Socialförsäkringsutskottets betänkande 1984/85:26

om socialförsäkringstillägg m. m.

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande tre under den allmänna motionstiden väckta motioner, 1984/85:1489 (s), 1984/85:1757 (s) och 1984/85:2779 (vpk), om införande av ett socialförsäkringstillägg. Sistnämnda motion, 1984/85:2779, innehåller även ett yrkande om en utredning om ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem. Utskottet, som understryker sin positiva syn på förslaget om socialförsäkringstillägg, avstyrker bifall till samtliga motionsyrkanden med hänvisning till kostnaderna för finansiering av reformen.

Utskottet behandlar vidare en motion, 1984/85:1746 (s) om införandet av en "generalklausul" för sociala förmåner i avsikt att möjliggöra tillfredsställande lösningar i enskilda ersättningsfall. Utskottet avstyrker bifall till motionen med hänsyn till de ogynnsamma effekterna av en sådan bestämmelse.

Reservation har avgivits av vpk-ledamoten till förmån för yrkandet i motion 1984/85:2779 om ett socialförsäkringstillägg.

Motioner

I motion 1984/85:1489 av Lars-Erik Lövdén m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om socialförsäkringstillägg.

I motion 1984/85:1746 av Margareta Persson (s) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om en utredning kring en generalklausul för sociala förmåner.

I motion 1984/85:1757 av Lena Öhrsvik m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att frågan om införande av ett socialförsäkringstillägg aktualiseras vid kommande överläggningar med berörda parter.

I motion 1984/85:2779 av Inga Lantz (vpk) hemställs

1. att riksdagen begär att regeringen utreder formerna för ett införande av ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem,
2. att riksdagen uttalar att i avvaktan på detta grundtrygghetssystem frågan om socialförsäkringstillägg åter aktualiseras av regeringen.

Utredningsarbetet m. m.

År 1977 avlämnade socialutredningen sitt slutbetänkande, Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (SOU 1977:40). En framträdande nyhet i be-

tänkandet var förslaget om en ny socialförsäkringsreform. Utredningen ville överföra en stor del av socialhjälpen från socialvården till försäkringskassorna genom ett nytt inkomstprövat socialförsäkringstillägg (soft). Soft skulle komplettera olika socialpolitiska ersättningar och andra inkomster när dessa gav ett otillräckligt försörjningsstöd.

Förslaget om soft fick vid remissbehandlingen ett positivt mottagande av det stora flertalet remissinstanser i vad avsåg de allmänna grunderna och principerna för reformförslaget. Samtidigt kritiserades förslaget på en rad enskilda punkter, och flera remissinstanser ansåg att förslaget borde kompletteras, bl. a. i försäkringstekniskt hänseende. En särskild samrådsgrupp tillsattes därför inom socialdepartementet för att komplettera socialutredningens förslag. I en rapport, Ds S 1980:1, SOFT, som även innehåller författningsförslag, vidareutvecklade samrådsgruppen socialutredningens förslag om socialförsäkringstillägg.

I rapporten framhålls att den föreslagna reformen har två huvudsyften. Det ena är att vidga den ekonomiska grundtryggheten för medborgarna genom att komplettera socialförsäkringarna och det övriga bidragssystemet på punkter där dessa är otillräckliga och samtidigt nå grupper som för närvarande undviker att begära socialhjälp fast de har rätt till det. Det andra syftet är att ta över en betydande del av nuvarande behovsprövade socialhjälp som kommunerna lämnar och därigenom ge socialnämnderna ökade möjligheter att arbeta allmänt förebyggande med vård och behandling. En viktig sidoeffekt av reformen är, framhåller samrådsgruppen, att man med ett socialförsäkringstillägg kommer att kunna dokumentera vilka brister som finns i trygghetssystemet som ett underlag för utvecklingen av den framtida socialpolitiken. Reformen nödvändiggör också en fastare samverkan mellan försäkringskassorna och kommunerna. Genom förbättrade rutiner för samarbetet mellan dessa samhällsorgan och arbetsvården och sjukvården bör det enligt samrådsgruppen bli möjligt att nå människor med rehabiliteringsbehov på ett effektivare sätt än som är fallet i dag.

Samrådsgruppens förslag om soft är med vissa modifieringar detsamma som socialutredningens förslag. I sina huvuddrag innebär förslaget att soft skall kunna utges till en i allmän försäkringskassa inskriven försäkrad som är helt eller delvis hindrad att förvärvsarbeta på grund av bl. a. sjukdom eller annan nedsättning av arbetsförmågan, vård av barn eller annan anhörig eller arbetslöshet. Soft skall också kunna utges till den som behöver hjälp fastän han förvärvsarbetar på heltid. Soft skall beräknas med utgångspunkt från den försäkrades bruttobehov, som fastställs med ledning av dels ett normbelopp för uppehälle, dels bostadskostnaden. Från bruttobehovet görs avdrag för bl. a. de inkomster av förvärvsarbete och de bidrag från socialförsäkringen som den försäkrade och hans familj har. Soft fastställs till det sålunda framräknade nettobehovet. Till skillnad från socialutredningens förslag skall soft vara obeskattat och inte grunda rätt till tilläggspension. Soft skall utbetalas av den försäkringskassa i vilken

den försäkrade är inskriven och skall finansieras med statsmedel. Eftersom reformen inte skall begränsas till att bli enbart en mekanisk penningutbetalning utan bör få en både förebyggande och rehabiliterande inriktning föreslår samrådsgruppen att försäkringskassan, senast när soft betalats ut i 90 dagar, tar initiativ till en rehabiliteringsutredning.

Med utgångspunkt från socialutredningens förslag om soft har försök med förenklad socialhjälpshantering bedrivits framför allt i Sundsvall, Solna och Stockholm (servicecentral 8). Försöken i Solna och Sundsvall har varit förlagda till försäkringskassans lokaler, och man har strävat efter att så långt möjligt tillämpa de prövningsregler och normer för soft som socialutredningen föreslog. Även på andra håll i landet, bl. a. i Göteborg, Malmö och Hallstahammar, har man prövat metoder för förenklad socialbidragshantering.

Utskottet

Tre under den allmänna motionstiden väckta motioner tar upp frågan om införande av ett socialförsäkringstillägg. Lars-Erik Lövdén m. fl. anser i motion 1489 — mot bakgrund av att ökningen av socialbidragskostnaderna låser allt större ekonomiska och personella resurser till utbetalning av individuellt behovsprövad hjälp — att det är angeläget att på nytt aktualisera frågan om ett socialförsäkringstillägg som bör utformas så att det utges om inkomsten av förvärvsarbete och det ekonomiska stödet från andra försäkringar understiger en miniminivå. Utöver de positiva effekterna i form av ökade resurser för förebyggande och rehabiliterande åtgärder inom den kommunala socialvården kan enligt motionärerna införandet av ett socialförsäkringstillägg medföra en utjämning av sociala kostnader mellan kommuner med olika social struktur.

I motion 1757 begär Lena Öhrsvik m. fl. att frågan om införande av ett socialförsäkringstillägg samt finansieringen av denna reform aktualiseras i överläggningar mellan regeringen och Svenska kommunförbundet. Motionärerna pekar på att de kommuner som har höga socialbidragsutgifter i allmänhet också har hög arbetslöshet och omfattande sociala problem. Förutom höga utgifter för socialbidrag belastas dessa kommuner också av sänkt skattekraft till följd av arbetslösheten och höga utgifter för bl. a. vård och behandlingsinsatser. Den ökade belastningen av socialbidragsärenden har enligt motionärerna fört med sig problem för utvecklingen av det sociala arbetet med bl. a. missbruks- och ungdomsproblem, liksom för arbetet med att stödja barn som far illa samt familjer i kris. Vidare utgör skillnaderna i normnivån mellan kommunerna ett allvarligt problem som kräver en lösning. Motionärerna hävdar att ett socialförsäkringstillägg skulle utgå till en stor del — sannolikt betydligt mer än hälften — av dem som nu är beroende av socialbidrag. Genom att socialförsäkringstillägget skulle administreras av försäkringskassorna och finansieras med statliga

medel skulle reformen enligt motionärerna innebära en väsentlig avlastning för kommunerna både arbetsmässigt och ekonomiskt och skulle även medföra att bidrag utgick efter enhetlig nivå.

Inga Lantz hävdar i motion 2779 att den tekniska revolution som just tagit sin början kommer att föra med sig en total förändring som kullkastar den nuvarande basen för vårt ekonomiska system och som med all sannolikhet medför en mycket stor arbetslöshet. Motionären anför att många människor redan nu möter ekonomiska svårigheter och att man räknat med att en tredjedel av dem som i dag får socialhjälp får det på grund av att deras arbetsinkomster inte räcker till för de nödvändiga utgifterna. Enligt motionären behöver 5—6 % av befolkningen nu hjälp för att klara sin försörjning. Nivåskillnaderna på bidragen är stora mellan olika kommuner, och i flertalet kommuner ligger nivåerna under existensminimum. Det är därför rimligt att staten tar på sig ett större ansvar för människors trygghet. Någon form av ekonomiskt grundtrygghetssystem måste enligt motionären utarbetas, och i avvaktan på detta system bör frågan om ett socialförsäkringstillägg åter aktualiseras.

I sitt av riksdagen godkända betänkande SfU 1982/83:14 behandlade utskottet med anledning av proposition 1982/83:3 om samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet även frågor om inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet inom det socialpolitiska bidragssystemet. Utskottet underströk därvid angelägenheten av en bättre samordning inom bidragssystemet och ansåg att ett kommande samordningsarbete borde syfta till att successivt genomföra en allmän socialförsäkring, varvid man borde inrikta sig på att skapa enhetliga regler för bidragssystemet. Med hänsyn till att denna målsättning för en allmän socialförsäkring redan är fastlagd av riksdagen anser utskottet att ytterligare en utredning om ett ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem är överflödig. Utskottet avstyrker följaktligen yrkande 1 i motion 2779.

I samma betänkande behandlade utskottet ett motionsyrkande om införande av ett socialförsäkringstillägg. Utskottet anförde därvid att förslaget om ett socialförsäkringstillägg enligt utskottets uppfattning fått förnyad aktualitet mot bakgrund inte minst av det rådande läget på arbetsmarknaden, där arbetstillfällena varierar starkt mellan olika regioner av landet. Samtidigt var utskottet medvetet om att förslaget var kostnadskrävande, vilket i det pressade budgetläget talade emot det. Utskottet ville det oaktat understryka sin positiva syn på reformförslaget. Det fanns därför, anförde utskottet, anledning att inom regeringskansliet fortlöpande pröva de ekonomiska förutsättningarna — t. ex. genom omprioriteringar inom bidragssystemet — för att införa ett socialförsäkringstillägg. Utskottet ansåg att syftet med motionen fick anses tillgodosett med det anförda.

Utskottet delar den i motionerna framförda uppfattningen att ett socialförsäkringstillägg skulle innebära många fördelar. Utskottet ser därför gärna att en reform av detta slag skulle kunna genomföras. Emellertid

tillåter den ekonomiska situationen för närvarande inte att ett statligt finansierat socialförsäkringstillägg införs. Utskottet anser sig därför inte ha någon möjlighet att förorda ett bifall till motionerna 1489, 1757 och 2779 (yrkande 2) men förutsätter att regeringen aktualiserar frågan om införandet av ett socialförsäkringstillägg så snart det finansiella läget medger detta.

Utskottet behandlar i detta sammanhang även motion 1746 av Margareta Persson. Hon begär i motionen utredning kring införandet av en *"generalklausul"* för sociala förmåner som kan åberopas när generella regelsystem inte ger tillfredsställande lösningar. Motionären framhåller att den generella välfärdspolitiken i det enskilda fallet kan få orimliga konsekvenser. Hon anför som exempel att en handikappad som har rätt till färdtjänst men önskar bidrag till egen bil skulle med hjälp av "generalklausulen" kunna få bidraget till bil om detta också från myndigheternas synpunkt ter sig som ett socialt och ekonomiskt bättre alternativ. Ett annat aktuellt exempel är möjligheten för en nära anhörig att med ersättning vårda en svårt sjuk familjemedlem i hemmet under kortare tid som alternativ till en vårdplats på sjukhus. Motionären framhåller att dessa frågor på längre sikt säkert kommer att få en lösning. I avvaktan härpå och för situationer som inte kan förutses behövs emellertid enligt hennes mening en "generalklausul".

Det nuvarande samhällsekonomiska läget förutsätter vid förändringar i regelsystemet att effekterna av förändringarna noga har belysts före ett ställningstagande. Införandet av bestämmelser av den art som förordas i motionen skulle enligt utskottets mening kunna medföra effekter som inte kan överblickas. Det skulle föreligga stora risker för godtycke vid behandlingen av den enskilde förmånstagaren. Dessutom skulle besluts- och kostnadsansvaret för de olika förmånerna inom systemet luckras upp. De negativa effekter som skulle bli följden av ett genomförande av motionsförslaget är enligt utskottets mening således alltför stora för att kunna uppvägas av de eventuella positiva effekterna. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1746.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *utredning om ett ekonomiskt och socialt grundtryggghetssystem*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:2779 yrkande 1,
2. beträffande *socialförsäkringstillägg*
   att riksdagen avslår motionerna 1984/85:1489, 1984/85:1757 och 1984/85:2779 yrkande 2,

3. beträffande *"generalklausul" för sociala förmåner*
att riksdagen avslår motion 1984/85:1746.

Stockholm den 9 maj 1985

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Nils Carlshamre (m), Börje Nilsson (s), Ralf Lindström (s), Lars-Åke Larsson (s), Gullan Lindblad (m), Ulla Johansson (s), Lena Öhrsvik (s), Siri Häggmark (m), Gunhild Bolander (c), Margó Ingvardsson (vpk), Barbro Nilsson i Visby (m), Ingegerd Elm (s), Ella Johnsson (c) och Rune Backlund (c).

Reservation

Socialförsäkringstillägg (mom. 2)

Margó Ingvardsson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 4 med "Utskottet delar" och som slutar på s. 5 med "medger detta" bort ha följande lydelse:

Såsom motionären framhåller i motion 2779 drabbas ett ökande antal människor i dag av ekonomiska svårigheter och tvingas därför söka samhällets hjälp. Enligt vad utskottet erfarit har socialhjälpskostnaderna i kommunerna ökat kraftigt de senare åren. Detta beror till största delen på ökad arbetslöshet och på att allt fler människor får svårare att klara levnadsomkostnaderna på den normala inkomsten. Bidragens storlek skiftar mellan kommunerna och ligger ofta under nivån för existensminimum. Enligt utskottets mening är det inte rimligt att rätten till ett skäligt bistånd skall vara beroende av var man bor. Det är därför önskvärt att staten tar på sig ett större ansvar för medborgarnas ekonomiska trygghet. Utskottet anser därför att ett socialförsäkringstillägg bör införas. Vad utskottet anfört bör med bifall till yrkande 2 i motion 2779 ges regeringen till känna. Motionerna 1489 och 1757 blir därigenom tillgodosedda.

dels att utskottet under moment 2 bort hemställa

2. beträffande *socialförsäkringstillägg*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:2779 yrkande 2 och med anledning av motionerna 1984/85:1489 och 1984/85:1757 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.