra en patient från en vårdform till en annan, är lösta. Tvärtom innebär Socialstyrelsens initiativ, på basis av resultatet från Ädelutvärderingen 1995, att utarbeta föreskrifter om

informationsöverföring och samverkansrutiner mellan vårdgivare, ett uttryck för behovet att få till stånd en säkrare och mer välfungerande vårdkedja för den äldre.

Begreppet medicinskt färdigbehandlad är som nämnts inte närmare preciserat i lagstiftningen. Socialstyrelsen konstaterar i Ädelutvärderingens slutrapport att begreppet medicinskt färdigbehandlad är en källa till irritation. Läkarens bedömning kan påverkas av tillgången på vårdplatser både inom den egna vårdenheten och andra enheter. Dessutom är innebörden av begreppet inte densamma inom olika specialiteter. Begreppet är inte en relevant medicinsk term, utan måste betraktas som ett administrativt begrepp i ett ekonomiskt styrsystem²⁰.

Den medicinska utvecklingen och professionens roll

Akutsjukvården har omstrukturerats kraftigt under 90-talet till följd av såväl ekonomiska sparbehov som den medicinska utvecklingen. Det har blivit möjligt att förkorta vårdtider i slutenvård, att göra fler behandlingsinsatser polikliniskt och att operera även mycket gamla personer för åkommor där detta tidigare inte varit möjligt. Kommunernas betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade har också minskat trycket på slutenvårdsplatser. Närmare 40 procent av antalet vårdplatser i akutsjukvården har därmed avvecklats under 1990-talets första hälft. De särskilda boendeformerna har kommit att ta över vården av personer som tidigare skulle ha vårdats inom t.ex. internmedicinska eller geriatriska kliniker. Samtidigt har den medicinska utvecklingen skapat förutsättningar att genomföra en mera avancerad hemsjukvård.

Den medicinska och medicintekniska utvecklingen flyttar successivt gränserna för vilken vård som är möjlig att ge i särskilda boendeformer och i hemsjukvård. Inom ramen för den ansvarsfördelning mellan huvudmännen som Ädel-reformen innebär, flyttas på motsvarande sätt gränsen för vad som blir ett möjligt kommunalt ansvar. Utvecklingen leder till en successiv förskjutning i ansvar mellan landsting och kommun och inom landstingen, mellan akutsjukvård och primärvård. Men dessa förändringar av ansvaret blir ofta inte föremål för politiska överväganden och beslut.

Effekten av den medicinska professionens ansvar och roll i hälso- och sjukvården innebär att läkarna i hög grad påverkar ansvarsfördelningen mellan kommun och landsting. Läkare fattar beslut för enskilda om poliklinisk behandling alternativt behandling i slutenvård, om vårdtider i slutenvård och om när någon är medicinskt färdigbehandlad. Inom en

²⁰ Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1996:2, Ädelreformen. Slutrapport.

klirik bedömer läkarna när sjukdomstillstånd, som tidigare fordrat slutenvård, med nya behandlingsmetoder kan tillgodoses i hemsjukvård. På klinik- och sjukhusnivå leder dessa ställningstaganden till omprioritering av resurser, omorganisering och neddragning av vårdplatser, revidering av vårdprogram, m.m.

Denna utveckling kan ytterst hänföras till den medicinska och medicintekniska utvecklingen. Men den påverkas rimligen också starkt av begränsade ekonomiska resurser. Å ena sidan kan det i ett gynnsamt ekonomiskt läge ligga i en kliniks professionella intresse att svara för och behålla viss behandling som skulle kunna utföras på en annan nivå, medan det i en annan ekonomisk situation blir naturligt att strikt följa en medicinsk bedömning.

Kompetens och resursbehov i kommunerna

Den successiva förskjutningen mellan akutsjukvård och primärvård (inkl. hemsjukvård) kan väntas fortsätta. En sådan utveckling torde bl.a. ligga i de flesta enskildas intresse. Denna process skapar i sig behov av samverkan mellan huvudmännen. En förskjutning av ansvaret för vård och omsorg är förstås också viktig ut ekonomisk synpunkt. Men den är viktig med avseende på äldreomsorgens verksamhet och kvalitet.

En förskjutning av ansvaret förutsätter att det i kommunernas äldreomsorg och primärvården finns kompetens och resurser att svara för en mera avancerad hemsjukvård. När läkarna inom den specialiserade sjukvården bedömer att behandling och medicinska insatser vid ett visst sjukdomstillstånd, med hjälp av ny kunskap och medicinsk teknik, kan tillgodoses i hemmet skapar detta kunskaps- och resursbehov i kommunen. Om man t.ex. vill införa hemdialys i stället för dialys på sjukhus för en person kan detta vara rätt både ur den enskildes synpunkt och ur effektivitetssynpunkt. Men det fordrar att kommunen får chans att bygga upp erforderlig kompetens för att klara detta.

En kompetens- och resursuppbyggnad förutsätter att förskjutningen av ansvar kan ske planerat och i samverkan mellan berörda parter. När båda huvudmännen upplever att resurserna är knappa är det särskilt viktigt att förändringar av resurser, metoder och rutiner samordnas och att realistiska förväntningar och krav ställs på den andre huvudmannen. Resurser och kompetens i primärvård och kommuner måste kunna byggas upp i takt med att resurser i akutsjukvården omprioriteras och avvecklas.

Frågan om betalningsansvaret är också viktigt ur den enskildes synpunkt. Risk finns att styrkraften i detta system är så stark att det inte ger utrymme för den enskildes påverkan av sin egen situation. Om en enskild

efter en sjukhusvistelse bedöms ha behov av att flytta till en särskild boendeform är detta är ställningstagande som för den enskildes del kan fordra tid och inte självklart kan avgöras inom den tid som är varseltiden för betalningsansvaret. Den slutna sjukvården kan riskera styra mot korta vårdtider på sjukhus, och skapa behov av platser i s.k. korttidsboenden, för dem som bedöms kunna flytta hem till sitt ordinära boende efter viss sjukvård.

Betalningsansvar bör vara kvar – men ses över

Som nämnts är begreppet medicinskt färdigbehandlad i den del det rör äldreomsorgen inte entydigt. De föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen utfärdat i frågan illustrerar detta. Även om den bedömning som varje patientansvarig läkare gör skall bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet är den också beroende av resurser och kompetens i såväl den egna verksamheten som i primärvården. Med hänsyn till den snabba medicinska utvecklingen och de krav på omstrukturering av vården som diskuterats ovan innebär tolkningen av begreppet medicinskt färdigbehandlad otvivelaktigt en viss påfrestning på samarbetet kommun/landsting.

Enligt utredningens bedömning har systemet med ett kommunalt betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade varit en viktig del i Ädel-reformen. Den har uppenbarligen stimulerat kommunernas resursutbyggnad, inte minst vad gäller antalet boendeplatser i särskilda boendeformer. Betalningsansvaret har fungerat som det ekonomiska styrinstrument det var avsett att vara. Utredningen vill därför inte ifrågasätta att betalningsansvaret även fortsatt fyller en viktig funktion.

Den starka omstruktureringen av hälso- och sjukvården och den snabba medicinska utvecklingen har dock i flera avseenden förändrat förutsättningarna för betalningsansvaret. Därför bör betalningsansvaret, i den del det handlar om den somatiska vården och geriatriken, bli föremål för en översyn. En sådan översyn bör handla om behov av anpassningar till nya förutsättningar, i syfte att få en fungerande vårdkedja. Men en översyn bör se på hela behovet av samverkan mellan akutsjukvård, primärvård och kommuner i utslussningen av patienter från slutenvården. Det är därför en översyn som i praktiken torde ligga inom ramen för det uppdrag som regeringen redan givit (dir. 1999:42) om landstingens och kommunernas samverkan kring vård och omsorg.

10.7 Ekonomiska konsekvenser

10.7.1 Kostnader

Förslaget till ny socialtjänstlag innebär att möjligheterna till förvaltningsbesvär ökar i förhållande till nuläget. Även här spelar rättspraxis och hur den utvecklas avgörande roll. På ett allmänt plan gäller därför samma bedömning som den utredningen gjorde för lagen om socialbidrag. Det är också naturligt för utredningen att här återigen slå fast att kommunalekonomiska restriktioner är ett legitimt intresse vid avvägningar i enskilda fall.

Utredningen har även lämnat ett förslag som innebär att kommunerna genom stöd och avlastning ska underlätta för dem som ger vård och omsorg till närstående. De ekonomiska konsekvenserna av detta förslag är svåra att analysera.

Dock bör det stå klart att i de flesta fall har anhörigstöd ett samband med kommunala kostnader för vård och omsorg. Ett väl fungerande sådant stöd bör vara preventivt i meningen att exempelvis äldre personer blir beroende av kommunal äldreomsorg senare än annars skulle vara fallet. Det är utredningens bedömning att ett väl fungerande stöd till anhöriga bör leda till att kostnadsökningar och kostnadsminskningar blir sådana att de samlade kostnaderna åtminstone inte ökar.

Utredningen bedömer att belastningen vid förvaltningsdomstolarna inte kommer att öka och att därmed inte heller kostnaderna vid dessa till följd av förslaget att öka rätten till förvaltningsbesvär.

Sammantaget bedömer utredningen att kommunerna åtminstone på sikt inte får högre kostnader som ett resultat av förslagen.

10.7.2 Finansiering

Förslaget till stimulansmedel för utveckling av det sociala arbetet föreslås finansieras genom omdisponering av särskilda utvecklingsmedel inom Socialdepartementets anslag.

11 Skälig levnadsnivå

Min bedömning: Den nuvarande innebörden av begreppet skälig levnadsnivå fyller väl kommunala behov av att anpassa socialtjänstens verksamheter efter lokala förutsättningar.

Utredningens uppdrag innebär att begreppet skälig levnadsnivå ska analyseras. Enligt direktiven för utredningen ska analysen behandla frågan om det med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, är möjligt att ge kommunerna utrymme för mer lokalt anpassade lösningar

11.1 Skälig levnadsnivå – rättsliga utgångspunkter

Utredningsuppdraget

Begreppet skälig levnadsnivå avser innehåll och nivåer för alla former av bistånd. Utredningens analys borde omfatta en undersökning av vad som krävs för att uppnå en skälig levnadsnivå när det t.ex. är fråga om en insats för att en missbrukare ska komma ifrån sitt missbruk eller när det är fråga om bidrag till försörjningen av en familj där föräldrarna är arbetslösa. Och vilken nivå för en grundläggande försörjning som ska gälla för en ung person i jämförelse med en äldre. En sådan undersökning förutsätter ingående studier av socialtjänstens olika verksamhetsområden vilket inte direktiven medger.

Eftersom utredningens uppdrag gäller vissa frågor rörande socialtjänsten och särskild vikt lagts på socialbidragets utveckling under 90-talet koncentreras framställningen på frågor rörande socialbidraget.

En kommun har med vissa undantag möjligheter att påverka tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå genom den konstruktion som valts för det ekonomiska biståndet i socialtjänstlagen. De uttalanden som gjorts i anslutning till de nu gällande bestämmelserna innebär att konstruktionen ska tillgodose den enskildes behov av bistånd i form av

ekonomiskt stöd eller en social hjälpinsats men också att en anpassning till lokala förutsättningar ska vara möjlig.

Även om kommunernas möjlighet att bestämma den skäliga levnadsnivån är betydande är den inte oinskränkt. Genom möjligheterna för den enskilde, men även för kommunerna, att överklaga kommunala beslut respektive domstolsutslag är det domstolarna som slutligen bestämmer innebörden av begreppet.

Vilken betydelse har då domstolarnas tillämpning av begreppet haft i realiteten? Har domstolarnas tolkning av begreppet medfört en sådan inskränkning i det kommunala beslutsfattandet att möjligheterna till lokala anpassningar motverkats. Har med andra ord den styrning som en domstolsprövning innebär haft sådana effekter för den kommunala verksamheten att självbestämmanderätten hotats. Eller är det så att när begreppet tolkats har förutsättningarna i det enskilda fallet varit så avgörande för utgången att betydelsen för den framtida rättsutvecklingen begränsats? Ur den enskildes perspektiv är rättssäkerheten viktig. En del av den är att rättstillämpningen ska vara enhetlig över hela landet. Domstolarna och i synnerhet Regeringsrätten fyller en viktig funktion i detta avseende.

Skälig levnadsnivå – innehåll och nivå

Skälig levnadsnivå är alltså ett uttryck för såväl ett innehåll som en nivåbestämning på innehållet. Det kan exemplifieras med att alla svenskar har ett behov av en bostad för att uppnå en skälig levnadsnivå. Innehållet i begreppet motsvaras då av någon form av bostad. Nivån som kan komma ifråga för dessa bostadskostnader i socialbidragssammanhang har i förarbetena till nuvarande bestämmelser utformats att utgå ifrån ”skälig boendestandard motsvarande vad en låginkomsttagare på orten har möjlighet att kosta på sig”¹.

Begreppet skälig levnadsnivå innebär därmed ett ställningstagande till två frågor. Det första kan sägas vara en fråga om innehållet i begreppet dvs. vilka slags kostnadsposter avses. Eller när det är fråga om annat än ekonomiskt bistånd, vilka insatser som kan komma ifråga. Det andra ställningstagandet är vilken storlek eller kostnad detta innehåll får ha dvs. hur mycket bistånd ska lämnas till bostadskostnader för att den sökande ska uppnå en levnadsnivå som är skälig. Och om det gäller sociala tjänster, vad får tjänsterna kosta?

Vid de senaste förändringarna av socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124) ändrades inte begreppet skälig levnadsnivå vad avser förutsättningarna

¹ Prop 1997/98:124 s. 83.

för bedömningen av rätt till bistånd enligt 6 a–h §§. Tvärtom uttalades att ambitionsnivån ska vara oförändrad även om kommunerna ges större frihet att bestämma om delar av biståndet. Med anledning av lagrådets yttrande förstärktes begreppets tillämplighet genom att det angavs vara vägledande för allt bistånd dvs. även bistånd i annan form enligt 6 g §².

Vad gäller då i dag avseende innehåll och nivå för att kunna bestämma den skäliga levnadsnivån? För de mest grundläggande försörjningsbehoven föreskriver lagen numera att kommunerna ska tillämpa en för riket gemensam norm för vissa angivna kostnadsposter i försörjningsstödet. Den närmare utformningen av riksnormen framgår av socialtjänstförordningen. För de poster i försörjningsstödet som inte omfattas av riksnormen får kommunerna själva bestämma vad som ska anses motsvara skäliga kostnader. Genom bestämningen av vad som är skäliga kostnader kommer alltså socialnämnden att bestämma den skäliga levnadsnivån. Utöver dessa genom försörjningsstödet uttryckligen angivna kostnadsposterna har socialnämnden möjlighet att lämna bistånd enligt 6 g §. Bestämmelsen innebär att kommunen har full frihet att bestämma såväl innehåll som nivå på det bistånd som ska lämnas. Därmed kommer socialnämndens bedömningen att utgå från vad som är en skälig levnadsnivå såväl till innehåll som nivå. Socialnämnden kan utfärda rekommendationer eller riktlinjer till vägledning för bedömningen av biståndsansökningar i fråga om vad som kan motsvara en skälig levnadsnivå i den egna kommunen. Detta gäller dock inte för de poster som omfattas av riksnormen.

När det gäller att bestämma den skäliga levnadsnivån för hjälp i hemmet eller särskilt boende för äldre eller handikappade lämnades vägledande uttalande i propositionen i anslutningen till lagändringen. Först klargjordes att avsikten med förändringen inte var att föreslå en precisering av nivån på biståndet. Därefter uttalas att begreppet skälig levnadsnivå ska kvarstå i lagen och den hittillsvarande tolkningen av ambitionsnivåer och kvalitet på stödinsatser fortfarande gäller. Socialtjänstens arbete och utformning av insatser ska alltid utgå från den enskildes behov och livssituation. Begreppet skälig levnadsnivå ges sin grundläggande betydelse genom portalparagrafen³.

Prövningen av rätten till bistånd, oavsett befintliga riktlinjer eller inte, måste sålunda göras i varje enskilt fall utifrån den enskildes förhållanden genom i ansökan framställda behov.

² Prop 1997/98:124 s. 169 och 174.

³ Prop 1997/98:124 s. 86.

Skälig levnadsnivå – rättspraxis

Nyligen har en rättsvetenskaplig undersökning avslutats kring begreppet skälig levnadsnivå i socialtjänstlagen och motsvarande begrepp i LSS⁴. Syftet med rapporten är att bidra till förståelsen av hur de moderna målsättningsparagraferna tillämpas i praktiken. Är tillämpningen målrationell dvs. måste beslutsfattaren inrikta sitt beslut för att på bästa sätt uppnå de i lagen formulerade målen? Eller har tillämpningen med tiden kommit att bli normrationell? Det vill säga har rättsutvecklingen som skett i domstolarna inneburit att bestämmelsernas innebörd blivit så tydliggjord/preciserad att tillämparen kan använda reglerna utan omfattande tolkning av lagens ändamål.

När en domstol preciserar innebörden av en bestämmelse i ett konkret fall, dvs. när ett beslut överklagats, har det en direkt styrande effekt i det enskilda fallet eftersom socialnämnden är skyldig att omedelbart verkställa domen. Men vilken styrande effekt har förvaltningsdomstolarnas utslag för beslutsfattaren i andra fall där det är fråga om att lägga samma bestämmelse till grund för avgörandet. Detta har varit en fråga som författaren velat belysa med sin undersökning.

Till grund för undersökningen har författaren granskat Regeringsrättens samtliga domar, 165 stycken, som meddelats i ärenden rörande bistånd enligt den dåvarande sjätte paragrafen i socialtjänstlagen under åren 1982–1996. Vidare har författaren gått igenom ett urval länsrätts- och kammarrättsdomar samt även några socialnämnders biståndsbeslut. Utgångspunkten har varit att granska domarna utifrån två aspekter, dels vad bedömningen av behovet av insats konkret lett fram till, dels om det behov som ansetts föreligga kunnat tillgodoses på något alternativt sätt.

Vid analysen av Regeringsrättens praxis redovisar författaren betydelsen av den utbildade rättspraxisen genom att värdera graden av normbildning som domstolens avgöranden lett fram till. Normbildningen kan vara uttrycklig. I de fallen formuleras genom generella uttalanden ett direktiv eller en riktlinje. Direktivet innehåller en huvudregel medan riktlinjen utifrån ett antal omständigheter kommer fram till en slutsats. Om normbildningen inte är uttrycklig innebär rättstillämpningen att normbildningen uttrycks som ett vägledande exempel och avgörandet blir uteslutande en konkret illustration av tillämpningen i ett visst fall.

Författaren konstaterar att direktiv har utbildats främst i fråga om vad som ska betraktas som en skälig levnadsnivå ifråga om de grundläggande försörjningsbehoven. Genom Regeringsrättens praxis har nivån för det ekonomiska biståndet preciserats vilket medfört att Socialstyrelsens bruttonorm har accepterats som skälig levnadsnivå (RÅ 84

⁴ Svensson.

2:13 och RÅ 1993 ref 11). Innebörden i det sistnämnda fallet har varit att de lokala normerna har godtagits under förutsättning att de nått upp till de nivåer som angetts som Socialstyrelsens bruttonorm. Men i RÅ 1993 ref 11 angavs även vissa faktorer som kunde motivera avsteg från normen. Även innehållet, dvs. vilka kostnadsposter som nivån ska omfatta, har varit föremål för prövning i RÅ 1994 ref 58. Enligt Regeringsrätten har det för såväl de kommunala organen som domstolarna funnits ett behov av att fastställa gemensamma normnivåer för att underlätta det praktiska arbetet.

När det däremot gäller att fastställa en skälig levnadsnivå för andra biståndsbehov än de grundläggande försörjningsbehoven konstateras i undersökningen att Regeringsrättens domar i stor utsträckning utgör exempel och inte generella uttalanden till vägledning för vad som avses med en skälig levnadsnivå.

Regeringsrättens bedömning vad gäller vilka alternativa sätt som kan vara möjliga för att uppnå en skälig levnadsnivå när det varit fråga om behov av socialbidrag har varit tydligare. Avgörandena har t.ex. slagit fast att den enskilde är skyldig att söka arbete eller delta i arbetsmarknadsåtgärd (RÅ 1991 not 326, RÅ 1986 ref 19, RÅ 1995 ref 88). Domstolen har också prövat omfattningen av sambors och makars skyldighet att bistå varandra (RÅ 85 2:1, RÅ 1995 ref 79). När det som i dessa fall varit fråga om att pröva om rätt till bidrag ska ges eller inte har domstolens avgörande medverkat till att reglerna förtydligats.

Efter genomgången av Regeringsrättens domar konstaterar författaren att det från början vaga begreppet skälig levnadsnivå när det gäller socialbidraget preciseras genom domstolens avgöranden men inte för andra former av bistånd.

Två tänkbara förklaringar anges. För det första är det svårt att ange en exakt nivå för vad som ska betraktas som skäligt även om viljan finns. Många av de behov som biståndet avsett att täcka har så många aspekter att en enkel regel om behovets storlek skulle framstå som oerhört grov och därmed meningslös. För det andra avspeglar domstolarnas avgörande de uttalanden som skett i förarbetena till socialtjänstlagen, nämligen att genom domstolarnas avgöranden ska bestämmelserna preciseras. Men ytterst är det fråga om en individuell bedömning.

Därtill kommer att lagstiftarens ambition med socialtjänstlagen var att bedömningarna skulle ske utifrån de målinriktade bestämmelserna istället för fasta normer eftersom det ansågs bäst tillvarata de individuella behoven i varje enskilt fall. Konsekvensen av detta är att domstolens avgörande i huvudsak karaktäriseras av vägledande exempel och ibland riktlinjer. Även om domstolen därmed endast i begränsad omfattning givit fasta direktiv för vad som avses med en skälig levnadsnivå kommer riktlinjerna och exemplen att ge vägledning för bedömningen om vad

som kan betraktas som en skälig levnadsnivå. Beslutsfattaren ska dock i varje enskilt fall göra individuella överväganden som innebär en skönsmässig bedömning av biståndsfrågan.

Sammanfattningsvis är alltså slutsatsen av undersökningen att den skäliga levnadsnivån vad gäller det grundläggande försörjningsstödet preciserats av domstolarna. I övrigt fastslår författaren att efter 15 års rättstillämpning kvarstår en relativt stor öppenhet och skönsmässighet i biståndsbedömningarna. Vilken relevans har en sådan slutsats i förhållande till önskemålet om ett större lokalt inflytande när det gäller att bestämma en skälig levnadsnivå?

Skälig levnadsnivå – lokalt inflytande

Som ovan konstaterats syftar socialtjänstlagens konstruktion till ett betydande inflytande för kommunen att utforma socialtjänsten på det sätt som vederbörande kommun anser bäst motsvarar de krav som lagen uppställer. När det för kommunernas del varit fråga om begränsningar i den rätten har hänvisning ofta gjorts till innebörden av domstolens utslag som medverkat till en styrning av den kommunala verksamheten. I sammanhanget är det också av betydelse att domstolarnas avgörande även uppfattats som en styrning av kommunens prioriteringar i fråga om ekonomiska resurser.

Slutsatsen i den undersökning som gjorts avseende domstolarnas prövning av ärenden enligt socialtjänstlagen är att generellt sett har styrningen i form av fastlagda direktiv för hur reglerna ska tolkas förekommit i vissa frågor, som t.ex. att den skäliga levnadsnivån för socialbidraget motsvaras av Socialstyrelsens bruttonorm. Ett antal vägledande exempel har vidare lämnats för andra former av bistånd. Den styrande verkan av dessa är dock än mer begränsad eftersom de ofta varit beroende av förutsättningarna i det enskilda fallet. Det gäller framförallt sociala vård- och behandlingsinsatser och insatser av servicekaraktär. Vilken betydelse har då domstolsutslagen haft för kommunernas framtida tillämpning när det gällt att fastställa en skälig levnadsnivå.

I fråga om den skäliga levnadsnivån för det ekonomiska biståndet kan konstateras att i de fall Regeringsrätten lämnat vägledande motiveringar av normerande karaktär så har utgångspunkten naturligen varit lagens grundläggande principer. Nivån för vad som kan antas skäligt enligt socialtjänstlagen har därvid utformats som en miniminivå för en grundläggande försörjning.

Det kan ifrågasättas om inte bedömningen oftast sker utifrån en miniminivå när det gäller att fastställa de behov som ska tillfredsställas genom socialbidraget och det innehåll bidraget får. Den enskilde har ju

inte rätt till socialbidrag om behovet kan tillgodoses på något annat sätt. I detta ligger att den enskilde själv ska göra vad han eller hon kan för att bli självförsörjande. Bidrag kan inte heller lämnas om ansvaret för det behov ansökningen avser åligger en annan huvudman. Är inte dessa situationer för handen innebär kommunens yttersta ansvar att den enskildes behov av försörjning måste tillgodoses genom socialbidrag. Detta innebär att socialnämnderna i sin bedömning snarast kommer till en mer restriktiv bedömning av möjligheterna till bidrag än tvärtom.

Regeringsrättens utslag avseende socialbidragsnivån har haft en styrande verkan men dessa avgöranden har till viss del förlorat sin aktualitet genom riksnormens införande. Den statliga styrningen har därmed inneburit att det inte är möjligt att anpassa socialbidragsbedömningarna efter lokala förutsättningar vad gäller innehållet i riksormen. Regeringsrättens socialbidragspraxis avseende annat än nivåbestämningen för socialbidraget kan inte anses innebära en generell begränsning av kommunernas möjligheter till lokala anpassningar.

Undersökningen om praxisbildningen avseende begreppet skälig levnadsnivå för andra biståndsformer än socialbidraget leder snarast till slutsatsen att ett enskilt beslut inte medfört en styrning av verksamheten i stort eftersom förutsättningarna i det enskilda fallet varit av avgörande betydelse för utgången. Däremot gäller att ett enskilt domstolsavgörande är av betydelse för vederbörande kommun eftersom den är skyldig att verkställa domen omedelbart.

Betydelsen för kommunens verksamhet i stort kan dock ifrågasättas med hänvisning till undersökningen. I den mån innebörden av domstolsutslagen av kommunerna uppfattats som en styrning av verksamheten är det en följd av den lagstiftningskonstruktion som valts för att tillgodose såväl den enskildes krav på rättssäkerhet som kommunens behov av inflytande liksom statens intresse av nationell enighet.

Utredningens slutsats är därför att lagen i sin nuvarande utformning medger ett betydande utrymme för lokalt anpassade lösningar. De begränsningar som domstolars tolkning inneburit är inte sådana att jag anser att det finns skäl att föreslå förändringar i syfte att ytterligare förstärka kommunernas möjligheter att anpassa verksamheterna till lokala förutsättningar. Det skulle i så fall innebära att den enskildes möjligheter att överklaga kommunala biståndsbeslut ytterligare skulle begränsas vilket jag inte anser motiverat av skäl som kommer att redogöras för senare. Det finns inte heller anledning att genom lagstiftning styra innehållet i normerna vare sig avseende innehåll eller nivå utöver de marginella förändringar som utredningen föreslår avseende socialbidragets innehåll i kapitel 9.

11.2 Skälig levnadsnivå – ekonomiska utgångspunkter

Det finns också skäl att dröja vid begreppet skälig levnadsnivå utifrån ekonomiska utgångspunkter. Närmast avses effekter för den enskilde och kommunalekonomiska effekter av begränsade möjligheter att göra lokala anpassningar.

Som nämnts tidigare har biståndet vad avser de mest grundläggande försörjningsbehoven blivit föremål för en för riket gemensam reglering, genom en riksnorm. Det har fått till följd att möjliga lokala avvikelser vad gäller kostnaderna för dessa behov inte tillåts slå igenom i denna del av biståndet. För övriga delar har kommunerna ett inflytande över vad som ska betraktas som skäligt för den enskilde.

På dessa grunder kan alltså den slutsatsen dras att ett utökat kommunalt utrymme för lokalt anpassade lösningar skulle avse endast de mest grundläggande försörjningsbehoven, dvs. de som idag är reglerade i riksnormen.

Individens perspektiv

Eftersom kostnaderna för dessa mest grundläggande försörjningsbehov varierar, innebär riksnormen naturligtvis att välfärdseffekten kommer att variera mellan individer som får sådant bistånd, helt enkelt därför att priserna varierar.

Variationen i dessa prisnivåer innebär dock inte att priserna är homogena inom kommunen och alltså endast varierar mellan kommunerna. Det har istället i olika sammanhang kunnat konstateras att variationen kan vara väl så stor inom en kommun. Visserligen har vissa regionala mönster kunnat noteras men en eventuell lokal anpassning, exempelvis genom en av kommunen bestämd norm, skulle inte fullt ut kunna för varje individ eliminera över- eller underkompensation i förhållande till priserna. Även en av kommunen bestämd norm skulle leda till över- eller underkompensation.

För den enskilde innebär riksnormen en säkerhet. Prisinformation på lokal nivå och eventuella kommunala normer för de mest grundläggande försörjningsbehoven, innebär en komplexitet som ställer den enskilde i ett klart informationsunderläge i förhållande till kommunens socialtjänst.

En alltför långtgående anpassning till variationer i priser kan också vara negativt för den enskildes incitament att ta ansvar för sin ekonomi. Med riksnormen lades en allt större del av den enskildes ekonomi utanför normen. När Socialstyrelsen införde sin första norm 1985 ingick tio poster. I riksnormen ingår sex poster. Redan i direktiven till utredningen

hänvisas det till en studie gjord av OECD där Sverige kritiseras för att ha en alltför snäv norm. Detta förhållande, menar OECD, minskar individens möjligheter att på sikt ta ansvar för sin ekonomi.

Utredningens slutsats är att riksnormen visserligen i vissa fall kan innebära över- respektive underkompensation för den enskilde men att den vid en samlad bedömning inte kan ge upphov till skillnader som inte kan accepteras.

Kommunalekonomiskt perspektiv.

Det finns skäl att för den fortsatta framställningen skilja mellan två typer av kommunala kostnader. Den ena typen avser kostnader för det faktiskt utbetalda socialbidraget. Den andra typen avser kostnader för att genomföra själva transaktionen.

Ett exempel på kostnader för transaktionen är den handläggningstid som krävs vid ett ärendes behandling. Kommunen skulle kunna bevilja bistånd för den mest grundläggande försörjningen utan att använda någon som helst norm. Det skulle i förhållande till nu gällande riksnorm innebära en detaljerad genomgång av den enskildes konsumtion av livsmedel, kläder/skor, lek och fritid, hälsa/hygien, förbrukningsvaror och massmediekonsumtion.

Förutom den kränkning en så närgående granskning av det enskilda hushållet skulle innebära, är det orimligt ur handläggningssynpunkt att göra en så ingående granskning. Administrationskostnaderna för en sådan hantering skulle sannolikt bli större än vinsterna av en mer individuellt avvägd biståndsnivå.

Det kan allmänt sägas att transaktionskostnaderna är mindre om det finns förenklande, eller vägledande, strukturer att utgå ifrån. Exempelvis bör det vara mindre tidskrävande för en handläggare att bestämma hur stort biståndet ska vara om det är möjligt att utgå ifrån en i kronor fastställd norm jämfört med att jämföra priser på livsmedel och andra varor som kan hänföras till de mest grundläggande försörjningsbehoven.

När detta är sagt måste det naturligtvis konstateras att det är möjligt att införa kommunala normer för de mest grundläggande försörjningsbehoven. Men också arbetet med att konstruera en norm medför kostnader. Den skulle innebära mer eller mindre omfattande mätningar av prisnivån för varor som ingår i en varukorg som kan anses tillfredsställa de mest grundläggande försörjningsbehoven.

Genom förekomsten av riksnormen minskas rimligen kommunens transaktionskostnader.

Under utredningsarbetet har det från kommunala tjänstemän t.o.m. framförts synpunkter som innebär att också ur ett kommunalekonomiskt

perspektiv är riksnormen för låg. Tjänstemän i kommuner som tillämpar normer i närheten av riksnormen, säger sig ha märkt ökade handläggningskostnader som följd av att klienter har en ökad tendens att återkomma inom en och samma månad för komplettering av socialbidraget. Min slutsats av detta är att riksnormen är på en så låg nivå att risken för överkompensation är i det närmaste obefintlig.

Sammantaget torde ett avskaffande av riksnormen inte ge några betydande kommunalekonomiska fördelar.