

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen bemyndigade den 25 september 1997 dåvarande statsrådet Margot Wallström att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av vissa frågor om socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstens uppgifter (Dir. 1997:109). Utredaren skall analysera och lämna förslag som bl.a. berör lagens konstruktion och struktur, socialtjänstens finansiering, socialtjänstens uppgift att främst bistå vid tillfälliga sociala eller ekonomiska problem och formerna för tillsynen över socialtjänsten.

Genom beslut av regeringen den 3 september 1998 lämnades tilläggsdirektiv till utredningen (Dir. 1998:70). Detta innebär att utredaren ska lämna förslag till hur den ekonomiska tryggheten för vissa äldre invandrare ska utformas. Samtidigt förlängdes utredningstiden till sista maj 1999.

Regeringen uppdrog genom beslut den 3 december 1998 åt utredningen att överväga en tydligare lagreglering av anhörigstödet och att analysera effektiviteten i tillsynen av vård, stöd och service till psykiskt störda. Därvid ska särskild uppmärksamhet ägnas åt samordningen mellan Socialstyrelsens och länsstyrelsernas verksamheter.

Utredningen har antagit namnet Socialtjänstutredningen (S 1997:16). I kapitel 4 lämnas en kortfattad redogörelse över utredningsuppdragen och hur arbetet med detta betänkande bedrivits. Direktiven till utredningen redovisas i bilaga 1.

Som särskild utredare förordnades den 25 september 1997 riksdagsledamoten Inger Lundberg. Som sakkunniga i utredningen har fr.o.m. den 24 november 1997 deltagit ombudsmannen Jerker Björkman, TCO, förbundsordföranden Agneta Bygdell, SACO, andre förbundssekreteraren Monica Bäckman, LO, förbundssekreteraren Boel Callermo, Svenska Kommunförbundet, departementssekreteraren Anna Gralberg, Inrikesdepartementet/Kulturdepartementet, departementssekreteraren Eivy Häggström, Arbetsmarknadsdepartementet/Näringsdepartementet, departementssekreteraren Helene Rånlund, Finansdepartementet (t.o.m. 5 juli 1999), departementsrådet Agneta Rönn-Diczfalusy, Inrikesdepartementet/Finansdepartementet, kanslirådet Kjell Stridsman, Socialdepartementet, generaldirektören Claes Örtendahl, samt fr.o.m. 1 augusti 1998 chefsjuristen Kristina Widgren, Socialstyrelsen och fr.o.m. 5 juli 1999 departementsrådet Charlotta Gustafsson, Finansdepartementet. Som experter i utredningen har fr.o.m. 24 november 1997 deltagit

socialdirektören Birgith Molberg, länsstyrelsen i Västernorrlands län, departementssekreteraren Inger Philipsson, Socialdepartementet och departementssekreteraren Eva Thorsell, Inrikesdepartementet/Finansdepartementet. Vidare har som experter fr.o.m. 16 februari 1998 deltagit förbundssekreteraren Arne Bogren, RFHL/klientrörelsen, förbundsordföranden Nils Carlshamre, Sveriges Pensionärsförbund, socialdirektören Göran Johansson, Föreningen Sveriges Socialchefer och förbundsordföranden Lars Löw, Handikappförbundens Samarbetsorgan/HSO (t.o.m. 26 april 1999), samt sedan 1 februari 1999 direktören Gunnar Fahlberg, Socialstyrelsen, sedan 1 april 1999 departementsrådet Monica Albertsson, Justitiedepartementet och sedan 26 april 1999 vice ordförande Sven Olof Johansson, Riksföreningen Autism/HSO.

Huvudsekreterare i utredningen har varit departementsrådet Monica Albertsson (t.o.m. 14 mars 1999) och planeringschefen Åke Svenson (fr.o.m. 15 mars 1999) och sekreterare organisationsdirektören Tom Nilsson, regeringsrättssekreteraren Anne Rundquist och planeringschefen Åke Svenson (t.o.m. 14 mars 1999), samt under tiden 29 mars till 30 juni 1999 ekonomen Karl-Johan Bergström.

Experten Gunnar Fahlberg har särskilt biträtt utredningen i frågan om tillsynen över socialtjänsten (kapitel 13).

Statskontoret har på utredningens uppdrag redovisat utvecklingen av den kommunala socialtjänstens kostnader under 1990-talet och deltagit i bedömningar av socialtjänstens framtida kostnader. Vidare har utredningssekreterare Tommy Lowén, Riksdagens utredningstjänst biträtt utredningen med beräkningar av de kostnader som det av utredningen föreslagna äldreförsörjningsstödet kan väntas medföra.

Utredningen har tidigare överlämnat dels, i samarbete med Demokratiutredningen, betänkandet På marginalen (SOU 1998:161), dels betänkandet Ökade socialbidrag – En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996 (SOU 1999:46).

Utredningen överlämnar nu sitt slutbetänkande Socialtjänst i utveckling (SOU 1999:97).

Särskilda yttranden har lämnats av sakkunniga Boel Callermo och Eivy Häggström, samt gemensamt av sakkunniga Agneta Rönn-Diczfalusy och Charlotta Gustafsson.

Mitt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 1999

Inger Lundberg

*/Åke Svenson
Tom Nilsson
Anne Rundquist*

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	31

I Socialtjänsten och samhällsutvecklingen

1 Återblick	73
1.1 Ambitionerna i 1980 års socialtjänstlag	73
1.2 Socialtjänstlagens stuktur och konstruktion	75
1.3 Kritik mot lagen.....	76
2 Socialtjänstens utveckling under 1990-talet.....	79
2.1 Socialtjänstlagens grundläggande principer.....	79
2.2 Ändringar i socialtjänstlagen	82
2.3 Socialbidrag	88
2.3.1 Från tillfälligt till permanent försörjningsstöd	88
2.3.2 Socialbidragen i Sverige, Finland, Australien och Storbritannien – en jämförelse.....	96
2.3.3 Socialbidragen och arbetskraven – en internationell utblick	99
2.4 Individ- och familjeomsorgen	102
2.4.1 Barn och ungdom.....	102
2.4.2 Vuxna med missbruksproblem	104
2.4.3 Service, rådgivning och stöd i nya arbetsformer	105
2.4.4 Några andra utvecklingslinjer.....	109
2.5 Insatser för personer med funktionshinder.....	110
2.5.1 Personer med utvecklingsstörning.....	111

2.5.2	Personer med fysiska funktionshinder	112
2.5.3	Personer med psykiska funktionshinder	112
2.6	Äldreomsorg	116
2.7	Socialtjänstens kostnader	120
2.7.1	Totalkostnader åren 1990–1997	120
2.7.2	Äldre- och handikappomsorgens kostnader	121
2.7.3	Individ- och familjeomsorgens kostnader	122
2.7.4	Regional kostnadsutveckling	123
3	Nya förutsättningar – nya behov	129
3.1	Sverige – en integrerad del av Europa.....	129
3.1.1	EU-medlemskapet	129
3.1.2	Europarådet	131
3.2	Den demografiska utvecklingen och dess konsekvenser ..	134
3.2.1	Demografiska förändringar	134
3.2.2	Framtida äldreomsorgskostnader	136
3.3	Regional struktur i förändring	138
3.4	Social trygghet inför framtiden.....	139
4	Utredningsbehov och utredningsuppdrag.....	145
4.1	Bakgrund.....	145
4.2	Socialtjänstutredningens direktiv	146
4.3	Utredningens arbete	148
II Styrning och lagreglering av socialtjänsten		
5	Statens styrning och kontroll.....	151
5.1	Mål- och resultatstyrning	151
5.2	Styrmedlen	153
5.3	Studier av den statliga tillsynsverksamheten	154
5.4	Tillsynen över socialtjänsten.....	160
5.5	Tillsynen över hälso- och sjukvården	162
5.6	Uttalanden om tillsynen över socialtjänsten.....	163
6	Principer för socialtjänstlagstiftningen.....	167
6.1	Krav på och förutsättningar för socialtjänstlagstiftningen	167
6.2	Ramlag eller detaljerad lagstiftning.....	168
6.2.1	Staten	168

6.2.2	Kommunen	170
6.2.3	Individen.....	171
6.3	Rättighets- och skyldighetslagstiftning	173
6.3.1	Rättighetsklassificeringar	174
6.3.2	Rättighetens legala status	175
6.3.3	Rättighet i socialrätten	176
6.3.4	Motivet för rättighetsbestämmelser i socialtjänstlagen....	177
6.3.5	Rättssäkerhet	179

III Överväganden och förslag

7 Försörjning 183

7.1	Socialbidraget under 1990-talet.....	183
7.2	Förutsättningar för att minska beroendet av socialbidrag	188
7.3	Flyktingar	192
7.4	Transfereringar och barnomsorgsavgifter	195
7.4.1	Studiefinansiering	195
7.4.2	Lägsta ersättning vid deltagande i arbetsmarknads- politiska åtgärder	196
7.4.3	Bostadsbidrag.....	200
7.4.4	Barnomsorgsavgifter.....	201
7.4.5	Behov av lönesubventioner.....	202
7.5	Förvaltningspolitiska åtgärder för personer som står långt från arbetsmarknaden	204
7.5.1	Arbetsförmedlingsnämnderna och utvecklingsgarantin ...	206
7.5.2	Aktiveringsersättning	208
7.6	Arbetsmetoder i socialbidragshandläggning	209
7.7	Ekonomiska konsekvenser.....	213
7.7.1	Kostnader	213
7.7.2	Finansiering.....	216

8 Socialtjänstlagstiftningens sturktur och konstruktion 217

8.1	Helhetssyn.....	217
8.2	Socialtjänstlagens konstruktion	219
8.3	Särskild reglering av socialbidraget	221
8.4	Äldreomsorg – social och medicinsk omsorg.....	225
8.4.1	Äldreomsorgen – en verksamhet, två lagar.....	226
8.4.2	En samlad lagreglering av vård och omsorg?	231

9 Lag om socialbidrag.....	233
9.1 Arbetslinjen	234
9.2 Socialbidrag för att uppnå skälig levnadsnivå	237
9.3 Socialbidragets innehåll och nivå.....	241
9.4 Några särskilda frågor rörande socialbidrag	246
9.5 Handläggnings- och dokumentationsbestämmelser	249
9.6 Ekonomiska konsekvenser.....	250
10 Socialtjänstlagen	251
10.1 Inriktning.....	251
10.2 Den enskildes rätt till bistånd	254
10.2.1 Rättssäker hantering för enskilda.....	255
10.2.2 Balansen mellan rätten för den enskilde och kommunernas möjlighet att bedriva en effektiv socialtjänst.....	264
10.2.3 Rättighetens innehåll och nivå	267
10.3 Klagomålshantering och bemötande.....	270
10.4 Stöd för anhöriga/närstående.....	272
10.4.1 Bakgrund.....	273
10.4.2 Den enskilde och samhället.....	275
10.4.3 Förtydligat ansvar att stödja anhöriga.....	278
10.4.4 Ekonomisk ersättning till anhöriga.....	287
10.5 Det sociala arbetet	288
10.5.1 Socialtjänstens individuella och förebyggande arbete	288
10.5.2 Alternativa former av socialt arbete.....	291
10.5.3 Socialt arbete med tidiga insatser	293
10.6 Kommunerna och hemsjukvården	296
10.6.1 Enhetligt ansvar för hemsjukvård	297
10.6.2 Betalningsansvaret behöver ses över	303
10.7 Ekonomiska konsekvenser.....	307
10.7.1 Kostnader	307
10.7.2 Finansiering.....	307
11 Skälig levnadsnivå.....	309
11.1 Skälig levnadsnivå – rättsliga utgångspunkter.....	309
11.2 Skälig levnadsnivå – ekonomiska utgångspunkter	316
12 Socialtjänstens finansiering	319
12.1 Dagens principer för finansiering av socialtjänsten.....	319
12.1.1 Ett generellt finansiellt stöd.....	319
12.1.2 Vissa riktade statsbidrag	327

12.1.3	EU-bidragen	329
12.1.4	Brukaravgifter	329
12.2	Kopplingar mellan resurs- och behovsutvecklingen	330
12.3	Relationerna vad avser statens och kommunernas ekonomier	332
12.4	Ett ökat statligt ansvar för socialbidragskostnaderna.....	336
12.4.1	Tre modeller för delat ekonomiskt ansvar för socialbidragen.....	337
12.5	Samverkan och gemensamt ansvar	340
13 Tillsyn över socialtjänsten.....		343
13.1	Definitioner	343
13.2	Tillsynsbegreppet i socialtjänstlagen.....	344
13.3	Nuvarande samverkan Socialstyrelsen – länsstyrelserna.	346
13.4	En utvecklad tillsyn över socialtjänsten.....	348
13.5	En samordnad tillsyn över socialtjänst samt hälso- och sjukvård.....	349
13.6	Utökad roll för Socialstyrelsen	351
13.6.1	Olika organisatoriska alternativ.....	351
13.6.2	Nuvarande ordning med utökad roll för Socialstyrelsen..	355
13.7	Utökade tillsynsinstrument	357
13.7.1	Rätt att få upplysningar och ta del av handlingar	357
13.7.2	Inspektioner	358
13.7.3	Uppdagade missförhållanden.....	360
13.8	Särskilda brukarråd	363
13.9	Ekonomiska konsekvenser.....	364
14 Ekonomisk trygghet för vissa äldre invandrare m.fl.		365
14.1	Bakgrund.....	365
14.1.1	Uppdraget.....	365
14.1.2	Pensionssystemens konstruktion och omfattning	366
14.1.3	Bostadstillägg till pensionärer	368
14.1.4	EG-rätten och äldres försörjning.....	369
14.2	Ett äldreförsörjningsstöd införs	372
14.3	Gundläggande krav på ett äldreförsörjningsstöd.....	374
14.4	Begränsningar av försörjningsstödet till äldre	376
14.4.1	Tidigt eller partiellt uttag	376
14.4.2	Bristande eller underlåten avgiftsbetalning.....	378
14.4.3	Inkomster, tillgångar och bosättningskrav.....	379
14.5	Äldreförsörjningsstödet nivå och omfattning.....	383
14.6	Äldreförsörjningsstödet administration	387
14.6.1	Ansökan och beslut om äldreförsörjningsstöd	388

14.6.2	Kontroll av ansökan och utbetalning av stöd.....	390
14.6.3	Anmälningsskyldighet och återbetalning vid ändrade förhållanden.....	392
14.6.4	Omprövning och överklagande m.m.....	393
14.6.5	Övriga bestämmelser.....	393
14.6.6	Ikraftträdande frågor och verkställighetsföreskrifter.....	395
14.6.7	Sekretess	396
14.6.8	Kommunalskattelagen.....	396
14.7	Ekonomiska konsekvenser.....	396
14.7.1	Kostnader	397
14.7.2	Finansiering av förslaget	398
15	Generella kommittédirektiv	399
15.1	Direktiv om att pröva offentliga åtaganden	399
15.2	Regionalpolitiska konsekvenser	401
15.3	Jämställdhetspolitiska konsekvenser	402
15.4	Betydelse för brottslighet och brottsförebyggande arbete	404
16	Författningskommentarer	407
16.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).....	407
16.2	Förslaget till lag om socialbidrag (1999:00).....	414
16.3	Förslaget till lag om äldreomsorgsstöd (1999:00)	421
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer	430
16.5	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	431
16.6	Förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).....	432
	Särskilda yttranden	433
	Referenser.....	443

Förkortningar

AF	Arbetsförmedling
AFL	Lag om allmän försäkring (1962:381)
AMI	Arbetsmarknadsinstitut
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
bet.	betänkande
BNP	bruttonationalprodukt
BTP	bostadstillägg till pensionärer
CUS	Centrum för utvärdering av socialt arbete
dir.	direktiv
EU	Europeiska Unionen
EG	Europeiska gemenskaperna
FB	föräldrabalk
FYHS	förordning om yrkesansvar på hälso- och sjukvårdens område (1998:1513)
HSAN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
HSL	hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
HSU 2000	Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation
HVB	Hem för vård eller boende (se 22 § SoL)
IFO	individ- och familjeomsorg
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
LGP	lag om garantipension (1998:702)
LIP	lag om inkomstgrundad ålderspension (1998:674)
LSS	lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)
LASS	lag om assistansersättning (1993:389)
LVM	lag om vård av missbrukare i vissa fall (1988:870)
LVU	lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52)
LYHS	lag om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (1998:531)
KPI	konsumentprisindex

MAS	sjuksköterska med särskilt medicinskt ansvar (enl. 24 § HSL)
mdkr	miljarder kronor
mkr	miljoner kronor
OECD	Organisation for Economic co-operation and Development
PARK	Den parlamentariska regionkommittén
Prop.	proposition
RFFS	Riksförsäkringsverkets föreskrifter
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SLUG	Socialstyrelsens och länsstyrelsernas utvecklingsgrupp (om tillsyn)
SoL	Socialtjänstlagen (1980:620)
SoS	Socialstyrelsen
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SBTP	särskilt bostadstillägg till pensionärer
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
UVG	utvecklingsgarantin
ÄktB	äktenskapsbalk

Sammanfattning

Hösten 1997 fick jag regeringens uppdrag att se över vissa frågor om socialtjänstlagen, dess uppgifter och tillsynen över den. Mot bakgrund av de lagändringar och organisatoriska eller ekonomiska förändringar som skett i samhället under 1990-talet skulle förslag lämnas om bl.a. lagens struktur och konstruktion, sambandet mellan socialbidrag och övriga trygghetssystem, socialtjänstens finansiering och tillsynen över socialtjänsten.

Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att även lämna förslag till hur den ekonomiska tryggheten för vissa äldre invandrare ska utformas. Vidare uppdrog regeringen i december 1998 åt utredningen att överväga en tydligare reglering av anhörigstödet och att analysera effektiviteten i tillsynen av vård, service och stöd till psykiskt störda.

Som stöd i utredningsarbetet har förutom sekretariatet funnits sakkunniga och experter. Flera departement, myndigheter och intresseorganisationer har varit representerade. Till största delen råder enighet om de förslag som läggs. I vissa delar har dock särskilda yttranden lämnats.

Grundläggande principer för socialtjänsten

Översyn av socialtjänstlagen och socialtjänstens uppgifter har skett med utgångspunkten att grundläggande målsättningar och värderingar för socialtjänsten ska ligga fast. Detta anges i direktiven. Det gäller principerna om helhetssyn, det förebyggande perspektivet och att den enskildes resurser ska tas tillvara. Men förutsättningarna för kommunala verksamheter är i dag annorlunda än när förarbetena till socialtjänstlagen (1980:682) utarbetades. Det gäller såväl ansvarsfördelning som organisatoriska och ekonomiska förhållanden. Med hänsyn till detta har utredningen funnit skäl att närmare analysera begreppet helhetssyn, som har varit ett centralt begrepp när vårdsektorn successivt har reformerats.

När socialtjänstreformen genomfördes i början av 1980-talet innebar helhetssynen ett uppbrott från den traditionella socialvårdens arbetsmetoder med dess uppdelning på olika funktioner. Helhetssynen innebär att en individs totala situation och omgivning ska beaktas i skilda behandlings- och servicesammanhang. För att underlätta ett sådant förhållningssätt skulle huvudansvaret för socialtjänsten ligga på en nämnd. Socialtjänstens indelning i verksamhetsnivåer – individinriktade, allmänt inriktade och strukturinriktade insatser – var också ett uttryck för det inflytande helhetssynen hade, liksom socialtjänstlagens karaktär av ramlag.

Sedan år 1992 har kommunerna stor frihet att själva utforma sin nämnd- och förvaltningsorganisation. Det är t.ex. inte längre obligatoriskt att ha *en* socialnämnd. Att ansvarsfördelningen mellan landsting och kommuner förändrats under 1990-talet har också bidragit till organisatoriska förändringar. Helhetssynen som organisatorisk princip har därför inte samma tyngd som tidigare.

Trots detta är utredningen av den uppfattningen att en helhetssyn med fokus på den enskildes behov fortfarande är en grundläggande utgångspunkt för det sociala arbetet. Socialtjänsten ska ha ett brett perspektiv på enskilda människors situation, problem och resurser. Det gäller att förstå den enskildes situation i förhållande till det sammanhang och den omgivning som han eller hon ingår i eller är en del av. De stödinsatser som behövs ska också ges på sådant sätt att den enskilde kan ta tillvara och utveckla sina egna resurser. Principen om att ta tillvara den enskildes egna resurser äger alltså fortfarande stor giltighet liksom principen om det förebyggande perspektivet i socialt arbete.

Socialtjänstlagens struktur och konstruktion

Under utredningsarbetet har socialtjänstlagens struktur och konstruktion ingående diskuterats och analyserats. Den slutsats utredningen kommit fram till är densamma som socialtjänstkommitténs (SOU 1994:139), nämligen att socialtjänstlagens grundläggande struktur och konstruktion inte bör förändras.

Dess grundläggande karaktär av ramlag ska alltså behållas. De främsta skälen för detta är att den öppna karaktären på bestämmelser i en sådan lag ger utrymme för att anpassa tillämpningen av den till såväl omständigheterna i det enskilda fallet som till samhällsutvecklingen och huvudmannens inflytande.

Men socialtjänstlagen är ingen renodlad ramlag. Den innehåller också bestämmelser som är mer styrande och formella till sin karaktär. Att ha sådana bestämmelser i en ramlag har ibland ifrågasatts med hänvisning

till det kommunala självbestämmandet. Behov från regeringens och riksdagens sida att särskilt framhålla och genomdriva en viss viljeinriktning eller skapa ett särskilt skydd för vissa personer eller värden kommer dock alltid att finnas. Men också detta är uttryck för den demokratiska process som kommer till uttryck i lagstiftningen. Det bör inte i sig ge anledning till att överge ramlagstekniken och de fördelar den ger så länge inslagen av detaljerad styrning är begränsad.

En ramlag för socialtjänsten som anger övergripande ambitioner och mål för vissa verksamheter i socialtjänsten och stödet till vissa grupper i samhället är alltså enligt socialtjänstutredningen att föredra framför en detaljreglering. En sådan lag ger möjligheter att anpassa tillämpningen efter lokala behov och förutsättningar. Men det finns också nackdelar såsom att lagen tillämpas på olika sätt, dvs. med bristande likvärdighet, i skilda delar av landet. En aktiv tillsyn, uppföljning och utvärdering kan motverka och utjämna sådana nackdelar.

En särskild lag om socialbidrag

En förändring i socialtjänstlagens konstruktion bör ändå göras. Socialbidragshanteringen ska visserligen även fortsättningsvis vara en del av socialtjänstens verksamhet, men utredningen föreslår att bestämmelserna om ekonomiskt bistånd i form av socialbidrag lyfts ut ur socialtjänstlagen och regleras i en särskild lag om socialbidrag.

Det främsta skälet för ett sådant förslag är att socialbidraget under 1990-talet mist sin karaktär av tillfälligt ekonomiskt stöd. Antalet personer som är långvarigt beroende av socialbidrag har flerdubblats under detta decennium. Oberoende av konjunkturläget tyder också utvecklingen på att fler människor än för ett tiotal år sedan kommer att vara beroende av socialbidrag för mer varaktiga behov. Socialbidraget kan då också förväntas få en svagare koppling till renodlade sociala problem, medan dess koppling till bristande fotfäste på arbetsmarknad eller utbildning förstärks. Det blir alltså människors försörjningsproblem som står i fokus. Mer generella lösningar som alternativ till socialbidrag torde åtminstone på kort sikt anses alltför kostsamma för att vara reella alternativ.

Många verksamhetsföreträdare har länge förespråkat att socialbidraget organisatoriskt skiljs ut från övrigt socialt arbete. Detta är också vanligt i länder utanför Norden.

Kravet på helhetssyn är inget hinder för en särskild lag om socialbidrag. Det är viktigt att slå fast att de grundläggande värderingar, som gäller för socialtjänstens arbete och som kommer till uttryck i socialtjänstlagens portalparagraf, fortfarande ska ha giltighet för socialbidra-

get. Dessutom föreslås en övergripande bestämmelse, som anger målinriktningen för lagens tillämpning.

Socialbidraget är och ska vara det yttersta ekonomiska skyddsnätet för medborgarna. En viktig uppgift för socialtjänsten är att i nära samverkan med arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor stödja enskilda att efter förmåga ta ansvar för sin och sin familjs försörjning. Socialbidraget ska träda in när det inte finns några andra möjligheter till försörjning. Denna princip upprätthålls i dag genom kravet på individuell behovsprövning. Den fyller väl sin funktion och ska gälla också framöver.

Den individuella behovsbedömningen har i vissa fall uppfattats om åldersrelaterad. Exempelvis finns det skäl att ha en särskilt restriktiv hållning vad gäller socialbidrag till ungdomar. Samhällets insatser för unga människor bör koncentreras på områden som stödjer positiva attityder till och ger möjligheter till egenförsörjning.

Bestämmelserna för socialbidraget föreslås utformas som rättighetsbestämmelser. Beslut om socialbidrag ska alltså kunna överklagas med förvaltningsbesvär. Detta är i huvudsak fallet redan i dag och gäller även för socialförsäkringsförmåner.

Begränsningen till socialbidrag för akut tandvård upphör. Det ska vara möjligt att få socialbidrag också för annan tandvård.

En samlad lag om vård och omsorg fordrar en särskild översyn

Äldreomsorg är inget entydigt begrepp. Det används ibland för att beteckna de sociala insatser för äldre som ryms i socialtjänstlagens reglering. Men det är också ett samlande begrepp för olika insatser i form av vård och omsorg som ges till äldre. Det omfattar då både allmänna och individriktade insatser och såväl sociala som medicinska insatser. I denna betydelse är äldreomsorgen en verksamhet som regleras av två lagar, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Att samla de bestämmelser som i dag reglerar äldreomsorgen i en särskild vård- och omsorgslag har i olika sammanhang framförts som ett alternativ. Under utredningsarbetet har möjligheterna till en sådan lag analyserats. Men socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen har principiellt olika strukturer och konstruktioner. En förändring i riktning mot en särskild vård- och omsorgslag är en så komplex och omfattande förändring att den fordrar en särskild översyn.

Ändringar i och omredigering av socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen regleras socialnämndens (motsvarande) uppgifter i samma omfattning som tidigare med undantag av behovet av ekonomiskt stöd till grundläggande försörjning. Ekonomiskt stöd till vård- och behandlingsinsatser ska alltså prövas enligt socialtjänstlagen. Några förändringar när det gäller socialtjänstens uppgifter att verka för att människor ska ha goda levnadsförhållanden och svara för enskildas behov av upplysningar, råd, stöd, omsorg och vård föreslås i princip inte. Likaså kvarstår bestämmelserna som reglerar omsorg om barn och ungdomar, äldre och personer med funktionshinder och åtgärder för missbrukare. Däremot behöver socialtjänstlagen redigeras om. Detta är en följd av såväl denna utrednings förslag om regleringen av socialbidraget och vissa preciseringar i socialtjänstlagen som tidigare ändringar som gjorts i lagen under årens lopp.

Rättssäkerheten för den enskilde förstärks

I socialtjänstlagen införs en bestämmelse om att den enskilde som har behov av stöd och hjälp, service, vård, omsorg och behandling ska ha rätt till bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Det råder också stor samstämmighet om att frågor om enskilda människors rättssäkerhet ska väga tungt. Hur den enskildes rättssäkerhet ska utformas finns det dock skilda uppfattningar om, vilka också varierar över tid, mellan olika samhällssektorer och mellan skilda politiska uppfattningar. Hur rättssäkerheten kommer till uttryck beror slutligen alltid på vilka avvägningar som görs mellan skilda intressen och viljor.

Den prövning och analys som skett inom utredningens ram leder fram till ställningstagandet att den enskildes ställning inom socialtjänsten måste få ett särskilt skydd. Även om lagens materiella bestämmelser är ett skydd i sig för den enskilde, är det inte alltid verkningsfullt i det individuella fallet för att hävda lagens mening mot det offentliga. Det ska därför i alla situationer finnas en möjlighet för enskilda att kunna överklaga biståndsbeslut genom förvaltningsbesvär. För detta talar särskilt att socialtjänsten vänder sig till människor, som av olika skäl kan ha svårt att hävda sin rätt i den offentliga debatten.

– och ska vara lika för alla

Socialtjänstlagen ska alltså innehålla en bestämmelse av rättighetskaraktär för att tillgodose enskildas behov av insatser. Alla medborgare som berörs av lagen ska då också ha samma skydd och rätt till stöd.

Utredningen kan inte finna några skäl vare sig för att utmönstra några individers behov av stöd och hjälp bara för att de hänförs till någon särskild grupp eller för att ha olika regler för olika slags insatser.

Genom stödet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå

Nivån på biståndet har kopplats till begreppet skälig levnadsnivå. Men med ledning av detta begrepp ska inte bara nivån på biståndet, utan också vilken form av insats som kan komma i fråga, bestämmas. Det är inte möjligt att tydligt skilja nivån från innehållet utan att den skäliga levnadsnivån blir ett uttryck också för kvaliteten i insatsen och för vilken ambitionsnivå som kan anses vara rimlig i varje enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte.

En bestämmelse av detta slag, dvs. att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå, ska kunna användas även om förutsättningarna förändras genom samhällsutvecklingen. Över tiden ändrade ekonomiska och andra förutsättningar, liksom metodutveckling, som medför ändrade arbetsformer, kräver en generell utformning som tillåter en flexibel uttolkning och användning. Även om nackdelarna med en såväl till nivå som innehåll allmänt hållen bestämmelse är kända ser utredningen i dag inget bättre alternativ för att säkerställa den enskildes behov av stöd än en i lag föreskriven individuell rätt till insats för livsföringen i vissa fall.

Rättigheter och de kommunala resurserna

Både den nya lagen om socialbidrag och den reviderade socialtjänstlagen innebär utökade möjligheter att överklaga för den enskilde.

För båda lagarna ska enligt utredningens uppfattning gälla att det i det enskilda fallet ska tas rimliga hänsyn till kommunens resurser. Ekonomiska restriktioner är ett legitimt intresse som ska få vägas in vid beslut om bistånd.

Stödet för anhöriga/närstående förtydligas i socialtjänstlagen

I samband med att vissa förändringar gjordes i socialtjänstlagen år 1998 infördes en ny bestämmelse om stöd för anhöriga som vårdar närstående som är långvarigt sjuka, gamla eller funktionshindrade. Detta skedde genom ett tillägg i den paragraf (5 § SoL), som reglerar socialtjänstens uppgifter. Anhöriga och andra närstående gör omfattande och mycket betydelsefulla insatser vid vården av äldre och sjuka personer. Att stödja dem i detta arbete är så viktigt att det bör vara en särskilt reglerad

skyldighet för kommunen att göra det. Utredningen föreslår att detta sker genom att en ny paragraf införs i socialtjänstlagen, där skyldigheten förtydligas.

Målet för anhörigstödet är enligt utredningens mening trehövdad. Det första handlar om att visa anhörigvårdarna samhällets uppskattning, det andra är att medverka till anhörigvårdares livskvalitet trots deras vårdåtagande och det tredje är att förebygga utbrändhet. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att skyldigheten för kommunerna att ge stöd inte får bli eller upplevas som krav på anhöriga. Det får heller inte innebära att personer med behov av vård och omsorg känner krav på att ta emot vård av anhöriga. Ömsesidigheten i förtroendet vårdtagare – vårdgivare kan inte nog betonas.

Särskilda stimulansmedel för att främja metodutvecklingen i det sociala arbetet

Tidiga insatser i form av social rådgivning och personligt stöd är centrala inslag i ett effektivt och framgångsrikt socialt arbete. Det är viktigt att regering och riksdag främjar en fortsatt metodutveckling inom detta område. Detta kan ske genom att Socialstyrelsen får i uppdrag att fördela särskilda stimulansmedel.

Begreppet skälig levnadsnivå fyller väl sin funktion

Utredningsuppdraget har omfattat uppgiften att analysera begreppet skälig levnadsnivå och då behandla frågan om det med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet är möjligt att ge kommunerna mer utrymme för lokalt anpassade lösningar.

Begreppet skälig levnadsnivå avser innehåll och nivåer för alla former av bistånd, inte bara det ekonomiska. Socialnämnden kan utfärda rekommendationer eller riktlinjer till vägledning vid biståndsbedömningar om vad som i den egna kommunen är att betrakta som skälig levnadsnivå. Detta gäller med undantag av de preciseringar som gäller för försörjningsstödet. Men begreppets grundläggande betydelse anges i socialtjänstlagens portalparagraf. Oavsett vilka riktlinjer som finns måste en prövning av rätten till bistånd i varje enskild fall alltid ske utifrån den enskildes behov.

En rättsvetenskaplig undersökning av begreppet skälig levnadsnivå inom socialtjänstlagen och motsvarande begrepp i LSS har nyligen presenterats. Efter att ha gått igenom Regeringsrättens domar konstaterar författaren att det från början vaga begreppet skälig levnadsnivå har

preciserats genom domstolens avgöranden när det gäller socialbidrag men inte för andra former av bistånd. Utredningens slutsats efter en samlad analys är att lagen i sin nuvarande utformning ger kommunerna ett betydande utrymme för lokalt anpassade lösningar. I detta måste också ligga att domstolarna i valet mellan olika instanser ska ha att väga in kostnadsaspekter när biståndsinsatser vägs mot varandra.

Försörjning

Sambandet mellan socialbidraget och övriga trygghetssystem ska, enligt direktiven, analyseras utifrån övergripande förändringar i samhället under 1990-talet, särskilt när det gäller förändringar i de statliga transfereringarna. Dessutom ska förslag lämnas om hur individ- och familjeomsorgen kan förändras så att den bättre stämmer överens med den avsedda funktionen att främst stödja enskilda med ett individuellt bistånd som är föranlett av tillfälliga sociala eller ekonomiska problem.

Förslagen får inte medföra att de sammantagna offentliga åtagandena utökas. Om detta även avser kostnader bör noteras att utredningen inte kunnat lägga förslag som, utan kostnadskonsekvenser för den offentliga sektorn, påtagligt minskar socialbidragsberoendet. Detta beror i huvudsak på socialbidragets kostnadseffektivitet genom dess träffsäkerhet och den individuella behovsprövningen.

Socialbidraget under 1990-talet – en försörjningskälla

Under 1990-talets första sju år fördubblades kostnaderna, i reala termer, för socialbidraget. Under samma tidsperiod mer än fördubblades den andel hushåll som under flera år var beroende av socialbidrag. Socialbidraget fungerar därmed inte längre enbart som ett yttersta skyddsnet, utan har stor betydelse för många människors försörjning. Den huvudsakliga förklaringen till detta är utvecklingen på arbetsmarknaden med hög arbetslöshet särskilt bland nya invandrare och ungdomar. Att många bland dem inte lyckades etablera sig på arbetsmarknaden medförde i sin tur att de inte omfattades av de försäkringar som byggts upp till skydd för den enskilde vid arbetslöshet och sjukdom.

Den offentliga sektorns svaga budgetssituation till följd av problemen i den svenska ekonomin i början av 1990-talet bidrog också till att socialbidragskostnaderna ökade. Staten tvingades bl.a. sänka nivåerna i socialförsäkringssystemet samtidigt som kommunerna ökade brukaravgifterna, särskilt inom barnomsorgen. Till detta kom att skattepolitiken

lades om i början av 1990-talet. Växlingen från direkt till indirekt beskattning kom att missgynna hushåll med låga inkomster.

Det förtjänar att påpekas att utvecklingen med ökade socialbidrag brutits under de senaste två åren. Kostnaderna för socialbidrag var en miljard kronor lägre år 1998 jämfört med år 1997. Detta beror främst på den förbättrade arbetsmarknaden, men kommunernas möjligheter att kräva deltagande i kompetenshöjande åtgärder kan också haft en viss inverkan.

Av samstämmiga uppgifter från kommunföreträdare är det unga människor med förhållandevis goda förutsättningar som fått arbete, medan många andra är fortsatt beroende av socialbidrag för sin försörjning. Detta gäller särskilt gruppen nya invandrare.

Ett långvarigt beroende av socialbidrag riskerar att påverka den enskildes motivation och förmåga att försörja sig själv. Om det ekonomiska utbytet av arbete uteblir genom höga marginaleffekter eller om den enskildes kunskaper och färdigheter inte utnyttjas ökar risken att den enskilde anpassar sig till ett liv utanför arbetsmarknaden.

Oroande i detta sammanhang är att många barnfamiljer är långvarigt beroende av socialbidrag. År 1996 levde 120 000 barn i sådana familjer. Hur deras självbild och attityder påverkas finns skäl att fundera över. Oroande är också att en inte obetydlig grupp människor "faller mellan" arbetsförmedling och socialtjänst. De är arbetslösa men bedöms av arbetsförmedlingen som inte förmedlingsbara och får därför ingen eller begränsad service. Socialtjänsten menar ofta att samma personer står till arbetsmarknadens förfogande och därför bör få del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Vägar ut ur beroendet av socialbidrag

För att minska beroendet av socialbidrag behövs insatser inom flera politikområden inte bara socialpolitiken. Det förslag och de bedömningar som utredningen gör har en socialpolitisk grund, som inte helt kunnat avvägas mot andra berörda områden. Bedömningarna bör därför närmast ses som en katalog över tänkbara förändringar som behöver beredas ytterligare.

– introduktionsersättning i stället för socialbidrag

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt för kommunerna att betala ut introduktionsersättning i stället för socialbidrag till skyddsbehövande och andra som omfattas av det kommunala flyktingmottagande under den tid de introduceras i det svenska samhället. Ofta handläggs det idag som ett socialbidrag. Men vid handläggningen av introduktions-

ersättningen ska det vara tydligt att det är en ersättning för det introduktionsprogram den enskilde deltar i och inte ett socialt bidrag.

Om en statlig beskattad introduktionsersättning infördes skulle det bli än tydligare att försörjningsstödet under introduktionstiden inte är ett socialbidrag. Enligt utredningens bedömning finns det skäl att överväga att på längre sikt införa en sådan typ av ersättning till flyktingar som får permanent uppehållstillstånd. Den skulle kunna utbetalas under en tvåårsperiod och inte prövas mot andra inkomster. Ersättningen bör inte kvalificera till ersättningar inom socialförsäkringssystemet eller räknas som kvalifikationstid för arbetslöshetsersättning. En introduktionsersättning av detta slag skulle stärka flyktingarnas möjlighet att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Men det är en relativt kostnadskrävande reform.

– **förändringar i vissa transfereringar**

Mot bakgrund av vissa beräkningar inom ramen för utredningsarbetet bedömer utredningen att förändringar i vissa transfereringar skulle bidra till att minska beroendet av socialbidrag. Att höja *studiemedlen till studerande med barn* är en sådan förändring. Antalet studenter med barn har ökat under 1990-talet. I dagens studiemedelssystem saknas dock möjligheter att utöka studiemedlen genom extra lån eller bidrag för barnfamiljer.

Det långvariga socialbidragsberoendet skulle minska påtagligt om *de lägsta ersättningarna vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder* höjdes. Det är idag stora skillnader i nivå på ersättning till personer som deltar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Många tvingas söka kompletterande socialbidrag för att klara sin försörjning. Det torde vara en dålig användning av offentliga resurser att välja nivåer i försörjningssystemet så att regelmässigt flera delar av den offentliga förvaltningen engageras vid handläggning av en enskilds försörjning vid studier eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Under 1990-talet försämrades försörjningssituationen för många barnfamiljer. En höjning av *barndelen i bostadsbidraget* skulle ha en relativt stor effekt på socialbidragskostnaderna. En höjning med 300 kronor per månad skulle till mer än en tredjedel återvinnas genom sänkta socialbidragskostnader.

Avgifter för barnomsorg bör inte bekostas med socialbidrag. Men i vissa kommuner tillämpas riktlinjer som innebär att så sker i stället för att hushållet får en nedsatt barnomsorgsavgift. Detta strider mot en tidigare rekommendation från Socialstyrelsen. Barnomsorgen är numera en del av utbildningspolitiken och en sådan rekommendation saknar därför lagstöd. I årets vårproposition förutskickade regeringen en s.k. maximitaxereform. Utredningen vill framhålla att det också ur socialbi-

dragssynpunkt finns behov av sänkta avgifter för barnomsorgen. Därför är det väsentligt att förslaget om maximitaxa utformas på sådant sätt att det väger in marginaleffekterna för hushåll med låga och mycket låga inkomster.

Också en vidgad användning av lönesubventioner skulle enligt utredningens bedömning kunna minska det långvariga socialbidragsberoendet. För närvarande ökar lönebidragsanställningar möjligheterna för personer med nedsatt arbetsförmåga, och vissa arbetshandikappade, att få anställning på den öppna marknaden. Våren 1999 var drygt 50 000 personer anställda med lönebidrag, vilket är en ökning jämfört med år 1997. Men denna utveckling har inte inrymt den grupp som varit långvarigt beroende av socialbidrag, dvs. i regel personer som har stora svårigheter på arbetsmarknaden men oftast varken är arbetshandikappade eller har nedsatt arbetsförmåga.

Utvidgade kriterier för anställning med lönesubvention skulle kunna spela en viktig roll för att underlätta introduktionen på arbetsmarknaden. Kriterierna skulle vara andra än de som gäller för lönebidrag till arbetshandikappade. Det klart uttalade syftet skulle vara att den är en övergång till ordinarie arbetsmarknad. Bristande kunskaper i svenska kan vara ett sådant kriterium.

– **Samverkan ger resultat, ytterligare incitament behövs**

Att hjälp och stödåtgärder till en enskild genomförs på ett samordnat sätt är viktigt för att det ska leda till avsett resultat. Många försök med samverkan har genomförts och det är sannolikt att samverkan mellan den offentliga sektorns skilda delar minskar socialbidragsberoendet. Men det kan och bör göras mer för att stimulera samverkan. Så kan t.ex. *arbetsförmedlingsnämndernas roll utvidgas och utvecklingsgarantin utvidgas till att omfatta fler kategorier*. Redan idag har nämnderna ett uttryckligt ansvar inom ramen för utvecklingsgarantin. En annan uppgift är att ansvara för att en individuell handlingsplan upprättas. Det som utmärker utvecklingsgarantin är gränsöverskridandet mellan utbildning, personlig utveckling och arbete. Den arbetslöses idéer står i centrum och får möjlighet att utvecklas. Det är naturligt att arbetsförmedlingsnämnderna får ett utökat ansvar i linje med ansvaret inom ramen för utvecklingsgarantin.

Det bör vara möjligt 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. Detta är idag inte möjligt enligt principen om likabehandling i kommunallagen. Ersättningsnivå bör bestämmas av respektive kommun. Det bör också vara möjligt att samordna utbetalningen med t.ex. försäkringskassan.

Organisation av och metoder vid socialbidragshandläggning har betydelse för kostnaderna

Flera studier under senare år har visat att socialbidragskostnaderna inte enbart beror på strukturella faktorer. Hur kommunerna organiserar handläggningen och vilka arbetsmetoder som tillämpas spelar också in och kan förklara en del av variationerna i socialbidragskostnader mellan skilda kommuner. Dessa frågor bör ägnas ökad uppmärksamhet i kommunerna.

Ekonomisk trygghet för vissa äldre invandrare m.fl.

Bland människor som till följd av låg eller ingen pension har svårt att försörja sig återfinns de som kommit till Sverige vid relativt hög ålder från länder utanför EU och som beviljats permanent uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen. Enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1998:70) ska förslag lämnas till hur deras ekonomiska trygghet ska utformas.

För att tillförsäkra den som är bosatt i Sverige och 65 år eller äldre en grundläggande försörjning föreslås att ett äldreförsörjningsstöd införs. Det ska regleras i en särskild lag och finansieras av staten.

Grundläggande krav som ställs på äldreförsörjningsstödet och som påverkat utformningen är att det

- bygger på krav på bosättning,
- gäller lika för alla,
- innebär en individuell behovsprövning,
- tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå,
- har karaktären av en social hjälpförmån snarare än en trygghetsförmån och
- är enkelt att administrera och kontrollera.

Lagen om försörjningsstöd till äldre är inte tänkt att kompensera dem som väljer att använda sig av ålderspensionssystemets möjligheter att anpassa pensionsutbetalningarna efter personliga önskemål. Äldreförsörjningsstödet ska heller inte kunna utnyttjas för att kompensera ett tidigt eller partiellt uttag enligt de möjligheter som pensionsbestämmelserna ger utrymme för. För att förhindra detta måste undantagsbestämmelser fastställas. Den som inte har tillgodoräknats pensionsrätt eller vars pensionspoäng har reducerats på grund av att han eller hon inte betalat sina avgifter fullt ut ska heller inte ha rätt till äldreförsörjningsstöd.

Äldreförsörjningsstödet föreslås administreras av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Ansökan om stöd ska lämnas personligen till försäkringskassan, som både prövar och beslutar om ärendet. Stöd kan beviljas för högst tolv sammanhängande månader. För tid därefter krävs en ny ansökan.

På kort sikt beräknas kostnaderna för äldrestödet uppgå till 700 miljoner kronor. Samtidigt beräknas kommunernas socialbidragskostnader minska med 500 miljoner kronor. På något längre sikt beräknas ytterligare kostnader på mellan 40 och 200 miljoner kronor att tillkomma. Finansieringsförslag har presenterats.

Socialtjänstens finansiering

I utredningens uppdrag ingår att analysera eventuella behov av att förändra principerna för socialtjänstens finansiering för att få till stånd en mer långsiktig stabilitet i resurserna inom socialtjänstens omsorgsområden. Några konkreta förslag läggs inte fram när det gäller finansieringsfrågorna. Däremot diskuteras behovet av ett ökat statligt ansvar för socialbidragskostnaderna.

Ett generellt finansiellt stöd

En grundläggande princip för statens bidrag till kommunerna är att de inte riktas till någon särskild verksamhet. Skälet för detta är uppfattningen att kommunala verksamheter bedrivs bättre och effektivare om de så långt möjligt styrs av lokalpolitiska överväganden mot bakgrund av mål som formulerats på nationell nivå. Därför finns det heller ingen statlig finansiering direkt riktad till socialtjänsten. Ett annat viktigt skäl för generella statsbidrag är att de ger en bättre överblick och kontroll över den samlade kommunala verksamheten.

Det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet består av tre delar; ett invånarbaserat statsbidrag, en långtgående inkomstutjämning och en kostnadsutjämning. Det förstnämnda innebär att knappt 6 000 kronor per invånare lämnas till kommunerna. Inkomstutjämnningen medför en omfördelning av medel mellan kommunerna på ca åtta miljarder kronor. Kostnadsutjämnningen ska utjämna strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommunerna. De ska i princip neutralisera kostnadsskillnader som kommunerna själva inte kan påverka. Det finns 15 delmodeller inom kostnadsutjämnningen där bl.a. individ- och familjeomsorgen liksom äldreomsorgen ingår.

Vissa riktade statsbidrag

I vissa fall förekommer riktade statsbidrag trots att den generella finansieringen är grundprincipen. De riktade bidragen motiveras med att verksamheterna är så speciella att generella finansieringsformer inte anses lämpliga. Ett exempel på detta är flyktingmottagandet. Andra är riktade statsbidrag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, där kommunerna har en central roll som arbetsgivare, och med särskilda utbildningsinsatser för vuxna, bl.a. kunskapslyftet.

Kopplingen mellan resurs- och behovsutveckling

Vid årliga överläggningar mellan representanter för regeringen och kommunerna bedöms för varje sektor hur stort resursutrymmet är. Där- emot finns det i statsbidrags- och utjämningsystemen som sådana inga automatiskt verkande mekanismer för att anpassa resurserna till behovsutvecklingen. Den enda automatiskt rörliga delen i det kommunala finansieringssystemet är därför skattebasen. För att öka resurserna på annat sätt krävs alltså särskilda beslut av statsmakterna eller kommunerna själva, t.ex. beslut om att höja anslaget till de generella statsbidragen och beslut om att höja den kommunala skattesatsen.

Detta innebär bl.a. att det finns ett negativt samband mellan förändringar i skattebasen och förändringar i behovet av socialbidrag. Även om behoven inom övrig individ- och familjeomsorg inte följer samma mönster som socialbidragen påverkas de i viss mån av det samhälls- ekonomiska tillståndet. Sannolikt finns det också här ett liknande negativt samband som mellan skattebas och socialbidrag. När det gäller äldre- och handikappomsorgerna är det däremot svårt att se några kort- siktiga kopplingar mellan skattebas och behovsutveckling. Istället har demografiska faktorer en kraftig påverkan på behovsutvecklingen.

Det är huvudsakligen kostnaderna för socialbidragen som är pro- blematiska genom att de inte är stabila i ett kortare tidsperspektiv. I den mån denna instabilitet inte följer tydliga mönster som går att förutse försämras kommunernas planeringsförutsättningar.

Ett ökat statligt ansvar för socialbidragskostnaderna bör övervägas

Det finns skäl att staten och kommunerna bör dela på ansvaret för variationer i kostnaderna för socialbidragen. Det är främst tre skäl som talar för detta. Det första har samband med de förslag som utredningen lägger fram när det gäller lagregleringen av socialbidragen. Det andra skälet är det starka samband som finns mellan det statliga trygghets-

systemet och kommunernas kostnader för socialbidragen och det tredje är att variationerna i ekonomin får effekter för socialbidragskostnaderna.

Det finns olika modeller för hur ett delat ekonomiskt ansvar kan utformas, t.ex. riktade statsbidrag, formaliserade förhandlingar och en "särskild påse" i kombination med formaliserade förhandlingar. Den förstnämnda modellen medför risker för att insatser för att underlätta för långvarigt socialbidragsberoende att bli självförsörjande inte prioriteras. Nackdelarna med denna modell överväger fördelarna. De andra två modellerna har såväl för- som nackdelar, där kopplingen mellan kommunernas kostnader för socialbidragen och statsbidragen är tydligast i den sistnämnda.

Samverkan och gemensamt ansvar

Det är utredningens uppfattning att frågorna om socialtjänstens finansiering till inte oväsentlig del handlar om samordning av de resurser som finns hos flera offentliga aktörer. Socialtjänstens verksamhetsområde tangerar såväl statlig som landstingskommunal verksamhet. En god samverkan bör leda till en effektiv användning av de tillgängliga resurserna.

Utvecklingen i samhället under 1990-talet har dock kommit att innebära att fördelningen av ansvaret inom den offentliga sektorn för försörjningsfrågorna har blivit otydligare. Utredningens bedömning om ett ökat statligt ansvar för socialbidragskostnaderna ska ses mot den bakgrunden. Ett delat ansvar bör öka förutsättningarna för att den offentliga sektorns olika delar ska uppfatta försörjningsfrågorna som gemensamma.

Problemen att på lång sikt finansiera äldreomsorgen måste bedömas som stora. Detta finansieringsproblem bör mötas bl.a. genom lösningar som ger resurser. Därför måste de offentliga styr- och finansierings-systemen vidareutvecklas, med inriktning på samverkan och gemensamt ansvar, så att de bidrar till att ge goda förutsättningar till försörjning genom arbete för befolkningen i yrkesaktiv ålder.

Tillsynen över socialtjänsten

Tillsynen över socialtjänsten utövas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Länsstyrelserna har det operativa ansvaret för tillsynen. De ska följa socialnämndens tillämpning av lagen och se till att den fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Socialstyrelsens tillsynsroll när det gäller socialtjänsten är att samordna, följa upp och utvärdera socialtjänsten. Styrelsen strävar också efter att i samråd med länsstyrelserna utveckla enhetliga tillsynssystem och strukturer för tillsyn. Socialstyrelsen har vidare det direkta ansvaret för tillsynen över hälso- och sjukvården.

Regering och riksdag har i olika sammanhang uttalat att tillsynen över socialtjänsten behöver effektiviseras. Det gäller framför allt tillsynen över äldreomsorgen och stödet till personer med psykiska funktionshinder. Socialutskottet har efterlyst en skarpare tillsyn som inriktas på frågor om laglighet och rättssäkerhet och på att säkra kvaliteten i vården och omsorgen (bet. 1996/97:SoU13). Riksdagen har också givit regeringen tillkänna att den bör överväga om tillsynen kan läggas på en och samma myndighet för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården för att på så sätt skapa en slagkraftigare organisation.

Tillsynsbegreppet förtydligas

Begreppet tillsyn är inte enhetligt. Det är inte klart avgränsat mot andra närliggande begrepp såsom uppföljning och utvärdering. I detta betänkande används begreppet tillsyn för att beteckna kontroll av rättssäkerhet och laglighet i individärenden och verksamheter. Tillsynen görs i förhållande till lagens mål och bestämmelser. Uppföljning är en kontinuerlig eller regelmässig produktion av data om vissa verksamheter. Utvärdering är att analysera och värdera resultatet av verksamheten i relation till fastställda mål. Utvärderingen grundas bl.a. på uppgifter från uppföljning och tillsyn.

För att klargöra att tillsyn enligt socialtjänstlagen handlar om kontroll av laglighet och rättssäkerhet i individärenden och verksamheter i förhållande till lagens mål och bestämmelser föreslås innebörden i begreppet bli lagreglerad. Laglighetskontrollen ska också omfatta kontroll av att det i verksamheterna finns ett väl fungerande kvalitetssystem med regler för kvalitetssäkring.

Socialstyrelsen ska ha en vägledande roll i tillsynen över socialtjänsten

Inom ramen för utredningsarbetet har olika organisatoriska alternativ för att få en mer samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård skisserats och analyserats. Varje sådant alternativ har sina för- och nackdelar. Utredningen är inte beredd att i detta sammanhang föreslå en så omfattande omorganisation av den statliga tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården att all tillsyn över dessa verksamheter samordnas.

Den lösning utredningen föreslår bygger i stället på att den nuvarande ordningen behålls tills vidare. Länsstyrelserna är alltså operativt ansvariga för tillsynen över socialtjänsten och Socialstyrelsen operativt ansvarig för hälso- och sjukvården. Men för att åstadkomma en bättre samordning ska Socialstyrelsen ha en tydlig vägledande roll vid tillsynen av socialtjänsten. Det innebär att styrelsen ska ha en formell rätt att styra länsstyrelsernas tillsynsverksamhet på sådant sätt att en reell samordning i praktiken kan ske. Detta är framför allt viktigt när det gäller tillsynsinsatser inom boendeformer för äldre, bostäder med särskild service för funktionshindrade och hemtjänst för äldre och personer med funktionshinder. På så sätt är det möjligt att tillgodose önskemålen om att samordna tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Såväl kommunen eller den enskilde vårdgivaren som vårdtagaren kan möta en gemensam statlig tillsynsgrupp.

Tillsynsinstrumenten utökas och förstärks

Utredningen föreslår också att en författningsreglerad möjlighet för länsstyrelserna att inspektera all verksamhet inom socialtjänsten införs. Dessutom ska länsstyrelserna få möjlighet att meddela förelägganden för att avhjälpa missförhållanden. När tillsynen gäller sådana verksamheter där sociala och medicinska insatser ges parallellt ska även Socialstyrelsen kunna ge förelägganden.

Utan vårdtagarnas medgivande får inspektioner inte ske i deras bostäder. Vårdrum vid kommunala och enskilda sjukhem liksom rum i andra boendeformer eller bostäder med särskild service räknas som vårdtagarnas bostäder, varför samtycke krävs. Men detta torde knappast vålla några problem i praktiken. Om den enskilde själv på grund av sitt fysiska eller psykiska tillstånd inte kan lämna sitt medgivande kan en nära anhörig eller god man sannolikt bedöma hur den enskilde skulle vilja ha det om han eller hon själv kunde bestämma.

Redan i dag har länsstyrelserna med stöd av socialtjänstlagen möjligheter att utfärda förelägganden, med eller utan vite, och besluta om att förbjuda verksamheter när det gäller sådana som drivs i enskild regi men också i hem för vård eller boende som drivs av kommunen. Denna möjlighet föreslås nu utvidgas till att gälla hela socialtjänstområdet oavsett verksamheternas driftform. Det skulle göra det lättare att komma till rätta med missförhållanden som uppdagas i samband med besök eller inspektioner vid särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för funktionshindrade. Föreläggandet föreslås också kunna kombineras med vite i de fall tillsynsmyndigheten anser att det är nödvändigt för att föreläggandet ska bli åttlytt.

Särskilda brukarråd inrättas

Länsstyrelserna och Socialstyrelsens regionala enheter har i dag god insikt om hur tillsyn bör bedrivas. Men de kan inte ha sådan total överblick att de alltid upptäcker vad som kan kräva särskild uppmärksamhet från deras sida. Här kan särskilda brukarråd spela en roll. Utredningen föreslår därför att särskilda brukarråd inrättas som kan stödja länsstyrelserna och Socialstyrelsens regionala enheter när det gäller att bedöma vilka verksamheter som kräver särskild uppmärksamhet från staten. Brukarråden ska alltså informera om människors sociala situation och lämna förslag till myndigheterna om områden som kan vara angelägna att granska.

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i Socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs följande i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹

dels att 6 a–g §§, 69 b skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande² 6 h §, skall betecknas 15 §, att nuvarande 7 och 7 a §§ skall betecknas 6 och 7 §§, att nuvarande 8 a § skall betecknas 12 §, att nuvarande 11–12 a §§ skall betecknas 16–18 §§, att nuvarande 20 a–28 §§ skall betecknas 21–31 §§, att nuvarande 30–40 §§ skall betecknas 32–43 §§, att nuvarande 47–66 §§ skall betecknas 44–67 §§, att nuvarande 67–68 §§ skall betecknas 75–76 §§, att nuvarande 69–69 a §§ skall betecknas 68–69 §§, att nuvarande 69 c § skall betecknas 70 §, att nuvarande 70 a–70 c § skall betecknas 71–73 §§, att nuvarande 71–78 §§ skall betecknas 80–93 §§,

dels att 3, 5 och 10 §§ skall ha följande lydelse,

dels att de nya 11 §, 25–26 §§, 32–33 §§, 35–40 §§ 44–45 §§, 49 §, 53–54 §§, 59 §, 61 §, 68–78 §§, samt rubriken före 11 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 6 skall sättas närmast före 14, att rubriken närmast före 7 skall sättas närmast före 6, att rubriken närmast före 11 skall sättas närmast före 16, att rubriken närmast före 12 skall sättas närmast före 17, att rubriken närmast före 21 skall sättas närmast före 22, att rubriken närmast före 22 skall sättas närmast före 24, att rubriken närmast före 25 skall sättas närmast före 28, att rubriken

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse av 6 h § 1997:740, 7 a §, 35, 71 a § 1998:855, 8 a § 1998:409, 11–12 a §§, 65 b § 1999:48, 20 a §, 71 b § 1993:390 21 § 1990:1403, 21 a § 1994:1098, 23 §, 27 §, 30 §, 33 §, 33 a §, 37 §, 47 §, 50–52 §§, 68–71 §§, 72 b §, 75 § 1997:313, 23 a § 1993:1, 25 §, 31 § 1997:193, 28 §, 32 §, 49 § 1990:53, 34 § 1987:377, 36 § 1997:1091, 38–39 §§, 76–77 §§ 1991:1667, 48 § 1998:323, 53 §, 55 § 1986:1186, 54 §, 65, 72 a § 1997:1229, 57 § 1992:1071, 60 §, 62 § 1990:789, 61 § 1998:719, 63 § 1995:608, 65 a § 1998:615, 66 § 1991:526, 71 c § 1996:140, 73–74 a §§ 1998:384, 78 § 1987:380.

närmast före 33 skall sättas närmast före 35, att rubrikerna närmast före 38 skall sättas närmast före 41, att rubriken närmast före 47, skall sättas närmast före 44, att rubriken närmast före 50 skall sättas närmast före 47, att rubriken närmast före 59 skall sättas närmast före 58, att rubriken närmast före 67 skall sättas närmast före 74, att rubriken närmast före 69 skall ställas närmast före 68, att rubrikerna närmast före 71 skall ställas närmast före 80, att rubriken närmast före 71 a skall ställas närmast före 81, att rubriken närmast före 71 b skall ställas närmast före 82, att rubriken närmast före 72 skall ställas närmast före 84, att rubriken närmast före 73 skall ställas närmast före 87, att rubriken närmast före 75 skall ställas närmast före 90, att rubriken närmast före 77 skall ställas närmast före 92, att rubriken närmast före 78 skall ställas närmast före 93,

dels att det i lagen skall införas nya paragrafer 13–15 §§, 29 §, 41–45 §§, 79 §, 85 §, 87–88 §§, 90 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §³

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I 6 h och 72 a §§ finns föreskrifter om ansvar i vissa fall för annan kommun än den i vilken den enskilde vistas.

I 15 och 85 §§ finns föreskrifter om ansvar i vissa fall för annan kommun än den i vilken den enskilde vistas.

5 §⁴

Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,

informera om socialtjänsten i kommunen, genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden,

³ Senaste lydelse 1997:313.

⁴ Senaste lydelse 1997:313.

svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

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

svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

10 §⁵

Socialnämnden bör genom hemtjänst, dagverksamheter eller annan liknande social tjänst underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra.

Nämnden bör även i övrigt tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler och liknande, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet.

Nämnden kan utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

⁵ Senaste lydelse 1998:855.

***Speciella riktlinjer för
socialnämndens verksamheter***

11 §⁶

Socialnämnden skall genom stöd och avlösning underlätta för dem som vårdar närstående.

13 §⁷

Nämnden kan utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

14 §⁸

Den som inte själv kan tillgodose sina behov 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

Särskilda bestämmelser om ekonomiskt stöd i form av socialbidrag finns i lagen om socialbidrag (1999:00).

⁶ Senaste lydelse 1999:48.

⁷ Tidigare 13 § upphävd genom 1997:1229.

⁸ Tidigare 14 § upphävd genom 1997:1229.

15 §⁹

En person som önskar flytta till en annan kommun, men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att inflyttningkommunen erbjuder behövliga insatser, får hos den kommunen ansöka om sådana insatser *som avses i 6 f §*. En sådan ansökan skall behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningkommunen.

Det förhållandet att sökandens behov är tillgodosedda i hemkommunen får inte beaktas vid prövning enligt första stycket.

På begäran av inflyttningkommunen är hemkommunen skyldig att bistå den förra kommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av ansökan.

En person som önskar flytta till en annan kommun, men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att inflyttningkommunen erbjuder behövliga insatser, får hos den kommunen ansöka om sådana insatser *enligt 14 §*. En sådan ansökan skall behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningkommunen.

25 §¹⁰

Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet. Enligt 23 a § skall dock behovet av vissa hem tillgodoses av staten.

Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet. Enligt 26 § skall dock behovet av vissa hem tillgodoses av staten.

26 §¹¹

Behovet av sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall skall tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse är central förvaltningsmyndighet för dessa hem. Styrelsen leder och har tillsyn över verksamheten vid hemmen.

⁹ Senaste lydelse 1997:740.

¹⁰ Senaste lydelse 1997:193.

¹¹ Senaste lydelse 1993:1.

Staten kan om det finns särskilda skäl för det genom avtal uppdra åt ett landsting eller en kommun att inrätta och driva hem som avses i första stycket.

För vård i ett sådant hem som avses i första stycket får avgift tas ut av den kommun som begärt placeringen.

Bestämmelserna i 24 § gäller även i fråga om vård i hem som avses i denna paragraf.

Bestämmelserna i 27§ gäller även i fråga om vård i hem som avses i denna paragraf.

29 §¹²

Socialnämnden skall medverka till att de underåriga som avses i 25 § får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden, verka för att de får lämplig utbildning och lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar sådana underåriga råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

Socialnämnden skall medverka till att de underåriga som avses i 28 § får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden, verka för att de får lämplig utbildning och lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar sådana underåriga råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

32 §¹³

Ett medgivande enligt 25 § *första stycket* meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun, skall nämnden informera och samråda med den kommunen innan den fattar sitt beslut.

Ett medgivande enligt 25 § *tredje stycket* och ett samtycke enligt 25 § *femte stycket* meddelas av socialnämnden i den eller de sökandes hemkommun.

Den nämnd som har lämnat medgivande enligt 25 § fullgör skyldigheterna enligt 26 §. I de

Ett medgivande enligt 28 § *första stycket* meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun, skall nämnden informera och samråda med den kommunen innan den fattar sitt beslut.

Ett medgivande enligt 28 § *tredje stycket* och ett samtycke enligt 28 § *femte stycket* meddelas av socialnämnden i den eller de sökandes hemkommun.

Den nämnd som har lämnat medgivande enligt 28 § fullgör skyldigheterna enligt 29 §. I de

¹² Tidigare 29 § upphävd genom 1990:53.

¹³ Senaste lydelse 1997:313

fall samtycke enligt 25 § *femte stycket* lämnats av socialnämnden i en annan kommun fullgör i stället den nämnden skyldigheterna enligt 26 §.

fall samtycke enligt 28 § *femte stycket* lämnats av socialnämnden i en annan kommun fullgör i stället den nämnden skyldigheterna enligt 29 §.

33 §¹⁴

Enskilda personer eller sammanslutningar får inte bedriva verksamhet som syftar till att förmedla underåriga till hem som avses i 25 §.

Enskilda personer eller sammanslutningar får inte bedriva verksamhet som syftar till att förmedla underåriga till hem som avses i 28 §.

Om rätt för auktoriserade sammanslutningar att i vissa fall förmedla barn från utlandet för adoption finns bestämmelser i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

35 §¹⁵

Socialnämnden får, i andra fall än som avses i 33 a §, återkräva *försörjningsstöd* som den enskilde har erhållit enligt 6 b § *endast om det har lämnats*

Socialnämnden får, i andra fall än som avses i 36 §, återkräva *ekonomiskt bistånd* som den enskilde har erhållit enligt 14 § *om det har getts under villkor om återbetalning*.

1. som förskott på en förmån eller ersättning,

2. till den som är indragen i arbetskonflikt, eller

3. till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Har ekonomisk hjälp lämnats med stöd av 6 g §, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

Beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt denna paragraf skall vara skriftligt. Beslutet skall innehålla uppgift om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet skall delges den enskilde.

¹⁴ Senaste lydelse 1997:313.

¹⁵ Senaste lydelse 1998:855.

36 §¹⁶

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 6 b eller 6 g § utgått obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket uppburit sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 14 § utgått obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket..

37 §¹⁷

Stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär medför inte kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren. Kommunen får dock, utom beträffande underårig, ta ut ersättning för uppehållet av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem. Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om den högsta ersättning som får tas ut för varje dag. För andra stöd- och hjälpinsatser än som angetts nu får kommunen ta ut skälig ersättning.

Om en underårig genom socialnämndens försorg får vård i ett annat hem än det egna, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning delta i kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Socialnämnden får i sådant fall uppbära underhållsbidrag som avser den underårige.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte i fråga om tjänst för vilken avgift har bestämts enligt 35 §.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte i fråga om tjänst för vilken avgift har bestämts enligt 38 §.

38 §¹⁸

För familjerådgivning, hemtjänst, verksamhet för barn och ungdom enligt 12 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av be-

För familjerådgivning, hemtjänst, verksamhet för barn och ungdom enligt 17 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av be-

¹⁶ Senaste lydelse 1997:1091.

¹⁷ Senaste lydelse 1997:313.

¹⁸ Senaste lydelse 1991:1667.

handlingskaraktär, sådant boende som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

Avgifter för hemtjänst får inte, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader. När avgifterna fastställs skall kommunen försäkra sig om att omsorgstagarens make eller sambo inte drabbas av en oskäligt försämrad ekonomisk situation.

handlingskaraktär, sådant boende som avses i 20 § andra stycket eller 22 § tredje stycket eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

39 §¹⁹

Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte betalar godvilligt för ekonomisk hjälp som avses i 33 eller 33 a § eller för kostnad som kommunen har haft enligt 34 § första eller andra stycket, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. Talan väcks vid den länsrätt inom vars domkrets den enskilde är bosatt.

Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket

Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte betalar godvilligt för ekonomisk hjälp som avses i 35 eller 36 § eller för kostnad som kommunen har haft enligt 37 § första eller andra stycket, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. Talan väcks vid den länsrätt inom vars domkrets den enskilde är bosatt.

¹⁹ Senaste lydelse 1997:1091

40 §²⁰

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättnings-skyldighet som avses i 33 och 33 a §§ samt 34 § första och andra styckena.

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättnings-skyldighet som avses i 35 och 36 § samt 37 § första och andra styckena.

44 §²¹

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som ankommer på nämnden enligt 25 första-fjärde styckena och 28 § denna lag, 4 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 25 § femte stycket om samtycke vägras och beslut enligt 36 § om att föra talan om återkrav enligt 33 a §.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som ankommer på nämnden enligt 28 § första-fjärde styckena och 31 § denna lag, 4 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 28 § femte stycket om samtycke vägras och beslut enligt 39 § om att föra talan om återkrav enligt 36 §.

45 §²²

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får när det gäller föräldrabalken avse endast uppgifter som anges i följande lagrum

1 kap. 4 § föräldrabalken,

2 kap. 1, 4-6, 8 och 9 §§ föräldrabalken, dock inte befogenhet enligt 9 § att besluta att inte påbörja utredning eller att lägga ned en påbörjad utredning,

3 kap. 5, 6 och 8 §§ föräldrabalken,

6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § andra stycket föräldrabalken,

²⁰ Senaste lydelse 1997:313

²¹ Tidigare 44 § upphävd genom 1997:313.

²² Tidigare 45 § upphävd genom 1997:313.

6 kap. 19 § föräldrabalken beträffande beslut att utse utredare i mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge,

7 kap. 7 § föräldrabalken beträffande godkännande av avtal om att underhållsbidrag skall betalas för längre perioder än tre månader,

11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte heller omfatta befogenhet att meddela beslut i frågor som avses i 27 § denna lag eller att fullgöra vad som ankommer på nämnden enligt 5 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag eller 17 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte heller omfatta befogenhet att meddela beslut i frågor som avses i 30 § denna lag eller att fullgöra vad som ankommer på nämnden enligt 5 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag eller 17 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

49 §²³

Socialnämnden är skyldig att slutföra en utredning enligt 50 a § och fatta beslut i ärendet även om den underårige byter vistelsekommun. Detsamma gäller om en utredning inletts enligt 50 § och ärendet avser vård av missbrukare.

Socialnämnden är skyldig att slutföra en utredning enligt 48 § och fatta beslut i ärendet även om den underårige byter vistelsekommun. Detsamma gäller om en utredning inletts enligt 47 § och ärendet avser vård av missbrukare.

Första stycket gäller inte om den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet.

53 §²⁴

I ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall nämnden tillämpa följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,

16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,

20 § om motivering av beslut,

26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen gäller dock inte uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om ett

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen gäller dock inte uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om ett

²³ Senaste lydelse 1990:53.

²⁴ Senaste lydelse 1986:1186.

sådant boende som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket eller om någon annan liknande social tjänst.

Vad som sägs i första stycket gäller också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna.

sådant boende som avses i 20 § andra stycket eller 22 § tredje stycket eller om någon annan liknande social tjänst.

54 §²⁵

Den som enligt vad som sägs i 54 § skall ges tillfälle att yttra sig enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) har rätt att få företräde inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Den som ges tillfälle att yttra sig skall underrättas om sin rätt att få företräde inför nämnden.

Den som enligt vad som sägs i 53 § skall ges tillfälle att yttra sig enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) har rätt att få företräde inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat.

59 §

Anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör socialnämndens personregister skall gallras fem år efter det sista anteckningen gjordes i akten. Gallring skall dock inte ske så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket.

Uppgifter i personregister som avses i 59 § första stycket skall gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgiften avser har upphört.

Gallringen skall vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

Uppgifter i personregister som avses i 58 § första stycket skall gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgiften avser har upphört.

61 §²⁶

Följande handlingar får inte gallras med stöd av bestämmelserna i 60 § första stycket:

1. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap,

2. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med

Följande handlingar får inte gallras med stöd av bestämmelserna i 59 § första stycket:

1. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap,

2. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med

²⁵ Senaste lydelse 1997:1229.

²⁶ Senaste lydelse 1998:719.

utredning om adoption,

3. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med att en underårig har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, i ett familjehem eller i ett annat enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom.

Handlingar skall vidare undantas från gallring enligt bestämmelserna i 60 § av hänsyn till forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer.

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

1. hem för vård eller boende,
2. särskilda boendeformer motsvarande sådana som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket,
3. hem för viss annan hel-dygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet.

Tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas.

Tillstånd behövs inte för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 4 § tredje stycket har överlämnat till en enskild att utföra.

utredning om adoption,

3. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med att en underårig har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, i ett familjehem eller i ett annat enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom.

Handlingar skall vidare undantas från gallring enligt bestämmelserna i 59 § av hänsyn till forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer.

68 §²⁷

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

1. hem för vård eller boende,
2. särskilda boendeformer motsvarande sådana som avses i 20 § andra stycket eller 22 § tredje stycket,
3. hem för viss annan hel-dygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet.

69 §²⁸

²⁷ Senaste lydelse 1997:313.

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 69 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet i verksamheten.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, skall nytt tillstånd sökas.

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 68 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

70 §²⁹

Verksamhet för vilken tillstånd krävs enligt 69 § *första stycket* står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten är belägen. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall socialnämnden underrätta länsstyrelsen om det.

Verksamhet för vilken tillstånd krävs enligt 68 § *första stycket* står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten är belägen. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

71 §³⁰

Bestämmelserna i 51 och 52 §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b §. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.

Bestämmelserna i 50 och 51 §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 76 §. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.

²⁸ Senaste lydelse 1997:313.

²⁹ Senaste lydelse 1997:313.

³⁰ Senaste lydelse 1997:313.

72 §

En handling i en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b § skall, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 71 a §.

En handling i en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 76 § skall, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 81 §.

Frågor om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut, skall han genast med eget yttrande överlämna frågan till länsstyrelsen för prövning.

73 §³¹

Länsstyrelsen får besluta att en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b § skall tas om hand

1. om verksamheten upphör,
2. om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt föreskrifterna i denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller
3. om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

En omhändertagen personakt skall återlämnas, om det är möjligt och det inte finns skäl för omhändertagande enligt första stycket. Beslut i fråga om återlämnande meddelas av länsstyrelsen efter ansökan av den som vid beslutet om omhändertagande ansvarade för personakten.

Personakter som har tagits om hand enligt första stycket skall förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna omhändertagits. Personakterna skall bevaras i minst två år från det att de kom in till arkivmyndigheten. En myndighet som har hand om en

Länsstyrelsen får besluta att en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 76 § skall tas om hand

1. om verksamheten upphör,
2. om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt föreskrifterna i denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller
3. om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

³¹ Senaste lydelse 1998:384.

personakt som har omhändertagits har, om en uppgift ur akten begärs för särskilt fall, samma skyldighet att lämna uppgiften som den haft som ansvarat för akten före omhändertagandet.

74 §³²

Tillsyn i denna lag är kontroll av laglighet och rättssäkerhet i individärenden i kommunal och enskild verksamhet som svarar för uppgifter inom socialtjänsten samt att verksamheten uppfyller de krav som anges i 7 §.

75 §³³

Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i riket utom sådan verksamhet som Statens institutionsstyrelse skall svara för.

Socialstyrelsen skall följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för kommuner och enskilda som svarar för uppgifter inom socialtjänsten får Socialstyrelsen utfärda allmänna råd.

Socialstyrelsen leder genom föreskrifter och allmänna råd länsstyrelserna i deras tillsyn över socialtjänsten.

76 §³⁴

Länsstyrelserna har tillsyn över den socialtjänst som kommuner och enskilda inom länet svarar för.

Länsstyrelserna skall

³² Senaste lydelse 1998:384.

³³ Senaste lydelse 1997:313.

³⁴ Senaste lydelse 1991:1667.

informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten,

främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan,

biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet,

hålla Socialstyrelsen underrettad om vad som framkommer under länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

77 §³⁵

Den som står under Socialstyrelsens och länsstyrelsens tillsyn är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna handlingar och annat material som rör verksamheten samt lämna de upplysningar som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn eller uppföljning och utvärdering av socialtjänsten.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som svarar för verksamheten att lämna vad som begärs. I föreläggandet får vite sättas ut.

Tillsynsmyndigheten har rätt att inspektera verksamhet som står under dess tillsyn. Vid tillsynen har myndigheten rätt att få tillträde till de lokaler och andra utrymmen, dock ej bostäder, som används för verksamheten.

Den som utför inspektionen har rätt att tillfälligt omhänderta handlingar och annat

³⁵ Senaste lydelse 1987:380.

material som rör verksamheten.

Den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

78 §³⁶

Om tillsynsmyndighet får kännedom om att verksamhet inom socialtjänsten inte uppfyller kraven på laglighet och rättssäkerhet eller de krav som anges i 7 § och om missförhållandet är av betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till, får tillsynsmyndigheten förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. I föreläggandet får vite sättas ut.

Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att de påtalade missförhållandena skall kunna avhjälpas.

Om ett föreläggande att avhjälpa ett missförhållande inte följs och om detta är allvarligt får tillsynsmyndigheten helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om ett föreläggande innebär att kommunen skall se till att viss verksamhet skall förbättras eller tillskapas och föreläggandet inte följs skall detta rapporteras till regeringen.

³⁶ Senaste lydelse 1987:380.

79 §

Om ett missförhållande innebär fara för enskildas liv, säkerhet, eller hälsa får tillsynsmyndigheten utan föregående föreläggande förbjuda fortsatt verksamhet.

Beslut enligt första stycket går i omedelbar verkställighet

85 §

Om någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det *bistånd* enligt 6 § samt det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 10–12 §§ som den enskilde kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 72 §.

Den kommun där den enskilde är folkbokförd har samma ansvar som en placeringskommun enligt första stycket för *bistånd*, stöd och sociala tjänster

1. under kriminalvård i anstalt,

2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,

Om någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 22 § tredje stycket och 68 § första stycket 2, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det *socialbidrag* enligt 5 § *lagen om socialbidrag (1999:00)* och *bistånd* enligt 14 § samt det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 10, 13, 16–17 §§ som den enskilde kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 84 §.

Den kommun där den enskilde är folkbokförd har samma ansvar som en placeringskommun enligt första stycket för *socialbidrag* enligt *lagen om socialbidrag (1999:00)* och *bistånd* enligt 14 §, stöd och sociala tjänster

1. under kriminalvård i anstalt,

2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,

3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

försörjningsstöd enligt 6 b §, vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 6 d §,

annat bistånd enligt 6 f §, ansökan enligt 6 h §, medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §, eller

förbud eller begränsning enligt 27 §.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

87 §

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

bistånd enligt 14 §

ansökan enligt 15 §, medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 28 §, eller

förbud eller begränsning enligt 30 §.

88 §

Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande enligt 77 § andra stycket eller 78 § första stycket samt förbud enligt 78 § tredje stycket eller 79 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

90 §

Till böter döms den som

1. åsidosätter bestämmelserna i 25 § eller 31 § första stycket, om inte gärningen i sistnämnda fall är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling,

Till böter döms den som

1. åsidosätter bestämmelserna i 28 § eller 33 § första stycket, om inte gärningen i sistnämnda fall är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling,

2. överträder förbud eller begränsning som har meddelats med stöd av 27 §,

3. utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 69 §,

4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 70 § fortsätter verksamheten.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av socialnämnden, länsstyrelsen eller Socialstyrelsen.

2. överträder förbud eller begränsning som har meddelats med stöd av 30 §,

3. utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 68 §,

4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 78 § *tredje stycket* eller 79 § fortsätter verksamheten.

Förslag till Lag om socialbidrag (1999:00)

Härigenom föreskrivs följande

1 § Denna lag gäller enskildas rätt till ekonomiskt stöd i form av socialbidrag samt rådgivning för att tillgodose behov av grundläggande försörjning.

2 § Socialbidraget skall främja människors ekonomiska trygghet och utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv.

3 § Den som inte själv kan tillgodose sina grundläggande behov av försörjning eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till socialbidrag av socialnämnden.

Rätten till socialbidrag förutsätter att den enskilde efter sin förmåga ansvarar för sin försörjning genom arbete, utbildning eller motsvarande.

4 § Den enskilde skall genom socialbidraget tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

5 § Socialbidrag lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.
3. andra grundläggande ekonomiska försörjningsbehov som inte avser vård- eller behandlingsinsatser,
4. ekonomisk rådgivning.

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 skall i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar rörande olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, skall socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

6 § Socialnämnden får begära att den som uppbär socialbidrag under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompe-

tenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller
2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller
3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket.

7 § Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 6 §, får fortsatt socialbidrag vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

8 § Den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 6 § skall därvid inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, skall han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 §§ och 7–14 §§, 4 kap. 1–4 §§ och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av lagen (1976:380) om arbetsskade-försäkring.

9 § Socialnämnden får, i andra fall än som avses i 10 §, återkräva socialbidrag som den enskilde har erhållit enligt 5 § 1 och 2 endast om det har lämnats

1. som förskott på en förmån eller ersättning,
2. till den som är indragen i arbetskonflikt, eller
3. till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Har socialbidrag lämnats med stöd av 5 § 3 får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

Beslut som avser socialbidrag som kan komma att återkrävas enligt denna paragraf skall vara skriftligt. Beslutet skall innehålla uppgift om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet skall delges den enskilde.

10 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att socialbidrag enligt 5 § utgått obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket uppburit socialbidrag obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

11 § Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte betalar godvilligt för socialbidrag som avses i 9 § eller 10 §, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. Talan väcks vid den länsrätt inom vars domkrets den enskilde är bosatt.

Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

12 § Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 9 och 10 §§.

13 § Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut ifråga om socialbidrag enligt 5 § eller vägran eller nedsättning av socialbidrag enligt 7 §.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

14 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av beslut enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till Lag om äldreförsörjningsstöd (1999:000)

Härigenom föreskrivs följande

Allmänna bestämmelser

1 § Äldreförsörjningsstöd utges till den som saknar ekonomiska möjligheter att själv eller på annat sätt tillgodose sitt behov av försörjning.

Bestämmelserna i lagen gäller dem som är 65 år eller äldre.

2 § Äldreförsörjningsstöd handhas av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

3 § I denna lag avses med prisbasbelopp det enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställda prisbasbeloppet.

4 § En stödberättigad som är gift men stadigvarande lever åtskild från sin make skall vid tillämpningen av denna lag likställas med ogift person om inte särskilda skäl föranleder annat.

En stödberättigad som stadigvarande sammanbor med någon med vilken han eller hon varit gift eller har barn eller haft barn skall vid tillämpningen av denna lag likställas med gift person. Om inte skäl visats för annat skall detsamma gälla i fråga om man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och är folkbokförda på samma adress.

Rätt till äldreförsörjningsstöd

5 § Endast den som är bosatt i Sverige har rätt till äldreförsörjningsstöd.

Vid utlandsvistelse i mer än tre månader under en tolv månaders period kan inte äldreförsörjningsstöd lämnas.

6 § Rätt till äldreförsörjningsstöd föreligger inte för den som

1. före 65 års ålder tar ut inkomstpension, tilläggspension eller premiepension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, eller
2. tar ut del av inkomstpension, tilläggspension eller premiepension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, eller
3. till följd av bristande eller underlåten avgiftsbetalning inte tillgodoräknats pensionsrätt eller vars pensionspoäng reducerats.

7 § Den stödberättigade skall genom äldreförsörjningsstödet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån skall motsvara 1,22 gånger prisbasbeloppet för den som är ogift och 1,01 gånger prisbasbeloppet för den som är gift.

Äldreförsörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning, telefon och TV-avgift, hushållsel, resor, hemförsäkring, läkarvård, tandvård samt glasögon.

Har den stödberättigade enligt denna lag behov av ekonomiskt stöd för bostadskostnad skall det prövas enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

8 § Äldreförsörjningsstöd lämnas inte i de fall den enskildes förmögenhet överstiger sjuttiofemtusen kronor för den som är ogift och sextiotusen kronor för vardera av två makar. Vid beräkningen av förmögenheten skall inte beaktas värdet av sådan privatbostadsfastighet eller privatbostad som avses i 5 § kommunalskattelagen (1928:370) och som utgör sökandens permanentbostad.

Ansökan och utbetalning av äldreförsörjningsstöd m.m.

9 § Ansökan om äldreförsörjningsstöd skall göras skriftligen hos den allmän försäkringskassan. Ansökan skall innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma den sökandens rätt till stöd.

Uppgifter om faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete av den sökande och, om han är gift, hans maka.

Ansökan skall lämnas personligen hos den allmänna försäkringskassan.

För den sökande som har god man eller förvaltare enligt föräldrabalken åligger lämnandet och uppgiftsskyldigheten om det kan anses följa av uppdraget, den gode mannen eller förvaltaren.

10 § Äldreförsörjningsstöd skall betalas ut månadsvis.

Äldreförsörjningsstöd lämnas från och med den månad då den bidragsberättigade ansöker om stödet. Stödet får lämnas för en månad före ansökningsmånaden om särskilda skäl föreligger.

Äldreförsörjningsstöd kan lämnas under högst tolv sammanhängande månader på grundval av de uppgifter som den sökande lämnat i sin ansökan. För tid därefter skall den stödberättigade lämna en ny ansökan.

11 § Försäkringskassan får på begäran av socialnämnden, om det finns synnerliga skäl, betala ut stödet till lämplig person eller till nämnden för att användas för den enskildes bästa.

12 § Den som uppbär äldreförsörjningsstöd är skyldig att omgående till försäkringskassan anmäla sådana ändringar ifråga om ekonomiska och andra förhållanden som kan antas innebära att den bidragsberättigades behov av äldreförsörjningsstöd upphör eller minskar.

13 § Bankaktiebolag, sparbanker och andra penningförvaltande inrättningar skall på begäran lämna domstol, Riksförsäkringsverket eller den allmänna försäkringskassan uppgift för namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpning av denna lag.

Återbetalning

14 § Har någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att äldreförsörjningsstöd utgått obehörigen eller med för högt belopp, eller har någon på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp uppburit äldreförsörjningsstöd och har han skäligen bort inse detta, skall återbetalning ske av vad som för mycket utbetalats, om inte i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten.

Har återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första stycket, får vid senare utbetalning av äldreförsörjningsstöd eller annan ersättning som betalas ut av allmän försäkringskassa ett skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket.

Överklagande m.m.

15 § Ett beslut i ärende enligt denna lag skall fattas av den allmänna försäkringskassa där den sökande är eller skulle varit inskriven enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring vid tidpunkten för beslutet.

16 § Bestämmelserna i 20 kap. 10-13 a §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring om omprövning och ändring av försäkringskassas beslut samt överklagande av försäkringskassas beslut och domstols beslut skall tillämpas i ärenden om äldreförsörjningsstöd enligt denna lag.

Övriga bestämmelser

17 § Följande bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring skall tillämpas på äldreförsörjningsstöd enligt denna lag:

- 17 kap. 1 § om sammanträffande av förmåner,
- 18 kap. 46 och 47 §§ om Riksförsäkringsverkets tillsyn,
- 20 kap. 2 a § om provisoriskt beslut,
- 20 kap. 3 § tredje stycket om indragning eller nedsättning av ersättning,
- 20 kap. 5 § om preskription av bidrag,
- 20 kap. 6 § om förbud mot utmätning och om överlåtelse av ersättning,
- 20 kap. 8 § fjärde stycket om utredningsåtgärder,
- 20 kap. 9 § om uppgiftsskyldighet för statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare m.fl.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om beslut om rätt till äldreförsörjningsstöd som avser tid efter den 31 december 2000.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer

Härigenom föreskrivs att 1, 5 och 7 §§ i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Rätten till bostadstillägg

1 §³⁷

Bostadstillägg enligt denna lag lämnas till den som är bosatt i Sverige samt uppbär

1. ålderspension, förtidspension, omställningspension, eller särskild efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

2. hustrutillägg enligt lagen (1994:309) om hustrutillägg i vissa fall då make uppbär folkpension,

3 änkepension med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen om allmän försäkring *eller*

4. pension enligt lagstiftningen i en stat som ingår i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

3 änkepension med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen om allmän försäkring,

4. pension enligt lagstiftningen i en stat som ingår i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, *eller*

5. *äldreförsörjningsstöd enligt lagen (1999:00) om äldreförsörjningsstöd.*

Bostadstillägg lämnas inte till pensionär som enbart uppbär ålderspension för tid före den månad han fyller 65 år.

Särskilt bostadstillägg kan lämnas enligt 7 § till pensionär som uppbär bostadstillägg enligt denna lag.

³⁷ Senaste lydelse 1995:1486

5 §³⁸

Storleken av det bostadstillägg som lämnas är beroende av pensionärens årsinkomst. Med årsinkomst avses i denna lag den inkomst, för år räknat, som någon kan antas komma att erhålla under den närmaste tiden.

Som årsinkomst räknas inte

1. allmänt barnbidrag,
2. folkpension,
3. tilläggspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring till den del pensionen föranlett minskning av pensionstillskott enligt 3 § lagen (1969:205) om pensionstillskott eller av bartillägg enligt 9 kap. 1 § sista stycket lagen om allmän försäkring i detta lagrumms lydelse vid utgången av år 1989,
4. livränta som avses i 17 kap. 2 § lagen om allmän försäkring i vad den enligt samma lagrum avdragits från pension eller understöd som någon på grund av släktskap eller svägerlag kan vara föranledd att utge,
5. vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa,
6. studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen,
8. socialbidrag
9. *bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag,*
9. *äldreförsörjningsstöd,*
10. *familjebidrag enligt familjebidragsförordningen (1991:1492),*
10. *bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag,*
11. *familjebidrag enligt familjebidragsförordningen (1991:1492),*
12. ersättning som avses i lagen (1971:118) om skattefrihet för ersättning till neurosedynskadade.

Som årsinkomst skall inte heller räknas inkomst som är avsedd att vara en kostnadsersättning.

Avdrag från årsinkomsten får göras på sådant sätt som anges i 33 § 1 mom. kommunalskattelagen för kostnader som hänför sig till intäkt av tjänst i den mån sådan inkomst ingår i årsinkomsten samt för underhållsbidrag till före detta make i den utsträckning som anges i 46 § samma lag.

För den som uppbär partiell förtidspension skall vid inkomstberäkningen bortses från ett belopp som motsvarar skillnaden mellan

a) ett för den försäkrade beräknat belopp av hel förtidspension jämte däremot svarande pensionstillskott, beloppet i förekommande fall

³⁸ Senaste lydelse 1997:1313

beräknat med beaktande av bestämmelserna i 17 kap. 2 § lagen om allmän försäkring och

b) den utgående förtidspensionen jämte pensionstillskott.

Värdet av naturaförmåner skall uppskattas efter regler som fastställs av regeringen.

Avkastning av förmögenhet skall anses utgöra fem procent av förmögenhetsvärdet för år räknat. Vid beräkning av förmögenhets avkastning skall dock denna höjas med tio procent av det belopp, varmed förmögenheten överstiger för den som är gift sextiotusen kronor, och för annan sjuttiofemtusen kronor. Vid beräkning av förmögenhet skall värdet av sådan privatbostadsfastighet eller privatbostad som avses i 5 § kommunalskattelagen och som utgör pensionärens permanentbostad inte beaktas. För pensionär som har sin bostad i särskild boendeform skall detsamma gälla i fråga om värdet av privatbostadsfastighet eller privatbostad som utgör permanentbostad för pensionärens make.

I fråga om makar skall årsinkomsten för envar av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst. Vid tillämpning av sjunde stycket skall i sådant fall värdet av förmögenhet beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda förmögenhet.

Årsinkomsten avrundas för envar pensionsberättigad till närmast hela tiotal kronor.

Beräkning av särskilt bostadstillägg

7 §

Rätten till särskilt bostadstillägg prövas utan ansökan. Särskilt bostadstillägg lämnas med skillnadsbeloppet, om den pensionsberättigades inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå, allt räknat per månad.

Vid tillämpning av första stycket beaktas följande inkomster, nämligen

1. folkpension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dock inte handikappersättning,

2. pensionstillskott enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott och tilläggspension enligt lagen om allmän försäkring till den del pensionen föranleder minskning av pensionstillskott, det sammanlagda beloppet dock minskat med 25 procent av basbeloppet när fråga är om förtidspension,

3. särskilt pensionstillägg enligt lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn,

4. bostadstillägg enligt denna lag,

5. hälften av den inkomst som medräknas vid bestämmande av årsinkomst enligt 5 §.

4. äldreförsörjningsstöd enligt lagen (1999:00) om äldreförsörjningsstöd

5. bostadstillägg enligt denna lag,

6. hälften av den inkomst som medräknas vid bestämmande av årsinkomst enligt 5 §.

En skälig levnadsnivå enligt första stycket skall alltid anses utgöra lägst 1,22 gånger basbeloppet för den som är ogift och lägst 1,01 gånger basbeloppet för den som är gift.

Inkomsterna enligt andra stycket 1 och 2 skall sammanlagda alltid anses utgöra lägst 1,515 gånger basbeloppet för den som är ogift och lägst 1,34 gånger basbeloppet för den som är gift.

Som skälig bostadskostnad enligt första stycket skall anses en bostadskostnad som uppgår till högst 5 200 kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om beslut om rätt till bostadstillägg som avser tid efter den 31 december 2000.

Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 och 7 §§ sekretesslagen (1980:100) i stället för dess lydelse enligt lagen (1998:709) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §³⁹

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om slutna ungdomsvård. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild som uppnått myndig ålder om förhållanden av betydelse för att denne skall få vetskap om vilka hans biologiska föräldrar är.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduk-

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut, särskild tillsyn över nämndens verksamhet *eller uppföljning och utvärdering hos tillsynsmyndighet*, samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt

³⁹ Senaste lydelse 1998:1658

tionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 70 c § socialtjänstlagen (1980:620) för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till socialnämnd om uppgiften behövs för handläggning av ärende eller genomförande av beslut om stödinsatser, vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess enligt första stycket gäller inte

1. Beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård, eller
2. Beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

Beträffande anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård gäller sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

7 §⁴⁰

Sekretess gäller hos allmän försäkringskassa, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och domstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän ålderspension, arbetsskadeförsäkring eller handikappersättning och vårdbidrag eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild,

Sekretess gäller hos allmän försäkringskassa, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och domstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, allmän ålderspension, *äldreförsörjningsstöd*, arbetsskadeförsäkring eller handikappersättning och vårdbidrag eller om annan jämförbar eko-

⁴⁰ Senaste lydelse 1998:709

eller om läkarvårdsersättning eller ersättning för sjukgymnastik, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Samma sekretess gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende enligt lagstiftning som nu har nämnts. I fråga om myndighet som anges i 8 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretess enligt första stycket gäller också i förhållande till en vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom.

Sekretess gäller hos myndighet som avses i första stycket för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagstiftningen om allmän försäkring, lagstiftningen om allmän ålderspension, lagstiftningen om handikappersättning och vårdbidrag och lagstiftningen om sjuklön.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år eller, i fall som avses i tredje stycket, i högst femtio år.

nomisk förmån för enskild, eller om läkarvårdsersättning eller ersättning för sjukgymnastik, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Samma sekretess gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende enligt lagstiftning som nu har nämnts. I fråga om myndighet som anges i 8 § gäller dock bestämmelserna där.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Förslag till Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att punkt 1 av anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

1.⁴¹ Socialbidrag, bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., begravningshjälp samt underhåll, som har lämnats intagen i kriminalvårdsanstalt eller patient på sjukhus, samt annan liknande ersättning utgör inte skattepliktig inkomst. Detsamma gäller i fråga om till föreningar influtna medlemsavgifter. Som begravningshjälp behandlas inte tjänstepension avseende tid efter den pensionsberättigades frånfälle.

Med skadeståndsförsäkring förstås försäkring, enligt vilken den försäkrade äger utfå ersättning för skadestånd vartill han är berättigad på grund av personskada (överfallsskydd o.d.).

Ersättning till följd av personskada som utgår i annan form än periodisk utbetalning (engångsbelopp) och avser förlorad inkomst av skattepliktig natur utgör skattepliktig intäkt såvida icke annat följer av övriga bestämmelser i denna lag.

Om engångsbelopp, som utgår till följd av personskada, utgör ersättning för framtida förlust av skattepliktig inkomst, skall dock 40 procent av beloppet avräknas såsom icke skattepliktig del. Uppbär skattskyldig två eller flera sådana engångsbelopp till följd av samma personskada, skall vad som nu har sagts gälla varje sådant belopp. Vad som avräknas från ett eller flera engångsbelopp under beskattningsåret får emellertid – förekommande fall tillsammans med vad som avräknats

Föreslagen lydelse

Anvisningar till 19 §

1. Socialbidrag, *äldreförsörjningsstöd enligt lagen (1999:00) om äldreförsörjningsstöd*, bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., begravningshjälp samt underhåll, som har lämnats intagen i kriminalvårdsanstalt eller patient på sjukhus, samt annan liknande ersättning utgör inte skattepliktig inkomst. Detsamma gäller i fråga om till föreningar influtna medlemsavgifter. Som begravningshjälp behandlas inte tjänstepension avseende tid efter den pensionsberättigades frånfälle.

⁴¹ Senaste lydelse 1998:233

tidigare år – för samma personskada sammanlagt icke överstiga femton basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Härvid skall avräknad del av ett engångsbelopp uttryckas i det basbelopp, som har fastställts för det år under vilket engångsbeloppet blivit tillgängligt för lyftning.

Utbytes sådan livränta eller del därav, som utgår till följd av personskada och utgör skattepliktig intäkt enligt 32 § 1 mom., mot engångsbelopp, gälla bestämmelserna i föregående stycke beträffande sådant engångsbelopp. Utbytes annan livränta eller del därav, som utgör skattepliktig intäkt enligt 32 § 1 mom., mot engångsbelopp, skall hela engångsbeloppet upptagas såsom skattepliktig intäkt. Sker utbyte, helt eller delvis, av annan livränta än nu sagts mot engångsbelopp, skall beloppet anses utgöra icke skattepliktig intäkt.

Lön, som utgår från arbetsgivare i sådana fall, då denne på grund av 3 kap. 16 § andra eller tredje stycket lagen om allmän försäkring äger uppbära arbetstagaren tillkommande ersättning från allmän försäkringskassa, är skattepliktig intäkt. För arbetsgivaren är den av honom i nämnda fall uppburna ersättningen från försäkringskassan ävensom annan därifrån uppburen ersättning i anledning av kostnad för den anställdes räkning att betrakta som skattepliktig inkomst, dock att ersättningen icke är skattepliktig för arbetsgivaren, därest den till den anställda utbetalda lönen eller den för honom havda kostnaden utgör för arbetsgivaren icke avdragsgill utgift i förvärvskälla. Ersättning, som annorledes än i form av pension eller annan livränta utbetalas av arbetsgivare vid yrkesskada eller arbetsskada i de fall, då arbetsgivaren står s.k. självrisk enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, räknas till skattepliktig inkomst enligt de grunder som skulle hava gällt vid försäkring enligt sistnämnda lag.

Skatteplikt föreligger inte för bidrag från stat eller kommun, som utgår enligt av regeringen eller av statlig myndighet meddelade bestämmelser, i samband med utbildning eller omskolning, till arbetslösa och partiellt arbetsföra samt med dem i fråga om sådana bidrag likställda i den mån bidragen avser traktamente och särskilt bidrag. Flyttningsbidrag som lämnas av en arbetsmarknadsmyndighet utgör inte skattepliktig intäkt i följd varav avdrag inte medges för den kostnad som sådant bidrag eller stöd är avsett att täcka. Skatteplikt föreligger inte heller för bidrag från en allmän försäkringskassa till handikappade eller föräldrar till handikappade barn för anskaffning eller anpassning av motorfordon. Utgår bidraget till en näringsidkare för näringsverksamheten tillämpas bestämmelserna om näringsbidrag i punkt 9 av anvisningarna till 22 §.

Skatteplikt föreligger icke för engångsbidrag som utgår i samband

med arbetsplacering som utgör led i Arbetsmarknadsstyrelsens omhändertagande av flyktingar.

Skatteplikt föreligger inte för bidrag som stiftelsen Dag Hammar-skjolds minnesfond till fullföljande av sitt ändamål lämnar för mottagarens utbildning. Inte heller föreligger skatteplikt för stipendium som lämnas enligt förordningen (1998:52) om stipendium efter genomfört basår inom gymnasial vuxenutbildning eller bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan.

Skatteplikt föreligger inte för sådant avdrag på ordinarie hyra som en hyresgäst får för att utföra förvaltningsuppgifter av enklare beskaffenhet på hyresfastighet inom ett öppet system för självförvaltning som bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) eller i ett annat avtal mellan en hyresvärd och en eller flera hyresgäster. Detta gäller endast till den del hyresavdraget inte överstiger den egna lägenhetens andel av den totala kostnaden för den eller de aktuella förvaltningsuppgifterna och under förutsättning att samtliga hyresgäster som deltar i självförvaltningen får avdrag på hyran med samma belopp. Vad som nu har sagts gäller i motsvarande utsträckning i fråga om avdrag på avgift i bostadsrättsförening, bostadsförening, bostadsaktiebolag och annan därmed jämförbar sammanslutning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om beslut om rätt till äldreförsörjningsstöd som avser tid efter den 31 december 2000.

Förslag till Förordning om ändring i förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Verkställighetsföreskrifter

3 §⁴²

Riksförsäkringsverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av

1. lagen (1962:381) om allmän försäkring när det gäller 1 kap., 3-17 kap., 18 kap. 6 §, 20 kap. 4, 8 och 12 §§ samt 22 kap.,

2. lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,

3. lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare,

4. lagen (1993:332) om avgiftsfria sjukvårdsförmåner m.m. för vissa hivsmittade,

5. lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer i fråga om

- ansökningsförfarandet,
- beräkning av bostadskostnad,
- beräkning av årsinkomst,
- beräkning av förmögenhet samt avkastning därav,
- ändrad folkbokföring,
- utbetalning av bostadstillägg,

6. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med undantag för 7–11 kap. och 14 kap. 2–6 §§ och lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med undantag för 25 § och 37–40 §§. Riksförsäkringsverket får dock

6. lagen (1999:000) om äldreförsörjningsstöd i fråga om

- ansökningsförfarandet,
- beräkning av förmögenhet och avkastning därav,
- utbetalning av äldreförsörjningsstöd,
- ändrad bosättning till följd av utlandsvistelse,

⁴² senaste lydelse 1998:1515

meddela föreskrifter för verkställighet av dessa bestämmelser om det är klart att de inte avser kapitalförvaltning eller försäkringsteknisk verksamhet och om det behövs för att uppnå likformig tillämpning av bestämmelser om inkomstpension och premiepension. Riksförsäkringsverket skall samråda med Premiensionsmyndigheten om föreskrifterna rör premiepension.

7. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med undantag för 7–11 kap. och 14 kap. 2–6 §§ och lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med undantag för 25 § och 37–40 §§. Riksförsäkringsverket får dock meddela föreskrifter för verkställighet av dessa bestämmelser om det är klart att de inte avser kapitalförvaltning eller försäkringsteknisk verksamhet och om det behövs för att uppnå likformig tillämpning av bestämmelser om inkomstpension och premiepension. Riksförsäkringsverket skall samråda med Premiensionsmyndigheten om föreskrifterna rör premiepension.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om beslut om rätt till äldreförsörjningsstöd som avser tid efter den 31 december 2000.

I

Socialtjänsten och samhällsutvecklingen

1 Återblick

1.1 Ambitionerna i 1980 års socialtjänstlag

Under efterkrigstiden var utbyggnaden av socialförsäkringssystem och andra generella åtgärder dominerande frågor i utvecklingen på det sociala området. Fram till mitten av 1960-talet handlade socialvårdsdebatten om metoder, organisation och resurser inom socialvårdsarbetet i mera traditionell mening. Nykterhetsvårdlagen från 1954 och 1960 års barnavårdslag byggde på sina föregångare.

Även om inslagen av förebyggande nykterhetsvård förstärktes genom den nya nykterhetsvårdslagen behöll lagen den äldre lagstiftningens auktoritära prägel. Kvar fanns t.ex. begreppen "hemfallen åt alkoholmissbruk" och "lydnadsföreskrifter", samt i stort sett samma individ- och symptomriktade specialindikationer som tidigare. Barnavårdslagen speglade motstridande intressen – individens intresse av att få behandling och vårdbehov tillgodosedda respektive samhällets intresse av skydd mot den enskilde. Även om barnavårdslagen innehöll starkt auktoritära inslag gavs dock ökad tyngd åt förebyggande arbete. Den enskilde fick förbättrade möjligheter att hävda sina intressen gentemot barnavårdsnämnden¹.

I slutet på 1960-talet fick debatten om socialvården en ny inriktning. Socialarbetarnas fackliga och idéella organisationer och den då nya klientrörelsen formulerade kritik mot de grundläggande principerna för sociallagstiftningen.

Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor, som arbetade under åren 1968–1980, spelade en viktig roll för opinionsbildningen rörande socialvårdens framtid. Samhällsdebatten i Sverige präglades också av den "vänstervåg" som gick över Europa. I debatten om socialvården aktualiserades sambanden mellan samhällsstrukturen och de sociala problemen och hjälpbehoven.

Huvudlinjerna i kritiken var att vårdlagarna (barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialtjänstlagen), trots att de var förhållandevis nya, var föråldrade, förtryckande och klassegregerande. De ansågs också

¹ Holgersson (1997) *Socialpolitik och socialt arbete*, s. 53 ff.

fungera dåligt som stöd för behandlingsarbetet och vara opåverkade av kunskapsutvecklingen inom samhällsvetenskaperna liksom av samhällets demokratisering. Kritiken var stark mot de individuella tvångs-åtgärdernas omfattning och syfte att främst skydda samhället från den enskilde².

Socialutredningen tillsattes i december 1967. Den arbetade i nästan tio år, en mycket lång tid enligt många mening. Men direktiven var omfattande och en helt ny sociallagstiftning, såväl till form som innehåll och med förankring i den tidens samhälle och dess värderingar, skulle tillskapas.

Socialtjänstlagen 1980:620 (SoL) antogs år 1980 och trädde i kraft år 1982. De verksamheter och åtgärder som tidigare reglerats i lagarna om barnavård, nykterhetsvård och socialvård fördes därmed samman i en gemensam lag. Hemtjänsten, som tidigare inte hade varit lagreglerad, behandlades också i lagen. Dessutom bakades in, utan några större förändringar, bestämmelserna från lagen om barnomsorg.

Till skillnad mot de gamla vårdlagarna har SoL i stora delar karaktären av målinriktad ramlag. Detta bl.a. för att socialtjänsten ska ha utrymme för insatser utifrån en helhetssyn. Men det stämmer också väl överens med den utveckling mot en ökad decentralisering i samhället och därmed ett ökat ansvar för kommunerna som fortfarande är påtaglig.

Socialtjänsten ska vara en serviceinriktad samhällstjänst, ha en erbjudande hållning och visa respekt för den enskilda människans integritet. Detta är lagens vägledande bestämmelser. Principerna om frivillighet och självbestämmande användes för att markera upprottet från den gamla lagstiftningen.

Den fråga som kanske mer än någon annan präglade debatten under reformarbetet gällde tvånget inom socialvården – främst tvångsinsatser riktade mot vuxna missbrukare. Detta resulterade i att SoL inte innehåller några bestämmelser om vård utan samtycke. I stället kom tvingande insatser att regleras i två fristående lagar, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga 1990:52 (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall 1988:870 (LVM).

En fråga som vållade mycket livlig debatt i samband med behandlingen av socialutredningens förslag var förslaget om ett socialförsäkringstillägg (SOFT). Detta skulle administreras av försäkringskassorna och i stor utsträckning ersätta socialbidraget. Men förslaget föll dels därför att det bedömdes som alltför administrativt krångligt, dels för att socialbidragskostnader skulle föras över från kommunerna till staten.

Förarbetena till socialtjänstlagen utformades i en tid när den ekonomiska tillväxten var mycket god och tillät en kraftig expansion av den

² Holgersson, a.a., s. 82 f.

offentliga sektorn. Några prioriteringsdiskussioner med ekonomiska förtecken förekom knappast inom den sociala sektorn. Om frågan om prioriteringar över huvud kom upp handlade de snarare om vad som kunde betraktas som god service och vård, utbyggnadstakt med hänsyn till tillgänglig personal, byggnader m.m. än om de ekonomiska förutsättningarna. Man utgick från att pengar fanns eller kunde göras tillgängliga. Det rådde också förhållandevis stor överensstämmelse mellan de olika partierna om förhållningssätt och värderingar inom den sociala sektorn.

1.2 Socialtjänstlagens struktur och konstruktion

Ambitionen med socialtjänstlagen var att få en enhetlig reglering av samhällets insatser inom ett stort område. Lagen innehåller därför grundläggande värderingar och principer för verksamheterna och ger stort utrymme för kommunen att utforma insatserna för att tillgodose lokala behov. Verksamheterna omfattar såväl åtgärder av strukturell karaktär vilka riktas mot samhälleliga förhållanden, som allmänt inriktade åtgärder, vilka avser hela befolkningen eller grupper av medborgare. De individinriktade insatserna markeras särskilt genom att rätten till bistånd har utformats på ett sätt som ger utrymme för en flexibel tillämpning i alla socialtjänstens verksamheter.

Det sociala arbetet skulle präglas av helhetssyn på medborgarens levnadsförhållanden. Arbetssättet skulle vara individinriktat utifrån en helhetssyn som inte bara gäller den enskildes personliga förhållanden utan även en skyldighet för kommunen att bedriva förebyggande socialt arbete på en övergripande nivå och med skyldighet att samarbeta med andra samhällsorgan. Tanken var att akuta problem skulle förebyggas genom samhällsplanering och samhällsarbete.

Helhetssynen är alltså ett styrande begrepp för socialtjänstens arbete. Andra viktiga begrepp och grundläggande principer i lagen är frivillighet, självbestämmande, kontinuitet, normalisering, flexibilitet, närhet och valfrihet. Dessa mål ska främst ses som politiska riktmärken för socialtjänstens långsiktiga utveckling (prop. 1979/80:1 s. 138). De markerar ett nytt förhållningssätt i det sociala arbetet och till människor som söker bistånd. Både samhällets roll som problemlösare och tilltro till människans egen förmåga betonas. Man ville på så sätt komma ifrån den auktoritära människosyn som ansågs prägla den tidigare lagstiftningen. Det fanns också en förhoppning om att bestämmelsernas utformning skulle kunna bidra till att förändra samspelet mellan enskilda och de

verksamhet inom socialtjänsten. Den övergripande innebörden är att den enskilde har principiell rätt att bestämma över sin situation och att socialtjänsten ska tillmötesgå honom eller henne när man utformar stödinsatserna men utan att för den skull bli kravlös.

Utöver de övergripande målen finns det för vissa speciella ansvarsområden och behovsgrupper målinriktade beskrivningar. Det gäller t.ex. människor med missbruksproblem, barn och ungdomar, äldre människor och personer med funktionshinder. Syftet med att på detta sätt utforma lagen som en målstyrd ramlag var att ge utrymme för socialtjänsten att anpassa verksamheterna efter strukturella och individuella behov samtidigt som lokala förutsättningar skulle kunna beaktas.

Regeringen betonade i samband med de senaste förändringen av lagen

– – – att grundtankarna bakom 1980 års socialtjänstlagstiftning fortfarande står sig och ingen av de utvecklingstendenser i samhället som vi idag kan skönja motiverar något avsteg från de grundläggande principer som formulerats i nu gällande socialtjänstlag. Vårt samhälle vilar på demokratisk grund. Regeringsformens principer har oförändrad giltighet som allmän utgångspunkt inom alla samhällsområden. Den allmänna utbildningsnivån har ytterligare höjts och människors förväntningar om valfrihet och självbestämmande har snarare markerats ytterligare i förhållande till situationen under 1970-talet³.

1.3 Kritik mot lagen

Den kritik som under åren framförts mot socialtjänstlagen har främst riktats mot de målkonflikter som byggts in i den. När lagen tillämpas ska den tillgodose både kommunens förutsättningar att bedriva verksamhet och den enskildes rätt och självbestämmande, men utan att bli kravlös. Dessutom ska biståndet utformas utifrån en helhetssyn på individen och leda till optimala lösningar för såväl den enskilde som samhället.

Utifrån den enskildes perspektiv har man ifrågasatt om allmänt hållna bestämmelser av det slag som finns i SoL uppfyller rättssäkerhetens grundläggande krav på förutsebarhet och likabehandling. När det gäller rätten till bistånd regleras i lagen eventuella konflikter mellan kommunen och den enskilde genom att den enskilde har möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Domstolsprövningen är i huvudsak utformad som förvaltningsbesvär med möjlighet för förvaltningsdomstolar att sätta ett annat beslut i det överklagades ställe. Men biståndsbestämmelsen är i sin utformning allmänt hållen. Domstolarna söker därför stöd i lagens förarbeten och de övergripande målen för verksamheterna. Kritiken i

³ Prop. 1996/97:124, s. 29 f.

detta avseende har framförallt gällt domstolarnas roll som uttolkare av biståndsätten utan hänsyn till kommunernas finansiella resurser. Kommunernas möjligheter att prioritera bland olika behov kringskärs också, menar bl.a. Svenska Kommunförbundet. Det finns därför risk att angelägna behov får stå tillbaka för mindre angelägna. Även om domstolarnas roll som uttolkare numera begränsats i vissa avseenden, genom den inskränkta rätten att överklaga beslut om bistånd, kvarstår målkonflikterna i lagen.

Ytterst kan den kritik som riktas mot lagen, från framför allt Svenska Kommunförbundet, hänföras till att den principiella ansvarsfördelningen av samhällets uppgifter mellan stat och kommun inte regleras i regeringsformen. Staten har ålagt kommunerna huvudmannansvar för det sociala arbetet. Men lagstiftningen är i stor utsträckning målinriktad och utan detaljregler. Den lämnar därigenom utrymme för kommunerna att utforma socialtjänsten efter lokala behov och förutsättningar. Kommunernas uppgift är att uppfylla socialtjänstlagens mål, men de har inte full frihet i detta arbete. Den enskildes rätt till förvaltningsbesvär, men även tillsynsmyndigheternas kontrollerande funktion, begränsar kommunernas handlingsfrihet. På en övergripande nivå blir därmed kommunernas rätt till självstyrelse i förhållande till staten en tvistefråga.

Genom de bestämmelser om förändringar av biståndsätten som gäller sedan den 1 januari 1998 (se avsnitt 2.2) har en del av denna kritik tillgodosetts. Kommunerna har fått större frihet att bestämma om delar av biståndet. Samtidigt har den enskildes rätt att överklaga vissa beslut om bistånd begränsats och en riksnorm för socialbidrag införts.

2 Socialtjänstens utveckling under 1990-talet

2.1 Socialtjänstlagens grundläggande principer

Utredningens översyn av socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstens uppgifter ska, enligt direktiven, ske med utgångspunkt i att grundläggande målsättningar och värderingar för socialtjänsten ska ligga 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.

Men förutsättningarna för kommunala verksamheter, såväl när det gäller ansvarfördelning som organisatoriska och ekonomiska förhållanden är i dag annorlunda än de var under 1970-talet när förarbeten till socialtjänstlagen utarbetades. Det finns därför anledning att fråga sig om dessa principer fortfarande är relevanta och hållbara med tanke på hur samhället utvecklats sedan lagen utformades. Detta gäller speciellt begreppet helhetssyn och vad det stod för då och vad det står för idag.

Helhetssynen har varit ett centralt begrepp i reformeringen inom vårdsektorn de senaste årtiondena. I såväl socialtjänstlagen som hälso- och sjukvårdslagen har lagstiftaren markerat helhetssynens betydelse. När socialtjänstreformen genomfördes i början av 1980-talet innebar helhetssynen ett uppbrott från den traditionella socialvårdens synsätt och metoder med dess uppdelning på olika funktioner.

Helhetssynen står för ett förhållningssätt och innebär att individens totala situation och omgivning ska beaktas i olika behandlings- och servicesammanhang. Individen ska ses inte bara i relation till den egna familjen utan i ett vidare sammanhang, där boende- och arbetsförhållanden är viktiga faktorer. Helhetssynen har flera dimensioner – helhetssynen som synsätt, som arbetssätt och som organisatorisk princip.

Helhetssynen som *synsätt* innebär att man försöker förstå hur den enskildes svårigheter och symtom hänger samman med hans omgivning och med händelser i hans tidigare liv. Socialtjänsten ska beakta den enskilda människans både starka och svaga sidor och informera sig om hur

samspelet mellan den enskilde och den omgivande sociala miljön fungerar. Helhetssynen handlar alltså om att bredda det sociala arbetets kunskapsunderlag och använda flera olika referensramar i utrednings- och analysarbetet, för att mer allsidigt och förutsättningslöst kunna kartlägga och analysera livssituationen för klienterna.

Även socialtjänstens *arbetsätt* och insatser ska präglas av helhets-syn. Socialarbetare i direkt klientkontakt förutsätts utveckla en generalistkompetens och arbeta med flera vårdområden. Flera tjänstemän ska inte behöva bli inblandade i en familjs problem.

Helhetssynen i vård- och behandlingsarbetet gör det således nödvändigt med en organisation som medger en samlad bedömning av den enskildes behov. Det är inte förenligt med en sådan syn att man behåller en organisation som är uppbyggd efter olika behovskategorier. Den hjälpsökande bör i princip kunna vända sig till *ett* ställe för att få den hjälp och det stöd som han behöver – – Sammanfattningsvis bör således funktionsindelning förekomma i så liten utsträckning som möjligt. (Prop. 1979/80:1, sid 396)

Specialisering efter ärendens art eller särskild socialarbetarkompetens ska kunna förekomma, under förutsättning att en sådana specialisering inte leder till att helhetssynen på olika problem försummas. I helhetssynen ingår att anhöriga och andra närstående är viktiga resurser som ska tas tillvara både när behandling planeras och genomförs.

En viktig aspekt av helhetssynen i samband med reformen var att huvudansvaret för socialtjänsten i kommunen skulle ligga på *en* nämnd. Organisationen med en social nämnd var inledningsvis obligatorisk även om distriktsnämnder skulle kunna inrättas. Socialtjänsten skulle även organiseras så att ett samlat resursutbud från hela socialtjänsten, dvs. en samordning av barnomsorg, individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappomsorg skulle kunna erbjudas.

Men helhetssynen kom också att på flera andra sätt prägla socialtjänstreformen. Socialtjänstlagen fick karaktär av ramlag bl.a. för att ge tillräckligt utrymme för insatser utifrån en helhetssyn. Socialtjänstens indelning i olika verksamhetsnivåer – individinriktade, allmänt inriktade och strukturinriktade insatser – är också ett uttryck för helhetssynen liksom strävan till samverkan över sektors- och huvudmannagränser. I socialtjänstpropositionen betonade det föredragande statsrådet att även finansieringen av socialtjänsten bör ses i ett helhetsperspektiv.

Förutsättningarna för helhetssynen har förändrats

I arbetet med att förverkliga socialtjänstreformens intentioner var alltså helhetssynen av central betydelse. Redan på 1970-talet hade många kommuner övergått till organisation med s.k. social centralnämnd, som

år 1982 fick namnet socialnämnd. Förvaltningsorganisationer förändrades för att göra det möjligt att arbeta och ge stöd och hjälp utifrån helhetssynen. Detta innebar att socialarbetarrollen förändrades och utvecklades med utgångspunkt från familjevårdsprincipen. Samverkan med andra sektorer inom kommunen och med andra huvudmän blev viktig. Stora ansträngningar gjordes för att utveckla strukturinriktade insatser och socialtjänstens roll i samhällsplaneringen.

Under 1990-talet har förutsättningarna för att arbeta enligt helhetssynen förändrats i flera avseenden. Sedan år 1992 ger kommunallagen stor frihet för kommunerna att själv utforma sin nämnd- och förvaltningsorganisation. Uppdelningen i obligatoriska (speciallagsreglerade) och frivilliga nämnder togs bort. Enligt 4 § första stycket SoL fullgörs numera kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Sedan år 1998 är också bestämmelserna om sociala distriktsnämnder borttagna ur SoL.

Som en följd av den nämnda utvecklingen har nämndorganisationen förändrats i många kommuner. En sådan utveckling har stimulerats av bl.a. den ekonomiska utvecklingen och huvudmannaförändringar. De ökade anspråken inom äldreomsorgen och det ökade trycket på socialbidraget är andra faktorer som bidragit till att kommunerna omprövat sina nämndorganisationer. På 1980-talet införde många kommuner kommundelsnämnder som ett led i en decentraliserings- och demokratiseringsprocess. En del av dessa kommuner har under 1990-talet återgått till att organisera verksamheterna enligt funktionsprincipen. Samtidigt har de tre storstäderna och andra stora städer infört stadsdelsnämnder. I samband med att regleringen av barnomsorgen flyttades från socialtjänstlagen till skollagen förändrades i många kommuner nämndorganisationen så att den nämnd som har ansvar för grundskolan också har ansvar för barnomsorgen.

Förändringen av nämndorganisationen har lett och medverkat till motsvarande förändringar i förvaltningsorganisationen. Men krav på att förändra arbetssätt och de sociala förvaltningarnas organisation har också ställts utifrån en rad andra faktorer. Det gäller t.ex. kraven på ökad effektivitet och produktivitet, men också kraven från beslutsfattare och tillsynsmyndigheter på att höja ambitionsnivån och kvaliteten i socialtjänsten.

Vid utvecklingen av socialt arbete har funnits och finns flera trender med skilda inriktningar. Vanliga organisationsprinciper är integrering och specialisering. Principen om integrering präglar ofta kommuner med kommundels- och stadsdelorganisation, liksom små kommuner. I medelstora och större kommuner har under senare delen av 80-talet och 90-talet specialisering fått genomslag. Inom individ- och familjeomsorgen finns numera många olika specialistfunktioner såsom mottag-

ningsgrupp, ekonomigrupp/handläggare, behandlingsgrupp, barn- och familjegrupp, ungdomsgrupp, social jour/beredskap, familjerätt, familjehemsverksamhet och flyktingmottagande. I vissa kommuner har hela eller delar av myndighetsutövningen specialiserats, särskilt när det gäller utredningar som kan leda fram till ansökningar enligt LVU och LVM.

När det gäller stödet till äldre och personer med funktionshinder är både organisation och arbetssätt genomgående funktionsrelaterade. Trots det varierar organisationen av verksamheterna kraftigt mellan skilda kommuner. Det finns flera olika lösningar på att åstadkomma en äldreomsorg som inkluderar såväl sociala som medicinska insatser. Stödet till personer med funktionshinder är i många kommuner samordnat med äldreomsorgen, medan det i andra har integrerats med individ- och familjeomsorgen. Inte minst den organisatoriska placeringen av stödet till personer med psykiska funktionshinder varierar.

2.2 Ändringar i socialtjänstlagen

Kommunalisering

Under 1990-talet har flera ändringar gjorts i socialtjänstlagen (SoL) som inneburit att ansvarsgränserna mellan kommuner och landsting har förändrats eller förtydligats. Den s.k. kommunaliseringprocessen inleddes år 1991 med att huvudmannskapet för omsorgen om personer med utvecklingsstörning började överföras från landstingen till kommunerna. Den 1 januari 1996 hade kommunaliseringen av omsorgerna genomförts i hela landet.

Ädel-reformen kom därefter. Den genomfördes år 1992 och innebar att kommunerna fick en samlat ansvar för all långvarig service och vård av äldre och personer med funktionshinder exklusive läkarkontakter. Kommunerna fick också ansvaret för hemsjukvård i de särskilda boendeformerna med möjlighet att ta över ansvaret för sådan vård också i vanliga bostäder om de kom överens med landstinget om detta. Genom reformen fick kommunerna ett betalningsansvar för s.k. medicinskt färdigbehandlade som vårdas i slutenvård. Detta var en omfattande reform som bl.a. innebar att mer än 60 000 personer bytte arbetsgivare.

Den s.k. psykiatireformen år 1995 innebar egentligen inga principiella förändringar av kommunernas ansvar för stöd och service till psykiskt störda. Men bestämmelserna i SoL, som även tidigare omfattat såväl fysiskt som psykiskt funktionshindrade, förtydligades. Detta skedde för att undanröja eventuella tveksamheter och klart uttala att kommunernas insatser till funktionshindrade omfattar såväl fysiskt som psykiskt funktionshindrade. Dessutom ålades kommunerna betalnings-

ansvar för medicinskt färdigbehandlade, vilket är den åtgärd som tydligast anger anspråken på kommunala insatser för psykiskt störda.

År 1995 fick kommunerna också, genom en ny bestämmelse i 12 a § SoL, ansvar för att familjerådgivning kan erbjudas den som begär det.

Ändringar i SoL år 1998

Sedan SoL trädde i kraft år 1982 har det funnits regler om enskildas rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. Bestämmelsen, i den lydelse den hade fram till årsskiftet 1997/98, innebar att den enskilde genom biståndsparagrafen, 6 § SoL, garanterades rätt till en skälig levnadsnivå. Biståndsrätten var inte relaterad till speciella målgrupper eller insatser och omfattade bistånd i form av såväl ekonomiskt stöd som bl.a. kontaktperson/familj, vård och behandling, hjälp i hemmet, boendestöd och placering i familjehem eller hem för vård eller boende.

Genom den ändring i SoL, som trädde i kraft den 1 januari 1998, preciserades och begränsades rätten till bistånd. Biståndsparagrafen har ersatts av en reglering i 6 § och 6 a–6 g §§ SoL. Ändringarna innebär bl.a. följande:

- Försörjningsstödet har fått en särskild reglering och innebär att ett nytt begrepp och en ny konstruktion för socialbidraget införts. En ny bestämmelse i 6 b § säger att försörjningsstödet ska täcka den enskildes grundläggande behov. Försörjningsstödet består av:
 1. En *riksnorm* med sex budgetposter (livsmedel, kläder/skor, lek/fritid, förbrukningsvaror, hälsa/hygien, tidning/telefon/TV) – ett lägsta schablonbelopp för landet som beslutas av regeringen varje år.
 2. *Vissa utgifter* (boende, el, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon, avgift till fackförening och arbetslöshetskassa) prövas individuellt efter behov. Nivån på stödet bestäms lokalt i förhållande till "– – – vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig".
- Den enskildes ansvar för att göra vad han eller hon kan för att försörja sig själv har förtydligats i lagen. "Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrig" (6 § SoL).
- En ny möjlighet har införts för socialtjänsten att ställa vissa krav främst på ungdomar under 25 år som uppbär försörjningsstöd (6 c och 6 d § SoL). Bestämmelserna tar i första hand sikte på ungdomar som inte fått fäste på arbetsmarknaden eller kommit in på utbildning eller arbetsmarknadsprojekt.

- I 6 f § SoL finns preciserat en rätt till bistånd i form av hjälp i hemmet samt särskilt boende för service och omvårdnad för äldre och bostad med särskild service för funktionshindrade.
- I en ny bestämmelse i 6 g § SoL sägs att kommunerna får ge bistånd i annan form. Genom denna bestämmelse har kommunerna fått större frihet att bestämma om delar av biståndet även om socialtjänstens ambitionsnivå ska vara oförändrad. I förarbetet till lagen sägs att kommunerna bör ha som riktmärke att den enskilde genom bistånd enligt 6 g § ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå i fråga om de behov som biståndet är avsett att täcka. Till bistånd i annan form finns inte någon lagstadgad rätt.
- Ett "barnperspektiv" har införts i lagens portalparagraf (1 § SoL). I den nya bestämmelsen sägs att "när åtgärder rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barns bästa kräver".

Beslut enligt reglerna i 6 g § SoL kan endast överklagas till förvaltningsdomstol som laglighetsprövning enligt kommunallagen. Kommunerna har alltså befogenhet men inte skyldighet att ge bistånd i andra fall än de som omfattar rätten till försörjningsstöd enligt regler i 6 b § SoL och enligt reglerna i 6 f § SoL (hemhjälp och särskilt boende). Bestämmelsen innebär att enskildas möjligheter att överklaga har inskränkts.

Det bör nämnas att färdtjänsten numera regleras i lag om färdtjänst (1997:736).

Det bör också noteras att fr.o.m. den 1 januari 1998 har bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnomsorg i socialtjänstlagen inarbetats i skollagen.

Socialstyrelsen följer upp ändringarna i SoL

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att under tre år följa hur kommunerna anpassar vägledande socialbidragsnormer, utformar riktlinjer att pröva och bedöma biståndsansökningar och hur de nya bestämmelserna tillämpas i praktiken.

Regeringen utgår i propositionen (1996/97:124 sid 93) "– – – från att kommunen även i fortsättningen tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå och att stödet utformas så att det stärker dennes resurser att leva ett självständigt liv". I debatten i samband med lagändringarna framfördes dock farhågor om att en riksnorm snabbt skulle bli en enhetsnorm som alla kommuner tillämpar och inte, som avsikten var, en "miniminorm" som inte får underskridas. Vidare antogs att kommunerna skulle strama upp riktlinjerna och skärpa bedömningarna framför allt

vad gäller det ekonomiska bistånd som nu ska beslutas enligt bestämmelsen i 6 g § SoL. Dessutom befarade många att de nya reglerna skulle öka administrationen kring socialbidrag – mer individuell prövning, detaljkontroll, fler ansökningstillfällen per hushåll etc. – och därmed leda till ökade kostnader.

Socialstyrelsens uppföljning av ändringarna i lagen kommer att redovisas till regeringen i augusti 1999. Ett par av de frågor som Socialstyrelsen avser att söka besvara i sin uppföljning är:

- Hur har kommunerna anpassat sig till riksnormen? Har kommuner, som år 1997 hade en högre/mer generös schablon än riksnormen, behållit den eller har man "sänkt" sig till riksnormen?
- Har politiker och tjänstemän i kommunerna utnyttjat den ökade friheten att bestämma om biståndet enligt 6 g § SoL? Hur har t.ex. bedömningen av socialbidrag för tandvård påverkats när det numera i lagen anges att endast akut tandvård ingår i försörjningsstödet? Har hushåll med korta hjälptider bedömts på annat sätt än hushåll med längre?

Socialstyrelsens uppföljning grundar sig på några olika studier. En av dessa redovisas i rapporten "Inskränkt besvärsmätt i SoL. Ny praxis?" Den är baserad på en enkät som besvarats av 87 procent av landets kommuner. Huvuddelen av enkäten innebär att kommunerna fått ta ställning till några fiktiva ansökningar om bistånd.

Hälften av kommunerna angav att de infört nya mer restriktiva riktlinjer inom något av de angivna biståndsområdena inom 6 g § SoL. Störst var andelen kommuner som skärpt sina riktlinjer rörande bistånd till tandvård. Andelen kommuner som inte helt beviljade de fiktiva ansökningarna om tandvård, missbrukarvård, psykoterapi och kontaktfamilj ökade med 5–10 procent. Skärpningen var tydligast i tandvårdsfallet.¹

Allt fler kommuner ger inte hjälp till annat än akut tandvård, dvs. när tandproblemen blivit så stora att de leder till svår smärta eller betydande obehag.

Socialstyrelsen konstaterar² att kommunernas sätt att bedöma de fiktiva ansökningarna skilde sig kraftigt åt. Variationen i kommunernas sätt att bedöma ansökningarna tycks ha varit stor även år 1997. Detta tyder på att domstolarnas likriktande roll inte heller tidigare varit så stark.

Kommuner med en hög andel "socialt utsatta" bedömde de fiktiva ansökningarna mera restriktivt än andra kommuner. Som mått på "social

¹ SoS-rapport 1999:2, s. 7 f.

² SoS-rapport 1999:2, s. 10 f.

utsatthet" har då använts hög andel arbetslösa utan A-kassa eller KAS, hög andel utomnordiska invandrare och hög andel ensamstående mödrar med barn under 15 år. Ett tydligt mönster i undersökningen som helhet var att kommunerna i Norrlandsregionerna var mer generösa än i Stockholmsregionen. Till stor del förklaras det av att andelen kommuner med "socialt utsatta" är avsevärt lägre där än i Stockholmsregionen.

I en annan studie från Socialstyrelsen har undersökts i vilken mån kommunerna har ändrat sina normer/riktlinjer mellan åren 1997 och 1998, dvs. efter det att ändringarna i SoL infördes. Preliminära resultat från denna norm- och riktlinjeinventering antyder att många kommuner har restriktiva formuleringar i sina riktlinjer för socialbidrag till behov som ligger utanför försörjningsstödet. I de flesta fall gällde samma riktlinjer redan före lagändringen. Det kan dock skönjas en svag tendens till att fler kommuner har infört en slags "karenstid" för att bevilja vissa utgiftsposter, såsom möbler, TV-inköp eller icke akut tandvård, det vill säga att hushållet ska ha uppburit socialbidrag en längre tid för att ha rätt till socialbidrag till dessa utgifter. Den karenstid som i dessa fall anges varierar mellan 3 månader upp till 12 månader³.

Länsstyrelsernas uppföljningar

Genom regeringens regleringsbrev för verksamhetsåret 1998 fick länsstyrelserna i uppdrag att "i sin verksamhets- och individtillsyn uppmärksamma effekterna av förändringarna i socialtjänstlagen med tonvikt på effekterna av ändringarna i överklagningsrätten när det gäller bistånd till vård- och behandlingskostnader samt annat ekonomiskt stöd än försörjningsstöd". Vidare ska länsstyrelserna särskilt följa den nya lagregleringen rörande barnperspektivet och "hur barns bästa får genomslag i verksamheten".

Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar i en rapport följande:

Ändringarna i överklagningsrätten har i stort sett inte lett till några förändringar i bedömningen av rätten till bistånd. Däremot har det i många kommuner lett till mer noggranna prövningar och ökad administration.

Enskilda reagerar som regel inte i någon större utsträckning på att beslut inte kan överklagas. En orsak till att reaktionerna inte varit mera påtagliga än vad de varit uppges kunna bero på att de som får avslag, får en hänvisning att de kan överklaga genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. De har inte förstått skillnaden. De överklagar som förut. Men det förekommer också uppgivenhet,

³ Studien om normer/riktlinjer kommer prel. att publiceras i september 1999 i serien Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:3.

frustration och ilska. Det finns de som framför att den enskildes rättssäkerhet har urholkats.

Det är svårt att pedagogiskt förklara vad de olika överklagningsvägarna – laglighetsprövning och förvaltningsbesvär – innebär. Många kommuner ger skriftlig hänvisning om hur man överklagar genom laglighetsprövning. Andra kommuner har valt att informera muntligt.⁴

Länsstyrelserna i sydlänen (Blekinge, Kalmar, Kronobergs och Skåne län) redovisar efter en gemensam granskning som en sammanfattande slutsats om Normer och riktlinjer bl.a. följande:

Granskningen har visat att av sammanlagt 58 socialnämnder tillämpar 26 schabloner för bedömning av försörjningsstöd till hushållsel, 18 till hemförsäkring samt 3 till läkarvård och medicin. Schablon för elkostnad/månad för en person varierar mellan 120 och 281 kronor.

Länsstyrelserna ställer sig tveksamma till användandet av schablonbelopp. Enligt Prop 1996/97:124, s 83, skall en individuell skälighetsprövning alltid göras. I Socialstyrelsens allmänna råd om försörjningsstöd (SoSFS 1998:11, s 14) sägs dessutom beträffande hushållsel att försörjningsstöd normalt bör beviljas för den faktiska kostnaden.

I de granskade riktlinjerna kan ses tydlig restriktivitet avseende hemutrustning, hyresskuld, tandvård och missbruksvård, vilket innebär att kommunerna inte uppfyller de nationella målen i lagstiftningen och dess förarbeten.⁵

I frågan om tandvård redovisar länsstyrelserna i sydlänen att kommunerna i två av de fyra länen har mycket restriktiva riktlinjer:

Några kommuner har t.ex. skrivit in att tandvård "accepteras endast undantagsvis". Eftersom alla framställningar om bistånd ska prövas individuellt utifrån skälig levnadsnivå saknar en sådan formulering stöd i lagstiftningen. Länsstyrelserna anser att riktlinjer med detta innehåll måste revideras. – – – Vår undersökning visar att tandvårdsbehov som borde bedömts som akuta i stället prövats enligt 6 g § med rättsförlust för den enskilde som följd. Uppdelningen av akut och annan tandvård på olika lagrum riskerar rättssäkerheten. Länsstyrelserna anser att tandvård bör prövas enligt 6 b § och därmed jämföras med läkarvård.

Länsstyrelsen i Västerbotten konstaterar i sin årsrapport följande:

Förändringarna i socialtjänstlagen har allmänt sett medfört en restriktivare tillämpning. Länsstyrelsen har noterat vissa fall där bidrag till tandvård enbart beviljas i akuta fall, vid tandvärk eller eljest akuta tillstånd och risker för infektioner. Goda exempel finns också där kommunen ställer upp med bidrag för förebyggande tandvård. Samrådet med behandlande tandläkare är viktigt som underlag för en

⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 1998:10, s.3.

⁵ Länsstyrelsen i Skåne län, Rapport 99:9, s. 4 f, 5f.

rimlig bedömning av den enskildes behov. Betydande variationer i praxis mellan kommuner och handläggare förekommer.

Andringarna i överklagningsrätten har medfört att vissa beslut tas under 6 g § trots att de hör hemma under 6 b §. Detta medför rättsosäkerhet för den enskilde som förlorar behövlig information om rätten att överklaga. Länsstyrelsen har funnit det anmärkningsvärt att kostnader för läkarvård, sjukhusvård och mediciner i vissa fall har behandlats under 6 g § socialtjänstlagen.⁶

2.3 Socialbidrag

2.3.1 Från tillfälligt till permanent försörjningsstöd

- Mellan åren 1990 och 1997 ökade socialbidragskostnaderna från knappt sex till drygt 12 miljarder kronor.
- Bidragstiderna har under samma period blivit längre och är nu i genomsnitt ca 5,5 månader.
- Antalet hushåll som är långvarigt beroende av socialbidrag har under åren 1990 till 1996 ökat från drygt 32 000 till ca 150 000 hushåll.
- Unga och flyktingar som inte fått fotfäste på arbetsmarknaden, äldre invandrare med låg eller ingen pension, liksom ensamstående föräldrar är i högre grad än andra hänvisade till socialbidrag för sin försörjning.

Under 1990-talet har framförallt den omfattande arbetslösheten men också förändringar i socialförsäkringens regelsystem ökat belastningen på socialbidraget. Detta har på så sätt mist sin ursprungliga karaktär av att främst ge stöd till enskilda personer vid tillfälliga ekonomiska problem för att i stället tillgodose mer grundläggande ekonomiska behov.

Utbetalningen av socialbidrag har drygt fördubblats mellan åren 1990 och 1997. År 1990 utbetalades knappt 6 miljarder kronor i socialbidrag och år 1997 drygt 12 miljarder kronor. Bidragstiderna har blivit längre och för många människor har socialbidraget kommit att bli den permanenta försörjningen. Detta är också en viktig förklaring till de ökade kostnaderna för socialbidragen.

Utredningen har i ett särskilt delbetänkande⁷ redovisat en studie rörande socialbidrag och inkomster åren 1990 till 1996. Av studien framgår bl.a. att antalet hushåll som är långvarigt beroende av socialbidrag ökade kraftigt under denna period. Studien om det långvariga social-

⁶ Länsstyrelsen i Västerbottens län (1999) Årsredovisning 1998.

⁷ SOU 1999:46.

bidragsberoendet har skett ur såväl ett ettårsperspektiv som ett flerårs-perspektiv. Ett hushåll definieras i studien som långvarigt socialbidrags-beroende om hushållet haft socialbidrag under åtta månader eller mer. Med denna definition ökade antalet hushåll med långvarigt socialbidragsberoende från 32 000 hushåll år 1990 till ungefär 150 000 hushåll år 1996. Ökningen var alltså när nog femfaldig. Som andelar av befolkningen ökade dessa hushåll från 0,7 procent till 3,2 procent respektive år.

Ur flerårsperspektivet betraktades ett hushåll som långvarigt socialbidragsberoende om det haft socialbidrag under minst 24 månader under en treårsperiod, dock minst sex månader under det sista året i perioden. Det långvariga socialbidragsberoendet har studerats för treårsperiod 1990–92 och 1994–96. De valda perioderna visar att antalet hushåll med långvarigt beroende ökade från knappt 32 000 hushåll den tidigare perioden till över 75 000 den senare perioden. Andelarna i befolkningen ökade från 0,7 procent till 1,5 procent.

Under år 1998 minskade dock kostnaderna för socialbidrag med ca 8 procent jämfört med år 1997. Under år 1998 utbetalades 11,4 miljoner kronor i socialbidrag, inklusive introduktionsersättning till flyktingar.

Vissa grupper är i väsentligt högre grad än andra beroende av socialbidrag för sin försörjning. Det gäller unga personer och flyktingar som inte fått fotfäste på arbetsmarknaden, äldre invandrare och ensamstående föräldrar.

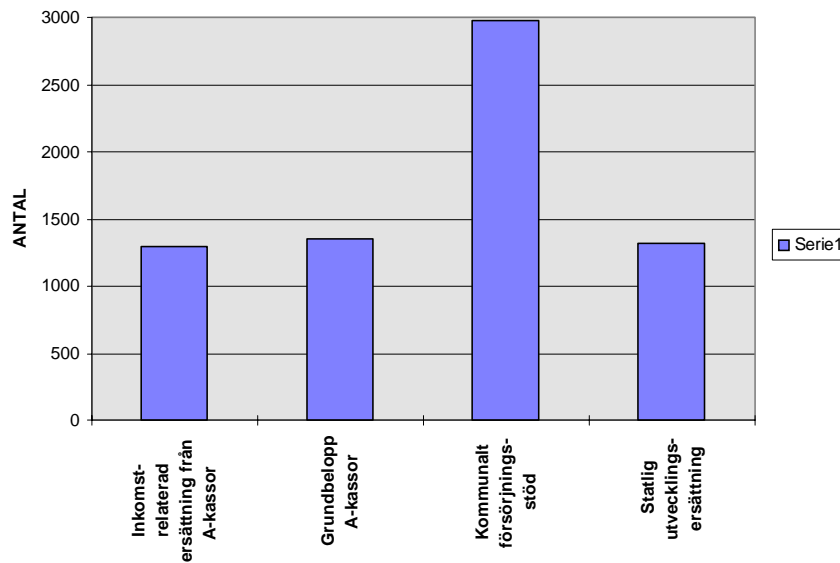
Socialbidragsutvecklingen under 1990-talet redovisas även i kapitel 7.

Unga arbetslösa

För att underlätta unga människors inträde på arbetsmarknaden eller deras övergång till reguljär utbildning har vissa särskilda insatser gjorts under senare år. Så fick kommunerna år 1995 möjlighet att ta ett samlat ansvar för ungdomar som saknar arbete och som inte går i gymnasieskola eller liknande utbildning t.o.m. det år ungdomarna fyller 20 år. Kommunerna anordnar praktik eller annan verksamhet på heltid för dem. De som deltar i aktiviteter av detta slag får ersättning från kommunen. Men verksamheten finansieras av staten genom att kommunerna får statsbidrag. Bidragets storlek grundar sig på ett avtal mellan kommunerna och länsarbetsnämnden.

I maj 1999 fanns det enligt uppgift från AMS 6 988 personer i kommunalt ungdomsprogram vilket är mindre än hälften av motsvarande antal i maj 1998 (14 828 personer).

Diagram 2.1 Antal ungdomar i utvecklingsgarantin – April 1999

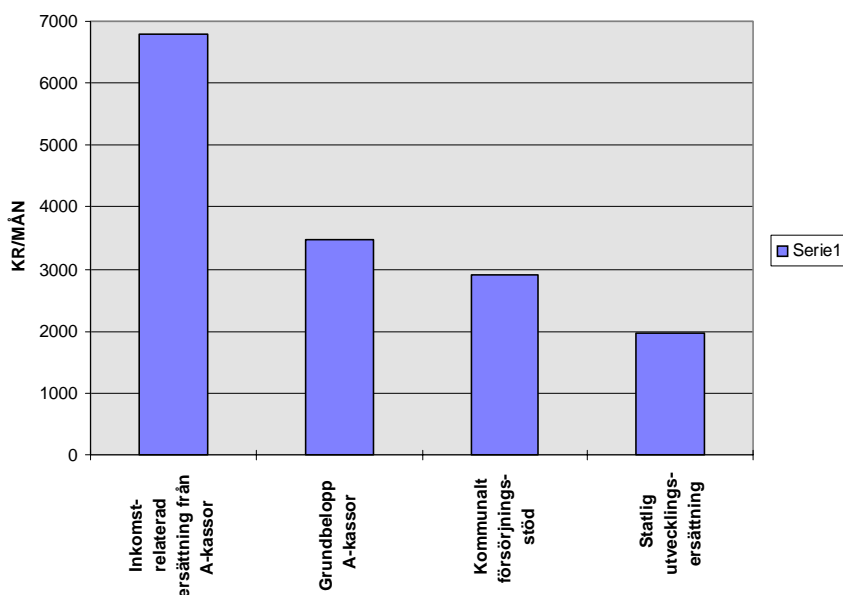


Källa: AMS

Utvecklingsgarantin för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år ger kommunerna möjlighet att frivilligt ta på sig en skyldighet att aktivera alla ungdomar i de aktuella åldrarna som varit arbetslösa i 100 dagar i sträck. Garantin infördes den 1 januari 1998 och drygt 220 kommuner har enligt en rapport från Statskontoret tecknat avtal med staten om att ta på sig den skyldigheten⁸. I maj 1999 deltog 6 909 ungdomar i utvecklingsgarantin, vilket ska ställas mot att ca 10 000 ungdomar mellan 20 och 24 år varit arbetslösa i 100 dagar i följd enligt Statskontorets rapport.

⁸ Statskontorets rapport 1999:6.

Diagram 2.2 Genomsnittlig nettoersättning till deltagare i utvecklingsgarantin – April 1999⁹



Källa: AMS

Kommunen ska erbjuda den arbetslöse en individuellt anpassad aktivitet. Staten ersätter kommunen för verksamheten med 150 kronor per dag och deltagare. Är verksamheten dyrare får kommunen stå för överskjutande kostnad. Är verksamheten billigare får kommunerna behålla pengarna.

De ungdomar som deltar i aktiviteter inom utvecklingsgarantin får olika ersättning beroende på deras bakgrund. De som kvalificerat sig för arbetslöshetsförsäkring får ett utbildningsbidrag som motsvarar arbetslöshetsersättning. De som skulle varit berättigade till socialbidrag får en av kommunen finansierad utvecklingsersättning, som motsvarar socialbidraget och de övriga får en statligt finansierad utvecklingsersättning på 1 967 kronor i månaden. Detta motsvarar studiebidraget för reguljära studier.

⁹ Den genomsnittliga ersättningen för de deltagare i utvecklingsgarantin som får inkomstrelaterad ersättning från A-kassor är i diagrammet genomsnittet inom ett intervall. Det är alltså möjligt att den faktiska snittersättningsnivån ligger något över eller under den här redovisade.

En majoritet av kommunerna är missnöjda med att det finns tre olika ersättningsformer till ungdomar som deltar i utvecklingsgarantin¹⁰.

Enligt Statskontorets rapport tycks det som om ungdomar, som deltagit i utvecklingsgarantin, snabbare hittar ett arbete eller påbörjar en utbildning jämfört med andra långtidsarbetslösa ungdomar. Därtill framkommer i en rapport från Ungdomsstyrelsen att ungdomarna uppskattat kontakterna med kommunens handläggare och deras personliga engagemang.

Under senare tid har situationen för de långtidsarbetslösa ungdomarna förbättrats radikalt. Utvecklingsgarantin har bidragit till detta men är inte hela förklaringen. År 1993 var mer än 40 000 ungdomar långtidsarbetslösa mot drygt 3 500 vid utgången av år 1998. Detta avspeglar sig också i socialbidragskostnaderna som, enligt uppgifter från Socialstyrelsen, minskade med 8 procent under år 1998 jämfört med år 1997. Ett viktigt skäl till denna utveckling är att ungdomar sugts upp av en uppåtgående konjunktur.

Kunskapslyftet

Ytterligare en del av ungdomarnas förbättrade situation på arbetsmarknaden förklaras av kunskapslyftet. Enligt Skolverket deltog 143 000 personer i Kunskapslyftet i oktober 1998 vilket är en ökning med 23 200 från oktober 1997. Båda åren deltog ca 90 procent av dessa i gymnasial vuxenutbildning.

Enligt Skolverket¹¹ har 35 procent av eleverna det särskilda utbildningsbidrag som inrättats särskilt för programmet. De som kvalificerat sig för A-kassa kan få detta bidrag. Ytterligare 35 procent har finansieringen ordnad genom annat studiestöd eller studiemedel. Resterande 30 procent finansierar sina studier på annat sätt. I den sistnämnda gruppen finns personer som helt eller delvis är beroende av socialbidrag för att kunna bedriva studierna.

Personer med utländsk bakgrund

De som invandrade under 1950- och 1960- talen liksom i början av 1970-talet kom i första hand från de nordiska länderna och övriga Europa för att det svenska näringslivet behövde arbetskraft. De kom ut i arbetslivet direkt och hade i regel högre förvärvsfrekvens än den svenska

¹⁰ Svenska Kommunförbundet, Utvecklingsgarantin – som kommunerna ser det, s. 15 ff.

¹¹ Skolverket (1997).

befolkningen i motsvarande åldrar. Sedan dess har en successiv förändring skett. Från och med mitten av 1980-talet är det i huvudsak flyktingar och anhöriga från Östeuropa och tredje världen som invandrat. Dessa nya invandrargrupper har haft mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Så var fallet trots 1980-talets högkonjunktur – och det accentuerades under 1990-talets lågkonjunktur. De utrikes födda har därmed sämre genomsnittsinkomster än de i Sverige födda och är i större utsträckning beroende av socialbidrag för sin försörjning. Detta gäller samtliga åldersgrupper.

Att invandrare har haft svårt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden beror på flera faktorer. En sådan är naturligtvis den strukturomvandling som ägt rum såväl inom näringslivet som inom den offentliga sektorn och som medfört att många arbetstillfällen har försvunnit. En annan faktor är att invandrarnas kompetens inte alltid stämmer överens med arbetslivets krav. Ytterligare orsaker är ökade krav på arbetslivskompetens och allt högre krav på goda kunskaper i det svenska språket. Invandrare har heller inte samma sociala nätverk som svenskar i regel har. Dessutom har attityder hos arbetsgivare och i vissa fall även diskriminering försvårat för invandrare att få arbete.

Men skillnaderna är stora mellan olika invandrargrupper när det gäller etableringen på arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden är bättre för dem som har gångbar utbildning och goda kunskaper i svenska men kärvare för äldre invandrare och invandrare med kort skolgång och bristfälliga kunskaper i svenska. Invandrare som kommer från kulturellt och geografiskt mera avlägsna länder har generellt sett sämre förankring på arbetsmarknaden.

På några decennier har Sverige genom invandring blivit ett land som präglas av kulturell och etnisk mångfald. Mer än 900 000 personer är födda utomlands. Av dessa har mer än 40 procent varit bosatta i Sverige 20 år eller mer. Ytterligare cirka 700 000 personer är födda i Sverige och har genom åtminstone den ena av sina föräldrar rötter även i ett annat land.

Äldre invandrare

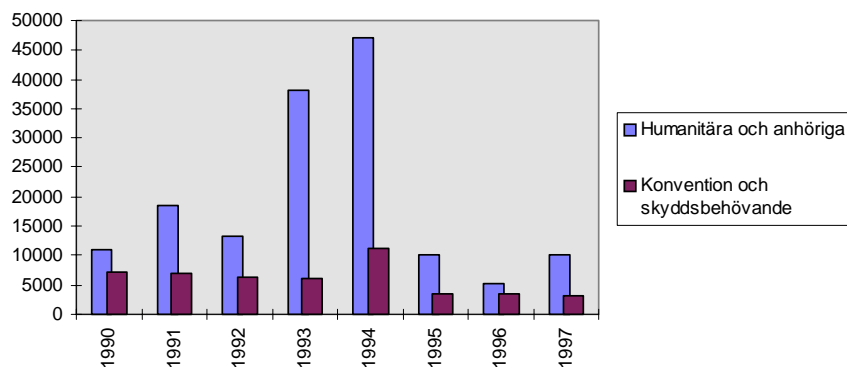
De som invandrade till Sverige före mitten av 1970-talet och som i dag har uppnått pensionsåldern har i regel sin försörjning ordnad. Detta gäller i princip också dem som är s.k. konventionsflyktingar eller på annan grund betraktas som skyddsbehövande. Deras pensionsrätt regleras nämligen särskilt i lagen (1962:381) om allmän försäkring, 5 kap 7 §. Bestämmelserna innebär, att den som beviljats uppehållstillstånd och uppfyller vissa kriterier om bosättningstid i Sverige får

tillgodoräkna sig den tid han har varit bosatt i sitt tidigare hemland. Den som invandrar efter 65 års ålder får inte tillgodoräkna sig någon tid i det tidigare hemlandet.

Denna särskilda reglering gäller inte för personer som fått uppehållstillstånd i Sverige av humanitära skäl eller anhöriga som fått uppehållstillstånd av anknytningsskäl. För en del av dem är försörjningssituationen bekymmersam.

Särskilda regler gäller för EU-medborgare. Dessa innebär i princip att pensionsrätten följer med dem om de flyttar inom gemenskapen. Lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap medger att en utlänning som haft sin hemvist här i landet sedan fem år får ansöka om svenskt medborgarskap. Före år 1994, dvs. innan Sverige anslöt sig till EES, innebar svenskt medborgarskap också rätt till folkpension. Men i det nuvarande pensionssystemet krävs det 40 års vistelse eller 30 år med pensionspoäng i Sverige för full pension.

Diagram 2:3 Beslut om uppehållstillstånd för flyktingar och andra, åren 1990 till 1997



Källa: Invandrarverket

En del invandrare i åldrarna 65 år och däröver har därför låg pension eller ingen pension alls. Som följd härav är mellan 9 000 och 10 000 personer i dessa åldrar helt beroende av socialbidrag för sin försörjning.

Allt fler äldre invandrare kan förväntas bli beroende av socialbidrag för sin försörjning till följd av att ett stort antal människor under 1990-talet fått uppehållstillstånd av humanitära skäl och som anhöriga (se diagram 2.3).

Det är inte rimligt att dessa personer ska vara hänvisade till socialbidrag för sin försörjning. Utredningen har också genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att finna ett alternativ till deras ekonomiska trygghet och återkommer till denna fråga i kapitel 14.

Ensamstående föräldrar med barn

De ensamstående föräldrarnas ekonomiska situation¹² har förvärrats under 1990-talet. Såväl problemen på arbetsmarknaden som nedskärningarna i välfärdssystemen har påverkat denna hushållstyp i hög grad. Men ensamstående föräldrar med barn är självfallet inte någon homogen grupp. Deras förhållanden varierar till följd av många andra faktorer än hushållstypen, t.ex. hur föräldrar uppfyller sitt ansvar vid skilsmässor och separationer. Det finns tecken på att föräldrar, som nu separerar, tar ett större gemensamt ansvar för sina barn än tidigare.

En kartläggning¹³ av alla socialbidragstagare i Stockholm mellan åren 1990 och 1995 visar att även de ständigt stigande bostadskostnaderna, vid sidan om den höga arbetslösheten, är en viktig förklaring till de höga socialbidragskostnaderna. Höga boendekostnader drabbar naturligtvis de flesta grupper men ensamstående föräldrar torde vara särskilt utsatta.

Kommunala barnomsorgstaxors nivå och konstruktion kan också bidra till att arbete lönar sig dåligt för småbarnsfamiljer i allmänhet jämfört med den ekonomiska standarden vid arbetslöshet¹⁴. Många ensamstående föräldrar upplever detta. Det faktum att många är beroende av socialbidrag bidrar också till höga marginaleffekter.

Sannolikt utgör deltidarbete i sig ett problem för de ensamstående föräldrarna. Många av dem arbetar i yrken där deltid snarare är regel än undantag, såsom inom vård och omsorg och handeln. Många gånger är det svårt att få ett heltidsarbete även om man vill ha det.

Att ensamstående föräldrar under 1990-talet har fått en försämrad ekonomisk situation och att utnyttjandet av socialbidrag har ökat stöds också av den studie som utredningen redovisat i delbetänkandet Ökade socialbidrag (SOU 1999:46).

¹² Socialdepartementet 1996.

¹³ Stockholms stad (1997).

¹⁴ Ds 1997:73.

2.3.2 Socialbidragen i Sverige, Finland, Australien och Storbritannien – en jämförelse

OECD utvärderade och jämförde under hösten 1995 socialbidragssystemen i Sverige, Finland, Storbritannien och Australien¹⁵. Med socialbidrag menar man i detta sammanhang det behovsprövade bistånd (kontant eller i annan form) som är inriktat på att tillgodose grundläggande behov hos individer och hushåll längst ner i inkomstfördelningen.

Mot bakgrund av systemens olika utformning och de socialpolitiska sammanhang som de ska fungera i ställer OECD tre övergripande frågor:

- Hur väl fungerar systemet som yttersta skyddsnät för personer med svåra ekonomiska problem,
- hur väl lyckas man undvika långvarigt bidragsberoende och
- fungerar socialbidragssystemet på ett sammanhängande, effektivt sätt?

I samtliga länder syftar socialbidragen till att förebygga dels extrema svårigheter för dem utan andra resurser, dels social utslagning och marginalisering. Men utformningen av bidraget varierar mellan länderna. Australien och Storbritannien har statligt baserade system med generella regler medan Finland och Sverige har kommunala system med individuellt prövat bistånd.

Bidraget som yttersta skyddsnät

I alla fyra länderna fanns vid tiden för utvärderingen en tendens till att de sociala trygghetssystemen överbelastades genom att pensioner, bidrag och ersättningar överutnyttjades eller utnyttjades till ändamål som de inte var avsedda för. Detta gällde t.ex. sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna och förtidspension. Som följd ökade de sociala utgifterna så mycket att ersättningsnivåerna inte kunde upprätthållas. När då tydligare och snävare kriterier infördes för att berättiga till bidrag och ersättningar fick en del människor problem med sin försörjning och hänvisades till att söka socialbidrag. Kostnader överfördes på så sätt från de sociala trygghetssystemen till socialbidragen.

Frågan om hur man ska balansera kravet på en skälig levnadsnivå mot incitamenten att arbeta har diskuterats i samtliga länder. I Finland och Sverige hade man vid tidpunkten för utvärderingen centrala normer

¹⁵ OECD (1998).

som tillämpades lokalt¹⁶. Behovsbedömningen är individuell och ett viktigt inslag i arbetet är att på olika sätt hjälpa den enskilde ur det beroende som socialbidraget kan skapa. Oftast behöver också människor socialbidrag under kortare tidsperioder.

I de centraliserade systemen är det ytterst parlamenten som bestämmer bidragsnivåerna. I Storbritannien är nivån knuten till konsumentprisindex och mycket låg (14 procent av genomsnittlig industriarbetarlön). I Australien följer nivån löneutvecklingen och är något högre, men ändå väsentligt lägre än i Finland och Sverige. I Storbritannien och Australien är ofta socialbidraget en betydligt mer permanent företeelse jämfört med Finland och Sverige.

OECD-gruppen konstaterar att den metod som Finland och Sverige använder har lett till en skälig levnadsnivå för dem som är beroende av socialbidrag. Man uttalar sig också till förmån för en socialbidragsnorm som innefattar alla normala, inklusive oregelbundna, utgifter, eftersom ansökan för enskilda utgifter verkar beroendeskapande och inte befördrar eget ansvar.

Att undvika långvarigt bidragsberoende

Alla fyra länderna rapporterade att alltför, främst barnfamiljer och yngre arbetslösa, blev beroende av socialbidrag under lång tid. För att reducera det socialbidragsberoende som har sin grund i arbetslöshet tillämpar länderna olika strategier. I Sverige och Finland ligger tyngdpunkten på aktiva arbetsmarknadsåtgärder, som till en del används för att legitimera fortsatt arbetslöshetsunderstöd. Arbetsmarknadsåtgärderna används också för att överbygga svackor i efterfrågan på arbetskraft genom att se till att de arbetslösa inte förlorar kontakten med arbetsmarknaden.

Storbritannien och Australien tillämpar i stället låga ersättningar och korta förmånstider för att skapa starka incitament hos den enskilde att så snart som möjligt få ett arbete igen. Skillnaderna är också stora mellan länderna när det gäller den andel av BNP som används för aktiva arbetsmarknadsåtgärder, i Sverige 3,1 procent och i Storbritannien 0,6 procent.

Men under 1990-talets krisår har det i såväl Sverige som Finland uppstått stora svårigheter att realisera det tänkande som ligger bakom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Att många står utan ersättning från A-kassa har i hög grad ökat trycket på socialbidragssystemet.

¹⁶ Den i Sverige numera lagstiftade riksnormen trädde i kraft den 1 januari 1998.

OECD-gruppens kommentar var att beredskapsarbete och AMU tenderar att mera bli en brygga mellan perioder av arbetslöshet än mellan jobb. Även om det är positivt att den som är arbetslös på detta sätt inte slås ut tvivlar OECD-gruppen på att överbrygningspolitiken kan behållas i längden.

Synen på inkomststöd till ensamförälderhushåll skiljer sig åt betydligt mellan Sverige och Finland å ena sidan och Storbritannien och Australien å den andra. Gemensamt för de senare är att de knappast förväntar sig att ensamma mödrar ska förvärvsarbeta. Australien har en särskild "ensamförälderpension" och även Storbritannien har särskilda stödsystem för ensamföräldrar. Dåligt utbyggd och dyr barnomsorg är också en barriär mot arbete.

En generell iakttagelse från OECD-gruppen är att arbetsmarknaden har förändrats så att lågutbildade personer har svårare att få arbete. Detta kräver mer intensiva åtgärder för att motverka att enskilda personers anställningsbarhet minskar vid långvarig arbetslöshet. Men gruppen tyckte sig se en tendens till att arbetsförmedlingarna lågprioriterade de svårplacerade.

Fungerar socialbidraget sammanhängande och effektivt?

Socialbidraget är det yttersta skydds nätet. Frågan om att samordna olika program och åtgärder för att förbättra klienternas situation är då mycket viktig. Med utgångspunkt från bakomliggande orsaker till biståndsberoende urskiljer OECD-gruppen tre funktioner för socialbidraget; socialt behandlingsarbete, att ge stöd vid sökandet av arbete och inkomststöd. Det finns påtagliga skillnader mellan länderna när det gäller var tyngdpunkten ligger på dessa tre funktioner.

Finland och Sverige har av tradition i hög grad betonat de två förstnämnda. Socialbidragets lokala anknytning har då varit en garanti för en god kunskap om klientens situation och om bakomliggande förhållanden. I Storbritannien och Australien, där bidraget fördelas genom en nationell organisation, är däremot tonvikten lagd på att beräkna korrekta belopp och effektivt hantera utbetalningarna.

Men såväl i Finland som Sverige har systemet förändrat karaktär under 1990-talet på grund av den starka belastning som uppstått på socialbidraget till följd av arbetslösheten. Den grupp där ekonomiska problem bara var en del i en mer omfattande social problematik har ersatts av en majoritet klienter utan sociala problem men med behov av stöd till sin försörjning och i viss utsträckning hjälp att söka arbete.

I en kritisk analys av hur socialbidragssystemen fungerar i dessa länder pekar OECD-gruppen på flera brister. En sådan är att social-

bidragen används som tillägg till otillräckliga socialförsäkringar. Man menar att detta tenderar att urholka socialförsäkringarnas funktion samtidigt som man skapar "fattigdomsfällor" genom 100 %-iga margi-naleffekter för en allt större del av befolkningen.

OECD-gruppen menar också att administrationen av socialbidragen borde samordnas med administrationen av socialförsäkringen, åtminstone för dem som bara behöver ekonomiskt bidrag. Vidare är man kritisk till att socialförvaltningarna tenderar att dubblera verksamhet som bedrivs på annat håll, främst arbetsförmedlingen. Gruppen menar att detta är en följd av att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i hög grad styrs av arbetslöshetsförsäkringens utformning. Åtgärderna sätts in för att kvalificera dem med försäkring till förlängd ersättning. De som står utan försäkring blir också utan åtgärder och socialtjänsten tvingas träda in. Men socialtjänsten prioriterar i sin tur åtgärder som ger klienter möjlighet till A-kassa eller arbetsmarknadsutbildning. Strävan blir snarare att minska socialbidragen än att minska bidragsberoendet. Rehabilitering är ett annat område där OECD-gruppen pekar på dubbelarbete, övervältring och dåligt samarbete.

Generellt sett anser OECD-gruppen att den institutionella strukturen på detta område är komplex och svåröverskådlig. Det finns både många nivåer och många institutioner som arbetar parallellt. Det är svårt att ange vem som egentligen är ansvarig och det finns en tendens att skjuta över ansvaret mellan olika myndigheter. Eftersom så många instanser är involverade riskerar man att tappa bort det överordnade syftet; att ge bistånd så snabbt som möjligt för att ge så många som möjligt hjälp till självförsörjning.

2.3.3 Socialbidragen och arbetskraven – en internationell utblick

USA

År 1994 lade USA:s president fram ett genomgripande reformförslag för socialbidragssystemet. Förslaget, som utgick från fortsatt federal reglering, innebar att villkoren för bidrag skärptes. Bland annat föreslogs att bidraget skulle skäras ned eller upphöra om en person t.ex. inte var beredd att delta i utbildningsprogram m.m. och att fäder inte skulle slippa undan sitt ekonomiska ansvar lika lätt som tidigare. Åtgärder för att minska antalet tonårsgraviteter skulle stärkas och unga mödrar skulle inte automatiskt få ökade bidrag om de fick ytterligare ett barn. Förslaget föll i kongressen.

I november 1994 fick republikanerna majoritet i kongressens båda kamrar. I kraft av sin majoritetsställning drev republikanerna hårt kravet på en radikal socialbidragsreform. Under våren 1996 lade presidenten två veton mot förslaget, men när det en tredje gång hamnade på hans bord skrev han under den lagstiftning som nu gäller "The Personal Responsibility and Work Opportunity Act (PRWOR)". Vissa delar av reformen trädde i kraft oktober 1996 medan andra genomfördes successivt under budgetåret.

Ett utmärkande drag i det nya regelverket är en långtgående delegering till delstaterna och ökad flexibilitet såväl på federal som på delstats- och lokal nivå. Dessutom finns det inte längre någon federalt garanterad kontantutbetalning till behövande.

Varje delstat tilldelas en viss summa pengar (block grant). Delstaterna får utforma åtgärderna på det sätt som passar lokala förhållanden, men de ska uppfylla vissa mål. Det finns också en federal bestämmelse om tak för kontantutbetalningar. Den innebär att socialbidrag som kontantutbetalning inte får ges mer än 60 månader (5 år) under en persons hela levnad. Dispens kan ges för högst 20 procent av samtliga fall.

Delstaterna ska också under en sexårsperiod få en ökande andel av bidragstagarna över från bidrag till arbete. Perioden börjar år 1997 då kravet på övergångar är 25 procent och avslutas år 2002 då kravet är 50 procent för familjer med endast en förälder. Målsättningen är ett snabbt tillträde till sysselsättning, "from welfare to work". Arbetsvillkoret är obligatoriskt. För bidragstagare som vägrar delta i arbetsmarknadsprogram eller dylikt minskas bidraget med 25 procent. Under vissa betingelser kan det dras in helt och personen i fråga stryks från listan över berättigade personer.

Delstater som inte lever upp till målsättningarna drabbas av sanktioner. Om t.ex. en delstat fortsätter med kontantutbetalning till personer som fått bidrag i mer än 60 månader reduceras delstatens anslag från federala medel med 5 procent årligen.

Organisationen för bl.a. socialarbetare anser att tiden är för kort för att kunna utbilda personal till att fylla inte bara sin traditionella roll utan också rollen som arbetsförmedlare. Inga medel har heller öronmärkts för utbildning och budgeten är stram. Kontrollverksamhet av olika slag ökar också.

Krav på aktivering i Danmark och Norge

Socialtjänstlagens krav på aktivering för rätt till socialbidrag har sin motsvarighet i socialtjänstlagstiftningen i Danmark och Norge. Men i dessa länder infördes kravet på aktivering tidigare än här, varför det finns några studier som belyser vilka effekter ett sådant krav kan få.

I Danmark infördes år 1994 den lag (Lov om kommunal aktivering), som kräver av kommunerna att de ska erbjuda arbetslösa relevant aktivering. Den enskilde som får ett sådant erbjudande har inte rätt att tacka nej till detta. Om han eller hon gör det kan socialbidraget dras in.

Två danska forskare har studerat¹⁷ hur lagen har fungerat. Det övergripande intrycket är positivt. Forskarna menar, att lagen tycks ha fungerat väl och accepteras av såväl handläggare som de som söker bidrag. Handläggare som har intervjuats svarar att de bara ibland använt sig av möjligheten att dra in biståndet. Sökande, som har intervjuats, har inte givit uttryck för att de känner sig kränkta eller att de egentligen känt sig tvingade. De har upplevt att de erbjudanden de har fått är relevanta.

Det finns en stor spännvidd i den faktiska aktiveringen. Ett fåtal har lyckats få en placering i det privata näringslivet. Å andra sidan finns de som i stort sett bara "visar sig för att trycka på en knapp". Relevant aktivering är med andra ord ett mycket vitt begrepp, som man tolkar med mycket stor hänsyn till den enskildes förutsättningar.

I en norsk studie¹⁸ beskrivs de norska erfarenheterna av krav på aktivering för socialbidrag. I samband med en muntlig presentation av rapporten gjorde författaren till rapporten följande observationer:

För det första – det kommunala självstyret är starkt i Norge. Det har inneburit att statens styrning varit svag. Exempelvis har man inte angett några exakta åldersgränser för personers inblandning i olika kommunala projekt.

Den andra observationen gäller kraven på aktivering. De fungerar som ett sätt att stänga ute människor. En del människor avstår hellre från socialbidrag än att komma in i den aktiveringshantering som de kan riskera att hamna i.

En tredje observation var att en del kommuner har kommit att använda dessa personer som billig arbetskraft. Det förekommer exempelvis att människor arbetar full arbetsvecka för 25 kronor i veckan sida vid sida med personer som har vanliga anställningar. Det har också visat sig att utvecklingen av socialbidrags-kostnaderna i den här typen av kommuner har varit lägre än i andra kommuner.

¹⁷ Aktivering og tvang, Center for Forskning i Socialt Arbejde.

¹⁸ Lødemel, Pisker i arbeidslinja, 1997.

2.4 Individ- och familjeomsorgen

Individ- och familjeomsorgen (IFO) är ett begrepp utan egentlig förankring i socialtjänstlagen. Det används ofta för att definiera ett programområde till grund för socialtjänstens budgetering och planering vid sidan av begrepp som äldreomsorg, handikappomsorg och administration. Innehållet i området är inte entydigt. Men det har en kärna som består av följande uppgifter/verksamheter:

- socialbidrag (budgetrådgivning och försörjningsfrågor)
- förebyggande arbete i förhållande till barn, ungdom och missbruk
- barn- och ungdomsvård
- missbrukarvård
- råd, stöd och vård till familjer
- familjerätt (faderskap, vårdnad, umgänge, adoption)
- familjerådgivning.

IFO står alltså i princip för det som innan socialtjänstlagen trädde i kraft reglerades i socialhjälpslagen (exklusive dess regler om ålderdomshem etc.), barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen. I vissa kommuner har man valt att inom ramen för IFO också svara för t.ex. omsorg om fysiskt och psykiskt funktionshindrade.

Insatserna har olika karaktär. De kan syfta till att ge skydd, råd, stöd och olika former av bistånd inklusive försörjningsstöd till enskilda. Men de kan också gälla service och förebyggande arbete på individ- och gruppnivå och genom mera allmänt inriktade insatser. Uppgifter av myndighetskaraktär och på individnivå (klientnivå) dominerar.

Handläggning av socialbidrag är en viktig och volymmässigt stor del av arbetet inom IFO. Socialbidragens utveckling under 1990-talet har redovisats i avsnitt 2.2 och frågan återkommer i kapitel 7.

2.4.1 Barn och ungdom

- 22 procent av Sveriges befolkning är barn i åldrarna 0–17 år (1,9 miljoner)
- 75 procent av barnen lever tillsammans med båda sina föräldrar (1,4 milj.)
- 16 procent av barnen lever med en ensamstående förälder (300 000)
- 23 procent av barnen har invandrarbakgrund (450 000)
- 72 procent av barnen 1–6 år deltar i någon form av förskoleverksamhet (500 000)

- 55 procent av de yngre skolbarnen deltar i någon form av skolbarnomsorg (180 000)
- 1,4 procent av barnen är föremål för åtgärder inom socialtjänsten (28 000)

Källa: Socialstyrelsen Statistik Socialtjänst 1998:5

Socialnämnden har enligt 12 § SoL skyldighet att verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska också i nära samarbete med hemmen främja barns utveckling. Till detta kommer ansvaret för skydd för och stöd till barn och ungdom som far illa eller riskerar att utvecklas ogynnsamt. Detta ansvar är tydligt i SoL. Reglerna om socialtjänstens utredningsskyldighet och medverkan till att underåriga får god vård och fostran, men också SoL:s bestämmelser om anmälan om misshandel m.m. mot underåriga är centrala i dessa sammanhang.

Bestämmelserna om anmälan i 71 § SoL innebär *dels* att var och en som får kännedom om att en underårig, t.ex. genom misshandel, blir utsatt för fara för sin hälsa eller utveckling, bör anmäla detta till socialnämnden, *dels* en skyldighet för myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdomar, andra myndigheter inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, samt anställda hos sådana myndigheter att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Skyldigheterna gäller även för de som är verksamma inom motsvarande verksamheter på det privata området. Socialtjänsten har det formella ansvaret för att utreda och agera till skydd för underåriga.

Stöd som socialtjänsten ger ska bygga på principen om självbestämmande. Det innebär alltså att den enskilde ska acceptera och samtycka till stödet i fråga. Men för att skydda ett barn eller en ungdom måste i vissa fall socialtjänsten gripa in utan att den enskilde ger sitt samtycke. I sådana fall kan inte SoL tillämpas utan lagstöd får sökas i LVU. I denna lag finns särskilda regler om vård av unga i vissa fall.

Under 1990-talets första hälft fick ca 28 000 barn per år i vårt land bistånd från socialtjänsten. Drygt två tredjedelar av barnen placerades utom hemmet för kortare eller längre tid. Under år 1997 berörde 31 000 av socialtjänstens insatser barn och ungdomar. Cirka 18 000 av dessa insatser innebar kontaktfamilj. År 1996 var motsvarande siffror 30 000 insatser till barn och ungdomar av vilka ca 17 500 gällde kontaktperson/-familj. Efterfrågan på kontaktfamiljer har ökat kraftigt under 1990-talet. Det är också en insats som i allt större utsträckning används vid svårare ärenden.

Brister i dokumentation, utredningar och utvärderingar av metoder i socialt arbete innebär att det är mycket svårt att bedöma effekterna av socialtjänstens insatser. Det finns också få undersökningar som belyser utfallet av socialtjänstens individriktade åtgärder för de barn och ungdomar som aktualiserats på grund av att de riskerar att utvecklas ogynnsamt.

2.4.2 Vuxna med missbruksproblem

- Minst 3 300 personer vistas i hem för vård eller boende (HVB).
- Cirka 3 000 av dessa vistas där frivilligt med stöd av SoL (övriga tvångsintagna enligt LVM).
- Åldersgrupperna 30–49 år dominerar såväl bland de som vårdas frivilligt som bland de tvångsvårdade
- Den genomsnittliga vårdtiden för den som vårdas med stöd av LVM är 124 dagar, längre för kvinnor (139 dagar) än för män (117 dagar).
- En femtedel av de frivilligt vårdade är kvinnor (39 procent av de tvångsvårdade).
- 47 procent av antalet LVM-ansökningar avser missbruk av alkohol, 30 procent avser missbruk av narkotika och 19 procent missbruk av alkohol och narkotika.

Källa: Socialstyrelsen Statistik 1998:5 – Insatser för vuxna missbrukare i hem för vård eller boende/HVB 1997

Ovanstående uppgifter gäller institutionsvård, dvs. vård i s.k. hem för vård eller boende. Sådan vård utgör bara en femtedel av socialtjänstens insatser för vuxna missbrukare. Någon samlad officiell statistik om insatserna i öppen vård har inte funnits före år 1998, men fr.o.m. detta år kommer det att finnas vissa sådana uppgifter.

Socialnämnden ska aktivt sörja för att den enskilda människan med missbruksproblem får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån sitt missbruk (11 § SoL). I förarbetena till lagen framhålls att socialtjänstens insatser i detta arbete ska präglas av en erbjudande attityd. Vård och behandling ska så långt möjligt ges i frivilliga former och med hänsyn till individens självbestämmande.

Samtidigt som den ekonomiska situationen för kommunerna blivit kärvarare och kraven på effektivitet ökat har det skett stora förändringar inom kommunernas missbrukarvård. Det är uppenbart att utvecklingen går mot allt mindre institutionsvård till förmån för öppenvård, framför-

allt när det gäller personer som missbrukar alkohol¹⁹. När det gäller personer som missbrukar narkotika eller som har ett blandmissbruk är tendensen svagare.

Utvecklingen mot mindre institutionsvård till förmån för olika former av öppenvård kan ha flera orsaker. Till del kan den handla om värdering av resultat i institutionsvård och utveckling av metoder i öppenvård. Men utvecklingen av den kommunala ekonomin kan också ha spelat in. Frågan fick ökad uppmärksamhet i samband med den ändring i SoL som trädde i kraft den 1 januari 1998. Den innebär att den enskilde numera inte kan överklaga valet av insats med förvaltningsbesvär. Men det bör också påpekas att det före lagändringen var få domar i länsrätterna som rörde biståndsansökningar om missbrukarvård²⁰.

Den forskning som hittills finns ger också stöd för att öppenvårdsinsatser är att föredra i de flesta fall. En expertgrupp knuten till Centrum för utvärdering av socialt arbete vid Socialstyrelsen har publicerat en översikt över kunskapsläget om alkoholvårdens behandlingseffekter. Det framgår bl.a. att det inte finns någon enskild behandling som leder till goda behandlingsresultat för alla dem som missbrukar alkohol. Men gruppens slutsats är ändå att institutionsvård bör reserveras för dem som av medicinska, psykiatriska och sociala skäl inte kan tillgodogöra sig behandling i öppna former. De personer som har missbrukat alkohol under lång tid och som har ett svagt nätverk bör, i stället för institutionsvård, erbjudas en kombination av insatser i öppna former, t.ex. skyddat boende, kvalificerad dagverksamhet och hemtjänst.

2.4.3 Service, rådgivning och stöd i nya arbetsformer

Vid sidan av den formella myndighetsutövningen har socialtjänsten i uppgift att svara för upplysningar, råd och stöd till enskilda som behöver det. För att skilja dessa insatser från myndighetsutövningen diskuteras dessa insatser i det fortsatta under begreppet "service", även om begreppet ibland även används för att täcka in insatser inom hemtjänst etc. Med service avses här stöd och hjälp som enskilda personer kan få utan krav på utredning och biståndsbedömning, med en begränsad dokumentation och om man så önskar även anonymt.

Exempel på verksamheter som traditionellt har drivits som service är information och rådgivning, alkoholrådgivning och familjerådgivning, liksom service via s.k. medborgarkontor. Även familjecentraler, familje-

¹⁹ SoS-rapport 1998:3.

²⁰ SoS-rapport 1996:13.

terapi och kuratorsverksamhet har i vissa kommuner organiserats som service.

Många kommuner söker i dag nya och mer effektiva former för det sociala arbetet. I regel strävar man då efter att bättre än hittills ha det erbjudande förhållningssätt som enligt förarbetena till SoL skulle präglade socialtjänsten. Man vill på så sätt också stimulera och motivera enskilda personer att självmant och på ett tidigare stadium söka stöd när de behöver det. Dessa verksamheter kan utformas på olika sätt. I vissa fall upplever man att den nuvarande lagstiftningen lägger vissa hinder i vägen för att förnya arbetssättet, medan man på andra håll inte ser några sådana hinder.

Utredningen vill kort redovisa några exempel på dessa nya arbetsformer inom individ- och familjeomsorgen.

Exemplet Familjehus, Göteborgs kommun

En av flera olika verksamheter i Göteborgs kommun för att utveckla det sociala arbetet är Familjehusverksamheten i Örgryte. I slutet av 1980-talet började man i Örgryte, som är en av 21 stadsdelar i kommunen, att förändra ett alternativt boende för missbrukare mot mer öppenvårdsinsatser.

Detta innebär att man i Örgryte inrättade ett familjehus för barn, ungdomar och familjer. Från stadsdelsledningen lade man stor vikt att få personal med olika utbildningsbakgrund och skilda erfarenheter.

Behandlingsassistenter kompletterar socialsekreterare i det sociala arbetet och är en central del i den förändring som skett. Att komma ut från den kommunala administrationsbyggnaden var en viktig del. Kommunhusen är fyllda med "klientmarkörer" – korridorer som varje meter markerar makt – maktlöshet. Men en reell förändring av mötet mellan den enskilda individen som behöver stöd och socialarbetaren kräver också en attitydförändring hos den senare. En attitydförändring som innebär att man slutar leta problem och koncentrerar sig på den enskildes resurser.

Man urskilde tre faktorer som nödvändiga för att åstadkomma en förändring:

- kärlek i betydelsen tillit och bekräftelse; att bli sedd, hörd och förstådd,
- en störning eller utmaning; ett nytt perspektiv,
- reflektion; tid för yttre och inre samtal.

Utgångspunkten för arbetet har varit och är: "Vad önskar Du Dig som klient av oss". En följd av detta är att man inte arbetar så mycket med

grupper. Man har inte velat skapa nya "boxar" för människor som redan har svårigheter att passa in i befintliga "boxar". Men man använder sig också av gruppen som arbetsform när det anses relevant och svara mot behoven hos enskilda.

Behandlingsassistenternas tid fördelas ungefär lika mellan individ-kontakter och sådana aktiviteter som lägerverksamhet, vara på fritids-gården, ute med närpolisen osv.

Socialsekreterarna har märkt en påtaglig förändring av sin arbets-situation. Anmälningarna från barnavårdscentral och skola har minskat kraftigt. I stället har antalet ansökningar om stöd ökat. Ibland har de förmedlats av barnavårdscentralen. Men socialsekreterarna har också ändrat förhållningssätt vid anmälningar. "Vi proffs talar inte om någon som inte är närvarande" och ber anmälaren att ställa upp på ett möte tillsammans med den som anmäls och beskriva vad det är som gjort anmälaren orolig. Ofta ställer anmälaren upp på detta. På så sätt slipper man problemen med andra- och tredjehandsuppgifter.

När t.ex. ett barn är föremål för utredning erbjuds dessutom föräld-rarna att vara med när socialsekreterarna sedan träffar och intervjuar t.ex. lärare eller barnstugepersonal.

I Örgryte arbetar man också mycket med nätverk. Man har också vid socialförvaltningen förändrat sin jour och sitt mottagande av dem som söker stöd. Inom två dagar ska man ha samlat ett nätverk kring den familj som upplever att situationen är akut.

En noggrann uppföljning och utvärdering har gjorts som berör fem familjer och fyra ungdomar. Klienterna har upplevt att de har kunnat påverka insatsen, att de har mötts med respekt och att socialarbetarnas strävan har varit att ge hjälp till självhjälp.

Sammanfattningsvis har man som socialarbetare "tänkt om". Ut-gångspunkten är att lösningen finns hos människor själva. Socialar-betarnas roll blir då att finna och stärka den enskildes resurser i stället för söka problem och att skapa sammanhang där förändring är möjlig

De ekonomiska aspekterna har också belysts vid uppföljningen och utvärderingen. Resultatet är att verksamheten "lönar sig". Besparingen på uppskattningsvis 2,1 miljoner kronor på 1,5 år täcker kostnaden för behandlingsassistenterna. I oktober 1997 beslutade också stadsdels-nämnden att permanenta verksamheten.

Exemplet Sala kommun

Sala kommun har 22 000 invånare. Staden har en tradition som vårdstad och stor tilltro till institutionella lösningar. Nästan en tredjedel av invånarna arbetar inom vård och omsorg. Den kommunala ekonomin är ansträngd.

Det förändringsarbete som omsorgen i Sala inledde år 1995 har sin bas i Agenda 21 – Sala är en ekokommun. Trygghetsbegreppet och hur detta kan förändras utifrån ett "underifrånperspektiv" är en central utgångspunkt.

Vad man ville förändra var den brist på samsyn och gemensamma mål som präglade individ- och familjeomsorgen. Socialsekreterarna upplevde sig som administratörer för sociala problem och fungerade som brandkår för akuttryckningar. De ville heller inte uppfattas som hotfulla och repressiva myndighetsföreträdare.

Socialarbetarna har ändrat sitt arbetssätt mot ett mer konsultativt, systeminriktat och flexibelt sådant. Här finns en tilltro till människors egna resurser – inte problem- och resursfixering. Att hjälpa och stötta på plats kan t.ex. förhindra en placering på skoldaghem. Detta arbetssätt har lett till färre elevvårdsärenden och mer handledning till lärarna. Samverkan med föräldrarna är en central i det sociala arbetet med barn och ungdomar. En familjebehandlingsenhet har inrättats.

Det förändrade arbetssättet medför flera fördelar. Socialtjänsten kommer in i ett tidigare skede och människor behöver inte bli "ärenden". Socialarbetarna kan arbeta som stöd för andra nätverk och ökad tillgänglighet skapar öppenhet. Mindre av det sociala arbetet sker i form av myndighetsutövning och mer som service till kommuninvånarna.

Exemplet Områdeskuratorer i Mikael KDN m.fl., Örebro kommun

I slutet av 1980-talet genomfördes en omorganisation av socialtjänsten i Mikael kommun del i Örebro. Skola och barnomsorg fördes samman under en chef, liksom äldreomsorgen och IFO. Omorganisationen banade väg för en uppdelning av IFO i en enhet med inriktning på myndighetsutövning och en med inriktning på rådgivning och stöd.

Arbetet fördelades mellan socialsekreterarna så att ungefär hälften kom att ägna sig åt ärenden som innebär myndighetsutövning, dvs. ärenden som kräver någon form av formellt beslut och som föregås av utredning. De övriga skulle helt och hållet ägna sig åt rådgivning och stöd genom sitt arbete som s.k. områdeskuratorer. Dessa kuratorer har det sammanhållande ansvaret för det s.k. öppenvårdsprogrammet, som

kan omfatta allt från enskilda stödsamtal till mer omfattande grupprådgivning.

Fem kommunalar i Örebro har senare gått samman och bildat en större arbetsenhet för myndighetsutövning. Enskilda personer som behöver socialtjänstens stöd informeras noggrant om skillnaden mellan råd och stöd å ena sidan och bistånd å den andra.

Utgångspunkten för områdeskuratorernas arbete är att möta människor med respekt. Det är den enskilda individen som definierar problemet. För att främja bra möten med de som söker stöd är områdeskuratorernas lokaler inte lokaliserade till kommunalskontoret.

Arbetet omfattar rådgivning, information, behandling och familjekonsultation. Kuratorerna sysslar inte med att utreda eventuellt behov av ekonomiskt bistånd eller annat bistånd. När det blir fråga om sådana insatser hänvisas den som behöver stöd till avdelningen för socialbidrag och övrig myndighetsutövning.

Områdeskuratorerna dokumenterar heller inte sina kontakter med enskilda personer enligt regler i SoL. Frågan om hur anteckningar bör föras för att dokumentera verksamheten har diskuterats med tillsynsmyndigheten. Under hand har också träffats överenskommelse med länsstyrelsen om att löpande anteckningar kan föras, men att de kastas när kontakten avslutas. Om den enskilde behöver stöd som kräver ett beslut av socialtjänsten, dvs. avdelningen för myndighetsutövning, kan den enskilde och kuratorn komma överens om att dokumentationen överförs dit.

Erfarenheterna av områdeskuratorernas arbetssätt är positiva. De kommer i kontakt med människor i deras "hemmiljö" och på ett tidigare stadium än förr. De kan också på ett bättre sätt utnyttja resurserna i kommundelen och samverka mellan aktörerna har blivit bättre.

2.4.4 Några andra utvecklingslinjer

Några intressanta iakttagelser från individ- och familjeomsorgen under 1990-talet är enligt utredningen följande:

- I många kommuner har kravet på ekonomiska besparingar haft till följd att andra kommunala nämnder "abdikerat" från arbete med och ansvar för sociala och förebyggande insatser. Det handlar t.ex. om neddragning av elevkurativa insatser inom skolan och nedläggning av fritidsgårdar och andra omprioriteringar inom kultur- och fritidssektorn. Socialtjänsten har därför i många kommuner kommit att stå ensam med ansvaret för förebyggande barn- och ungdomsvård. Samtidigt har även socialtjänsten haft en pressad ekonomisk situation och i många fall tvingats prioritera individriktat arbete. Det

förefaller som om de allmänna och strukturinriktade insatserna, som var en viktig del i socialtjänstreformen, i stor utsträckning har fått stå tillbaka till förmån för individinriktade insatser.

- Familjerådslag är en ny arbetsmetod i socialt arbete. Familjerådslag är det svenska namnet på en utrednings- och beslutsmodell, Family Group Conference, som utvecklades i Nya Zeeland i början av 1980-talet. Sedan år 1989 är metoden där inskriven i lag. Familjerådslag är ett sätt att engagera och hjälpa familjer att ta ansvar för sina barn och ungdomar när omsorgen ifrågasätts. Familjen och släkten engageras och erkänns som en resurs för att förändra ett barns eller en ungdoms situation. De får bl.a. möjlighet att utan inblandning av myndighetsrepresentanter överlägga och utforma en handlingsplan. Under åren 1996 och 1997 deltog ett tiotal kommuner i Sverige i ett projekt om familjeråd rörande arbete med barn som organiserades av Svenska Kommunförbundet. Ytterligare ett antal kommuner deltar sedan 1998 i ett nytt projekt med inriktning på arbetet med ungdomar.
- Socialtjänstlagens portalparagraf kompletterades år 1998 med en ny bestämmelse som syftar till att stärka barnens ställning inom socialtjänsten. När åtgärder rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnens bästa kräver. Bestämmelsen svarar mot artikel 3 i FN:s barnkonvention. Detta är ett område med behov av utvecklingsinsatser. I länsstyrelsernas årsredovisningar från år 1998 noteras att det är för tidigt att dra slutsatser om genomslaget för barnperspektivet. Men det noteras en positiv utveckling i arbetet med barnärenden, som är föremål för såväl metod- som kompetensutveckling.

2.5 Insatser för personer med funktionshinder

Tre omfattande reformer har genomförts under 1990-talet som i hög grad berör personer som har fysiska eller psykiska funktionshinder och personer med utvecklingsstörning; Ädelreformen, Handikappreformen och Psykiatireformen.

2.5.1 Personer med utvecklingsstörning

Handikappreformen trädde i kraft den 1 januari 1994. Den innebär en ny och ändrad lagstiftning genom lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). När det gäller omsorgen om personer med utvecklingsstörning ersatte LSS omsorgslagen (1985:568). Kommunaliseringsprocessen, som innebar att huvudmannaskapet för omsorgen om personer med utvecklingsstörning successivt överfördes från landstingen till kommunerna, hade då pågått sedan år 1991. Sedan den 1 januari 1996 är den genomförd i hela landet. Socialstyrelsen följde genomförandet och redogjorde bl.a. i samband med sin rapport om handikappreformen²¹ för resultatet (tidigare redovisat till regeringen i november 1993 och april 1994). I en sammanfattande utvärdering av kommunaliseringen konstruerades kvalitetsmått för att studera förändringar mellan åren 1991 och 1995. Om de förändringar som skedde var en följd av kommunaliseringen eller av allmänna ekonomiska åtstramningar kan man inte avgöra, men på motsvarande sätt som för äldre personer med omvårdnadsbehov förefaller det som om resurserna i viss utsträckning koncentrerades till personer med mer omfattande funktionshinder och stödbehov. Generellt sett minskade dock inte omfattningen av stödinsatserna.

Men studien visar också att personer med utvecklingsstörning i dag är mer självständiga när det gäller att utnyttja allmän samhällsservice. Särskilt tydligt kan man se detta hos dem som flyttat från vårdhem till andra former av boende. De tycks också ha ökat sitt inflytande över sina levnadsvillkor, även om de som grupp betraktat fortfarande har ett begränsat inflytande över sitt vardagliga liv.

Genom införandet av LSS och upphävandet av omsorgslagen försvann alla principer om att det krävs särskilda samhällsordningar för personer med utvecklingsstörning. De är numera jämställda som medborgare och kommunmedlemmar. Under 1990-talet har mer än 6 000 personer flyttat från vårdhem och specialsjukhus till gruppboenden eller eget boende. Vid utgången av detta sekel ska alla vårdhem för personer med utvecklingsstörning ha avvecklats²².

²¹ Socialstyrelsen, SoS-rapport 1997:4.

²² Prop. 1996/97:156, bet. 1997/98:SoU5.

2.5.2 Personer med fysiska funktionshinder

De handikappolitiska reformer som genomförts under senare år har i hög utsträckning varit inriktade på att förbättra det individuella stödet till personer med funktionshinder. LASS är ett utpräglat uttryck för detta. Stödet till enskilda individer har självfallet stor och avgörande betydelse men det har ibland fått kompensera brister i den generella utformningen och planeringen. Detta drabbar särskilt dem med fysiska funktionshinder.

En studie av rörelsehindrade personers levnadsförhållanden²³ tyder på att situationen år 1996 på många sätt såg ut ungefär som situationen år 1989. Personer med funktionshinder hade år 1996 fortfarande sämre levnadsförhållanden än befolkningen i övrigt. Men fler hade nära vänskapsrelationer och kontakt med grannar år 1996 jämfört med 1989. Fler gick också på bio och restaurang. Personer med insatser enligt LSS tycks i större utsträckning ha ökat sina fritidsaktiviteter än de som enbart har insatser enligt SoL. Det kan också vara värt att notera att en något högre andel av personer med rörelsehinder hade arbete år 1996 jämfört med år 1989, även om andelen förvärvsarbetande bland rörelsehindrade fortfarande var avsevärt lägre än bland andra personer.

Socialstyrelsen konstaterade i sin slutredovisning från uppföljningen av handikappreformen att den behöver tid för att slå igenom och att effekterna kommer att bli synliga först efter flera år. Men att stödet till personer med fysiska funktionshinder har utvecklats positivt under 1990-talet är tydligt. Inom vissa områden är reformens positiva effekter uppenbara. Det gäller främst insatsen personlig assistans som för de fysiskt funktionshindrade otvetydigt inneburit ökad valfrihet, större inflytande och bättre livskvalitet. Stimulansbidragen för att utveckla habilitering och rehabilitering har också haft positiva effekter.

2.5.3 Personer med psykiska funktionshinder

Psykiatrireformen genomfördes år 1995. Rent faktiskt innebar den relativt få lagliga förändringar. Kommunernas tidigare ansvar enligt SoL är i princip oförändrat. Men två åtgärder bidrog i särskilt hög grad till att stödet till personer med psykiska funktionshinder i realiteten kom att reformeras. Den ena var att kommunerna fick betalningsansvar för personer som inte längre är i behov av psykiatrisk slutenvård, vilket gav kommunerna incitament att öka stödet till psykiskt funktionshindrade.

²³ Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:4, s. 202 f.

Betalningsansvaret ledde också till länsvisa överenskommelser om viss skatteväxling mellan landsting och kommuner

Den andra åtgärden var de stimulansmedel, totalt 1,2 miljarder kronor, som staten satsade åren 1995–97 för att underlätta reformens genomförande. De generella stimulansmedlen betalades ut när landsting och kommuner i respektive län träffat överenskommelse om en handlingsplan. Dessutom utgick särskilda stimulansmedel till fyra olika behovsområden.

Socialstyrelsen har haft i uppdrag att utvärdera psykiatrireformen. I de två första årsredovisningarna, åren 1996 och 1997, konstaterade man att reformen var kraftigt försenad. Detta berodde bl.a. på att de ekonomiska överenskommelserna mellan kommuner och landsting dragit ut på tiden. Dessutom konstaterade styrelsen att det saknas kunskap om personer med psykiska funktionshinder och deras behov av vård och stöd i öppna vårdformer. Man menade, att socialtjänsten borde inventera vilka psykiskt funktionshindrade som finns i respektive kommun och hur deras behov ser ut. Ett år senare hade 85 procent av alla kommuner gjort eller påbörjat sådana inventeringar.

Av Socialstyrelsens tredje årsrapport²⁴ från utvärderingen framgår att reformprocessen är igång och att ett stort antal sociala projekt har påbörjats. De är främst inriktade på samverkan, utbildning, rehabilitering och sysselsättning. Efter flera års kritik mot både socialtjänstens oförmåga att ge socialt stöd och psykiatrins tillkortakommanden i behandling och omhändertagande av personer med psykiska funktionshinder kan en förbättring nu skönjas. Människor som tidigare i stor utsträckning varit osynliga har blivit synliga. De inventeringar kommunerna har genomfört eller håller på att genomföra spelar stor roll i detta sammanhang. De bekräftar det stora behovet av stödinsatser inom framförallt områden som arbete, daglig sysselsättning, sociala kontakter och fritid.

Begreppet medicinskt färdigbehandlad är vagt och kan lätt missuppfattas. Jämfört med reformens första år är det naturligtvis färre som numera skrivs ut från sluten vård men de är betydligt yngre och har mer omfattande och sammansatta behov. Socialstyrelsen menar därför att begreppet medicinskt färdigbehandlad borde ersättas med något annat begrepp som tydligare beskriver andra vårdgivares fortsatta ansvar.

Stöd till arbete och yrkesinriktad rehabilitering är viktig för de psykiskt funktionshindrade. Men vem som har ansvaret för detta uppfattas som otydligt och berörda parter brister i samverkan. Det viktigaste för många är att ha något meningsfullt att göra under dagen.

²⁴ Reformens första tusen dagar, SoS-rapport 1998:4.

Utgångspunkten för LSS är att lagen ska komplettera vad den enskilde får genom SoL och HSL. Men den fungerar inte alltid så. Hinder för detta är bl.a. handläggarnas begränsade kunskap om LSS och om psykiska funktionshinder, samt att insatser enligt denna lag ofta är centraliserade medan verksamheter enligt SoL är starkt decentraliserade. LSS förutsätter också att den enskilde själv tar initiativ till en ansökan. Detta kan missgynna de psykiskt funktionshindrade, som ofta behöver en företrädare som hävdar deras rätt. Insatser enligt LSS är inte alltid ändamålsenligt utformade för denna grupp.

Vuxna personer med funktionshinder har en lägre levnadsstandard än andra. Detta gäller i särskilt hög grad dem med psykiska funktionshinder. Om förändringarna av 6 § SoL, bl.a. genom införandet av 6 g §, medför att situation för psykiskt funktionshindrade förändrats är oklart. Det finns ännu inga studier om detta. Men företrädare för Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, RSMH, uppger att tillgång till kontaktperson och ekonomiskt bistånd till t.ex. tandvård, förnyelse av bohag och kläder som förstörts eller behövs vid utflyttning från institutioner, tycks ha försämrats.

Även om psykiatrireformen bidragit till att förtydliga kommunernas respektive landstingens ansvar finns det fortfarande vissa oklarheter. Samverkan präglas också till viss del av intressemotsättningar både på ett strukturellt och kulturellt plan. Men den tycks fungera bättre i mellanstora kommuner än i storstäder och i de minsta kommunerna.

Socialstyrelsen är i sin utvärdering år 1998 försiktig i kritiken av psykiatrireformen. Man hänvisar bl.a. till de förseningar som varit, att de samlade effekterna kommer att bli synliga först efter flera år. Det är också svårt att bedöma vad som är effekter av reformen och vad som beror på strukturella faktorer i samhället.

I juni 1999 överlämnade Socialstyrelsen sin slutrapport från utvärderingen av psykiatrireformen²⁵. Socialstyrelsen anser att reformen har haft otvetydiga positiva effekter. Socialstyrelsen noterar att psykiskt funktionshindrades situation i samhället i dag uppmärksammas mer, att stimulansmedlen har bidragit till en bred verksamhetsutveckling och att intresseorganisationerna är positiva och anger att den inslagna vägen är den rätta. Som positiva effekter anges också bl.a. att:

- yngre medicinskt färdigbehandlade som flyttade ut från psykiatrisk slutenvård i reformens inledning ofta fått en bättre boende- och livssituation,
- ungefär hälften av målgruppen har daglig verksamhet genom kommunens försorg,

²⁵ Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:1.

- verksamhetsansvaret har blivit tydligare bl.a. genom att boendeformer, dagliga sysselsättnings- och fritidsverksamheter i hög omfattning har gått över till kommunerna,
- att samverkan mellan främst socialtjänst och psykiatri har kunnat etableras på många håll och har fungerat bäst i medelstora kommuner. På en del håll har samverkan gett upphov till gemensamma policyprogram och
- att verksamheter med personligt ombud och verksamheter för psykiskt störda missbrukare har varit lyckosammare och de personerna som ingått i verksamheterna har fått en bättre livssituation²⁶.

Socialstyrelsen pekar ut tolv områden²⁷ där det fortfarande finns behov av utveckling för att reformen ska få de effekter som var avsedda:

1. Den enskildes inflytande skulle stärkas genom reformen, men psykiskt funktionshindrade personers möjligheter till delaktighet och inflytande är fortfarande eftersatta.
2. Reformen syftade till ökat stöd till anhöriga vilket för många är en förutsättning för ett liv utanför institutionerna.
3. I reformen förutsågs att många psykiskt funktionshindrade personer skulle kunna få sina behov tillgodosedda genom LSS, men många har svårt att få sådana insatser.
4. En viktig del i reformen var att psykiatrins och primärvårdens insatser skulle samordnas med sociala insatser t.ex. vid utskrivning från psykiatrisk slutenvård. Samverkan och vårdplanering vid dessa situationer fungerar dock fortfarande dåligt.
5. För en god verksamhetsutveckling behövs en aktiv, tydlig och sammanhållen tillsyn. Tillsynsverksamheten inom området pekar på vissa problem, men behöver också utvecklas.
6. I reformen betonas att psykiskt funktionshindrade personer med missbruk är en utsatt grupp och utvärderingen visar på att dessa har omfattande behov av ett samlat och samtidigt stöd vilket ofta saknas.
7. En god tillgång till primärvård, tandvård och psykiatrisk öppenvård är av största betydelse för målgruppen, men utvärderingen visar att det finns brister i både tillgång och tillgänglighet till hälso- och sjukvård.
8. Reformen utgick från att ett kommunalt betalningsansvar är bra både för samhällsekonomin och för enskilda vilket också utvärderingen visar. Kostnaderna för målgruppen är dock generellt fortfarande höga.

²⁶ Socialstyrelsen, a.a., s. 8 f.

²⁷ Socialstyrelsen, a.a., s. 9 ff.

9. I reformen betonas att kamratstödande verksamheter byggd på självhjälpgrupper kan utgöra ett viktigt stöd. Utvärderingen visar att sådana verksamheter ger en bättre livssituation för den enskilde och är en viktig länk i rehabiliteringen.
10. I reformen betonas starkt betydelsen av rehabiliteringen och daglig sysselsättning, men behovet är långt ifrån tillgodosett och ett sammanhållet perspektiv på dessa frågor behövs.
11. Reformen poängterar behovet av kompetensutveckling. Utvärderingen visar att detta område behöver utvecklas, stimuleras och stärkas bl.a. genom ökad satsning på kommunal FoU verksamhet.
12. Reformen föreslår olika åtgärder för att ett mer samordnat samhällsstöd skall kunna erbjudas. Utvärderingen visar att det finns vägar för lokal samverkan som både ökar kvaliteten och minskar kostnaderna.

2.6 Äldreomsorg

Den s.k. Ädel-reformen, år 1992, innebar bl.a. att ansvaret för sjukhem med totalt ca 31 000 platser fördes över till kommunerna från landstingen och att ca 50 000 anställda bytte arbetsgivare. Genom reformen betonades de sociala inslagen i vården och omsorgen. En bra och anpassad bostad skulle göra det möjligt att bo kvar hemma, hålla uppe sina sociala kontakter och stärka den enskilda människans självbestämmande. Detta var ett grundläggande syfte. Ett annat var att få ett mer enhetligt och tydligt politiskt ansvar. Reformen hade också föregåtts av mer än ett decenniums diskussioner om vad som var landstingets ansvar i äldreomsorgen och vad som ankom på kommunerna att göra. Andra motiv var att uppnå ett bättre resursutnyttjande genom en enhetlig organisation och genom att likartade resurser samordnades.

En äldreomsorg med samordningsproblem

Ädel-reformen var genomgripande och innebar en kraftig omstrukturering av samhällets omsorger för äldre och personer med funktionshinder. Relativt omfattande resurser avsattes också för att under fem år följa upp och utvärdera reformen. Detta medförde bl.a. att intresset för äldreomsorgens innehåll och kvalitet stärktes kraftigt och kom i fokus på ett helt annat sätt än tidigare.

Samtidigt blev det tydligt att reformens syfte att samla ansvaret för långvarig service och vård till en huvudman inte till fullo fick avsedd effekt. Brist på samverkan mellan huvudmännen var en återkommande

kritik under Socialstyrelsens uppföljningsarbete. En stor del av diskussionen om äldreomsorgen under 1990-talet har handlat om problem med avbrott i vårdkedjor, brister i informationsöverföring mellan huvudmännen, brister i de medicinska insatserna, framför allt beträffande läkarinsatserna samt tveksamhet om det alltid är den enskildes bästa som avgör beslut om var och hur ett omfattande omvårdnadsbehov bäst tillgodoses m.m. Dessutom medför det delade ansvaret för rehabilitering, hjälpmedel och hemsjukvården fortsatta samordningsproblem.

De särskilda stimulans- och utvecklingsmedel regeringen lämnade budgetåret 1994/95 för att förbättra samverkan mellan huvudmännen i fråga om rehabilitering hade viss men inte bestående effekt. Enligt riksdagens beslut har också för åren 1997, 1998 och 1999 det generella statsbidraget till kommuner och landsting ökat med fyra miljarder kronor per år. Avsikten är att det generella statsbidraget vid utgången av år 2000 ska vara 16 miljarder kronor högre än det var år 1996. Såväl riksdag som regeringen har betonat att dessa medel främst ska användas för att förstärka och utveckla vården och omsorgen.

Krav på att utveckla kvalitetssäkringsarbetet

Brister i kvaliteten i de medicinska insatserna och i omvårdnaden inom den kommunala äldreomsorgen har återkommande uppmärksammats under uppföljningsarbetet. Detta föranledde redan hösten 1993 regeringen att ta initiativ till ett särskilt stimulansbidrag på 50 miljoner kronor, Ädel 50, för att stimulera kommunerna att utveckla kvalitet och säkerhet i den kommunala hälso- och sjukvården. Men i sin slutrapport från Ädelutvärderingen år 1996 bedömde Socialstyrelsen att vårdkvaliteten på sina håll inte nådde upp till en tillfredsställande nivå. Visserligen hade tillkomsten av den medicinskt ansvariga sjuksköterskan (MAS) inneburit att kommunernas kunskaper och medvetenhet om kraven på medicinsk kvalitet höjts men MAS:s insatser var inte tillräckliga för att säkra kvaliteten, menade man.

Regeringen gav i detta läge Socialstyrelsen i uppdrag att under åren 1997–2000 följa dels hur kvaliteten utvecklas i vården mot livets slut, dels belysa hur medicinska och omvårdnadsmässiga behov kan tillgodoses på ett värdigt, humanitärt och effektivt sätt vid vård i det egna hemmet.

I december 1997 respektive december 1998 överlämnade Socialstyrelsen sammanfattande rapporter från nämnda uppdrag. Det framgår bl.a. att kommunernas insatser för de äldre alltmer koncentreras till dem med störst hjälpbehov. Alltmer av vården och omsorgen ges i form av

medicinska eller omvårdsinsatser. Behovsbedömningarna blir allt striktare. Anhöriga och andra närstående får därmed ta ett större ansvar.

Socialstyrelsen menar också att det framförallt i hemvården men även i det särskilda boendet saknas resurser, kompetens och en ändamålsenlig organisation för att den enskilde som befinner sig i livets slut ska kunna erbjudas en god vård på ett tryggt och bra sätt.

Socialstyrelsen framhåller särskilt att landstingen inte lever upp till sitt hälso- och sjukvårdsansvar och att sjukvårdsinsatserna – vad gäller läkares medverkan – måste förstärkas kraftigt. Vidare menar styrelsen att ledningens ansvar måste göras tydligt och att det är en uppgift för MAS (sjuksköterska med ett särskilt medicinskt ansvar enligt 24 § HSL) att upprätthålla och utveckla verksamhetens kvalitet och säkerhet. Huvudmännen måste också träffa lokala överenskommelser och utveckla vårdprogram för att garantera trygghet och säkerhet i vården.

Enligt Socialstyrelsen är det av största betydelse att få till stånd en förstärkt och integrerad tillsyn inom äldreomsorgen – både vad gäller resurser och sanktionsmöjligheter. Socialstyrelsen har också tillförts medel för att kunna utöka sina regionala tillsynsenheter. Genom proposition 1997/98:113 Nationell handlingsplan för äldrepolitiken har länsstyrelserna och Socialstyrelsen fått ytterligare uppdrag och medel att förstärka och intensivifiera tillsynen över vården av äldre och funktionshindrade. Härvid har också markerats att samordningen mellan tillsynen på socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens områden måste utvecklas vidare och förstärkas.

Behovet av medicinska insatser ökar

Behovet av medicinska insatser har ökat kraftigt, både i ordinärt boende och i särskilda boendeformer. Detta är delvis resultatet av demografiska förändringar, men också akutsjukvårdens omstrukturering har betytt mycket för de ökade kraven på kommunernas äldreomsorg. Möjligheterna att behandla äldre har förbättrats samtidigt som antalet vårdplatser har minskat och därmed har den genomsnittliga vårdtiden kortats.

Samtidigt har den medicinska och medicintekniska utvecklingen skapat förutsättningar för att personer med behov av avancerad sjukvård kan få sin omvårdnad och behandling i eget boende, dvs. i ordinärt boende eller i en särskild boendeform.

Sammantaget har detta ökat behovet av medicinska insatser i äldreomsorgen liksom behovet av en nära samverkan mellan äldreomsorgen och akutsjukvården. Kommunernas betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade ställer särskilda krav på dialog vid vårdplanering inför utskrivning och rutiner för informationsöverföring från slutenvården till

primärvården och kommunerna. Utformning av rutiner för informationsöverföring har varit en fråga som vållat en hel del diskussion och i viss mån kontroverser mellan huvudmännen. Socialstyrelsen har därför utfärdat föreskrifter och allmänna råd om informationsöverföring (SOSFS 1996:32).

Omvårdnad prioriteras före service

Sedan slutet av 1980-talet har antalet personer med hemtjänst minskat. Äldre med mindre omfattande omsorgsbehov och insatser som betecknas som service ges lägre prioritet än insatser till personer med omfattande omsorgs och omvårdnadsbehov. När service ges lägre prioritet innebär det t.ex. att hjälp med städning får klaras i privat regi eller ges med längre tidsintervaller, att matlagning ersätts med matlådor och att hjälp med inköp ordnas via hemkörning av varor i stället för med följeslagare till affären. Att tyngre omvårdnad prioriteras innebär bl.a. att medicinskt färdigbehandlade får förtur till särskilda boendeformer.

De personer som får enbart servicetjänster, dvs. tjänster som städning, matdistribution, inköp och klädvård, utgör närmare 37 procent av vårdtagarna. De förbrukar dock knappt fem procent av resurserna i hemtjänsten. Samtidigt utgör personer med stora omvårdnadsbehov en tiondel av vårdtagarna, men förbrukar mer än 40 procent av resurserna.

Alternativa driftformer

En viss utveckling mot alternativ drift av verksamheter inom den offentliga vården och omsorgen har skett under 1990-talet. Utvecklingen har varit särskilt stark inom äldreomsorgen. I många kommuner har driften av olika former av särskilda boendeformer (sjukhem, ålderdomshem och gruppboende) varit föremål för upphandling i konkurrens. Socialstyrelsen har i sin rapportering från Äldreuppdraget noterat en expansion av entreprenaderna inom äldreomsorgen. År 1997 fick 10,2 procent av de personer som bor i särskilt boende hjälp i enskild regi, medan motsvarande andel för dem som har behov av hemtjänst är 4,2 procent. Detta är i stort sett en fördubbling från år 1993²⁸.

²⁸ Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:9.

2.7 Socialtjänstens kostnader

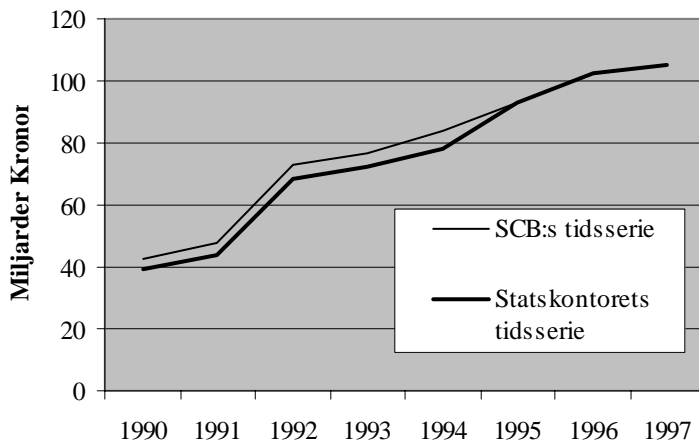
Beskrivningarna i detta avsnitt baseras på ett uppdrag till Statskontoret som har redovisats i rapporten Socialtjänstens kostnader 1990–1997. Syftet med rapporten var att den skulle utgöra underlag för utredningens egna beskrivningar av kostnadsutvecklingen inom socialtjänsten och förslag till finansiering av den.

2.7.1 Totalkostnader åren 1990–1997

Socialtjänstens kostnader har ökat kraftigt under 1990-talet. Den främsta orsaken till detta är att kommunerna fått flera uppgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Med socialtjänsten avses äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg, inklusive kostnader för mottagandet av flyktingar som finansieras av staten. Barnomsorgen ingår inte eftersom den numera tillhör utbildningssektorn.

Kostnadsutvecklingen för socialtjänsten redovisas i diagram 2.4 i två olika tidsserier. Den ena är SCB:s och den andra är Statskontorets framräknade serie.

Diagram 2.4 Socialtjänstens kostnadsutveckling i löpande priser



Källa: SCB och Statskontorets beräkningar

I serierna görs inga korrigeringar till följd av att socialtjänstens ansvarsuppgifter förändrats under perioden. Kostnaderna för kommunernas nya åtaganden för socialtjänsten under 1990-talet kan grovt uppskattas

till 33,5–35,0 miljarder kronor i 1997 års priser. De nya åtagandena är följande:

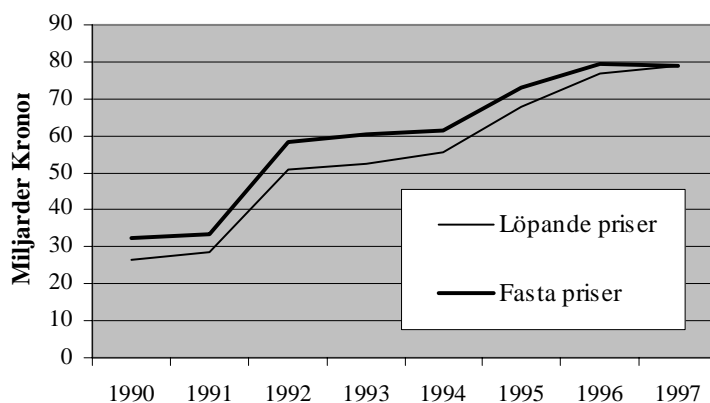
- Åren 1991–96 fördes omsorger för psykiskt utvecklingsstörda över från landstingen till kommunerna.
- År 1992 genomfördes Ädel-reformen.
- Åren 1993–96 fördes anställda inom omsorgen för psykiskt utvecklingsstörda över från landstingen till kommunerna.

Orsaken till skillnaderna mellan serierna är att man i SCB:s serie inte har tagit hänsyn till att kostnadsbegreppet 1995 förändrades till att avse driftskostnader. Före detta år användes bruttokostnader som totalkostnadsbegrepp. I Statskontorets tidsserie har driftskostnader använts för hela perioden varför kostnaderna för 1990–1994 justerats ned något. Skillnaderna mellan de två serierna varierar mellan tre och fem miljarder kronor under denna period.

2.7.2 Äldre- och handikappomsorgens kostnader

Äldre- och handikappomsorgens kostnader har ökat kraftigt under 1990-talet, se diagram 2.5. En stor del av ökningen beror på att kommunerna övertog verksamhet från landstingen i samband med Ädel-reformen 1992. Enligt våra grova beräkningar fördes verksamheter till en kostnad av 18,5–20 miljarder kronor i 1997 års priser över i samband med reformen.

Diagram 2.5 Äldre- och handikappomsorgens kostnader åren 1990–97. Basår 1997.



Källa: SCB och Statskontorets beräkningar.

Uppskattningsvis har kommunerna övertagit kostnader i storleksordningen drygt 12 miljarder kronor i samband med att man flyttat huvudmannskapet för omsorgen för psykiskt utvecklingsstörda från landstingen till kommunerna.

År 1993 fördes kostnader motsvarande en dryg miljard kronor över från socialtjänsten till den enskilde i samband med att helinackordering ersattes med hyreskontrakt. Kostnaden försvann alltså från den kommunala redovisningen vilket gör att kostnadsuppgifter åren 1993–97 inte är fullt jämförbara med tidigare år.

Som följd av den nya lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) anställer kommunerna, sedan år 1994, personliga assistenter som till större delen finansieras av staten (via försäkringskassorna). Den totala kostnaden för de personliga assistenterna uppgick år 1997 till 3,8 miljarder kronor, vilket också ingår i redovisningen.

2.7.3 Individ- och familjeomsorgens kostnader

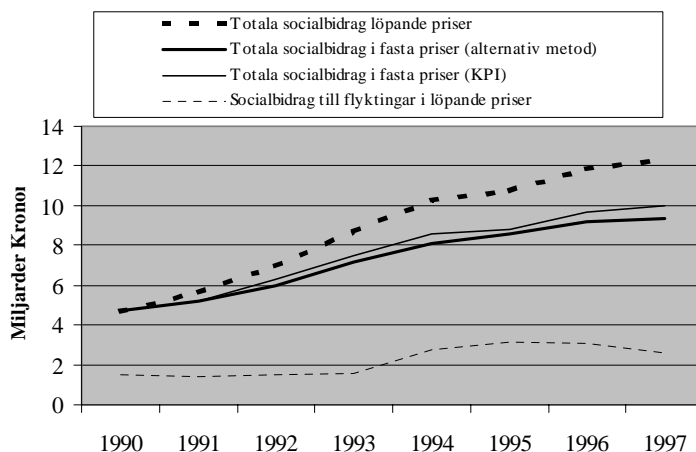
Kostnaderna för individ- och familjeomsorgen (IFO) innefattar socialbidrag inklusive socialbidrag till flyktingar, placering av unga och vuxna, missbrukarvård samt kostnader för mottagande av flyktingar. Dessa kostnader har ökat kraftigt under perioden. En stor del av ökningen står de ökade socialbidragskostnaderna för men även övriga kostnader har ökat i löpande priser. Kostnaderna för flyktingmottagandet ökade kraftigt fram till år 1995 för att sedan stadigt minska.

Socialbidragskostnader åren 1990–1997

En stor del av kostnaderna för individ- och familjeomsorgen utgörs av socialbidrag. I diagram 2.6 redovisas hur socialbidragskostnaderna har utvecklats under åren 1990–1997. Den översta kurvan visar kostnaderna i löpande priser. Den nedersta kurvan visar kostnaderna för socialbidrag till flyktingar i löpande priser. Mellan dem visas två fastprisserier för de totala socialbidragskostnaderna där den övre är framtagen med konsumentprisindex (KPI) och den undre med en alternativ metod.

När socialbidrag räknas om från löpande till fasta priser används i regel KPI som omräkningsvariabel (deflator). KPI antas spegla de faktiska prisökningarna för socialbidragstagarna. Den alternativa fastprisserie som Statskontoret har utvecklat syftar till att pröva antagandet.

Diagram 2.6 Socialbidragens kostnader åren 1990–97 i löpande och fasta priser. Basår 1990



Källa: SCB och Statskontorets beräkningar

Den alternativa fastprisserien ska ses som en referensserie mot vilken KPI-serien kan jämföras. KPI-serien ligger just över referensserien vilket antyder att utvecklingen av ersättningsnivån för ett genomsnittligt socialbidragshushåll något överstigit KPI-ökningen under åren 1990–1997.

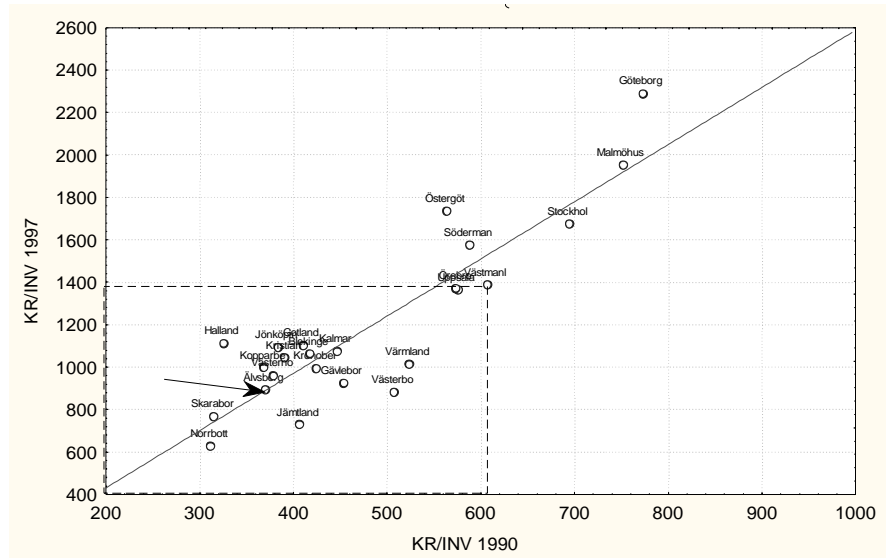
2.7.4 Regional kostnadsutveckling

Statskontoret har i sin rapport redovisat den regionala kostnadsutvecklingen för individ- och familjeomsorg och dess delområden, för äldre- och handikappomsorg och för socialtjänsten totalt under åren 1990–1997. Kostnaderna, i kronor per invånare, redovisas på länsnivå och för kommungrupper.

Socialbidragskostnader

Socialbidragskostnaderna i kronor per invånare för län åren 1990 och 1997 framgår av diagram 2.7.

Diagram 2.7 Socialbidrag på länsnivå i kr/inv. Åren 1990 och 1997.



Källa: Socialstyrelsen.

Socialbidragskostnaderna i t.ex. Västmanland år 1990 är ca 610 kr/invånare (den streckade lodräta linjen) och knappt 1 400 kr/invånare 1997 (den streckade vågräta linjen). I samtliga län har kostnaderna per invånare ökat i absoluta tal mellan åren 1990 och 1997.

Den heldragna linjen illustrerar ökningen av socialbidragskostnaderna för ett genomsnittligt län den aktuella perioden i relativa tal. Punkten för Älvsborgs län (se pilen i diagram 2.7) ligger på den heldragna linjen. Det betyder att den relativa kostnadsökningen för Älvsborgs län mellan åren 1990 och 1997 har varit densamma som för ett genomsnittligt län. Läns punkten för Göteborgs- och Bohuslän ligger över linjen. Det innebär att socialbidragskostnaderna har ökat relativt snabbare i detta län under 1990–1997 än vad som är fallet för ett genomsnittligt län. Omvänt har län som Jämtland och Västerbotten haft en relativt måttlig ökning av socialbidragskostnaderna.

Det framgår också att storstadslänen betalade ut mest socialbidrag per invånare såväl åren 1990 som 1997. Länen runt Mälaren och Östergötland har de näst högsta kostnaderna medan Norrbottens län har de

lägsta kostnaderna. Västerbottens län och Jämtlands län har haft den måttligaste kostnadsökningstakten av samtliga län.

Tänkbara förklaringar till dessa iakttagelser är att de flesta unga arbetslösa och flyktingar bor i storstadslänen. Det är också sannolikt att boendekostnaden har ökat snabbare i storstadslän än i glesbygds-län.

Av tabell 2.1 framgår vilka kommuner som haft den största ökningen respektive minskningen av kostnader i absoluta tal mellan åren 1990 och 1997.

Tabell 2.1 De 10 kommuner med största ökning respektive minskning av socialbidragskostnader i kr/invånare mellan åren 1990–1997. Absoluta tal.

	<i>Förändring 1990–1997</i>		<i>Förändring 1990–1997</i>
Landskrona	2 165	Laxå	-447
Göteborg	2 133	Munkfors	-364
Norrköping	1 945	Bjurholm	-296
Malmö	1 938	Kälvinge	-264
Botkyrka	1 626	Åsele	-228
Helsingborg	1 545	Sorsele	-197
Örebro	1 384	Malå	-99
Stockholm	1 360	Skinnskatteberg	-87
Eskilstuna	1 352	Storfors	-72
Borlänge	1 317	Forshaga	-69

Källa: Socialstyrelsen.

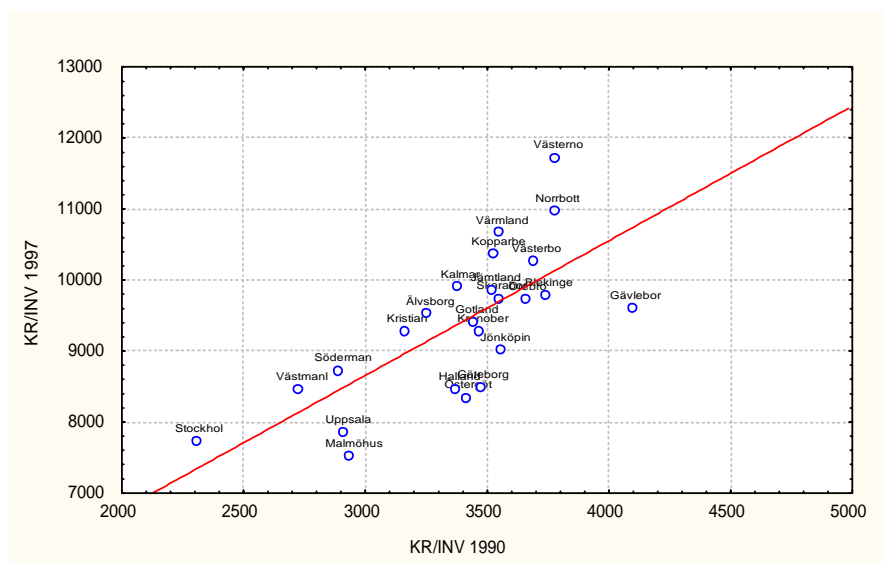
Äldre- och handikappomsorgskostnader

Som nämnts innebar Ädel-reformen att verksamheter till en kostnad av 18,5–20 miljarder kronor flyttades från landstingen till kommunerna fr.o.m. år 1992.

År 1990 hade en majoritet av länen kostnader på 3 000–4 000 kronor per invånare för äldre- och handikappomsorgen, medan motsvarande kostnad år 1997 var 8 500–11 000 kronor per invånare.

Kostnaderna för äldreomsorgen är relativt jämnt fördelade mellan länen såväl år 1990 som år 1997. Stockholms län har dock den klart lägsta kostnaden 1990. Värmlands, Norrbottens och Västernorrlands län har såväl den snabbaste relativa kostnadsökningen under perioden 1990–97 som de högsta kostnaderna år 1997.

Diagram 2.8 Kostnader för äldreomsorgen på länsnivå. Kr/inv 1990 och 1997.



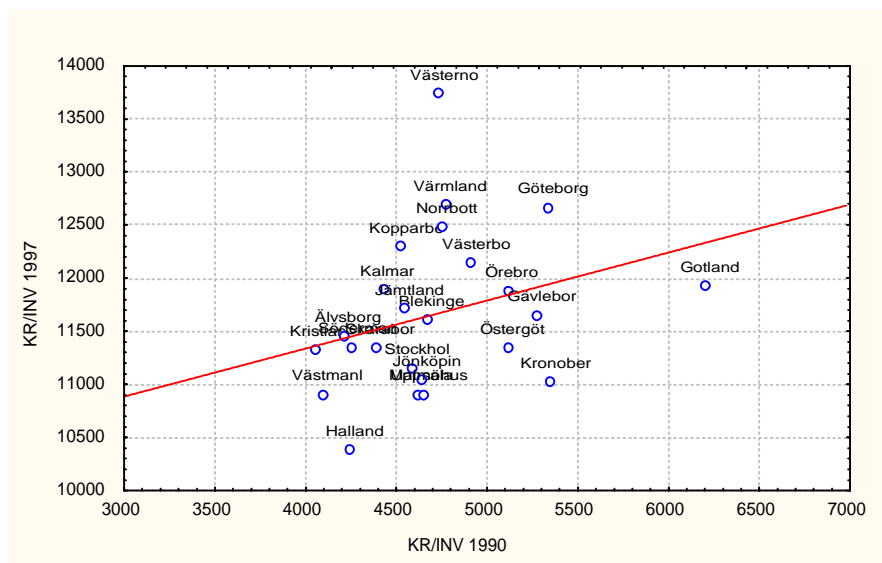
Källa: SCB:s Räkningsrapport. Socialstyrelsens Jämförelsetal.

Det mönster som avtecknar sig i diagram 2.8 är att de mest befolkningsrika länen har relativt låga kostnader för äldreomsorgen, medan de till ytan större och mer glesbefolkade länen har högre kostnader (det är alltså omvänt jämfört med socialbidragskostnaderna).

Kostnader för socialtjänsten totalt åren 1990–1997

Med undantag av Västernorrland och Gotland är de totala socialtjänstkostnaderna mer jämnt fördelade än vad som är fallet med kostnaderna för äldreomsorgen.

Diagram 2.9 Kostnader för den totala socialtjänsten på länsnivå i kr/inv. Åren 1990 och 1997.



Källa. SCB:s Räkenskapssammandrag, Socialstyrelsens Jämförelsetal.

När kostnaderna för socialbidrag respektive äldreomsorg summeras för att belysa kostnaderna för socialtjänsten i sin helhet jämnas till viss del skillnaderna mellan storstadslänen och glesbygdslänen ut.

3 Nya förutsättningar – nya behov

I detta kapitel redovisas och diskuteras om några nya förutsättningar för socialtjänsten. Det handlar om internationaliseringen, den demografiska utvecklingen, förändringar i den regionala strukturen och nya förutsättningar för olika välfärdssystem.

3.1 Sverige – en integrerad del av Europa

3.1.1 EU-medlemskapet

Genom medlemskapet i den Europeiska unionen (EU) är Sverige skyldig att följa de regler som gäller inom EU. De grundläggande reglerna om arbetstagares fria rörlighet finns i Romfördraget. I artiklarna 48 och 52 finns bestämmelser som ger rådet rätt att besluta om åtgärder inom den sociala trygghetens område. Av stor betydelse är likabehandlingsprincipen, reglerad i artikel 6, som innebär ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Genom medlemskapet i EU är vi skyldiga att följa rådets förordningar. Två av dem, rörande arbetskraftens fria rörlighet och system för social trygghet, berör det område som utredningens uppdrag handlar om.

Arbetskraftens fria rörlighet

Den mest grundläggande rättsakten om arbetstagares rätt att flytta mellan medlemsstaterna finns i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Enligt förordningen har den som tar anställning i ett annat medlemsland rätt till vistelse och bosättning i inflyttningslandet. Förordningen innehåller också grundläggande regler om likabehandling i fråga om sociala förmåner. En arbetstagare ska alltså åtnjuta samma sociala förmåner som medborgarna i det land där han arbetar.

Förordningen är tillämplig på anställda och deras familjemedlemmar. Utanför faller egenföretagare och oftast de som vistats i en annan

medlemsstat för att söka arbete. De får då inte rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som landets egna medborgare.

Sociala förmåner är ett begrepp som innefattar alla sociala förmåner enligt ett medlemslands lagstiftning oavsett om de har anknytning till förvärvsarbete eller inte. Sociala förmåner enligt förordningen kan vara såväl sådana som det finns en lagstadgad rätt till och sådana som utges efter en skönmässig prövning. Tolkningen av vad begreppet enligt förordningen 1612/68 omfattar har varit föremål för prövning i EG-domstolen flera gånger. Framförallt har det vållat bekymmer när det varit fråga om gränsdragningen gentemot regleringen av socialförsäkringsförmåner i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Begreppet sociala förmåner är nämligen vidare än begreppet social trygghet. I princip avser begreppet social trygghet socialförsäkringsförmånerna. De förmåner som närmast är att betrakta som social hjälp klassificeras därför som sociala förmåner.

System för social trygghet

I förordning 1408/71 samordnas medlemsstaternas bestämmelser om social trygghet. Det är i huvudsak socialförsäkringsförmåner och s.k. familjeförmåner. I Sverige återfinns de nationella bestämmelserna bl.a. i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Bestämmelserna i förordningen syftar till att samordna medlemsländernas system för social trygghet, men inte till harmonisering. Medlemsländerna får själva besluta om vilka försäkringssystem som ska finnas i landet och villkoren för de olika förmånerna. Genom förordningen ska ett tillfredsställande skydd ges för migrerande arbetstagare, såväl anställda som egenföretagare. Även deras familjemedlemmar omfattas av förordningen. Regelsystemet ska lösa lagkonflikter mellan olika länders system för social trygghet så att inte medborgare är försäkrade i flera länder eller riskerar att inte omfattas av något lands socialförsäkringssystem.

Förordningen gäller inte bara dem som är anställda eller egenföretagare utan också dem som upphört att förvärvsarbete och tidigare omfattades av förordningen och då förvärvade en rättighet t.ex. till ålderspension. Lagstiftningen i det land där personen sist var förvärvsverksam ska vanligtvis tillämpas.

Förordningen innehåller en s.k. exportabilitetsprincip. Den innebär att för vissa kontantförmåner (vårdförmåner kan inte exporteras) vid t.ex. ålderdom, får inte sådana krav ställas som innebär att förmånen på något

sätt ändras med anledning av att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns. EG-domstolen har i flera avgöranden understrukit att principen om att sociala trygghetsförmåner får föras med utomlands gäller så länge gemenskapslagstiftaren inte antar några undantagsbestämmelser. För vissa specificerade förmåner finns idag sådana undantagsbestämmelser.

Exportabilitetsprincipen gäller bl.a. ålderspensioner, vilket innebär att de utbetalas till en medborgare även om han eller hon är bosatt i ett annat medlemsland. Till exempel kan en änka uppbära änkepension efter den avlidne maken om denne tjänat in pensionsrätt i ett annat land än ankans bosättningsland.

Förordningen kan tillämpas på förmåner som lämnas enligt allmänna eller legala system för social trygghet. Men medlemsstaterna har sedan den ursprungliga regleringen fastställdes utvecklat nya trygghetsförmåner. Det har då varit svårt att klassificera förmåner som har stark samhörighet med de sociala trygghetsförmånerna i förordningen 1408/71 men också har inslag med anknytning till begreppet social hjälp.

3.1.2 Europarådet

Europarådet växte fram ur kravet på ett ökat europeiskt samarbete efter det andra världskrigets slut. För 50 år sedan, den 5 maj 1949, undertecknades dess stadga av tio stater, av vilka Sverige var en.

En viktig utgångspunkt när Europarådet inrättades var den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna som FN:s generalförsamling hade antagit år 1948. En av grundtankarna var att skapa ett rättsligt system som på ett praktiskt plan skulle värna dessa rättigheter.

Det första steget var att utarbeta en europeisk konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Dessutom upprättades ett kontrollsystem för mänskliga rättigheter i form av en kommission och en särskild domstol. Denna ordning har numera reviderats, och den nya Europadomstolen för mänskliga rättigheter invigdes under år 1998.

Möjligheten för enskilda medborgare att få sin sak prövad mot den egna staten innebär att ett nytt element har införts i den internationella rätten, som radikalt stärker enskilda individers rättsskydd. Men det har också fått betydande politiska konsekvenser då fällande domar oftast också leder fram till att berörd stat anser sig tvungen att anpassa sitt system till den standard som Europakonventionen sätter.

Europarådet är i dag, vid sidan om bl.a. FN, OSSE (Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa) och EU, en viktig del av det, i vid bemärkelse, säkerhetsbefrämjande arbetet. Genom att stärka demokrati,

respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer konsolideras den värdegemenskap som är Europarådets främsta kännemärke.

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Det grundläggande internationella rättighetsskyddet har globalt utvecklats inom Förenta Nationerna (FN) genom ett flertal utvecklade rättighetskataloger och konventioner, t.ex. 1948 års deklaration om de mänskliga rättigheterna och 1951 års Genèvekonvention om flyktingar. I stor utsträckning har samma grundläggande individuella rättigheter även reglerats i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Men till skillnad från FN-konventionen har i Europakonventionen byggts in former för övervakning och rättslig kontroll.

Sverige anslöt sig år 1952 till Europakonventionen och från den 1 januari 1995 gäller den som svensk lag (1994:1219). Det innebär att den kan åberopas av enskilda inför svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter.

Europakonventionen är i princip också en del av EG-rätten genom att det i Romfördraget sägs att unionen ska respektera de rättigheter som garanteras av Europakonventionen.

Framförallt är det just den rättsliga kontrollen som den reglerats i artikel 6 i konventionen som varit föremål för intresse. Artikel 6 anger att envar har rätt till att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i en opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Tolkningen av begreppet "civil rättighet" har varit föremål för många av Europadomstolens avgöranden. Trots det kan man idag inte med säkerhet säga vad begreppet står för. Innebörden av det utvecklas ständigt genom praxisbildningen i Europadomstolen.

Äganderätten liksom rätten att förfoga över den egna egendomen har sedan länge accepterats som en civil rättighet. Till civila rättigheter har under senare år kommit att hänföras även vissa sociala rättigheter. Oberoende av om den sociala rättigheten i fråga har en privaträttslig eller offentligrättslig bakgrund har en individuell lagreglerad rättighet av ekonomisk art ansetts vara en civil rättighet enligt konventionen. Det finns flera uppmärksammade rättsfall inom området bl.a. Schuler-Zraggen och Salesi. I det sistnämnda fallet fastställdes en rätt till socialbidrag trots att det saknades anknytning till ett försäkringssystem.

Enligt Europakonventionens praxis innebär konventionens krav på domstolsprövning att den aktuella frågan måste kunna bedömas i hela

sin vidd. Kraven är alltså inte uppfyllda om domstolens befogenhet är begränsad till att företa en ren laglighetsprövning och att endast upphäva det överprövade beslutet.

För svensk rätt har den inom Europadomstolen utbildade praxisen kommit att innebära att när rätt till socialbidrag prövas av domstol ska det ske i den för förvaltningsbesvär bestämda ordningen.

Europakonventionen om kommunalt självstyre

Den kommunala självstyrelsen anses vara en av de viktigaste grunderna i ett demokratiskt styrelseskick. Denna uppfattning ligger till grund för den europeiska konventionen om kommunalt självstyre, vars syfte är att lägga fast vissa grundläggande principer för att trygga en sådan självstyrelse. Med kommunal självstyrelse förstås enligt konventionens tredje artikel bl.a. kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Konventionen behandlar därför bl.a. kommuners organisation, administrativ tillsyn över kommuner, deras ekonomiska resurser och principer om rättsskydd för den kommunala självstyrelsen.

Sverige ratificerade konventionen år 1989. Innan detta skedde såg man över den svenska lagstiftningen för att se om svensk rätt stämde överens med konventionen eller om en ratificering skulle kräva förändringar. Slutsatsen var att det svenska rättssystemet uppfyller de krav som konventionen ställer.

Konventionens syfte är att lägga fast grundläggande principer för att trygga den kommunala självstyrelsen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick. En annan viktig utgångspunkt är den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna.

Förpliktelserna enligt konventionen är inte förknippade med något särskilt kontroll- eller sanktionssystem. Men dess tillämpning följs upp bl.a. av Europarådets kommunalkonferens, som har kartlagt konventionens efterlevnad. Kartläggningen har inte föranlett några officiella uttalanden om det svenska rättssystemets förhållande till konventionen.

Konventionen innehåller också artiklar som behandlar tillsynen av kommunernas verksamhet ur ett laglighetsperspektiv. Tillsynen skall normalt begränsas till frågor om lagligheten av kommunala åtgärder och inte åtgärdernas lämplighet. Konventionen innehåller dock undantag från denna grundläggande princip.

3.2 Den demografiska utvecklingen och dess konsekvenser

3.2.1 Demografiska förändringar

Befolkningstillväxt

Sveriges befolkning beräknas fortsätta att öka långsamt till 9,3 miljoner år 2025 jämfört med 8,8 miljoner år 1997.

Tabell 3.1. Sveriges befolkning – faktisk och prognos
Antal i tusental

År	Födda	Döda	Föd. översk	Inflytt	Utflytt	Flytt. översk.	Folkökn.	Befolk- n 31-dec
1990	124	95	29	60	25	35	64	8 591
1995	103	94	9	46	34	12	21	8 837
1997	91	93	-2	45	39	6	4	8 848
2000	90	93	-3	51	43	8	5	8 858
2005	98	94	4	60	48	12	16	8 920
2010	101	94	7	65	53	12	19	9 008
2015	104	95	9	65	53	12	21	9 108
2020	105	97	8	65	53	12	20	9 215
2025	100	102	-2	65	53	12	10	9 291

Källa: SCB, 1998 års befolkningsprognos

Av tabellen framgår att befolkningstillväxten som var mycket hög kring år 1990 avtar kraftigt och kommer att ligga under 10 000 årligen de närmaste åren. Bakom prognossiffrorna över antal födda och döda ligger antaganden om barnafödande och medellivslängd. Statistiska Centralbyrån (SCB) antar att barnafödandet går upp från dagens historiskt låga 1,50 barn per kvinna till 1,83 barn per kvinna fr.o.m. år 2020. När det gäller medellivslängden antas den öka trendmässigt för både män och kvinnor mellan åren 1999 och 2050. För män antas en ökning från 77 år till knappt 82 år och för kvinnor från 82 år till knappt 86 år.

En åldrande befolkning

Andelen äldre i Sveriges befolkning är hög och den fortsätter att öka. De äldsta åldersgrupperna – 80 år och äldre – väntas öka i andel från knappt 5 procent år 1997 till 7 procent år 2025.

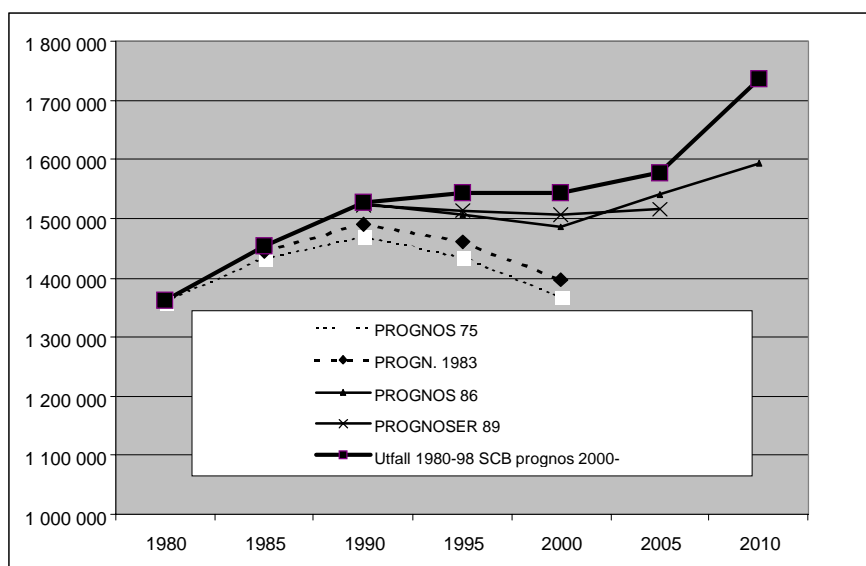
Den demografiska utvecklingen har också betydelse för arbetskraften. Av befolkningen i åldrarna 20–64 år ökar den andel som är 50 år eller äldre från 30 procent år 1997 till 35 procent år 2025.

Enligt prognosen minskar antalet förskolebarn kraftigt, med 17 procent, fram till år 2002 för att därefter öka igen, medan skolbarnen ökar i antal fram till år 2005.

Befolkningsutvecklingen för äldre har underskattats

Historiskt har funnits en tendens att underskatta ökningen av antalet äldre i de befolkningsprognoser som gjorts de senaste 20 åren. En jämförelse mellan några olika prognoser som gjorts åren 1976 till 1989 redovisas i figur 4:1.

Diagram 3.1 Befolkningsprognoser och faktiska utfall, samt 1998 års prognos, för åldersklassen 65-w.



Källa: SCB:s befolkningsprognoser och befolkningsstatistik.

Den främsta orsaken till att befolkningsprognoserna underskattat det faktiska utfallet för åldersgruppen 65 år och äldre är skattningen av framtida dödlighetsrisker efter ålder och kön. Antagandet om en ökad medellivslängd i 1986 års befolkningsprognos jämfört med tidigare prognoser ligger mest sannolikt bakom det faktum att differensen mellan prognos och utfall är mindre för 1986 års prognos än för prognoserna 1975 och 1983.

I 1998 års prognos används en ny modell där dödlighetsnedgången är olika inom varje åldersklass till skillnad från tidigare prognoser, då det antogs att dödligheten var densamma i mycket breda åldersklasser. Denna ändring av modell kan innebära en risk för att SCB t.o.m. har överskattat dödlighetsnedgången.

3.2.2 Framtida äldreomsorgskostnader

I takt med att befolkningen består av allt fler äldre kan kostnaderna för äldreomsorgen antas öka. I SCB:s befolkningsprognos från år 1994 bedöms att åldersgruppen 65-w ökar med 10 procent under åren 1994 – 2010 och att åldersgruppen 85-w ökar med ca 40 procent under samma period. Vad kan en så kraftig ökning av antalet äldre antas betyda för resursbehoven inom äldreomsorgen?

I delbetänkandet *Behov och resurser i vården – en analys* (SOU 1996:163) redovisar Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) en kalkyl för vad den demografiska utvecklingen ställer för krav på resurser för äldreomsorgen. Resurskraven beräknas öka med drygt 19 procent under perioden 1994–2010. När HSU 2000 ställer denna kalkyl i relation till hur utrymmet för kommunal konsumtion kan komma att förändras under samma tid finner kommittén att det uppstår ett gap mellan behov och resurser som ligger i storleksordningen 16–17 procent (8–8,5 mdkr) år 2000 och ca 24 procent (12 mdkr) år 2010. Behovsökningen är ett utslag av en prognostiserad åldrande befolkning.

HSU 2000 beaktar alltså endast demografins effekt på det framtida resursbehovet inom äldreomsorgen. Detta är det gängse sättet att söka bedöma framtida kostnader för äldreomsorgen, dvs. att göra en s.k. demografisk framskrivning. Det innebär att en given styckkostnad för äldreomsorg i olika åldersgrupper multipliceras med antalet personer i respektive åldersgrupp utifrån en befolkningsprognos.

Även i en långsiktig analys från Svenska Kommunförbundet¹ har det gjorts bedömningar av hur stora kostnaderna för äldreomsorgen kan

¹ Svenska Kommunförbundet (1998) *Kommunerna i framtiden*.

komma att bli år 2010. Som ett resultat av olika antaganden ger respektive bedömning mycket olika resultat. En rent demografisk framskrivning ger en bedömd kostnadsökning med knappt 18 procent under perioden 1997–2010. Två alternativa prognoser, med antaganden utöver de rent demografiska, leder till radikalt andra resultat. I det ena alternativet skulle kostnaderna t.o.m. bli lägre 2010 än 1997.

En demografisk framskrivning utgår från antaganden om ett oförändrat resursbehov per person i respektive åldersgrupp, oförändrad servicenivå och oförändrad vårdstruktur. Någon hänsyn tas därmed inte till förändringar i efterfrågan, förändringar av familjemönster, möjligheter att förebygga skador och ohälsa etc. Framskrivning innebär att styckkostnaden för äldreomsorgen "låses fast" i prognosperiodens basår. Motivet till det är att visa hur stort det demografiska trycket på äldreomsorgens resurser kan bli om ingenting händer eller görs. Utvecklingen av äldreprognosen är således helt betingad av utvecklingen av befolkningsprognosen.

Eftersom antagandena i en demokratisk framskrivning är förenklade är en sådan framskrivning också ett trubbigt instrument för att bedöma framtida äldreomsorgskostnader. Frågan är därför hur väl de demografiska framskrivningarna har stämt med det faktiska kostnadsutfallet för äldreomsorgen. Enligt en studie inom ramen för Socialstyrelsens Ädelutvärdering visar det sig att kostnaderna för äldre- och handikappomsorgen under perioden 1984–1994 ökade något snabbare än vad som motiverades av förändringar i åldersstrukturen. Jämfört med t.ex. sjukvården har demografiska framskrivningar vad gäller äldreomsorgen varit träffsäkra som prognosinstrument under 1980- och 1990-talen.

Hur kommer det sig då att den demografiska utvecklingen har varit relativt utslagsgivande för äldreomsorgen givet de ovan nämnda förenklade antagandena?

I verkligheten beror det framtida resursbehovet inom äldreomsorgen på en mängd olika faktorer varav befolkningsutvecklingen är en. Andra sådana faktorer är förebyggande åtgärder och rehabilitering, förändrad vårdstruktur, ändrade familjemönster, livsstil, etc. Från kostnadssynpunkt kan man här tänka sig att några av dessa faktorer är positiva, dvs. genererar låga framtida kostnader, medan andra är negativa, dvs. genererar höga framtida äldreomsorgskostnader. Exempel på en positiv faktor skulle vara att fler friska år läggs till livet och att sjukligheten pressas ihop i ett smalt åldersintervall i hög ålder. Exempel på en negativ faktor skulle vara om fler friska år läggs till livet men att sjukligheten utvidgas över dessa extra år. En annan negativ faktor är om de äldre efterfrågar och får mer vård och omsorg vid ett givet vårdbehov.

Givet dessa positiva och negativa faktorer är det rimligt att betrakta det faktiska kostnadsutfallet som ett vägt genomsnitt av dessa faktorer.

Häri ligger också förklaringen till att demografiska framskrivningar lyckats relativt väl med att prognostisera framtida kostnader för äldreomsorgen de senaste decennierna. Faktorn befolkningsutveckling för pensionärer har i kostnadshänseende varit ett ungefärligt genomsnitt mellan de positiva och negativa faktorerna. Det är emellertid omöjligt att veta om detta förhållande kommer att gälla även i framtiden. Den relativa styrkan hos de positiva respektive de negativa faktorerna kommer inte nödvändigtvis att vara densamma framgent vad gäller effekten på äldreomsorgskostnaderna. Därför får demografiska framskrivningar också fortsättningsvis betraktas som ett trubbigt och osäkert instrument för att bedöma framtida kostnader för äldreomsorgen.

3.3 Regional struktur i förändring

Samhällsutvecklingen har under det senaste decenniet successivt ökat betydelsen av den lokala och regionala nivån i den svenska statsförvaltningen. Det har blivit allt vanligare att lösningar på regionala problem kommer till stånd genom samverkan mellan olika samhällsorgan såsom kommuner, landsting länsstyrelser, länsarbetsnämnder, universitet/högskolor, handelskammare och organ för det lokala näringslivet.

Det är mot denna bakgrund som man bör se riksdagens ställningstagande att ge kommunala självstyrelseorgan ett ökat ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. Formerna för det ökade kommunala ansvaret prövas i en försöksverksamhet i de fyra länen Kalmar, Skåne, Gotlands och Västra Götalands län. Gemensamt för dessa försökslän är att ett kommunalt självstyrelseorgan övertar länsstyrelsens uppgifter vad gäller arbetet med bl.a. lokala tillväxtavtal, användning av regionalpolitiska medel och en långsiktig plan för den regionala transportinfrastrukturen.

Det regionala utvecklingsarbetet ska ske i samarbete med statens förvaltning. Länsstyrelsen ska fortsätta att verka för att statliga intressen i länet samordnas. Även fortsättningsvis bör finnas en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå.

Den parlamentariska regionkommittén (PARK) har tillsatts för att följa upp och utvärdera försöksverksamheten i de fyra försökslänerna och att lägga förslag om den framtida regionala organisationen. En utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag är att det måste utvecklas former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret.

Gemensamt för försökslänerna är att de styrs av en fullmäktigeförsamling som består av ledamöter som väljs bland länets kommunal- och landstingspolitiker. Ett sådant styrelseskick innebär rimligtvis att

kommuner och landsting får ökad makt när det gäller att besluta om frågor som rör den regionala utvecklingen.

En annan utgångspunkt för kommittén är att staten måste se till att de mål som anges i den nationella politiken fullföljs i landets alla delar samtidigt som hänsyn tas till de mål för den regionala utvecklingen som regionala självstyrelseorgan har ställt upp. Denna uppgift ligger på länsstyrelsen. Enligt regeringen kan länsstyrelsen i denna uppgift bidra till att flytta uppgifter från central till regional och lokal statlig nivå.

Nyckelkomponenter i länsstyrelsernas fortsatta arbetsinriktning är tillsyn, uppföljning, enhetligt förhållningssätt och samordnat agerande. Länsstyrelsens samordnande roll framträder särskilt på miljöområdet. Idag har länsstyrelsen rollen som regional miljömyndighet och denna roll befästes ytterligare i och med att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. I miljöbalken betonas länsstyrelsens ledande, utvecklande och informerande roller. För att länsstyrelsen ska kunna uppnå vitt skilda mål på regional nivå ställs höga krav på kompetens och flexibilitet.

Under 1990-talet har det blivit allt vanligare att ha ett sektoröverskridande perspektiv på regionalpolitiska problem.

3.4 Social trygghet inför framtiden

Den västeuropeiska välfärdsstaten utvecklades under efterkrigstiden. Levnadsstandarden förbättrades markant och de sociala skyddsnäten erbjöd en trygghet, som man tidigare inte upplevt. Men vid mitten av 1970-talet bromsades utvecklingen upp och tillväxttakten dämpades. Alltfler västländer fick strukturella problem med varaktig arbetslöshet på hög nivå och stora budgetunderskott. För närvarande befinner sig de västeuropeiska trygghetssystemen i den kraftigaste förändringsfasen sedan uppbyggnadsåren. Det finns ett tydligt politiskt åtagande för hög grad av social trygghet men det har blivit allt svårare att finansiera den.

Finansieringsproblemet handlar till en del om det moderna samhällets stora rörlighet. Det gäller skattebasernas rörlighet men möjligen också en rörlighet som är kopplad till den enskildes livscykel. Skattebaserna i form av förmögenheter och inkomster kan idag i större utsträckning än tidigare förflyttas över gränser. Därmed har det lagts ett tryck nedåt på skatteuttaget. De enskilda kan idag också i ökad utsträckning välja bostadsort efter var man befinner sig i livscykeln. En barnfamilj kan sträva efter att bo där barnomsorgen har hög kvalitet och är billig, medan pensionärer kan söka en bostadsort där t.ex. hemtjänsttaxorna är låga. Till en del handlar också finansieringsproblemen om att inställningen till arbete kan påverkas negativt av en hög beskattning.

Utöver de ovan nämnda faktorerna är exempelvis befolkningsförändringarna en faktor som förstärker behovet av förändringar. Närmast handlar det om det snabbt ökande antalet äldre personer. En annan faktor är att välfärdsprogrammen skapades för 20–30 år sedan och kan upplevas som fastlåsta i föråldrade organisatoriska och administrativa strukturer. Det finns i flera länder tecken på att omfördelningen mellan "starka och svaga" inte fungerar effektivt².

Den sociala tryggheten har i regel betraktats som ett mål i sig. Men man kan nu se en strävan efter att betrakta välfärdssystemen som medel till förändring. Väl fungerande välfärdssystem kan t.o.m. ses som konkurrensmedel i en internationaliserad ekonomi. Ibland används begreppet "institutionell konkurrens" och det avser beskriva hur ett samhälle kan hävda sig genom att utveckla för samhällsekonomin understödjande institutioner. Välfärdssystemen förväntas alltså bättre svara mot de ekonomiska kraven på ständig förändring och utveckling i den internationella konkurrensen. En omprövning av fördelningen av ansvaret mellan individer, familjer, organisationer och offentliga institutioner diskuteras också.

I en rapport från EU-konsekvensutredningen konstateras att nya livsstilar har vuxit fram i Västeuropa. Utredningen pekar på att en rad utvecklingstrender är tydliga i alla EU- och Efta-länder: familjerna blir allt mindre, allt färre gifter sig och allt fler sammanbor, alltfler skiljer sig, allt fler barn föds utom äktenskapet, allt fler lever ensamma och allt mindre del av barnens uppfostran sker hos föräldrarna. Förändringarna bryter sekelgamla beteendemönster, men den verkliga innebörden av förändringarna är inte entydiga. Familjen är en fast rotad institution i Västeuropa och olika ekonomiska, sociala och legala strukturer favoriserar ofta också den traditionella familjen, ofta med mannen som huvudsaklig eller ende familjeförsörjare³.

Mot bakgrund av denna utveckling har familjepolitiken och barnomsorgen blivit viktiga områden för både medborgare och politiker. Den västeuropeiska trenden går mot alltmer generella åtgärder med inkomstöverföringar till barnfamiljer och stöd som syftar till jämställdhet mellan könen. Det finns ett uppenbart samband mellan förändringar i samhällets regelverk och de stora förändringarna i familjemönstren, även om det inte är givet vad som är orsak och verkan. Ett allmänt familjestöd förekommer ofta i två olika huvudformer; kontantstöd och skatte-reduktioner.

² Bilaga 9 till EU-konsekvensutredningen *Välfärd och levnadsvillkor i Västeuropa*.

³ a.a., s. 45 ff.

Inom EU⁴ diskuterar man numera vad som krävs för att modernisera och nydana den sociala tryggheten inom gemenskapen. Bland annat pekas några grundläggande politiska ställningstaganden som måste göras för att anpassa de sociala trygghetssystemen. Det gäller bl.a.:

- värderingar; solidariska lösningar i förhållande till individuellt ansvar,
- grad av social trygghet,
- finansieringen av trygghetssystemen,
- allas tillgång till offentliga tjänster och
- risken för social utslagning.

Till följd av att behov och värderingar förändras aktualiseras behovet av nya principer för de sociala trygghetssystemen. System som t.ex. kan skydda arbetstagare mot hastigheten i den tekniska utvecklingen och för risken att kunskaper snabbt blir inaktuella, strategier för att hantera de demografiska förändringarna osv. Att bara tänka på hur gemensamma system kan utvecklas och befintliga förbättras är förmodligen inte tillräckligt. Kanske krävs det också överväganden om hur förutsättningarna för vård av anhöriga/närstående m.fl. kan bibehållas och förbättras. Centrala frågor i detta sammanhang är bl.a. arbetsfördelningen mellan offentliga, frivilliga och privata aktörer, samt avvägningen mellan behov och resurser i vård och omsorg.

Trots skillnaderna mellan de sociala trygghetssystemen i Europa är det mycket som förenar dessa. Men socialpolitiska värderingar medför vissa skillnader, t.ex. hur mycket service som ska administreras via de offentliga systemen och skattefinansieras och hur mycket som bör ske i privat regi, med egna försäkringar. Skillnader finns också mellan hur man prövar vilka som har behov av ett visst stöd, vilka som ska komma i åtnjutande av en viss förmån, vilka villkoren och ersättningsnivåerna ska vara liksom ersättnings-periodernas längd.

Om man försöker kategorisera de olika välfärdssystemen i Väst-europa kan man konstatera att Någon renodlad välfärdsmodell knappast förekommer i något land. Ett sätt att analysera och karaktärisera olika välfärdsmodeller redovisades i EU-konsekvensutredningen "Välfärd och levnadsvillkor i Västeuropa". Indelningen har fokus på vilka som ska få ersättning och på vilka villkor ersättning erhålles. I rapporten urskiljer man fyra modeller.

Den behovsprövade modellen innebär att ersättning betalas ut först efter en mer eller mindre grundlig prövning av behoven och den egna

⁴ KOM (97) 102 slutlig, Modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska Unionen.

betalningsförmågan. Inslag av behovsprövning finns i alla länder men dominerar ingenstans.

En annan modell erbjuder ett grundskydd. Statligt administrerade socialförsäkringsprogram omfattar i princip alla medborgare oavsett inkomst. Det är ett enhetligt skydd som lämnas till alla när de inte kan arbeta och få inkomster. Grundskyddet kan kompletteras med egna eller kollektiva försäkringar. Modellen återfinns i Storbritannien, Irland och Schweiz.

Den tredje modellen är den korporativa, som bygger på separata program för förvärvsarbetande inom olika yrkesgrupper. Ersättning lämnas i relation till hur stora inkomsterna är. Sammanslutningar av löntagare och arbetsgivare styr och finansierar försäkringsinstitutioner, där staten ofta är medfinansier. Denna modell är vanlig i många EU-länder, t.ex. Belgien, Nederländerna, Tyskland, Italien, Frankrike och Österrike.

Den fjärde modellen är nära förknippad med den nordiska välfärdsstaten och är en allmän standardskyddsmodell. Den bygger på statligt administrerade program till alla medborgare som får ersättning i förhållande till hur mycket inkomst de förlorar vid sjukdom och arbetslöshet.

Men även andra sätt att karaktärisera olika välfärdssystem förekommer. Professor Gösta Esping-Andersen begränsar sin indelning till tre huvudtyper av välfärdssystem, som han menar lägger olika betoning på staten, marknaden och familjen. Han menar också att i alla länder finns en blandning av system, men att länderna ändå går att sortera efter huvudtyp av system. Esping-Andersen benämner sina tre huvudtyper av system som liberalt, korporativistiskt och universellt⁵.

Den liberala modellen kan sägas motsvara den ovan nämnda behovsprövade modellen, med få generella inslag och svag försäkringskaraktär.

Den korporativa modellen motsvarar den ovan nämnda och innebär en nära koppling till olika yrkesgruppers ställning på arbetsmarknaden.

Den universella modellen innebär att trygghetssystemen har en nära koppling till medborgarskapet. En viktig förutsättning för den universella modellen är dock sambandet mellan välfärd och arbete. Den är lika engagerad för full sysselsättning som beroende av att denna uppnås. Utan full sysselsättning är det svårt att klara finansieringen av denna modell.

En av de faktorer som har en avgörande betydelse för den svenska välfärdspolitiken är utvecklingen på arbetsmarknaden. Denna har genomgått stora förändringar på 1990-talet. Ett stort antal personer kom

⁵ Esping-Andersen.

att stå utan arbete i början av 1990-talet. En del av dessa var arbetslösa i meningen att de tillhörde arbetskraften utan att ha arbete. Allt fler kom dock också att definitionsmässigt stå utanför arbetskraften. Framför allt gäller detta ungdomar och invandrare. Detta har medfört att de står utan den sociala trygghet som socialförsäkringssystemen innebär. Andelen sjukförsäkrade utan rätt till sjukpenning i åldrarna 20–64 år (exklusive förtidspensionärer) fyrdubblades mellan åren 1990 och 1996 till närmare en halv miljon personer. Antalet personer utan arbete som helt saknar arbetslöshetsförsäkring har ungefär femdubblats⁶.

Vi kan förvänta oss fortsatta stora förändringar på arbetsmarknaden. Samtidigt som trenden vad gäller arbetslösheten har vänt och sysselsättningen ökar minskar behovet av arbetskraft inom tillverkningsindustrin. Men tjänstesektorn kan förväntas öka. Branscher som expanderar och söker arbetskraft är bl.a. IT, restaurang och service, försäljning, utbildning och sjukvård. Många av de nya jobben är dock visstidsanställningar i form av projektanställningar och tillfällighetsarbeten och andra mera flexibla anställningsformer. Utvecklingen av informationssystem och informationsteknik ger också möjlighet till ökad flexibilitet av arbetets förläggning i både tid och rum. Möjligheterna att helt eller delvis arbeta på distans ökar därmed. Utvecklingen innebär att kraven på kompetens är stora och att kompetensbehoven förändras. Vissa personer har svårt att få jobb på grund av brist på kompetens eller att de har en kompetens som inte efterfrågas.

Med hänsyn till det svenska välfärdssystemets starka koppling mellan arbete och social trygghet är det här en oroande utveckling. SNS Valfärdsråd konstaterar t.ex.:

En utveckling mot fler tidsbegränsade jobb har skett under 1990-talet och kan i framtiden bli en källa till ökad ekonomisk otrygghet. Samtidigt kan tidsbegränsade anställningar främja företagens benägenhet att anställa utsatta grupper som invandrare, och sådana jobb kan också fylla en viktig funktion på arbetsmarknaden. En utveckling av detta slag understryker också vikten av att det inte blir alltför svårt att komma in i trygghetssystemen, dvs. att kvalifikationskraven inte blir alltför höga.⁷

Socialbidragen måste, genom sin karaktär av yttersta skyddsnät, ses mot bakgrund av det sociala trygghetssystemet i sin helhet. Det ovan redovisade ger anledning till oro. Om de generella systemen brister får socialbidragssystemet en större roll än vad som är önskvärt. Frågor som rör eventuella omprövningar av socialförsäkringssystemet i vårt land ligger dock utanför utredningens uppdrag.

⁶ Björklund (m.fl.).

⁷ a.a., s. 107.

4 Utredningsbehov och utredningsuppdrag

4.1 Bakgrund

I början av 1990-talet tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté, den s.k. Socialtjänstkommittén, med uppgift att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen (dir. 1991:50). Socialtjänstlagens tillämpning skulle utvärderas och översynen skulle syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter.

Kommitténs arbete skulle inriktas mot följande huvudområden: SoL:s regler om rätten till bistånd, det yttersta ansvaret och vistelsebegreppet, överklagande av beslut inom socialtjänsten, kommunernas bidragsnormer, socialtjänstens framtida inriktning och organisation samt tillsyn, uppföljning och utvärdering. I uppdraget ingick också att överväga hur bestämmelserna om anmälningsskyldighet i 71 § SoL borde utformas.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 1993:72) fick Socialtjänstkommittén vidare i uppdrag att utreda och lägga fram förslag om författningsreglering av personregister inom socialtjänstens verksamhetsområde.

Socialtjänstkommitténs uppgifter var omfattande och det var inte möjligt att behandla alla frågor i huvudbetänkandet. Frågor om författningsreglering av personregister och socialtjänstens dokumentations-skyldighet redovisades separat liksom frågor om kompetens, utbildning och forsknings- och utvecklingsarbete. Huvudbetänkandet (SOU 1994:139) Ny socialtjänstlag koncentrerades därmed till en översyn av själva socialtjänstlagen.

Kommittén föreslog att en framtida socialtjänstlagstiftning på motsvarande sätt som den nuvarande bör byggas upp som en målinriktad ramlag som innehåller en kombination av skyldighets- och rättighetsregler. Men kommittén ansåg också att socialtjänstlagen borde arbetas om och ges en redaktionell översyn med kapitelindelning.

Vid remissbehandlingen av kommitténs huvudbetänkande Ny socialtjänstlag blev reaktionerna blandade. En del instanser instämde i att socialtjänstlagens karaktär av målinriktad ramlag med inslag av detaljreglering borde behållas liksom att lagen bör vara en kombination av

rättighets- och skyldighetsregler. Men många instanser ansåg att lagförslaget innebar en detaljreglering som skulle snäva in kommunernas självbestämmande. De ville att grundtanken med en målinriktad ramlag skulle bestå. Socialstyrelsen uttalade sig för en skärpt statlig tillsyn mot bakgrund av de föreslagna nya skyldigheterna. Ett stort antal remissinstanser ansåg att en sammanläggning mellan LSS och SoL borde ha prövats, något som De Handikappades Riksförbund (DHR) kraftigt avvisade. Svenska Kommunförbundet efterlyste en samordning mellan SoL och HSL.

Remissinstansernas synpunkter var alltså blandade och socialtjänstkommitténs förslag ledde inte till någon total revision av socialtjänstlagen. Däremot genomfördes en partiell reform i form av ändringar och tillägg till socialtjänstlagen. I den proposition (prop. 1996/97:124) Ändring av socialtjänstlagen, som låg till grund för förändringarna bedömde dock regeringen att det mot bakgrund av de samhällsförändringar som skett fanns behov av att se över socialtjänstlagen och att en ny utredning därför borde tillsättas.

4.2 Socialtjänstutredningens direktiv

Vid sammanträde den 25 september 1997 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över vissa frågor om socialtjänstlagen, socialtjänstens uppgifter och tillsynen över den. I direktiven (dir. 1997:109) anges särskilt att grundläggande målsättningar och värderingar i socialtjänsten såsom principer om helhetssyn, ett förebyggande perspektiv och att den enskildes resurser tas tillvara ska ligga fast.

Utredaren ska mot bakgrund av de lagändringar och organisatoriska eller ekonomiska förändringar som skett i samhället under 1990-talet lämna förslag inom bl.a. följande områden: lagens struktur och konstruktion, sambandet mellan socialbidraget och övriga trygghetssystem, socialtjänstens finansiering och tillsynen över socialtjänsten.

Socialtjänstlagens struktur och konstruktion ska ses över och analyseras bl.a. vad gäller för- och nackdelar med att i samma lag blanda rättigheter för den enskilde och skyldigheter för kommunen liksom de olika möjligheterna att överklaga beslut.

Utredaren ska överväga hur socialbidrag och övriga trygghetssystem bättre ska kunna samverka med varandra utan att arbetslinjen inom bidrags- och ersättningsystemen överges. Eventuella förslag skall rymmas inom ett oförändrat offentligt åtagande.

Eventuella behov av att förändra principerna för socialtjänstens finansiering ska analyseras utifrån behovet av att få till stånd mer lång-

siktig stabilitet i resurserna på socialtjänstens alla omsorgsområden. Utredaren ska också överväga hur en balans kan uppnås mellan den ambitionsnivå som SoL anger och kommunsektorns ekonomiska resurser.

Begreppet skäligen levnadsnivå ska analyseras. Utredaren ska då bl.a. analysera om det med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, är möjligt att ge kommunerna utrymme för mer lokalt anpassade lösningar.

Utredaren ska också lämna förslag om hur individ- och familjeomsorgen kan förändras så att den bättre stämmer överens med den avsedda funktionen att främst stödja enskilda med ett individuellt bistånd som är föranlett av tillfälliga sociala eller ekonomiska problem.

Vidare ska förslag lämnas till hur tillsynen över socialtjänsten kan förbättras och effektiviseras. En bättre samordning av tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården bör då analyseras. Dessutom bör utredaren överväga behov av ökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna motsvarande vad som gäller för hälso- och sjukvården.

I sitt arbete ska utredaren beakta regeringens direktiv till kommittéer och utredare om att pröva det offentliga åtagandet (dir. 1994:23), att redovisa regionalekonomiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Genom tilläggsdirektiven (dir. 1998:70) har utredaren fått i uppdrag att lämna förslag till hur den ekonomiska tryggheten för vissa äldre invandrare ska utformas. Det förslag som lämnas ska vara förenat med krav på bosättning i Sverige. Vidare ska de ekonomiska konsekvenserna av förslaget analyseras och redovisas.

Enligt utredningens direktiv skulle utredaren ha redovisat uppdraget senast den 31 mars 1999. I samband med det nämnda tilläggsdirektivet om den ekonomiska tryggheten för vissa äldre invandrare förlängdes utredningstiden till den 31 maj 1999. Genom ett senare beslut av regeringen skall uppdraget redovisas senast den 15 september 1999.

Regeringen beslutade också den 3 december 1998 (regeringsbeslut 8) att uppdraga åt utredaren att överväga en tydligare lagreglering av anhörigstödet. Vidare fick utredaren i uppdrag att analysera effektiviteten i tillsynen av vård, stöd och service till psykiskt störda. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt samordningen mellan Socialstyrelsens och länsstyrelsernas verksamheter.

4.3 Utredningens arbete

Socialtjänstutredningens uppdrag är vittomfattande och rymmer även kontroversiella frågor. Det slutbetänkande som nu läggs fram bygger dels på befintliga kunskaper och erfarenheter, dels på studier som utredningen uppdragit åt andra att genomföra eller själv har genomfört.

Statistiska Centralbyrån i Örebro (SCB) har bistått utredningen med beräkningar som legat till grund för delbetänkandet *Ökade socialbidrag – en studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996* (SOU 1999:46). SCB har också biträtt utredningen med visst utredningsarbete för att etablera mått på skälig levnadsnivå, samt med att beskriva förändringarna i skatte- och bidragssystemet under 1990-talet.

Utredningen har också uppdragit åt Statskontoret att biträda utredningen i arbetet med att beräkna socialtjänstens kostnader under perioden 1990–1997.

I samarbete med Demokratiutredningen har en intervjubok *På marginalen* (SOU 1998:161) publicerats, med tolv berättelser som bygger på intervjuer med personer som har behövt eller behöver stöd av socialtjänsten. Idén till boken väcktes ursprungligen av företrädare för den s.k. Alternativutredningen för ökat brukarinflytande inom socialtjänsten.

För att få synpunkter och erfarenheter från olika håll i landet har utredningen gjort studiebesök i ett stort antal kommuner. Besöken har givit tillfälle till överläggningar med politiska och professionella företrädare för socialtjänsten. Utredningen har fått möjlighet till dialog med olika aktörer inom socialtjänsten och dess samverkanspartners genom anordnande av möten, samt genom medverkan vid sammankomster anordnade av bl.a. kommunernas länsförbund, länsstyrelsernas sociala länsexperter, brukarorganisationer, fackliga organisationer, liksom socialpolitiska och andra frivilligorganisationer.

I maj 1998 hölls ett arbetsseminarium där alternativa verksamhetsformer inom individ- och familjeomsorgen i några kommuner redovisades och diskuterades. En del av dessa verksamheter finns beskrivna i avsnitt 2.3. Genom att tona ned den myndighetsutövande rollen till förmån för en mer erbjudande och serviceinriktad ansats vill man bl.a. lyfta fram det förebyggande arbetet och nå de personer som behöver stöd i ett tidigare skede.

För att få en referensram med framtidsinriktning för utredningsarbetet genomfördes i juni 1998 ett seminarium på temat "Framtidsperspektiv på socialtjänsten".

Slutligen bör nämnas att sekretariatet tillsammans med företrädare för Svenska Kommunförbundet företagit en studieresa till Danmark och att delar av sekretariatet besökt Storbritannien.

II

Styrning och lagreglering av socialtjänsten

5 Statens styrning och kontroll

5.1 Mål- och resultatstyrning

Regeringen är enligt regeringsformen ansvarig inför riksdagen för hur den styr riket. I detta ligger ett ledningsansvar för hela den offentliga förvaltningens skötsel. För att svara upp mot detta yttersta ledningsansvar får regeringen använda sina styrningsbefogenheter.

På vilket sätt regeringen utövar sitt ledningsansvar, dvs. hur regeringen styr och kontrollerar, har betydelse för att förvaltningen i sin tur ska kunna utövas på ett effektivt sätt.

Under åren har olika styrmodeller använts och under 90-talet är det mål- och resultatstyrning som dominerat. Det innebär i princip att staten sätter upp nationella mål för olika verksamheter och sedan följer upp resultaten. Huvudmannen, t.ex. regeringen, en förvaltningsmyndighet eller ett projekttag, formulerar sedan övergripande mål i första hand om utfall, i andra hand om slutprestationer. Därefter arbetar huvudmannen och den som har att utföra verksamheten, verkställaren, tillsammans med att bryta ned dessa mål till mätbara delmål. Men verkställaren väljer själv på vilket sätt och med vilka medel han vill uppnå målen.

Att den verkställande myndigheten självständigt får välja medel för att uppnå angivna mål är ett viktigt inslag i målstyrningen. Ett annat centralt inslag är att de styrande i förväg betonar att måluppfyllelsen, dvs. slutprestationen, utfallet eller ett effektivt resursutnyttjande, kommer att kontrolleras – utvärderas – i efterhand och jämföras med andras resultat.

Om målstyrningen fungerade idealt skulle uppföljningen av utfall och slutprestationer, samt återföringen av information om måluppfyllelse i olika stadier av styrkedjan, spela en huvudroll när ansvariga myndigheter och huvudmän i efterhand bedömer resultatet av sitt arbete, dvs. hur de ligger till i förhållande till de precisa målen. Förvaltningspolitiken är i detta hänseende efterhandsgranskande till skillnad från framåtblickande planering.

Målstyrning och resultatstyrning är närbesläktade, men det finns vissa skillnader när det gäller var respektive modell har sin tyngdpunkt¹.

Vid resultatstyrning ligger den på utfall och slutprestationer i sig, vid målstyrning på mål riktade mot utfall och slutprestationer. Resultatstyrning bygger på att tillförlitlig information systematiskt återförs och på insatsernas resultat. Inga specialdestinerade medel detaljreglerar hur tillgängliga medel ska användas utan istället får den ansvarige huvudmannen en ospecificerad klumpsumma. Utvärderingen blir då ett instrument för att i efterhand ta reda på hur det gick, att lyfta fram goda exempel och att lära av misstag.

Styrningen måste anpassas efter den verksamhet som bedrivs. Den varierar därför mellan olika områden och nya former av styrmedel växer fram. Staten kan också anse att styrningen på vissa områden behöver vara starkare, t.ex. för att ta tillvara svaga grupperns ställning inom ett område eller för att tillgodose behov av likhet vid den nationella tillämpningen av bestämmelserna. Det finns också olika kulturer inom skilda sektorer av den offentliga förvaltningen som kan bidra till att styrningen utformas på olika sätt. Men gemensamt för en effektiv mål- och resultatstyrning är att alla led i kedjan styrning-uppföljning/utvärdering-återföring måste vara definierade och anpassade efter verksamheten i fråga.

För att mål- och resultatstyrningen ska vara framgångsrik krävs att målen är så tydliga att resultaten i verksamheten går att mäta. Statens styrning under senare år har kritiserats i detta avseende. De nationella målen har i många fall varit så övergripande att de varit svåra att följa upp. För att de över huvud taget ska kunna utvärderas måste de konkretiseras som tydliga resultatmål och beskrivas i mätbara termer. Som följd utformas ofta styrdokument på flera olika nivåer inom förvaltningen, t.ex. i det centrala ämbetsverket, eventuellt i den regionala organisation, på lokal nivå och även i verksamheten.

Den statliga förvaltningspolitiken utgår numera från att beslut och verksamheter som rör medborgarna bör tas och utformas så nära dem som möjligt. En sådan decentraliserad förvaltning anses effektivare samtidigt som den stärker medborgarnas medvetenhet om det demokratiska styrelseskicket. Den anses också bidra till att avbyråkratisera verksamheter genom färre regler, vilket i sin tur innebär bättre service till medborgarna.

Med få, enklare och mer övergripande regler ska verksamheterna bättre kunna anpassas till olika individers och grupperns behov. Samtidigt ökar utrymmet för lokal anpassning, resurserna kan utnyttjas friare och effektivare, samtidigt som de anställdas motivation och arbetsglädje

¹ Riksrevisionsverket 1996:10.

stärks². Denna form av förvaltning kan sägas vara informativ till sin karaktär eftersom den endast upplyser om de nationella målen och sedan lägger stor vikt vid uppföljning, utvärdering och tillsyn.

En sådan form av styrning förväntas gälla även i en överskådlig framtid. Regeringen konstaterar i direktiven till den förvaltningspolitiska kommissionen³ att erfarenheterna av styrmodellen hittills varit goda och att målen ligger fast. Kommissionen delar regeringens åsikt i dessa avseenden⁴.

5.2 Styrmedlen

Statens främsta instrument för att uttrycka den politiska viljan och genomföra sin politik är lagar och föreskrifter. Statens ansvar för medborgarnas sociala välbefinnande har i socialtjänstlagen ålagts kommunerna. I enlighet med den decentraliserade förvaltningspolitikens syfte är bestämmelserna i denna lag generellt utformade. Ett undantag är lagens rättighetsbestämmelser, med möjlighet till domstolsprövning, vilka syftar till att stärka den enskildes ställning och likhet i tillämpningen över landet. Men det är inte bara de bestämmelser som riksdag och regering beslutar om som styr verksamheterna. Vissa statliga ämbetsverk har befogenhet att utfärda såväl bindande föreskrifter som icke bindande allmänna råd.

Ett styrinstrument som får allt större principiell betydelse är fördelningen av de offentliga medlen, dvs. den ekonomiska styrningen. Den är numera anpassad till den decentraliserade förvaltningspolitikens syften. Statsbidragen är i huvudsak generella och inte specialdestinerade till vissa verksamheter. De behov som kan finnas av att styra resurser till vissa prioriterade och i tiden avgränsade ändamål sker genom att medel anslås för vissa särskilda projekt eller dylikt. Det kommunala utjämningsystemet har också betydelse för den statliga styrningen. Syftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för enskilda kommuner respektive landsting. Det uppnås genom en utjämning av skattekraften och av strukturellt betingade kostnadskillnader.

I statsbudgeten anges verksamhetsmål och effektmål för myndigheterna och deras verksamhetsgrenar. Men den statliga styrningen, liksom den återrapportering som åläggs myndigheterna bl.a. genom regleringsbrev, har ofta en annan struktur än den som framgår av lagstift-

² Petersson och Söderlind.

³ Dir 1995:93.

⁴ SOU 1997:57.

ningens ändamålsbestämmelser. Resultatstyrningen blir då tydliggjord samtidigt som författningsstyrningen minskar⁵.

Även statens möjligheter eller strävanden att genom information genomföra sin politik brukar betecknas som ett styrmedel. Informationsbegreppet tolkas då vidsträckt och kan även omfatta t.ex. utbildningsinsatser. När verksamheter utvärderas och följs upp för att inhämta kunskaper är också det en form av styrning om än av informell karaktär. Men arbetets resultat avser att förbättra innehållet i berörda verksamheter och får på så sätt en styrande effekt om det arbete som utförts är trovärdigt.

Det förekommer naturligtvis kontakter och diskussioner mellan tjänstemännen i förvaltningsmyndigheterna och regeringskansliet om hur myndighetens uppgifter bör utformas i olika avseenden. Dessa informella kontakter är ett komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna men kan också i sig innebära en styrning – s.k. informativ styrning.

Uppföljning och utvärdering kan betraktas som en form av styrning. Forskning har nämligen visat att slutsatserna av utvärderingar och uppföljningar många gånger haft en styrande effekt på samma sätt som fastställda måldokument. Det har därför i olika sammanhang framförts att utvärderingar måste bli mer genomarbetade än tidigare. De måste också kopplas till mer precisa måldokument⁶.

Den mer formellt inriktade statliga styrningen av kommunsektorn sker genom tillsyn med eller utan sanktioner. En aktiv statlig tillsyn syftar till att kontrollera rättssäkerheten och lagligheten i det kommunala åtagandet men också till att uppnå en likvärdig verksamhet över landet.

5.3 Studier av den statliga tillsynsverksamheten

Frågan om hur den statliga regionala tillsynen över kommunala verksamheter bör var ordnad är och har varit föremål för överväganden i några olika utredningar. Socialtjänstkommittén redovisade ingående de studier som genomförts på området vid tiden för kommitténs betänkande. Beträffande utredningar som därefter genomförts vill utredningen för sin del redovisa följande.

⁵ Statskontoret 1998:8.

⁶ Prop 1989/90:41, sid 9.

Den parlamentariska regionkommittén (PARK)

PARK skall enligt sina direktiv (1997:80) "lämna förslag till hur uppgifterna mellan staten och den kommunala självstyrelsen på regional nivå skall fördelas i framtiden" samt "göra mera generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå". I de senare övervägandena ska utredningen

- belysa vilka utvecklingsinriktade uppgifter som en samordnad statlig länsförvaltning bör ha,
- överväga hur samverkan mellan länsstyrelse och andra statliga myndigheter bör utformas för att säkerställa en effektiv samordning,
- redovisa på vilket sätt man kan få till stånd och utveckla mer samordnade insatser i fråga om bl.a. utvärdering, uppföljning och tillsyn på regional nivå,
- överväga möjligheterna till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna.

I delbetänkandet Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion (SOU 1998:166), har PARK gjort den bedömningen att länsstyrelsernas tillsynsverksamhet bör effektiviseras och att länsstyrelserna i större utsträckning bör prioritera tillsynsuppgifterna. I betänkandet konstaterar PARK att vinsterna med att samordna den statliga regionala tillsynen hos länsstyrelserna är begränsade och ofta av administrativ karaktär.

Likväl finns det enligt kommittén ett viktigt skäl för en förstärkt samordning av den regionala tillsynen inom länsstyrelsen och det är kommunernas behov av att möta en stat som inte uppträder splittrat. Av det skälet, menar PARK, bör länsstyrelserna så långt möjligt fungera som gemensam och samordnad ledning för den statliga regionala tillsynen över kommunerna. PARK kommer i det fortsatta utredningsarbetet att pröva om ansvaret för samordning av den statliga tillsynen på regional nivå i större utsträckning kan åläggas länsstyrelsen.

PARK anser det också viktigt att den statliga tillsynsorganisationen är tydlig och begriplig. För den enskilde medborgaren får det inte råda något tvivel om vem som ansvarar för tillsynen av viss verksamhet. Parallella tillsynsorganisationer bör därför undvikas.

PARK anser vidare att det kan vara rationellt att lyfta perspektivet från den enskilda länsstyrelsen till länsstyrelseorganisationen som helhet, om man vill skapa möjligheter till ett mer effektivt utnyttjande av länsstyrelseorganisationens samlade resurser och kompetens. Exempelvis bör enligt PARK tillsynsuppgifter, som kräver särskild kompetens, kunna koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser så att den samlade effektiviteten i tillsynsarbetet kan öka.

I avsnitt 7.2 föreslår PARK att "de cirka 45 förslag om delegering av uppgifter från centrala verk till länsstyrelsen som Statskontoret redovisar och som kommittén finner intressanta" bör utredas vidare. I bilaga 2 till betänkandet hänvisas till Statskontorets utredning (1998:19) om uppgifter som kan delegeras till länsstyrelserna. Statskontoret har där bl.a. nämnt "tillsyn över kommunal hälso- och sjukvård inom ramen för hemtjänst m.m."

Statskontoret

Statskontoret på uppdrag av den parlamentariska regionkommittén (PARK) och Avregleringskommittén gjort en översikt av olika tillsynsuppgifter och analyserat formen för hur tillsynen bedrivs. I Statskontorets rapport 1998:8 lämnas bl.a. en redogörelse för de senaste årens offentliga studier av den statliga tillsynen. Man hänvisar också särskilt till förvaltningspolitiska kommissionens betänkande.

Den problembild som framkommit vid olika utvärderingar av den statliga tillsynen har av Statskontoret sammanfattats på följande sätt:

- Regleringen av den statliga tillsynen är inte bara omfattande utan också splittrad, svåröverskådlig och svårtillgänglig.
- Innebörden i begreppet tillsyn är oklar.
- Tillsynens inriktning och innehåll varierar kraftigt mellan olika sakområden och mellan de myndigheter som utövar tillsyn.
- Tillsynsmyndigheterna lägger alltmer vikt vid rådgivning och allt mindre vikt vid ingripanden med sanktioner.
- Tillsynen är inte sällan påfallande svag.
- Grunderna för tillsynens dimensionering är ofta oklara.
- Det kan finnas bristande proportioner mellan den vikt en reglering tillmätts och den kontroll av efterlevnaden som bedrivs.

Riksrevisionsverket

Frågan om en eventuell samordning av den statliga tillsynen över hälso- och sjukvården och den kommunala socialtjänsten togs även upp av Riksrevisionsverket⁷. I rapporten föreslår RRV att regeringen tar initiativ till att genomföra en översyn som i ett sammanhang omprövar myndighetsansvaret för den statliga tillsynen över såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård. Översynen bör ha inriktningen att en enda statlig

⁷ RRV 1996:23.

myndighet ges det samlade tillsynsansvaret för såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård.

Innebörden av begreppet tillsyn är enligt RRV:s rapport oklar. Tillsyn används idag som en övergripande beteckning för delvis olikartade verksamheter såsom normering, rådgivning, utvärdering och inspektion. Tillsyn kan också döljas bakom andra beteckningar. Vid en genomgång av den statliga tillsynens regelverk konstaterar RRV att staten använt närmare ett tjugotal begrepp för att uttrycka olika tillsynsfunktioner. RRV menar att tillsynsfrågor måste ägnas ökad uppmärksamhet och att förutsättningarna för en sådan uppmärksamhet bör kunna förbättras om innebörden av tillsynen och angränsande uppgifter förtydligas. Oklarheter i tillsynsbegreppets innebörd bidrar också till osäkerhet om hur tillsyn bör bedrivas. De beslut om tillsyn som riksdag och regering fattat har som följd varit svåra att omvandla i praktisk verksamhet.

Till detta kommer att den statliga tillsynsverksamheten är oöverskådlig ur ett organisatoriskt perspektiv. Tillsyn sker i många olika former. Det framgår heller inte alltid av myndigheternas instruktioner att de har till uppgift att bedriva tillsyn. Men, påpekar RRV, tillsynen kan behöva anpassas efter olika verksamheters särart, varför det inte nödvändigtvis är önskvärt med likartade lösningar. Men den begreppslika och organisatoriska mångfalden återspeglar inte en genomtänkt syn på tillsynsfrågor och grunderna för tillsynens dimensionering är ofta oklara. Överensstämmelsen mellan den vikt en reglering tillmäts och kontrollen av efterlevnaden kan därför vara bristfällig.

Den förvaltningspolitiska kommissionen

Den förvaltningspolitiska kommissionen förordar i sitt betänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) att den statliga tillsynsverksamheten blir föremål för en samlad översyn och att frågan om verkningfulla sanktioner särskilt uppmärksammas. Kommissionen sammanfattar för sin del tidigare studier på följande sätt:

Den förvaltningspolitiska utvecklingen, där renodling utgör ett icke oväsentligt inslag, har lett till en förändrad roll för åtskilliga myndigheter. Ansvar för verkställigheten av de politiska besluten har förskjutits nedåt i förvaltningen, inte minst till lokal och regional nivå. På central nivå har rättstillämpning och tillsyn blivit viktigare. Här har även EU-medlemskapet bidragit till utvecklingen. – – – Idag sker en icke oväsentlig del av statsförvaltningens verksamhet i form av tillsyn, och många myndigheter organiseras som tillsynsmyndigheter. Dessa myndigheter har kommit att lägga allt mer vikt vid rådgivning och mindre vid ingripande med sanktioner.⁸

⁸ SOU 1997:57, s. 105.

Kommissionen hänvisar i sitt betänkande även till de studier som riksdagens revisorer⁹ gjort och som i stort bekräftar RRV:s iakttagelser. Kommissionen förordar att frågor om tillsyn blir föremål för en samlad översyn. Frågan om verkningsfulla sanktioner bör då särskilt uppmärksammas.

I propositionen 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, som till vissa delar bygger på betänkandet SOU 1997:57, har regeringen lagt fram riktlinjer för det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. I propositionen bedömer regeringen att den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag bör ses över i syfte att få en mer ändamålsenlig statlig tillsyn. Den statliga tillsynen bör ges en tydligare innebörd. En sådan översyn bör behandla begreppet "tillsyn", hur tillsynsuppgifter skall regleras och hur riksdagens och regeringens behov av uppföljning av tillsynen bör utformas. Översynen bör göra det möjligt att lägga fast vissa riktlinjer för den statliga tillsynen. I det sammanhanget bör också möjligheterna till verkningsfulla sanktioner övervägas. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av den statliga tillsynsverksamheten.

I propositionen hänvisar regeringen till det uppdrag Socialtjänstutredningen har att lämna förslag till en effektivare tillsyn över socialtjänsten och en mer ändamålsenlig gränsdragning mellan Socialstyrelsens nationella och länsstyrelsernas regionala tillsynsansvar. Det är också en uppgift för Socialtjänstutredningen att analysera hur en bättre samordning av tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården skall kunna åstadkommas. Socialtjänstutredningen har vidare genom regeringsbeslut den 3 december 1998 getts i uppdrag att analysera effektiviteten i tillsynen av vård, stöd och service till psykiskt störda. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas åt samordningen mellan Socialstyrelsens och länsstyrelsernas verksamhet.

Avregleringsutredningen

Begreppet tillsyn och de avväganden som är av betydelse för att åstadkomma en effektivare tillsyn har också behandlats av Avregleringsutredningen¹⁰. Denna utredning hänvisar i sitt slutbetänkande Minska regleringen av kommuner och landsting (SOU 1998:105), till det nämnda uppdraget till Socialtjänstutredningen och till det uttalande som Socialutskottet gjort i betänkandet 1996/97:SoU13 om tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård.

⁹ Bl.a. Tillsyn – innebörd och tillämpning. RR 9.

¹⁰ SOU 1998:105, s. 150, ff.

Utredningen framhåller att tillsynen på kommunens område måste beakta om kommunerna har ett tillsynsansvar för viss verksamhet oavsett om detta är en del i en tillsynskedja, såsom t.ex. på miljöområdet, eller om den kommunala verksamheten är föremål för tillsyn i egenskap av dominerande producent, såsom är fallet inom t.ex. socialtjänsten. Det är också av betydelse hur verksamheten regleras och hur stort utrymme den ger för kommunal påverkan.

De resurser som tillsynsmyndigheten har till sitt förfogande liksom de resurser som gäller för verksamheten i sig i förhållande till de ambitioner som regleringen av verksamheten ger uttryck för har självfallet betydelse för tillsynens omfattning och utformning. Till detta kommer vikten av en bra dialog mellan kommunen och myndigheten för att utbyta kunskaper.

Samtidigt måste rättssäkerhetsaspekterna granskas. Avvägningen mellan dessa två arbetssätt bör ske med hänsyn till aktuell verksamhet. En tänkbar väg, menar utredningen, är att man inom myndigheten har en tydlig organisatorisk åtskillnad mellan de kontrollerande respektive de stödjande insatserna. Utredningen föreslår att regeringen ålägger berörda myndigheter att i sina årsredovisningar informera om inriktningen, omfattningen och resultaten av den tillsynsverksamhet som myndigheten bedriver.

Svenska Kommunförbundets programberedning för kommunal självstyrelse¹¹ instämmer i stort med Avregleringsutredningen i dessa avseenden. I sin rapport framhåller Kommunförbundet den statliga tillsynens inverkan på den kommunala självstyrelsen. Den övergripande frågan är hur statlig tillsyn kan förenas med kommunalt självstyre. De statliga myndigheterna har stora möjligheter att själva utforma och reglera sin tillsyn, menar förbundet. Detta har lett till stora skillnader mellan dem, vilket medför stora problem.

HSU 2000

Utredningen HSU 2000 (dir 1994:152) har bl.a. enligt sina direktiv att överväga formerna för den statliga styrningen inom hälso- och sjukvården. Utredningen föreslår i sitt slutbetänkande God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården (SOU 1999:66), bl.a. att Socialstyrelsens verksamhet ses över med syftet att belysa tillsynsverksamhetens organisation. I samband med översynen ska enligt kommitténs mening även prövas om länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsynsverksamheter ska bilda en ny myndighet som bedriver tillsyn inom vårdens hela område.

¹¹ Svenska Kommunförbundet 1994.

5.4 Tillsynen över socialtjänsten

Tillsynen över den enskilda och kommunala socialtjänsten utövas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Socialstyrelsen skall "följa" och "vidareutveckla" socialtjänsten (67 § SoL). Det är också en uppgift för Socialstyrelsen att utfärda allmänna råd till ledning för dem som ska tillämpa lagen. Socialstyrelsens uppgift i förhållande till kommunerna blir därmed mera en fråga om råd och stöd hur verksamheten kan utvecklas för att bli i överensstämmelse med riksdagens intentioner än om "tillsyn". Även Socialstyrelsens ansvar för uppföljning av socialtjänsten syftar till att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med lagens intentioner.

Länsstyrelserna skall enligt 68 § SoL följa socialnämndernas tillämpning av lagen och se till att denna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De ska i detta arbete biträda nämnderna med råd i deras verksamhet och i övrigt se till att de fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelserna ska också informera och ge stöd till allmänheten. De ska vidare främja samverkan mellan kommuner och andra samhällsorgan på socialtjänstens område, samt i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter.

Vid behandlingen av regeringens proposition Ändring i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124), beslutade riksdagen (bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264) att precisera länsstyrelsernas tillsynsansvar och utvidga deras uppgifter i samband med tillståndsgivning för vissa enskilt bedrivna verksamheter. Sedan den 1 januari 1998 krävs därmed länsstyrelsens tillstånd för att yrkesmässigt bedriva hem för vård eller boende, särskilda boendeformer (20 och 21 §§ SoL), hem för viss heldygnsvård, samt hem eller öppen verksamhet för vård under begränsad del av dygnet i enskild regi.

Med undantag av de hem som Statens institutionsstyrelse är huvudman för står alltså hem för vård eller boende oavsett driftform under länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelsernas tillsynsansvar omfattar också verksamhet som kommunen enligt entreprenadavtal överlämnat till enskild med stöd av 4 § tredje stycket SoL samt enskild verksamhet, från vilken kommunen upphandlar tjänster. Länsstyrelsen kan inspektera sådan verksamhet samt har rätt att inhämta upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Motsvarande möjlighet föreligger för socialnämnden i kommunen i fråga om sådan enskild verksamhet som nu sagts (69 c § SoL).

Enligt 70 § SoL kan länsstyrelsen om den upptäcker något missförhållande vid en sådan verksamhet som avses i 69 b § förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Möjlighet att kombinera föreläggandet med vite finns dock inte. Om missförhållandet

är allvarligt och om föreläggandet inte åtlöds får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (74 § SoL). Den som driver verksamhet utan tillstånd eller som i strid med förbud fortsätter att driva verksamheten kan dömas till böter (75 § SoL).

Tillsynen över andra kommunala verksamheter, bl.a. sådana kommunala särskilda boendeformer och bostäder med särskild service som sägs i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket SoL och kommunal hemtjänst, är således inte formellt förenad med åtgärder som inspektion, inhämtande av upplysningar och handlingar, förelägganden och förbud. Det har dock aldrig ifrågasatts att Socialstyrelsen och länsstyrelserna har möjlighet att göra tillsynsbesök i de verksamheter som står under deras tillsyn. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har också alltid kunnat få de upplysningar samt ta del av de handlingar som behövs för tillsynen trots att något formellt stadgande härom inte finns.

Till länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten hör att de svarar för tillsynen över verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, samt svarar för tillståndsgivning för enskild verksamhet enligt denna lag. Länsstyrelserna har därutöver olika uppgifter som rör tillsyn och uppföljning av verksamheter inom alkoholområdet.

Efter förslag i regeringens proposition om nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop 1997/98:113) har införts en bestämmelse i socialtjänstlagen (71 a § SoL – s.k. lex Sara) som ålägger var och en som är verksam inom omsorger om äldre eller funktionshindrade att vaka över att de enskilda får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller på annat sätt får kännedom om allvarliga missförhållanden i omsorgerna om någon enskild är skyldig att utan dröjsmål anmäla detta till socialnämnden eller till den som annars är ansvarig för verksamheten. Om missförhållandet inte kan åtgärdas omedelbart, skall den verksamhetsansvarige anmäla missförhållandena till tillsynsmyndigheten.

5.5 Tillsynen över hälso- och sjukvården

Socialstyrelsen har det direkta ansvaret för tillsynen över hälso- och sjukvården enligt vad som sägs i 6 kap. lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Socialstyrelsens tillsyn omfattar offentligt anställda och privat verksamma yrkesutövare samt offentliga och privata verksamheter inom hälso- och sjukvården med undantag av försvarets hälso- och sjukvårdsverksamhet. Socialstyrelsens direkta tillsyn utövas av sex regionala enheter.

Socialstyrelsen kan i sin tillsyn över hälso- och sjukvården och dess utövare vidta olika åtgärder för att kunna utöva kontroll och få rättelse till stånd. Den som bedriver hälso- och sjukvård skall på styrelsens begäran inkomma med handlingar, prover och annat material som rör verksamheten samt lämna de upplysningar om den som styrelsen behöver för sin tillsyn. En sådan begäran kan kompletteras med ett föreläggande med eller utan vite.

Socialstyrelsen har vidare rätt att inspektera verksamhet som står under styrelsens tillsyn. Inspektionen får dock inte omfatta bostäder. I samband med inspektion har styrelsen rätt att tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten (6 kap. 9 § LYHS). Socialstyrelsen kan om så erfordras för inspektionens genomförande begära hjälp av polismyndighet (10 §).

De åtgärder Socialstyrelsen kan vidta vid uppdagade missförhållanden kan rikta sig mot såväl yrkesutövare som vårdgivare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet. Om styrelsen finner att en yrkesutövare handlat fel eller varit försumlig skall styrelsen vidta de åtgärder som behövs för att vinna rättelse. Styrelsen kan t.ex. i beslut uttala kritik mot yrkesutövaren och förutsätta att denne själv rättar sig.

Styrelsen har även möjlighet (i vissa fall skyldighet) att anmäla yrkesutövaren till åtal. Vanligare är att styrelsen gör anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om felet eller försummelsen inte är ringa eller ursäktlig(t). I sådana fall kan HSAN meddela disciplinpåföljd (varning eller erinran). I vissa allvarliga fall finns möjlighet att meddela yrkesutövaren prövotid. Ärende om disciplinpåföljd kan tas upp även på begäran av patient eller i vissa fall nära anhörig. Ärende om prövotid kan bara tas upp på begäran av Socialstyrelsen (samt JO och JK).

Socialstyrelsen (samt JO och JK) har också vad gäller legitimerade yrkesutövare möjlighet att begära återkallelse av legitimationen. Även återkallelse av annan behörighet samt begäran om begränsning av förskrivningsrätt kan tas upp på begäran av Socialstyrelsen (JO eller JK). Däremot kan sådana frågor inte prövas i HSAN på begäran av patienten eller nära anhörig.

I fråga om verksamheter som bedriver hälso- och sjukvård har Socialstyrelsen samma befogenhet att göra inspektioner, begära in handlingar m.m. samt få hjälp av polis som i fråga om yrkesutövare. När det gäller åtgärder vid uppdagade missförhållanden är sanktionsmöjligheterna dock annorlunda utformade. Om Socialstyrelsen finner att en vårdgivare inte uppfyller kraven på god vård och om missförhållandet är av betydelse för patientsäkerheten får styrelsen förelägga vårdgivaren att rätta till missförhållandet.

Ett konstaterande av att ett missförhållande föreligger behöver dock inte med en gång betyda att Socialstyrelsen ger vårdgivaren ett föreläggande. Styrelsen kan om den bedömer att det är tillräckligt för att rätta till missförhållandet skriva till vårdgivaren och ange vad som krävs härför och att styrelsen vid något senare tillfälle kommer att kontrollera att man gjort rättelse. Om det är antagligt att en sådan skrivelse inte skulle leda till något resultat beslutar styrelsen att meddela ett formellt föreläggande (6 kap. 13 § LYHS). Detta beslut kan kombineras med vite. Beslut om föreläggande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (i första instans numera länsrätten).

Ett föreläggande skall alltid innehålla uppgift om de åtgärder vårdgivaren behöver vidta för att rätta till missförhållandet (14 §). Om föreläggandet inte följs och om missförhållandet är allvarligt får styrelsen helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet (15 §). Om det är fara för patienters liv, hälsa eller personlig säkerhet får styrelsen omedelbart förbjuda verksamheten (16 §). Möjlighet finns också att interimistiskt förbjuda fortsatt verksamhet (17 §). Beslut som nu sagts kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Besluten som riktar sig till vårdgivaren kan – som nämnts – avse såväl offentlig som enskild vårdgivare.

5.6 Uttalanden om tillsynen över socialtjänsten

Regering och riksdag har i några olika sammanhang de senaste åren gjort uttalanden angående behovet av en effektivare tillsyn över socialtjänsten.

Den senaste ändringen i socialtjänstlagen

Socialtjänstkommittén behandlade i sitt huvudbetänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139), frågan om statens tillsyn över socialtjänsten. I fråga om privata verksamheter inom socialtjänstområdet föreslog kommittén att tyngdpunkten i statens kontroll skulle ligga på en fortlöpande och

effektiv tillsyn. Det ansågs nödvändigt för att enskilda skulle kunna garanteras rättssäkerhet och god kvalitet i den vård som ges av privata vårdgivare. Kommittén föreslog att länsstyrelsernas tillsyn skulle omfatta såväl den tillståndspliktiga privata verksamheten som entreprenadverksamheten. Länsstyrelserna föreslogs få rätt att inspektera verksamheterna samt ta del av de handlingar och inhämta de upplysningar som krävs för att fullgöra tillsynen.

I de fall rättelse inte kunde åstadkommas på annat sätt skulle länsstyrelserna kunna meddela föreläggande att rätta till missförhållandena. Förelägganden skulle kunna kombineras med vite. Ytterst skulle länsstyrelserna kunna förbjuda olämplig verksamhet.

I fråga om statens tillsyn över kommunernas verksamheter konstaterade kommittén att socialtjänstlagens karaktär av ramlag inneburit att entydiga och operationella mål för olika verksamheter saknas. Detta, ansåg kommittén, hade "inte sällan medfört oklarheter i relationen mellan staten och kommunerna". Kommittén konstaterade att frågan ofta diskuterats "med vilken rätt tillsynsmyndigheterna kan rikta kritik mot en kommun".

Kommittén föreslog dock inga egentliga förändringar i fråga om statens tillsyn över kommunernas socialtjänst. Socialstyrelsen skulle som tidigare "följa upp och utvärdera" socialtjänstens verksamhet. I den uppgiften skulle även ingå att ta fram statistik om socialtjänsten. Kommittén konstaterade beträffande Socialstyrelsen att dess normativa roll tonats ner. Den ändrade inriktningen hade enligt kommittén inneburit att styrelsens uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse alltmer fått "prägel av kritiskt granskande utifrån flera olika perspektiv". Enligt kommitténs mening borde den inriktningen bestå.

Kommittén konstaterade att länsstyrelserna i sitt arbete skall lägga tyngdpunkten vid tillsyn över den kommunala socialtjänsten. Med tillsyn avsåg kommittén statens kontroll av rättssäkerhet och laglighet i individärenden och i verksamheter samt kontroll av kvaliteten i verksamheten. Kommittén underströk vikten av en ökad satsning på verksamhetstillsyn. Därigenom kunde laglighet och kvalitet i verksamheterna förbättras och enskildas klagomål reduceras. Tillsynen borde enligt kommittén i första hand genomföras i dialog med företrädare för kommunerna, både politiker och ansvariga tjänstemän. En sådan tillsynsmetodik borde utvecklas som inger förtroende och samtidigt respekt.

Länsstyrelsernas och Socialstyrelsens mandat vid tillsynen borde enligt kommittén förtydligas genom en i lag fastlagd rätt att inspektera verksamheter samt att få de upplysningar och ta del av de handlingar som krävs för tillsynen.

I den proposition som följde på Socialtjänstkommitténs betänkande (prop. 1996/97:124) föreslogs inga förändringar i fråga om Socialstyrelsens tillsyn. De förändringar som föreslogs berörde framför allt länsstyrelsernas tillsyn över den privata verksamheten. I propositionen anförde regeringen att statens kontroll över enskild verksamhet i första hand skall ske genom fortlöpande och effektiv tillsyn. En förstärkt tillsyn ansågs nödvändig för att utsatta grupper skulle kunna garanteras rättssäkerhet och vård av god kvalitet i enskild verksamhet.

Liksom tidigare skulle länsstyrelserna ha tillsyn över hela den kommunala verksamheten enligt socialtjänstlagen och därmed även över den verksamhet som bedrivs vid kommunala hem för vård eller boende. Några ytterligare befogenheter för länsstyrelserna i fråga om tillsyn över kommunala verksamheter än de som tidigare gällt för kommunala hem för vård eller boende föreslogs inte i propositionen.

Den statliga tillsynen över enskild verksamhet skulle omfatta tillståndspliktig verksamhet, sådan verksamhet som kommunen avtalat med annan att utföra samt verksamhet från vilken kommunen upphandlat tjänster för att fullgöra skyldighet enligt socialtjänstlagen. Den möjlighet länsstyrelsen tidigare haft att meddela förelägganden till ledningen för enskilda och kommunala hem för vård eller boende att avhjälpa missförhållanden kom att utvidgas till alla privata verksamheter över vilka länsstyrelsen hade tillsyn. Länsstyrelsen kunde, liksom tidigare i fråga om hem för vård eller boende, förbjuda fortsatt verksamhet om missförhållandet var allvarligt och föreläggandet inte åtlýddes.

Socialutskottets uttalanden

Socialutskottet behandlade propositionen 1996/97:124 i betänkandet 1996/97:SoU18. Utskottet delade regeringens uppfattning att tillsynen av enskild verksamhet borde stärkas. Utskottet instämde vidare i förslaget vad gällde fördelningen av tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och socialnämnden. Liksom tidigare borde enligt utskottet länsstyrelsen ha det övergripande tillsynsansvaret och socialnämnderna utöva den löpande tillsynen.

I betänkandet 1996/97:SoU18 gjordes en hänvisning till utskottets betänkande 1996/97:SoU13, i vilket utskottet behandlat ett antal motioner med krav på inrättandet av en äldreombudsman. Utskottet hade där enhälligt ansett att tillsynen över äldreomsorgen borde förbättras. Tillsynen måste skärpas samt inriktas på frågor om laglighet och rättssäkerhet och på att säkra kvaliteten och kompetensen i vården och omsorgen för att säkra de äldres rätt till självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet. Utskottet hade vidare ansett det angeläget att

skapa en tydligare organisation för att undanröja tveksamheter om vart den enskilde skall vända sig med sina synpunkter och klagomål. Regeringen borde överväga om tillsynen kunde läggas på en och samma myndighet för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården för att därigenom skapa en slagkraftigare organisation.

I betänkandet SoU18 konstaterade utskottet att den socialtjänstutredning som regeringen aviserat i propositionen 1996/97:124 skulle få till uppgift att granska hur en mer slagkraftig regional tillsyn med samma statliga huvudman för både socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan utvecklas.

6 Principer för socialtjänstlagstiftningen

6.1 Krav på och förutsättningar för socialtjänstlagstiftningen

Socialtjänstlagen är en välfärdslag. De övergripande målen för socialtjänsten har definierats i lagens portalparagraf. Även om bestämmelsens juridiska status i den rättsliga processen kan diskuteras har den haft stor betydelse för inriktningen av det sociala arbetet. Den tydliggör och anger riksdagens ambitioner med lagverket.

Men lagstiftningen inom skilda områden såväl påverkar som påverkas av samhällsutvecklingen. Förändringar har också skett i socialtjänstlagen men de grundläggande värderingar som portalparagrafen ger uttryck för har inte ifrågasatts. Regeringen har i direktiven till utredningen särskilt klargjort att de grundläggande värderingarna fortfarande ska ligga fast.

Såväl socialutredningen som socialtjänstkommittén menade att portalparagrafens värderingar bäst uppnås genom att man i det sociala arbetet utgår från en helhetssyn på människan. Principerna för denna har behandlats i avsnitt 2.1.1. Men helhetssynen i dess ursprungliga betydelse har förändrats sedan lagens tillkomst (se avsnitt 8.1), vilket i sin tur kommit att präglade utredningens överväganden och förslag.

Socialtjänstlagen avspeglar den lagstiftningsteknik som vann insteg under 1970-talet. Ramlagstekniken ansågs vara det effektivaste sättet för regleringar som syftar till att uppnå välfärds målen. Den kom därför att användas både när socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen utformades. Ramlagstekniken har också gjort det möjligt att anpassa dessa lagar till nya behov och på så sätt bidragit till att de "överlevt" trots de förändringar som skett i samhället under de senaste tjugo åren. Men förändringar har gjorts och för socialtjänstlagens del har det inneburit att flera detaljerade regler införts. Dess karaktär av ramlag har dock inte ifrågasatts.

För att kunna behandla frågan hur socialtjänstlagen ska struktureras och konstrueras måste de grundläggande principerna för lagstiftningens

roll lyftas fram. Ramlagstiftning, samt rättighets- och skyldighetslagstiftning är de lagstiftningsstrategier som används för att reglera det sociala arbetet. Ramlagstiftningen innehåller regler av flera olika slag. De varierar inom ett brett spektrum från mycket detaljerade regler till så generella regler att de mest liknar programförklaringar. Typiska är de bestämmelser, som anger mål eller operativa riktlinjer och som är avsedda att ge vägledning. Socialtjänstlagen har också kritiserats från flera håll för att ett spänningsförhållande mellan statens, kommunens och den enskilde individens intressen finns inbyggt i den. För att förstå kritiken är det av betydelse att närmare studera statens motiv för lagstiftningsstrategin och dess konsekvenser för kommuner och enskilda.

6.2 Ramlag eller detaljerad lagstiftning

6.2.1 Staten

Staten har ansvaret för offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket. Detta innebär att staten har ansvaret för utrikespolitik och försvar men också det övergripande ansvaret för att medborgarnas grundläggande rättigheter inte kränks av vare sig centrala, regionala eller lokala organ. Vidare har staten ansvaret för fördelningspolitiken, dvs. att en viss samhällelig standard garanteras alla medborgare oavsett var i landet man bor och för samhällsekonomin. Inom sina ansvarsområden använder staten de styrmedel som finns för att styra landet och att genomföra en fastställd politisk vilja.

I ett alltmer komplext samhälle med växande krav på samhällelig service av olika slag har statens behov av att styra utvecklingen lett fram till en ändrad förvaltningspolitik. Önskemål om såväl ett effektivare sätt att uppfylla den politiska viljan som att utnyttja de offentliga resurserna på ett bättre sätt har inneburit att förvaltningen decentraliserats och att detaljstyrningen av den statliga förvaltningen radikalt minskats till förmån för s.k. målstyrning, dvs. att styra genom att formulera mål och följa upp resultaten.

Det är på det lokala planet, nära medborgarna och de folkvalda politikerna, som förutsättningarna är bäst för att utföra uppgifter som har individanknytning. Detta är den bakomliggande tanken och motiven för denna utveckling. Synsättet anses också stärka demokratin och det politiska styrelseskicket i samhället. Det ökar också medborgarnas förutsättningar att påverka och utöva inflytande över verksamheterna. Som följd härav har kommunerna fått en allt viktigare roll. Uppdelningen mellan statens och kommunernas ansvarsområden anges heller inte tydligt i Regeringsformen. Detta är enligt förarbetena avsiktligt för att

kunna anpassa ansvarsfördelningen mellan dem allteftersom förhållandena i samhället förändras. Genom att vissa förvaltningsuppgifter har decentraliserats men inte andra har otydligheten förstärkts. Men i regeringsformens förarbeten anges också att till statens och kommunernas övergripande uppgifter på skilda områden hör att samverka för att uppnå gemensamma samhälleliga mål.

Ramlagsteknik m.m.

Ramlagstekniken och det kommunala utjämningsystemet har varit de verktyg som riksdag och regering främst använt för att styra samhällsutvecklingen på det kommunala området. Dessutom tillkommer någon form av statligt kontrollsystem ofta utformat som en skyldighet för någon statlig myndighet att ha tillsyn över verksamheterna. Även riksdagens möjlighet att genom lagstiftning föreskriva rätt till domstolsprövning kan anses vara statlig kontroll eller ett statligt styrmedel eftersom prövningen ska tillgodose den enskildes intressen ur de aspekter som staten anser väsentliga och som huvudmannen för verksamheten är skyldig att tillämpa.

Besvärsinstitutet och den statliga tillsynen liksom formaliserade handläggningsregler kan också anses kompensera de brister som ramlagstekniken innebär med allmänt formulerade mål och riktlinjer i förhållande till en detaljerad/preciserad lagstiftning för olika verksamheter.

Ramlagstekniken har kunnat användas under lång tid utan att behöva ändras i någon större utsträckning. I stället har de verksamheter som kommuner eller statliga förvaltningsmyndigheter bedriver anpassats. Vissa menar också att tekniken är fördelaktig eftersom den kan innebära att socialtjänstens arbetsmetoder utvecklas på ett positivt sätt.

Begreppet staten

Begreppet staten kommer i fortsättningen att användas när det är fråga om dels den makt som utövas av riksdagen genom möjligheten att lagstifta, dels den verkställande makt som regeringen har för att realisera sin politiska vilja.

6.2.2 Kommunen

Förvaltningspolitiken de senaste årtiondena har fått till följd att kommunernas makt successivt ökat genom att de tagit över ansvaret från staten på flera områden. Samtidigt har de lokala självstyrelseorganen fått ökad frihet att själva bestämma över sin organisation. Statens intresse av att styra vissa verksamheter utifrån nationella hänsynstaganden och kommunens intresse av att självständigt styra de uppgifter som lagts på dem leder till intressemotsättningar dem emellan. Principen om den kommunala självstyrelsen ställs mot statens ansvar och uppgifter.

Den kommunala självstyrelsen

Betydelsen av den kommunala självstyrelsen betonas ofta men dess rättsliga skydd har ifrågasatts. Den kommunala självstyrelsen inklusive den kommunala beskattningsrätten är grundlagsfäst i regeringsformen och gäller för såväl de specialreglerade som de frivilliga verksamheterna. Att kommuner och landsting sköter sina uppgifter på den kommunala självstyrelsens grund anges också inledningsvis i kommunallagen (1991:900). Men det rättsliga skyddet är vagt eftersom det konstitutionellt inte finns några hinder för att genom lag ändra förutsättningarna för kommunernas verksamhet eller grunderna för den kommunala beskattningsrätten.

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd har beskrivit den kommunala självstyrelsen på följande sätt:

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget själv ska *styra*, d.v.s. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den ska därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.¹

I detta sammanhang bör också den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, som tidigare redovisats (avsnitt 3.1.2), nämnas.

¹ SOU 1996:129.

Ramlagen i kommunen

Ramlagstekniken har varit och är användbar när staten vill reglera vissa verksamheter i kommunen utan att för den skull inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Kommunerna kan då genom politiska beslut anpassa verksamheterna efter lokala behov och förutsättningar. Detta är ju också statens syfte med en mer decentraliserad förvaltningspolitik. Men när staten anser att det finns skäl att detaljstyra kommunal verksamhet hävdar ofta företrädare för kommunerna att staten själv bör ansvara, driva och finansiera verksamheten. Om staten ändå anser att kommunen ska ha hand om en detaljstyrd verksamhet menar kommunerna i allmänhet, att det kan göras på entreprenad mot full kostnadstäckning.

Den utfyllnad av normerna, som krävs av kommunerna till följd av ramlagstiftningstekniken, innebär att de kommunala politiska besluten är styrande för verksamheterna. Kommuners verksamhet kan kontrolleras genom revision och laglighetsprövning. Rätt till domstolsprövning i form av förvaltningsbesvär enligt de bestämmelser som riksdagen utfärdat kan därför uppfattas som en överprövning av kommunala, politiska beslut. Den kommunala beskattningsrätten, som innebär att kommuner får debitera skatter i den mån det behövs för att fullgöra sina uppgifter, är av betydelse i detta sammanhang.

Om domstolarna prövar överklaganden som förvaltningsbesvär och vid bedömningen inte tillräckligt beaktar de kommunala förutsättningarna anser kommunföreträdare att detta strider mot den kommunala självstyrelsens princip. Möjligheten att överklaga kommunala beslut som förvaltningsbesvär har därför särskilt ifrågasatts när det gäller enskildas rättigheter enligt socialtjänstlagen.

6.2.3 Individen

Socialtjänstens övergripande uppgift är att främja människors ekonomiska och social trygghet. Verksamheterna ska inriktas på att frigöra och utveckla enskilda och grupperns egna resurser. Självbestämmande, inflytande och helhetssyn har varit styrande begrepp i det sociala arbetet. Även rätten till domstolsprövning har varit betydelsefullt för den enskildes möjlighet att få del av de insatser som regleras i lagen.

Rättssäkerhet

Den enskildes rättssäkerhet är alltid av central betydelse när det gäller lagstiftningsfrågor. Särskilt inom straffrätten och förvaltningsrätten har begreppet diskuterats. Det är svårt att finna en definition men de försök

som gjorts utgår från de principer som gäller i de samhällen där rättssäkerhet anses råda. Dessa är legalitetsprincipen objektivitetsprincipen, rätten till domstolsprövning, avgörande inom rimlig tid och offentlighetsprincipen. Legalitetsprincipen innebär att det offentliga organens beslutanderätt ytterst måste ha stöd i grundlag eller annan lag och att ingen kan straffas för en gärning som inte enligt lag är definierad som brottslig. Principen innebär även ett krav på specifikt lagstöd för att myndigheter ska kunna fatta betungande beslut. I regeringsformen har objektivitetsprincipen kommit till uttryck som en princip enligt vilken offentliga organ i sin verksamhet inte får låta sig styras av andra intressen än dem de är ålagda att tillgodose och inte heller grunda beslut på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författning får beaktas.

Utifrån dessa principer kan två rättssäkerhetsbegrepp ställas upp. Dels det formella rättssäkerhetsbegreppet som betonar krav på förutsägbarhet och likhet i lagstiftning och rättstillämpning, dels det materiella begreppet som belyser vikten av innehållet i beslutet och att det ska vara etiskt tillfredsställande.

Ramlagen och individen

Ramlagens struktur liksom rättighetsbestämmelser med ett generellt innehåll kan analyseras utifrån ovan nämnda rättssäkerhetsbegrepp.

Samma principiella synpunkter har i detta sammanhang bäring på såväl rättighetsbestämmelser som ramlagstiftning.

Ramlagstiftningens struktur kan, utifrån kravet på formell rättssäkerhet, angripas eftersom generellt utformade bestämmelser minskar förutsebarheten. Även likheten inför lagen kan ifrågasättas när den nödvändiga utfyllnaden kan innebära att samma bestämmelse tillämpas olika i skilda kommuner beroende på deras interna normutfyllnad. Bortsett från det konstitutionella ifrågasättandet av normutfyllnad för tillämpning av ramlagar kan den mängd olika bestämmelser som det nödvändiggör innebära en försämrad rättssäkerhet eftersom förutsebarheten för den enskilda kan minska. Men det finns också de som menar att normutfyllnad i sig inte behöver innebära att rättssäkerheten minskar, då den prövning och normutfyllnad som sker nära medborgarna bättre kan förutse och anpassas till den enskildes behov.

Det finns alltså olika meningar om ramlagstekniken är rättssäker eller inte. Försök har gjorts att förklara konsekvenserna för den enskilde utifrån det materiella rättssäkerhetskravet. Det innebär att lagen tillämpas i syfte att finna materiellt riktiga lösningar på en rättslig fråga. Är lagregleringen allmänt hållen låter det sig göras eftersom det finns

stort utrymme för olika lösningar och därmed för att anpassa dessa till förutsättningarna i varje enskilt fall. Men för den enskilde är kravet på förutsebarhet svårt att tillgodose. Den rättspraxis som utbildas tenderar att starkt kopplas till förutsättningarna i det enskilda fallet istället för till generellt vägledande uttalanden. En lösning i det enskilda fallet mot bakgrund av generella principer kan knappast "flyttas över" och tillämpas i en annan situation när ett fall inte är det andra likt.

Den formella rättssäkerheten utgår från ett mer traditionellt juridiskt sätt att lösa problem där relevanta faktiska omständigheter prövas utifrån en regel som anger förutsättningarna för en rättsligt riktig slutsats. Normerna är i dessa fall mer detaljerade och därmed blir tolkningsutrymmet mindre jämfört med de allmänt utformade målbestämmelserna.

Det är inte bara lagens utformning som har betydelse för den enskildes rättstrygghet. Rätten till domstolsprövning är ett av de viktigaste medlen för att upprätthålla rättssäkerheten. Även bestämmelser om allmänna handlingar och sekretessbestämmelser liksom statliga myndigheters kontroller och tillsyn ska tillvarata den enskildes intressen gentemot offentliga myndigheter.

Förvaltningsbesvär tillgodoser såväl den enskildes intressen som rättssäkerheten eftersom både beslutets laglighet och lämplighet prövas. Laglighetsprövningen däremot innebär en begränsning när det gäller att ta hänsyn till den enskildes intressen eftersom bara beslutets laglighet prövas. Ändamålet med laglighetsprövningen är också ett annat, nämligen att skapa garantier för att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättssäkert sätt. När det gäller de närmare förutsättningarna för de olika överklagandeformerna hänvisas till avsnitt 10.2.1.

6.3 Rättighets- och skyldighetslagstiftning

Det finns inte någon definition av vad en rättighetslag eller en skyldighetslag är. Ingen lagprodukt är heller enbart en rättighets- eller skyldighetslag. Vad det handlar om är regler i en lagstiftningsprodukt som reglerar en skyldighet eller en rättighet för något subjekt. Den skyldighet som regleras är ofta en huvudmans ansvar. I socialtjänstlagen finns t.ex. regler om skyldigheter för kommunerna att bedriva vissa verksamheter för att tillgodose medborgarnas behov. Med denna utgångspunkt kan kommunen bestämma hur verksamheterna ska bedrivas. Kommunens frihet i detta avseende begränsas bara i den mån det i lagen finns bestämmelser som inskränker den. De kommunala beslut som grundas på en allmän skyldighet att bedriva viss verksamhet överklagas enligt kommunallagen.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är en mer renodlad skyldighetslag. Landstingens och kommunernas ansvar för sjukvården anges. Men lagen innehåller inte någon legal rätt till sjukvård, däremot bestämmelser om de krav som kan ställas på sjukvårdsverksamheterna. Eftersom den enskilde inte kan utkräva rätt till sjukvård finns det heller inte någon möjlighet till domstolsprövning. Men i efterhand kan en patient göra gällande att den vård som han eller hon fått inte varit i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet eller att vård borde ha givits trots att så inte skett. Efter anmälan mot berörd hälso och sjukvårdspersonal prövas detta av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, vars beslut kan överklagas till domstol. Dessutom har Socialstyrelsen tillsyn över verksamheten inom hälso- och sjukvården och kan vidta åtgärder för att komma till rätta med verksamheten som inte uppfyller kraven på god vård och därigenom stärka patientsäkerheten.

Skyldighetslagar kan vara mer preciserade och tydligare än hälso- och sjukvårdslagen och därmed uppfattar den enskilde budskapet i lagen om vad som t.ex. kan krävas ifrån det offentliga. Ett sådant exempel är skollagen (1985:1100). Kommunens skyldighet att t.ex. bedriva barnomsorg är preciserad vilket i vissa fall uppfattats av enskilda som en rättighet utan att vara det.

Socialförsäkringsförmåner, vilka bl.a. regleras i lagen om allmän försäkring (1962:381), är utan att kallas rättigheter konstruerade som sådana. Den som är missnöjd kan överklaga ett beslut till domstol som förvaltningsbesvär.

6.3.1 Rättighetsklassificeringar

Rättigheter kan klassificeras på flera sätt. Mänskliga rättigheter gäller för alla människor i hela världen. Dessa har kommit till uttryck i folkrättsligt bindande dokument såsom FN:s internationella konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken numera är införlivad med svensk lag, reglerar enskildas skydd gentemot staten. Medborgerliga rättigheter gäller för medborgarna i en viss stat och kan åberopas av medborgarna mot staten.

De traditionella medborgerliga rättigheterna är för svensk del reglerade i regeringsformens andra kapitel som gäller grundläggande fri- och rättigheter. De tillåter individen att handla på ett visst sätt. Regeringsformen innehåller också en målsättningsregel för staten vad gäller ekonomiska och sociala rättigheter. Enligt 1 kap 2 § regeringsformen ska

den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande för all offentlig verksamhet. Det ska särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg, trygghet och för en god levnadsmiljö. Innebörden av dessa rättighetsbegrepp kan sägas vara att skydda den enskilde individens frihet genom en rättighet som motsvaras av en förpliktelse eller en handlingsskyldighet för någon annan. I detta sammanhang gäller det statens skyldighet gentemot medborgarna.

Hur långt statens handlingsskyldighet egentligen sträcker sig är omstritt. Till skillnad från de traditionella medborgerliga rättigheterna, som tillåter individen att handla på ett visst sätt, ger de ekonomiska och sociala rättigheterna medborgarna rätt att få något av staten. För att kunna förverkliga de sociala och ekonomiska rättigheterna är staten beroende av ekonomiska resurser. När det gäller de medborgerliga rättigheterna är statens ekonomiska resurser inte avgörande för att uppfylla dem utan mer statens goda vilja.

6.3.2 Rättighetens legala status

För den enskilde individen är det avgörande att de rättigheter som anses existera kan förverkligas. För detta använder staten bl.a. sin normgivningsmakt. Rättigheten, oavsett om den är mänsklig, medborgerlig, social eller ekonomisk etc., får rättslig status genom att regleras i lag. Ur individens synpunkt är det viktigt hur normerna utformas eftersom det är avgörande för om de kan förverkligas. Men staten kan även göra andra avväganden som avspeglar sig i utformningen av normerna.

Genom rättighetskonstruktionen kan staten på ett ideologiskt och kanske även ett psykologiskt plan vilja styra utvecklingen mot mer eller mindre definierade mål. Det hävdas att rättighetskonstruktionen i detta avseende har en dubbelkaraktär. Den är avsedd att vara dels ett skydd för den enskilde mot staten, dels en möjlighet för staten att förverkliga vissa samhällseliga mål. Avgörande är därför hur rättighetsreglerna ska uppfattas i ett modernt samhälle och vilken betydelse som tillmäts de olika rollerna.

Att staten använder lagbestämmelser för att styra mot vissa allmänt formulerade mål har ibland kritiserats. Mål anses vara lättare att begränsa än lagbestämda rättigheter. Men mål som politiker fastställer kan också avse just enskildas förhållanden eller skydd. I sådana fall blir rättighetskonstruktion ett verkningsfullt sätt att driva igenom den politiska viljan. Opreciserade politiska mål som kläds i generella rättsliga bestämmelser, särskilt av rättighetskaraktär, medför ändå en stor risk för överdrivna förväntningar hos medborgarna.

6.3.3 Rättighet i socialrätten

Någon form av rättslig reglering för den enskildes rätt till stöd för överlevnad har funnits sedan 1700-talet. Denna rätt har ytterst sin ideologiska grund i uppfattningen att staten har plikt att vårda medborgarna och att medborgarnas medlemskap i samhället innebär att de har vissa rättigheter som samtidigt kräver motprestationer. Denna uppfattning om relationen mellan staten och individen utvecklades under upplysningstiden.

Det ideologiska synsättet men även ekonomiska orsaker har föranlett ändringar i den lagstiftning som sedan dess avsett att skydda den enskildes försörjning. Bl.a. har omfattningen av rätten till stöd för försörjning samt rätten till domstolsprövning av beslut om socialbidrag i vissa tider begränsats med hänsyn till samhällets bristande resurser.

Ett rättighetsbegrepp finns alltså i socialrätten sedan lång tid tillbaka. Som lagstiftningsstrategi har det använts för att förverkliga och bygga upp välfärdsstaten. Begreppet har i dessa sammanhang dels betecknat behovet av samhällelig resursfördelning, dels varit ett verktyg för att lösa konflikter när enskildas intressen kolliderar med offentliga myndigheters.

För att en lagbestämd/legal social rättighet i juridiskt hänseende ska anses föreligga måste den uppfylla vissa krav. Även om utformningen av rättighetsbestämmelser inte alltid uppfyller dessa krav tycks det råda enighet i doktrinen om dem. Rättigheten ska alltså vara noggrant preciserad både vad gäller innehåll och förutsättningar och den ska vara utkrävbar. För att vara utkrävbar fordras möjlighet till överprövning för att den enskilde genom ett domstolsutslag ska kunna hävda sin rätt mot den ansvarige huvudmannen. Ibland krävs också statlig tillsyn och kontroll av de myndigheter som har hand om förvaltningen.

För att närmare analysera rättighetsbegreppets juridiska innebörd kan följande komponenter användas:

- Är förmånen formulerad som en individuell rättighet, eller är det fråga om en generell reglering?
- Är förutsättningarna (kriterierna) för att erhålla förmånen angivna i lag?
- Är förmånens innehåll angiven i lag?
- Är förmånen beroende av budgetanslag?
- Föreligger överklagningsrätt?

Utöver dessa kan ytterligare två komponenter läggas till:

- Finns i lagen angivet former för statlig tillsyn och kontroll?

- Finns i lagen angivna sanktionsmöjligheter gentemot myndigheter för utkrävande av individuella rättigheter?

Om rättighetslagstiftningen i socialtjänstlagen prövas med utgångspunkt från dessa komponenter framstår rättighetsbegreppet i den ursprungliga lagen som vagt. Både förutsättningarna för att få del av förmånen och förmånens innehåll är oprecist angivna i lagen. Efter den 1 januari 1998 har dock förutsättningarna för rätten till försörjningsstöd preciserats. Jämförelse kan göras med lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), där lagen i nämnda hänseenden är tydligare.

Bristen på sanktioner mot myndigheter som vägrar verkställa domstolsutslag minskar också styrkan i rättighetskonstruktionen. Det har också ifrågasatts om det inte just därför vore mer relevant att tala om lagstiftning av rättighetskaraktär istället för om lagreglerade individuella rättigheter. Men för att kunna bedöma hur stark en rättighet i realiteten är krävs också en analys av myndigheternas och domstolarnas praxis vid tillämpningen.

6.3.4 Motivet för rättighetsbestämmelser i socialtjänstlagen

Någon närmare analys av vilka effekter som kunde förväntas av bestämmelsen om rätt till bistånd som föreslogs i socialtjänstlagen gjorde inte socialutredningen. Efter kritik från vissa remissinstanser av den oprecisa utformningen konstaterade den dåvarande departementschefen (prop. 1979/80:1, s. 183) att det vore önskvärt med en fastare reglering av rätten. Men det var aldrig aktuellt att knyta rätten till bistånd till vissa särskilt angivna situationer såsom sjukdom, ålder eller bristande arbetsförmåga. Det skulle inte ha varit förenligt med den helhetssyn som föreslogs karaktärisera det sociala arbetet. Det skulle också ha varit svårt att utforma en sådan lagstiftning, t.ex. att förutse alla de situationer när bistånd borde beviljas.

Socialtjänstkommittén redogjorde i ett delbetänkande (SOU 1993:30) för den kritik som den ursprungliga biståndsparagrafen hade föranlett. I slutbetänkandet (SOU 1994:139) behandlades frågan om omfattningen av lagbestämda rättigheter främst i samband med vilken lagstiftningsmodell som ansågs bäst lämpad.

Kommittén betonade framförallt rättighetslagstiftningens innebörd som ett krav på domstolsprövning i form av förvaltningsbesvär. Ett som kommittén ansåg erforderligt förtydligande gjordes i lagförslaget när biståndsrätten utformades. Förutsättningarna för ekonomiskt bistånd

preciserades. När det gäller övrigt bistånd klargjordes i lagtexten vilka insatser som kunde komma ifråga under benämningen annat bistånd.

De problem som möjligheten till förvaltningsbesvär i vissa fall och laglighetsprövning i andra fall medför när en person vänder sig till socialtjänsten med en begäran om någon form av insats behandlades ingående av socialtjänstkommittén i delbetänkandet SOU 1993:30.

Olika lösningar diskuterades för att undgå de problem som kan föreligga att bedöma om en ansökan om insats gäller en insats grundad på kommunens allmänna skyldigheter – laglighetsprövning – eller om det är fråga om en rätt till bistånd – förvaltningsbesvär. Att utesluta den ena eller den andra ansågs inte möjligt utan betydande inskränkningar i den kommunala självstyrelsen eller en allvarlig försämring av den enskildes rättigheter.

Kommittén föreslog istället en handlägningsregel som innebar att en framställning från en enskild om en social tjänst skulle handläggas som en ansökan om bistånd om den enskilde inte motsatte sig det eller framställningen bifölls på annan grund. Detta skulle dock inte gälla ansökningar om inplacering i barnomsorgskö eller andra kommunala turordningssystem som betraktades som massärenden.

Kommittén var inte enig om detta förslag och det kom heller inte att genomföras. Istället infördes från årsskiftet 1997/1998 betydande begränsningar i vad som tidigare utgjorde den enskildes individuella rättigheter med möjlighet till förvaltningsbesvär. Bortsett från vissa lagbestämda rättigheter med möjlighet till förvaltningsbesvär har kommunen fått en allt större frihet att bestämma verksamheternas utformningen. För den enskilde gäller att många kommunala beslut endast kan överklagas enligt kommunallagen.

6.3.5 Rättssäkerhet

Försöken att precisera rättighetsbegreppet syftar till en större tydlighet. När det gäller rättssäkerhet är förutsebarheten mycket viktig. När en bestämmelse som biståndsparagrafen är vagt utformad minskar tydligheten och även förutsebarheten. En oprecis rättighetsbestämmelse i en lagstiftning som anger övergripande mål på ett vagt men ändå ambitiöst sätt innebär en fara för rättssäkerheten. Rättighetsbegreppet kan i sådana fall av allmänheten uppfattas som en "skenrättighet" eftersom den inte kan utkrävas i den omfattning som lagen förespeglar. Det innebär att den enskildes tilltro till rättssystemet minskar.

Det har också hävdats att den materiella rättssäkerheten prioriteras i socialtjänstlagen eftersom den bättre motsvarar socialtjänstlagens arbetsmodell med en helhetssyn i det sociala arbetet.

Materiell rättssäkerhet anses nämligen innebära ett större tolkningsutrymme för att tillgodose mer individanpassade lösningar vilket i sig minskar förutsebarheten och rättssäkerheten för den enskilde. Det traditionella rättssäkerhetsbegreppet anses bättre tillgodose kravet på förutsebarhet eftersom det utgår från att normerna anger de förutsättningar som ska vara uppfyllda för ett riktigt avgörande. Tolkningsutrymmet är då mindre.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är ett exempel på hur staten genom tidigare lagstiftning inte förmått tillgodose behov hos vissa grupper. Trots kommunens skyldighet enligt socialtjänstlagen att tillgodose behoven hos personer med fysiska och psykiska funktionshinder och rätt till bistånd för enskilda för att nå upp till skälig levnadsnivå ansågs en annan lagreglering nödvändig. Bestämmelser i LSS är därför mer detaljerade än de i socialtjänstlagen och anger olika insatser. Den tillgodoser därmed i högre utsträckning kravet på rättssäkerhet och förutsebarhet.

Å andra sidan kan en analys av rättssäkerheten av socialtjänstlagens biståndsparagraf göras utifrån karaktären av de olika bestämmelserna i lagen. I det fallet hävdas att biståndsparagrafen är utformad som en generalklausul som enbart har att tillgodose den enskildes intressen. Även om innehållet är allmänt formulerat kommer den nödvändiga preciseringen av biståndsätten att göras av myndigheterna och framförallt genom domstolarnas avgöranden. Rättspraxis ökar därmed förutsebarheten och rättssäkerheten.

Men rättssäkerhetsproblem uppstår när generalklausuler ska tolkas och tillämpas tillsammans med en annan typ av lagbestämmelser såsom de målinriktade normerna, vilka anger övergripande mål utan att beakta de ekonomiska konsekvenserna.

Likhet inför lagen är också en del av rättssäkerheten. Kommunens möjlighet att utforma biståndet efter vad den finner skäligt kan medföra att den lagliga rätten till bistånd kommer att tillämpas olika i skilda delar av landet. Detta behöver inte vara en nackdel även om det ur ett nationellt perspektiv måste förutsättas att medborgarnas ansökningar om stöd ska behandlas på samma sätt i hela landet. Det går dock att hävda att kravet på likhet inför lagen är uppfyllt i den meningen att behovet av stöd tillgodoses även om det sätt som det sker på varierar över landet beroende på lokala förutsättningar. I förarbetena till den ursprungliga socialtjänstlagen angavs dock att rätten till domstolsprövning skulle motverka risken av att lagen tolkas och tillämpas på olika sätt i landet.