Socialutskottets betänkande 1986/87:21

om socialbidrag

SoU
1986/87:21

Sammanfattning

I betänkandet behandlas en motion (fp) om socialbidragens utveckling, en motion (vpk) om en riksnorm för socialbidrag, en motion (fp) om samordningen av socialbidrag och s. k. existensminimum samt tre motioner (s, vpk och m) om villkor för socialbidrag. En motion (m) behandlar också frågan om ansvar vid felaktig handläggning. Utskottet avstyrker samtliga motioner.

Utskottets vpk-ledamot reserverar sig beträffande norm för socialbidrag och beträffande villkor. M-ledamöterna avger ett särskilt yttrande angående reglerna för existensminimum.

Motionsyrkanden

I motion 1986/87:So211 av Inga Lantz m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att i avvaktan på ett socialförsäkringstillägg en riksnorm bör utarbetas för att få till stånd mer rättvisa socialbidrag.

Motivering till motionen finns i motion 1986/87:Sf215.

I motion 1986/87:So219 av Yngve Wernersson (s) och Göran Magnusson (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om krav i anslutning till utgivande av socialbidrag etc.

I motion 1986/87:So224 av Margitta Edgren (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag som syftar till att begreppen existensnivå och skälig levnadsnivå samordnas i belopp.

I motion 1986/87:So233 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen tar avstånd från sociala tvångsjobb och uttalar att åtgärder mot arbetslöshet måste bygga på respekt för varje människas värdighet och självständighet samt att socialbidrag inte skall kunna knytas till arbetstvång.

I motion 1986/87:So269 av Lars Ahlmark (m) och Jerry Martinger (m) hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring av socialtjänstlagen i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändringar med syfte att förbättra efterlevnaden av socialtjänstlagen.

1 *Riksdagen 1986/87. 12 saml. Nr 21*

I motion 1986/87:So271 av Karin Ahrland (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att undersöka möjliga åtgärder för att minska kommunernas kostnader för socialbidrag och annat bistånd enligt socialtjänstlagen.

Socialbidragens utveckling

Motionen

I *motion 1986/87:So271 av Karin Ahrland (fp)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att undersöka möjliga åtgärder för att minska kommunernas kostnader för socialbidrag och annat bistånd enligt socialtjänstlagen. I motionen anförs bl. a. att en viktig orsak till ökningen av kommunernas kostnader för socialbidrag och annat bistånd kan vara utformningen av lagstiftningen och att det därför skall vidtas de lagstiftningsåtgärder som kan påkallas av en analys av kostnadsutvecklingen. Motionären förutsätter att det arbete som bedrivs av den s. k. analysgruppen omfattar också lagregleringens inverkan på kostnadsutvecklingen.

Pågående analysarbete m. m.

Under 1970-talet kännetecknades utvecklingen av socialbidragen av en stadig minskning av såväl antalet bidragstagare som kostnaderna för utgivet socialbidrag. Under 1981 vände emellertid denna trend och fram t. o. m. 1984 har det skett en kraftig ökning både av antalet bidragstagare och av kostnaderna.

Andelen bidragstagare i befolkningen ökade med 2 % mellan 1984 och 1985. Det är en avsevärt mindre ökning än de närmast föregående åren. Under perioden 1981 till 1984 ökade andelen bidragstagare med 15 % per år i genomsnitt.

Bidragshushållens andel av befolkningen ökade mellan 1984 och 1985 med 4 %. Motsvarande förändring mellan 1983 och 1984 var en ökning med 11 %. Socialbidrag utbetalades 1985 till hushåll med totalt 536 000 personer. Bidragshushållen var 293 000 under 1985, en ökning sedan föregående år med 12 000 hushåll (4 %). Antalet bidragstagande hushåll har ökat snabbare än det totala antalet personer i dessa hushåll. Detta beror på att det skett en ökning i ensamhushållens andel av befolkningen och av bidragstagarna. De senaste årens ökning av antalet bidragshushåll är huvudsakligen hänförlig till de återkommande bidragshushållen. Antalet för året nya bidragshushåll har däremot i relation till motsvarande antal hushåll i befolkningen legat nästan oförändrat under perioden 1983–1985. Ökningen i det totala antalet bidragshushåll beror därför väsentligen på att bidragshushållen uppburit bidrag under en längre period än tidigare.

Totalt utbetalades under 1985 3 345 milj. kr. i socialbidrag, en ökning med 588 milj. kr. (21 %) jämfört med 1984 och en ökning med 116 milj. kr. (13 %) i 1972 års priser.

Sedan 1980 har socialbidragskostnaderna stigit från 942 milj. kr. till 3 345

milj. kr. 1985 vilket ger en genomsnittlig årlig ökning på 29 %. I 1972 års priser har kostnaderna under samma period mer än fördubblats. Den genomsnittliga årliga ökningen blir här 18 %. (Statistiska meddelanden från SCB S33 SM 8602.)

Mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet socialbidragstagare under de första åren av 1980-talet tillsatte regeringen i november 1985 en arbetsgrupp för att analysera orsakerna till socialbidragens utveckling. I analysgruppen ingår representanter för socialdepartementet, statsrådsberedningen, arbetsmarknads- och bostadsdepartementen, socialstyrelsen, statistiska centralbyrån (SCB), konsumentverket och Svenska kommunförbundet.

Analysgruppen skall enligt sina direktiv inte bara undersöka orsakerna bakom det ökande antalet socialbidragstagare, utan också vilka grupper i samhället, t. ex. barnfamiljer, ensamstående, arbetslösa, ofrivilligt deltidsarbetande, studerande, flyktingar och olika åldersgrupper, som ökar mest av socialbidragstagarna. Till analysgruppens uppgifter hör också att granska hur skillnaderna i normer mellan kommuner påverkar antalet socialbidragstagare, liksom att analysera den kommande utvecklingen. Analysgruppen har i en delrapport lämnat en faktaredovisning och en problemorientering över socialbidragsutvecklingen (Ds S 1986:7). Arbetsgruppen har i dagarna redovisat sin slutrapport (Ds S 1987:2). I ämnet föreligger också två rapporter till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi: Bidragsmottagarna i antal och inkomster och Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16).

Regeringen har vidare den 13 februari 1986 tagit initiativ till en heltäckande fördelningspolitisk undersökning utförd av SCB. I direktiven anför regeringen att den anser det angeläget att snarast få en samlad och aktuell bild av levnadsvillkorens utveckling som underlag för debatt och fortsatta överväganden om fördelningspolitiken. Regeringen har därför uppdragit åt SCB att göra en heltäckande undersökning av hur välfärden har utvecklats och fördelats under de senaste 15 åren. Undersökningen skall dels redovisa förändringar i de ekonomiska villkoren (löner, inkomster, förmögenheter och köpkraft), dels beskriva hur andra levnadsvillkor såsom utbildning, boende, hälsa m. m. har utvecklats. I undersökningen skall också ingå en analys av tänkbara orsaker till de förändringar som kan iakttas. Enligt direktiven bör SCB i den utsträckning det är möjligt och lämpligt grunda sitt arbete på material som redan har tagits fram i den officiella inkomststatistiken och i olika levnadsnivåundersökningar inom SCB, riksrevisionsverket, forskningsinstitut och andra expertgrupper. SCB bör vidare samordna sitt arbete med den ovan nämnda analysgruppen. Arbetet kommer att slutföras under våren 1987.

I socialberedningens delbetänkande Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19) lämnas bl. a. förslag i fråga om förbättrad socialbidragsstatistik.

I anledning av motioner om socialbidragens utveckling har socialutskottet tidigare hänvisat till pågående analyser och statistiska undersökningar (SoU 1985/86:18 s. 7 f.).

Socialbidragstagarna

Den av regeringen tillsatta analysgruppen har i sin delrapport (s. 119 f.) redovisat statistisk i fråga om socialbidragstagarnas sammansättning och inkomstförhållanden. Uppgifterna kan sammanfattas på följande sätt.

Med barnen medräknade utgörs majoriteten av socialbidragstagarna av unga personer. 60 % av bidragstagarna är under 30 år. Nästan 80 % av bidragshushållen är ensamhushåll, såväl med som utan barn. Av dessa ensamhushåll utgör ensamma män utan barn den största gruppen. Ensamma kvinnor med barn är dock den grupp som i förhållande till sin andel i befolkningen är kraftigast överrepresenterad bland socialbidragshushållen.

Behovet av socialbidrag avtar med stigande ålder. Sambandet kan liknas vid en trappa där andelen socialbidragshushåll i de två nedersta trappstegen – 65–75 år och de över 75 år – endast är 2 resp. 1 %.

Det högsta bidragstagandet – 60 % – finns bland dem som föregående år mottog socialbidrag. För familjer utanför arbetslivet och utan pensionsinkomster finns ett påtagligt högt bidragstagande. Utländska medborgare är en annan kategori med högt socialbidragstagande. Flyktingar som väntar på uppehålls- och arbetstillstånd är en stor del av dessa.

Socialbidragets expansion är främst att hänföra till unga personer. Det rör sig om personer som ännu inte har kommit in i arbetslivet eller hunnit bilda familj.

Bidragshushållen har väsentligt lägre inkomster av förvärvsarbete och kapitalinnehav än icke bidragstagare. Samhällets socialpolitiska stöd, t. ex. barnbidrag, bostadsstöd, arbetsmarknadsstöd och socialbidrag, ger ensamstående med barn samt flerbarnsfamiljerna en disponibel årsinkomst som inte skiljer sig från andra sådana familjers sedan det utbetalade socialbidraget medräknats. Övriga grupper socialbidragstagare har ungefär 20 % lägre disponibel inkomst sedan socialbidraget medräknats än vad som är normalt för motsvarande grupper i samhället.

Norm för socialbidrag

Motionerna

I *motion 1986/87:So211 av Inga Lantz m. fl. (vpk)* hemställs med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:Sf215 att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att i avvaktan på ett socialförsäkringstillägg en riksnorm bör utarbetas för att få till stånd mer rättvisa socialbidrag. I den senare motionen anförs bl. a. att utformningen och de i landet varierande storlekarna på socialbidragen medför djupt orättvisa förhållanden. Enligt motionärerna bör en och samma norm gälla beträffande storleken på socialbidragen, och regeringen bör utfärda bindande normer för socialbidragen i någon form av riksmininorm.

I *motion 1986/87:So224 av Margitta Edgren (fp)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag som syftar till att begreppen existensminiminivå och skälig levnadsnivå samordnas i belopp. Motionären hänvisar till att en person som blivit föremål för kronofogdemyndighetens indrivningsåtgärd ner till det

s. k. existensminimibeloppet sedan är hänvisad till de sociala myndigheterna för att få utfyllnad upp till s. k. skälig levnadsnivå. Det framhålls att detta är orationellt och att bedömningsgrunderna därför bör samordnas.

Socialtjänstlagen

Enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Om den enskildes rätt till bistånd från socialtjänsten och bidragets utformning anfördes i *propositionen (1979/80:1) om socialtjänsten* bl. a. att socialnämnden i varje särskilt fall skall vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa det uppkomna behovet. När det gällde den ekonomiska hjälpen diskuterades ett system med lagfästa miniminormer (s. 185). Föredragande statsrådet anförde att ramlagens syfte att ge kommunerna möjlighet att anpassa insatserna efter lokala önskemål och behov kunde komma att motverkas genom ett sådant system. Ett sådant innebar också en risk för att kommunerna i ett ansträngt ekonomiskt läge undviker att lämna bistånd i större utsträckning än vad normerna föreskriver, även om det i det enskilda fallet skulle te sig befogat med en mer omfattande insats. Socialtjänstlagen borde därför inte innehålla några regler om vilka insatser den enskilde skulle vara berättigad till i en uppkommen situation. Genom biståndet skulle den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det måste enligt statsrådet överlämnas till kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses som skälig med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever (s. 186). Biståndet skall vidare lämnas i sådana former att den behövande om möjligt blir i stånd att för framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt.

Den helhetssyn som skall prägla socialtjänsten gäller, framhöll föredragande statsrådet, givetvis även i fråga om socialbidraget (s. 196).

Föredragande statsrådet anförde vidare (s. 202) att socialbidraget bör svara för grundläggande behov i fråga om mat och dryck, beklädnad och bostad inkl. elström samt andra hushållsutgifter för tvätt och rengöring, olika förbrukningsartiklar liksom försäkringar. Vidare bör bidraget tillgodose behov av förströelse, rekreation och kommunikation genom att innefatta löpande kostnader för telefon, TV-licenser, dagstidning, smärre resor etc. Enligt redan tillämpad praxis brukar bidraget också täcka andra personliga utgifter för hygien, fritidssysselsättningar och sociala kontakter. Det är, anförde föredragande statsrådet, vanligt att den kommunala socialvården täcker dessa behov inom ramen för socialhjälpens grundbelopp eller s. k. *bruttonormer*. Genom sådana normer tillförsäkras den som behöver bistånd en viss levnadsstandard utan att varje behov prövas för sig särskilt. Föredragande statsrådet erinrade dock om att socialbidraget ytterst bygger på en individuell behovsprövning, vilket innebär att bidrag skall kunna utgå med andra belopp och till andra ändamål än vad som gäller enligt särskilt fastställda normer. Bistånd som går utöver grundbeloppet enligt de s. k.

bruttonormerna bör bli föremål för en mer ingående individuell bedömning (s. 203). Föredragande statsrådet ansåg inte att regeringen skall fastställa några miniminormer för socialbidraget utan förordade att socialstyrelsen efter samråd med Svenska kommunförbundet utformar sina allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning så att de motverkar alltför stora skillnader i normnivåerna.

Föredragande statsrådet framhöll vidare att genom systemet med basbeloppsreglerade s. k. bruttonormer socialbidragets realvärde kan skyddas. Det på konsumentprisindex grundade basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring svarar, anförde föredragande statsråd, för värdebeständigheten inom många olika socialpolitiska anordningar, varför någon särlösning för enbart socialbidraget inte kan motiveras (s. 204 f.).

Socialutskottet behandlade propositionsförslagen i betänkande SoU 1979/80:44. Utskottet anförde (s. 25) att det är önskvärt att man skapar enkla och ändamålsenliga rutiner för prövning och handläggning av socialbidragsärenden. Ett sätt är, anförde utskottet, att använda sig av schabloniserade normbelopp för att tillgodose allmänna hjälpbehov. Ett annat sätt är att låta annan personal än socialassistenter handlägga enklare socialbidragsärenden. Utskottet framhöll dock att en strävan att förenkla rutinerna inte får leda till att man gör avkall på helhetssynen. Utskottet delade vidare en uppfattning som framförts i en motion (s) att det är angeläget att socialbidragets nivå inte varierar alltför mycket mellan de olika kommunerna och anslöt sig till den uppfattning som framförts i propositionen, att socialstyrelsen i sina allmänna råd om socialtjänstens tillämpning borde motverka alltför stora skillnader i normnivåerna. Råden borde utformas efter samråd med Svenska kommunförbundet.

Socialstyrelsens allmänna råd m. m.

Socialstyrelsen anför i Allmänna råd 1985:1 Socialbidrag att även om det är kommunerna som skall bedöma vilken levnadsnivå som i kommunen skall anses som skälig, det rimligen måste finnas en viss lägsta nivå som inte får underskridas om man skall kunna hävda att lagens bestämmelser och intentioner är uppfyllda (s. 13). Att man i behovsprövningen utgår från en socialbidragsnorm behöver enligt socialstyrelsen inte strida mot kravet på individuell prövning. Socialstyrelsen erinrar om ett uttalande av JO (JO dnr 3349–1982) vari denne anfört att beloppsnormer för vad som bör vara skälig levnadsnivå självfallet enbart är vägledande och att socialbidragets storlek måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. De flesta kommuner tillämpar socialbidragsnormer som är basbeloppsanknutna och följer konsumentprisindex. Socialstyrelsen anser att en s. k. bruttonorm bäst stämmer överens med socialtjänstlagens intentioner, bl. a. med hänsyn till att biståndet skall utformas så att det stärker den hjälpsökandes resurser att leva ett självständigt liv. Nettonormen å andra sidan innefattar endast mat och de nödvändigaste förbrukningsartiklarna. Övriga behov beräknas utifrån den hjälpsökandes faktiska kostnader och kan beviljas efter särskild ansökan utöver normen.

Socialstyrelsen förordar vidare en enhetlig bruttonorm framför olika lång-

och korttidsnormer. Enligt socialstyrelsens uppfattning är det rimligt att ha endast en normnivå som skall svara mot begreppet skälig levnadsnivå.

Huvudprincipen bör enligt socialstyrelsen vara att det samlade behovet för familjens livsföring (på en skälig levnadsnivå) utgör summan av bruttobehovet för varje familjemedlem. Från summan avräknas sedan alla de inkomster familjen totalt disponerar för sin försörjning, t. ex. arbetsinkomster, inkomstbortfallsersättningar och bidrag såsom barnbidrag, studiebidrag, flerbarnstillägg, underhållsbidrag och bidragsförskott.

Socialstyrelsens Allmänna råd 1985:1 innehåller på s. 28 och följande en närmare beskrivning av en bruttonorm på en skälig levnadsnivå som dels bör täcka hushållets löpande utgifter, dels möjliggöra visst sparande för att på sikt kunna ersätta t. ex förslitna inventarier och annan utrustning. Kommunerna bör enligt socialstyrelsen sträva efter att lägga så få utgifter som möjligt utanför normen. Härigenom tillförsäkras den som behöver bistånd en viss levnadsstandard utan att varje behov utreds och prövas för sig särskilt. Det ger honom en viss valfrihet att inom den ram för hushållsbudgeten som normen sätter disponera socialbidraget på det sätt som passar honom bäst.

Underlaget för beräkningen av en bruttonorm bör enligt socialstyrelsen vara de budgetposter som konsumentverket använt i sina beräkningar av hushållets kostnader. Dessa är livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror, möbler, husgeråd, TV, radio m. m., dagstidningar, telefon, TV-licens m. m., hushållsel, försäkringar, läkarvård, tandläkarvård samt månadskort för lokala resor. Bostadskostnad beräknas utanför normen.

Regeringsrätten har vid prövning av frågor om ekonomiskt bistånd upp till skälig levnadsnivå enligt 6 § socialtjänstlagen uttalat att förvaltningsdomstolarna vid prövning av ett överklagat beslut om vägrat bistånd inte är bundna av den bidragsnorm som kommunen har fastställt (RÅ 1984 2:13). Domstolarna har att göra en självständig bedömning av vad som anses vara en skälig levnadsnivå för den biståndssökande. Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum vid inkomsttaxering bör, enligt regeringsrätten, vara en utgångspunkt vid bedömningen av vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå vid tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen. Ytterligare vägledning kan enligt domstolen hämtas i konsumentverkets hushållsbudgetar.

Kommunernas vägledande socialbidragsnormer

Den 1 februari 1986 hade landets samtliga kommuner fastställt vägledande socialbidragsnormer. Basbeloppsanknutna normer tillämpades i alla kommuner utom Stockholm och Botkyrka. I 13 kommuner tillämpades 21 800 kr. som basbelopp, medan övriga utgick från 1986 års basbelopp, 23 300 kr.

En enda bidragsnorm fanns då i 199 kommuner, medan 84 kommuner hade olika normer – en norm för korttidsbidrag och en norm för mera långvarigt socialbidrag.

Av de kommuner som ingår i statistiken hade 16 stycken en långtidsnorm för ensamstående personer som var 94 % (1 843 kr.) eller lägre och för makar/sammanboende 164 % (3 202 kr.) eller lägre. Den högsta normen 130 % (2 524 kr.) eller mer för ensamstående och 190 % (3 689 kr.) eller mer

för makar/sammanboende hade 16 kommuner. Det intervall där flesta antalet kommuner låg var 100 % (1 942 kr.) – 114 % (2 232 kr.) för ensamstående (142 st) och 175 % (3 398 kr.) – 189 % (3 688 kr.) för makar/sammanboende (63 st).

Uppgifterna har hämtats från Statistiska meddelanden S 45 SM 8601.

Socialstyrelsen har i Meddelandeblad nr 46/86 analyserat de uppgifter SCB har presenterat enligt följande.

Under 1985 höjde 131 kommuner sina bidragsnormer, och den 1 februari 1986 hade 89 kommuner höjt normen över nivån 1985. I relation till gällande basbelopp hade 12 kommuner en lägre norm den 1 februari 1986 än 1985. Normbeloppet i kronor motvarade dock 1985 års nivå. Antalet kommuner med normer under existensminiminivå minskar. Enligt socialstyrelsen hade dock nästan hälften av landets kommuner normer på eller under existensminimum den 1 februari 1986. Enligt socialstyrelsens beräkningar hade 1985 146 kommuner (51 %) normer för vuxna som låg under existensminimum. År 1986 var motsvarande antal 105 (37 %).

I fråga om de kommuner som 1985 höjde normen för ensamstående från en nivå under existensminimum konstaterar socialstyrelsen att 76 kommuner höjde till intervallet 98,3–109 % av basbeloppet, 37 till intervallet 110–125 % och 3 till intervallet 130–150 %. 1986 höjde 25 kommuner denna norm över existensminimum, därav höjde 6 kommuner till intervallet 98,3–109 % av basbeloppet och övriga 19 kommuner till intervallet 110–125 %.

Tidigare riksdagsbehandling beträffande socialbidragsnormer

I socialutskottets betänkande 1985/86:2 (s. 6–16) behandlades utförligt olika frågor om socialbidragsnormer med anledning av en motion (vpk) om en riksnorm för socialbidrag.

Utskottet, som ansåg sig kunna konstatera att det alltjämt fanns betydande skillnader mellan kommunernas normnivåer för socialbidrag, fann i likhet med motionären att det var angeläget från rättvisesynpunkt att dessa skillnader minskades. Den principiellt bästa lösningen på detta problem vore införandet av ett socialförsäkringstillägg, s. k. SOFT, ansåg utskottet som vidare anförde följande (s. 15 f.):

Socialstyrelsens nyligen utkomna Allmänna råd om socialbidrag, vilka utarbetats i samråd med Svenska kommunförbundet, är emellertid ägnade att leda till en mera enhetlig tillämpning av socialbidragsreglerna och motverka alltför stora skillnader i normnivå mellan kommunerna. Ett analysarbete vad gäller socialbidragens utveckling har vidare inletts inom regeringskansliet. Det finns enligt utskottets mening anledning att avvakta utvecklingen till följd av socialstyrelsens allmänna råd samt resultatet av analysgruppens arbete. Socialberedningens slutbetänkande samt regeringens överväganden med anledning därav bör dessutom föreligga innan riksdagen kan gå in på frågan om eventuella åtgärder i denna sak.

Med hänvisning till det anförda avstyrkte utskottet den då aktuella motionen.

En förnyad motion (vpk) om riksnorm behandlades i utskottets betänkan-

de SoU 1985/86:18. Utskottet ansåg inte att det sedan föregående riksdagsbehandling inträffat något som skulle ge anledning till ändrat ställningstagande.

I ett svar på en interpellation (c) den 11 mars 1986 om normen för socialbidrag poängterade socialministern att rätten till bidrag alltid skall prövas individuellt. Socialbidragsnormer är i grunden endast vägledande och skall ses som ett hjälpmedel som aldrig får tillämpas rigoröst när det gäller att bestämma rätten till bistånd. Den enskildes situation kan motivera såväl lägre som högre bidragsbelopp än vad de av kommunen antagna normerna anger. Vidare uttalade socialministern bl. a. att man enligt hennes mening borde avvakta tillämpningen av socialstyrelsens Allmänna råd om socialbidrag innan man lagstiftningsvägen vidtog andra åtgärder (Prot. 1985/86:92 s. 77–81).

Förslag om s. k. socialförsäkringstillägg

År 1977 avlämnade socialutredningen sitt slutbetänkande Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (SOU 1977:40). I betänkandet föreslogs att ett nytt socialförsäkringsbidrag, socialförsäkringstillägg (s. k. SOFT), skulle införas. Det nya bidraget, som skulle vara inkomstprövat, skulle komplettera olika socialpolitiska ersättningar och andra inkomster när dessa gav ett otillräckligt försörjningsstöd. Bidraget skulle betalas ut av de allmänna försäkringskassorna och finansieras av staten.

Förslaget om SOFT fick vid remissbehandlingen ett positivt mottagande av det stora flertalet remissinstanser i vad avsåg de allmänna grunderna och principerna för reformförslaget. Samtidigt kritiserades förslaget på en rad enskilda punkter, och flera remissinstanser ansåg att förslaget borde kompletteras, bl. a. i försäkringstekniskt hänseende. En särskild samrådsgrupp tillsattes därför inom socialdepartementet för att komplettera socialutredningens förslag. Samrådsgruppen avgav rapporten Ds S 1980:1 SOFT, vari gruppen anslöt sig till huvuddragen i socialutredningens förslag.

I rapporten framhölls att den föreslagna reformen har två huvudsyften. Det ena är att vidga den ekonomiska grundtryggheten för medborgarna genom att komplettera socialförsäkringarna och det övriga bidragssystemet på punkter där dessa är otillräckliga och samtidigt nå grupper som för närvarande undviker att begära socialhjälp fast de har rätt till det. Det andra syftet är att ta över en betydande del av nuvarande behovsprövade socialhjälp som kommunerna lämnar och därigenom ge socialnämnderna ökade möjligheter att arbeta förebyggande med vård och behandling.

Beredningsgruppens förslag har inte lett till lagstiftning i ämnet.

Socialförsäkringsutskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat motioner om införande av SOFT, senast i betänkande SfU 1986/87:5. Utskottet anförde då bl. a. följande.

Utskottet vidhåller sin uppfattning att ett socialförsäkringstillägg skulle innebära många fördelar. Socialbidragens utveckling under senare år med bruttonormer och förenklad hantering av ansökan i många kommuner har emellertid gjort att detta bidragssystem närmat sig tanken bakom förslaget om ett socialförsäkringstillägg. Mot bakgrund härav finns det enligt utskot-

tets mening anledning att avvakta resultatet av analysgruppens och SCB:s arbete innan riksdagen tar ställning till frågan om ett statligt finansierat socialförsäkringstillägg skall införas.

Normer för levnadskostnader

I olika sammanhang tillämpas olika normer för levnadskostnader. De flesta anknyter till det s. k. *basbeloppet* enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Detta uppgår för närvarande till 24 100 kr.

Normalbeloppet för *existensminimum* enligt 50 § kommunalskattelagen (1928:370) och 41 § uppbördslagen (1953:272) bestäms av riksskatteverket och reglerar skattemyndigheternas bedömning av levnadsnivå för olika familjestorlekar vid exempelvis nedsättning av skatt. Enligt 15 kap. 9 § utsökningsbalken bestäms även förbehållsbelopp vid införsel i lön m. m. med ledning av bestämmelserna om existensminimum.

Grunderna för de nuvarande normalbeloppen för existensminimum fastställdes av riksdagen 1976. I propositionen (1975/76:91 s. 32) anförde föredragande departementschefen att de föreslagna normalbeloppen var anpassade efter allmänt tillämpade socialhjälpsnormer, närmast den s. k. Stockholmsnormens grundbelopp. Härigenom uppnåddes den fördelen att den enskilde inte behöver vända sig till sociala myndigheter för att få medel till skattebetalning.

Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum avser således den standard som när de tillkom motsvarade normerna för "livsuppehället" enligt dåvarande socialhjälpslagen.

Enligt anvisningarna till 50 § kommunalskattelagen omfattar normalbeloppen för existensminimum alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnader. Enligt riksskattverkets föreskrifter (RSV Du 1983:22) ingår inte i normalbeloppet kostnader för barnomsorg, läkarvård, särskild dietkost, resor till och från arbetet och andra utgifter som är nödvändiga för inkomsters förvärvande. Dessa kostnader beräknas och prövas särskilt och kan i vissa fall läggas till normalbeloppen. Med vanliga levnadskostnader avses enligt föreskrifterna utgifter för kost, kläder, tvätt, hygien, gas, elektricitet, telefon, avgifter för TV-mottagare, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter och andra medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov.

Genom en ändring av punkt 1 av anvisningarna till 50 § kommunalskattelagen från den 1 januari 1987 (SFS 1986:1244) räknas numera barnbidrag inkl. flerbarnstillägg som inkomst vid bestämmande av existensminimum. Samtidigt höjdes normalbeloppet med vad som motsvarar barnbidraget för ett barn. Den tidigare ordningen att barnbidrag och flerbarnstillägg inte räknades som inkomst innebar att varje gång staten höjde beloppen för barnbidrag och flerbarnstillägg höjdes också det faktiska existensminimibeloppet för barnfamiljer. Detta medförde att vissa barnfamiljers existensminimibelopp hamnade högre än konsumentverkets beräkningar (analysgruppen Ds S 1986:7 s. 44).

Existensminimum var 1986 för ensamstående 98,3 % av basbeloppet och

för makar/sammanboende 170,4 % av basbeloppet (analysgruppens delrapport s. 53).

Riksskatteverket fastställer också normalbelopp för bestämmande av det *utmätningsfria beloppet vid utmätning av lön* (7 kap. 4 § utsökningsbalken och 7 kap. 4 § utsökningförordningen/1981:981/). Det beloppet utgjorde 1986 113 % av basbeloppet för ensamstående och 196 % för makar. Till detta kommer den faktiska bostadskostnaden och kostnader för resor, läkarvård, avbetalningar etc. (analysgruppens delrapport s. 53).

Vid beräkning av *underhållsbidrag* till barn fastställs enligt föräldrabalken ett *förbehållsbelopp* för förälderns egna vanliga levnadskostnader (7 kap. 3 § föräldrabalken). Normalbeloppet för de egna vanliga levnadskostnaderna exkl. bostadskostnaden är 120 % av basbeloppet för en ensamstående vuxen och 180 % av basbeloppet för makar/sammanboende. Detta normalbelopp skall enligt propositionen Underhåll till barn och frånskilda m. m. (1978/79:12 s. 99) innefatta utgifter för mat, kläder, tvätt, hygien, gas, elektricitet, telefon, radio- och TV-licenser, tidningar, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter, normala utgifter för hälso- och sjukvård samt kostnader för resor till och från arbetet. I förbehållsbeloppet ingår inte utgifter för sådana budgetposter som t.ex. "möbler, husgeråd, TV, radio m. m.", och "fritidskostnader".

Socialbidragsnormen enligt socialstyrelsens allmänna råd är för ensamstående 115 % och för sammanboende 190 % av basbeloppet.

Samordning av socialbidrag och existensminimum

Existensminimum består av normalbelopp jämte faktisk bostadskostnad. Normalbeloppen per månad för år 1987 är för ensamstående 1 991 kr. och för makar/sammanboende 3 450 kr. För barn uppgår beloppet till 1 275 kr. Avvikelser från normalbeloppen kan ske både nedåt och uppåt. Normen i socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag uppgår år 1987 för ensamstående till 2 310 kr. och för sammanboende till 3 815 kr. För barn varierar normen mellan 1 125 kr. och 1 530 kr. beroende på deras ålder. I motsats till vad som gäller för socialstyrelsens bidragsnorm täcks inte kostnaderna för möbler, husgeråd, TV, radio m. m. av normalbeloppet för existensminimum.

Socialbidrag beaktas när existensminimum beräknas av taxeringsnämnden vid bedömande av den slutliga skatten. Lokala skattemyndigheten däremot, som meddelar beslut om reducerat avdrag för preliminär skatt på grund av existensminimum, kan därvid inte alltid ta hänsyn till socialbidrag. Detta kan medföra att den som medgivits befrielse eller nedsättning av preliminärskatt (existensminimum) kan ådra sig kvarskatt om han under beskattningsåret har erhållit socialbidrag. Socialstyrelsen har hos finansdepartementet hemställt att bestämmelserna ändras så att socialbidrag inte skall behandlas som inkomst vid tillämpning av existensminimireglerna.

Riksdagen har hos regeringen begärt en allsidig översyn av existensminimireglerna (SkU 1983/84:50, rskr. 1983/84:395). De motioner som föranledde skatteutskottets betänkande behandlade dock inte en samordning av existensminimum och socialbidragsnormen. Den begärda översynen är inte slutförd.

I en revisionsrapport den 12 september 1984 kallad Systemet för ekonomisk minimistandard (dnr 1982:1008) har riksrevisionsverket granskat samspelet mellan existensminimum för preliminär skatt och socialbidrag. Verket har förordat att systemet med existensminimum för preliminär skatt bör avskaffas.

JO har i beslut den 28 augusti 1986 (1982:2) utvärderat institutet existensminimum vid skatteavdrag. JO rekommenderade en översyn av institutet och anförde bl. a att förhållandet till socialtjänsten bör definieras och att det bör klargöras för vilka institutet är avsett. Därvid bör enligt JO bl. a beaktas att existensminimireglerna i dag inte passar för den vanligaste mottagaren av socialbidrag (=de ensamstående utan barn), att flerbarnstilläggets införande inte återspeglas i lagstiftningen om existensminimum, samt att socialbidragsnormerna kan överstiga existensminimum, vilket kan leda till att överskjutande socialbidrag går åt till att betala skatt.

I samband med förslaget om den ovannämnda (s.10) ändringen av reglerna om behandling av barnbidrag vid beräkning av existensminimum anförde föredragande statsrådet följande (prop. 1986/87: s. 17).

Jag kan för egen del instämma i uttalandena att nuvarande regler inte är tillfredsställande och att de föranleder problem vid tillämpningen. Delade meningar föreligger om möjligheterna att lösa problemen inom skattesystemets ram. Min avsikt är att låta dessa frågor bli föremål för ytterligare överväganden. De har emellertid samband med de mer allmänna överväganden rörande skattesystemet som kommer att ske inom den närmaste framtiden. Vidare bör den kartläggning rörande socialbidragen som pågår inom socialdepartementet avvaktas. Jag avser därför att nu endast ta upp en begränsad fråga, nämligen behandlingen av barnbidrag inkl. flerbarnstillägg vid beräkningen av existensminimum.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen och motioner i anslutning till denna uttalade skatteutskottet att det med tillfredsställelse noterade att regeringen inom kort avsåg att överväga reglerna om existensminimum. Utskottet fann det dock inte lämpligt att riksdagen då gav direktiv för dessa överväganden. Utskottet betonade att frågorna var angelägna och förutsatte att saken tas upp utan onödigt dröjsmål (SkU 1986/87:15 s. 15 f.).

Villkor för socialbidrag

Motionerna

I *motion 1986/87:So219 av Yngve Wernersson och Göran Magnusson (båda s)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om krav i anslutning till utgivande av socialbidrag etc. I motionen anförs bl. a. att en slentrianmässig utbetalning av socialbidrag utan att göra något åt orsakerna är passiviserande och nedbrytande. Motionärerna anser att verksamheten i socialnämnden i Hallstahammars kommun, där krav i vissa fall ställs på sysselsättning för att socialbidrag skall medges, inte bör stöta på hinder i lagstiftningen.

I *motion 1986/87:So233 av Lars Werner m. fl. (vpk)* hemställs att riksdagen tar avstånd från sociala tvångsarbeten och uttalar att åtgärder mot arbetslös-

het måste bygga på respekt för varje människas möjlighet och självständighet samt att socialbidrag inte skall kunna knytas till arbetstvång. Motionärerna motsätter sig krav på socialbidragstagarna att de skall arbeta och anför att sådana krav inte är förenliga med socialtjänstlagen. Enligt motionärerna hotar kraven självkänslan och den mänskliga värdigheten.

I *motion 1986/87:So269 av Lars Ahlmark och Jerry Martinger (båda m)* hemställs dels att riksdagen hos regeringen skall begära förslag om ändring av socialtjänstlagen i enlighet med vad som anförts i motionen (*yrkande 1*), dels att riksdagen hos regeringen skall begära förslag till lagändringar med syfte att förbättra efterlevnaden av socialtjänstlagen (*yrkande 2*). I motionen anförs bl. a. att det inte är rimligt att det är olagligt att ställa krav på missbrukare att de skall genomgå behandling för att de skall få ut socialbidrag. Motionärerna anför vidare att socialstyrelsen i praktiken står handfallen inför brott mot socialtjänstlagen. Detta missförhållande bör undanröjas.

Gällande bestämmelser

Enligt 1 § andra stycket socialtjänstlagen skall socialtjänsten under hänsynstagande till människors ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Enligt tredje stycket i samma paragraf skall verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Enligt 6 § samma lag skall bistånd till den enskilde utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Enligt 9 § skall socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom.

I fråga om missbrukare understryks i 11 § vikten av socialnämndens insatser för att förebygga och motverka missbruk.

Socialnämnden skall också enligt 7 § främja den enskildes rätt till arbete och utbildning.

I *propositionen om socialtjänsten (prop. 1979/80:1)* framhöll föredragande statsrådet att det skall göras en helhetsbedömning av den enskildes sociala situation och att socialtjänsten skall sträva efter att finna samlade lösningar för den enskildes eller gruppens totala situation (s.207). Statsrådet uttalade även följande (s. 195).

Det ekonomiska biståndet kan ofta behöva kombineras med andra sociala tjänster. Dessa skall utgöra erbjudanden, varför det i princip bör vara möjligt för den enskilde att efterfråga en viss social tjänst, t. ex. ekonomisk hjälp, och samtidigt avstå från erbjudande om andra insatser, som avser behandling. Detta innebär emellertid inte att socialtjänsten är förhindrad att ställa vissa villkor. Tvärtom förutsätter rätten till bistånd att det föreligger ett faktiskt behov och att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Socialstyrelsen och andra remissinstanser har å andra sidan understrukit att villkoren för bistånd inte får bli för restriktiva. Även jag vill betona detta. En långt gående tolkning av de föreslagna bestämmelserna om rätt till bistånd skulle kunna leda till att den som har kunnat försörja sig men inte gjort det och därför saknar medel till försörjning under den närmaste tiden

inte i något fall skulle ha rätt till ekonomiskt bistånd. En sådan tolkning skulle innebära en skärpning i förhållande till vad som tillämpas inom den nuvarande socialhjälpen.

Under rubriken Frivillighet och självbestämmande anförde föredragande statsråd bl. a. (s. 209–212).

Jag ansluter mig helt till den föreslagna huvudprincipen att klienten själv bestämmer om han eller hon skall ta emot erbjudande om en viss social tjänst eller inte. Av detta följer att det slutligen måste vara klienten som också gör valet då det finns flera alternativ. Att det bör vara så anser jag vara självklart.

– – –

Som jag har sagt redan misstar man sig om man tror att detta är detsamma som en kravlös, för att inte säga menlös socialtjänst. Vad innebär den föreslagna "portalparagrafens" bestämmelser att socialtjänsten skall "inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser"? Den speglar den demokratiska grundsynen att människor har inneboende möjligheter till personlig utveckling och växt. För att dessa möjligheter skall kunna förverkligas inom socialtjänsten krävs en samverkan mellan de människor och grupper som berörs och socialtjänstens företrädare. Den enskilda socialarbetarens eller arbetslagets tillvägagångssätt måste här anpassas till olika förhållanden.

– – –

Jag har försökt visa att socialtjänstens insatser bör anpassas till den aktuella situationen. Målet måste då hela tiden vara att socialtjänsten så långt möjligt samverkar med klienten så att han eller hon frivilligt och aktivt medverkar i och bestämmer om planering och behandling m. m. Jag anser att den föreslagna socialtjänstlagen i viss mening ställer större krav på den enskilde än vad de nuvarande vårdlagarna gör. Socialtjänstlagen innebär i förhållande till nuvarande lagstiftning att ansvaret för valet av lämplig och möjlig behandlingsinsats i ökad grad läggs på klienten.

Tar socialtjänsten avstånd från den enskildes krav på en särskild insats, bör man noggrant klargöra för honom varför man säger nej. Här bör också beaktas klientens möjligheter att anföra besvär om han anser att han inte fått det bistånd som han har rätt till.

Sammanfattningsvis vill jag säga att den framtida socialtjänsten skall vara både serviceinriktad och aktivt förebyggande och räkna med både samhällets och medborgarens eget ansvar.

Rättspraxis m. m.

Regeringsrätten har i en dom (RÅ 83 2:70) slagit fast att socialnämnden inte haft rätt att vägra socialbidrag enbart av den anledningen att den hjälpsökande inte tagit emot av socialtjänsten erbjudna rehabiliteringsinsatser eller inte iakttagit för sådan insats meddelade ordningsföreskrifter. I ett avgörande (RÅ 84 2:86) har en narkotikamissbrukare ansetts berättigad till ekonomiskt bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen trots att han inte fullföljt behandlingsplan.

Av regeringsrättens domar (RÅ 84 2:92 och RÅ 85 2:5) som gäller underlåtelse att söka arbete framgår att det i regel föreligger rätt till socialbidrag endast om den enskilde genom arbete eller på annat sätt efter förmåga försöker bidra till sin och familjens försörjning.

JO har i beslut den 10 september 1981 (JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s.

179 f.) i visst fall uttalat att rätten till socialbidrag inte får göras villkorad av att den hjälpsökande deltar i gruppsamtal.

JO prövar för närvarande klagomål över förfarandet i ett antal kommuner att ställa vissa villkor för socialbidragsutbetalningar. JO har inhämtat yttrande från socialstyrelsen i ett pågående ärende som gäller den s. k. öppenverksamhet som bedrivs av socialnämnden i Hallstahammars kommun. I denna öppenverksamhet ges möjlighet till sysselsättning för dem som inte kan få arbete på öppna arbetsmarknaden eller beredskapsarbete och därför är i behov av socialbidrag. Sysslan innefattar arbete och viss utbildning och är anpassad till den enskilde. De som accepterar en sådan syssla erhåller socialbidrag och ett stimulansbidrag på 25 kr. per dag. Godtas inte erbjudandet om sysselsättning betalas endast ett reducerat socialbidrag ut (37 kr. per dag för ensamstående).

Socialstyrelsen har i sitt avgivna yttrande förklarat att om sysslan inte godtas föreligger ändå rätt till normalt socialbidrag.

Ansvar vid felaktig handläggning

Socialutskottet har i anledning av en motion behandlat frågan om ansvar vid försummelser i tjänsten i betänkande SoU 1985/86:2. I betänkandet, vartill hänvisas, lämnas en utförlig redogörelse för sanktioner vid bristande efterlevnad av bl. a. socialtjänstlagen.

Frågan om tjänsteansvar har, på grundval av tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande Ds Ju 1983:7 Tjänsteansvar i offentlig verksamhet, behandlats i prop. 1984/85:117 som har behandlats av justitieutskottet (JuU 1985/86:34). Utskottet begärde i betänkandet en ny översyn av tjänsteansvaret och anförde bl. a. följande (s. 4).

I likhet med vad konstitutionsutskottet anför i sitt förut nämnda yttrande i saken finner justitieutskottet att de bl. a. i de föreliggande motionerna uttalade kraven på en skärpning av straffansvaret för offentliga tjänstemän inte kan lämnas obeaktade.

Justitieutskottet finner sålunda – i likhet med konstitutionsutskottet – att frågan om tjänsteansvaret snarast bör ses över på nytt. En utgångspunkt för denna översyn skall vara att en reell utvidgning av straffansvaret kommer till stånd. En ledstjärna för arbetet bör vara att man tillgodoser medborgarnas intresse av att den offentliga verksamheten utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktig sätt.

En sådan översyn pågår för närvarande inom regeringskansliet.

Utskottet

Socialbidragens utveckling

I *motion 1986/87:So271 (fp)* yrkas att riksdagen skall ge regeringen till känna vad i motionen anförs om att undersöka möjliga åtgärder för att minska kommunernas kostnader för socialbidrag m. m. Motionären anför att en viktig orsak till ökningen av kommunernas kostnader för socialbidrag kan vara utformningen av lagstiftningen. Motionären förutsätter att arbetet som

bedrivs av den s. k. analysgruppen också omfattar lagregleringens inverkan på kostnadsutvecklingen.

Mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet socialbidragstagare under de första åren av 1980-talet tillsatte regeringen i november 1985 en arbetsgrupp för att analysera orsakerna till socialbidragens utveckling. I analysgruppen ingår representanter för socialdepartementet, statsrådsberedningen, arbetsmarknads- och bostadsdepartementen, socialstyrelsen, statistiska centralbyrån (SCB), konsumentverket och Svenska kommunförbundet.

Analysgruppen har i dagarna avlämnat en slutrapport (Ds S 1987:2). Analysgruppen har tidigare i en delrapport lämnat en faktaredovisning och en problemorientering över socialbidragsutvecklingen (Ds S 1986:7).

I ämnet föreligger också två rapporter till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi: Bidragsmottagarna i antal och inkomster och Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16).

Regeringen har vidare den 13 februari 1986 tagit initiativ till en heltäckande fördelningspolitisk undersökning utförd av SCB. Analysgruppens och SCB:s arbete är samordnat. Den fördelningspolitiska undersökningen beräknas bli slutförd under våren 1987.

Analysgruppen har haft vida ramar för sin analys. En av gruppens arbetsuppgifter har varit att analysera förändringarna i behoven av socialbidrag mot bakgrund av bl. a. socialtjänstlagens tillkomst. De rapporter som har lagts fram av analysgruppen ger underlag för kommande ställningstaganden i fråga om regleringen i socialtjänstlagen av socialbidrag. Enligt utskottets mening bör nu regeringens överväganden med anledning av de redovisade rapporterna avvaktas. Något initiativ av riksdagen är alltså inte erforderligt.

Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda motion 1986/87:So271 (fp).

Norm för socialbidrag

I *motion 1986/87:So211 (vpk)* begärs att en riksnorm för socialbidrag utarbetas i avvaktan på att socialförsäkringstillägg införs.

I samband med behandlingen av propositionen (1979/80:1) om socialtjänsten gjorde utskottet vissa uttalanden rörande tillämpningen av reglerna om socialbidrag (SoU 1979/80:44). Utskottet anförde bl. a. att schabloniserade normbelopp kan underlätta enkla och ändamålsenliga rutiner för handläggning av socialbidragsärenden. Vidare framhöll utskottet att det var angeläget att socialbidragets nivå inte varierar alltför mycket mellan de olika kommunerna. Utskottet anslöt sig till vad som anförts i propositionen om åtgärder för att motverka alltför stora skillnader i normnivåerna. Detta skulle ske på så sätt att socialstyrelsen efter samråd med Svenska kommunförbundet skulle utarbeta allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning.

I det föregående (s. 7 f.) har redogjorts för statistiska centralbyråns statistik i fråga om kommunernas vägledande socialbidragsnormer den 1 februari 1986 och socialstyrelsens analys av denna statistik. Enligt socialstyrelsen hade nästan hälften av landets kommuner normer på eller under den

s. k. existensminiminivån. Antalet kommuner med normer under existensminimum minskar. Socialbidragens nivå varierar dock alltjämt mycket mellan kommunerna.

Utskottet delar uppfattning i motionen att skillnaderna mellan kommunernas normer är alltför stora. Socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag (s. 6 f.) och en framväxande domstolspraxis på området verkar dock för en jämnare normnivå i kommunerna. Utskottet anser att det finns skäl att ytterligare avvakta utvecklingen till följd av socialstyrelsens allmänna råd. Därtill bör regeringens överväganden med anledning av den nyligen redovisade slutrapporten från den s. k. analysgruppen föreligga innan det finns skäl för riksdagen att överväga åtgärder i frågan.

Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda motion 1986/87:So211 (vpk).

Samordning av socialbidrag och existensminimum

I *motion 1986/87:So224 (fp)* framhålls att det brister i samordning mellan reglerna för s. k. existensminimum och reglerna beträffande socialbidragsnivå. Motionären yrkar att riksdagen skall begära förslag som syftar till en beloppsmässig samordning av dessa begrepp.

Normalbeloppet för existensminimum enligt 50 § kommunalskattelagen (1928:370) och 41 § uppbördslagen (1953:272) bestäms av riksskatteverket och reglerar skatte- och kronofogdemyndigheternas bedömning av levnadsnivåerna för olika familjestorlekar vid exempelvis nedsättning av skatt eller införsel i lön.

Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum avser den standard som när de tillkom motsvarade normerna för "livsuppehället" enligt dåvarande socialhjälpslagen (jfr prop. 1975/76:91 s. 32). "Skälig levnadsnivå" enligt den nuvarande socialtjänstlagen är ett vidare begrepp och leder till en högre normnivå.

Socialbidrag beaktas när existensminimum beräknas av taxeringsnämnden vid bestämmande av den slutliga skatten. Lokala skattemyndigheten däremot, som meddelar beslut om reducerat avdrag för preliminär skatt på grund av existensminimum, kan inte alltid ta hänsyn till socialbidrag. Detta kan medföra att den som medgivits befrielse eller nedsättning av preliminär skatt (existensminimum) kan ådra sig kvarskatt om han under beskattningsåret har erhållit socialbidrag. Vidare kan den som t. ex. har både socialbidrag och existensminimiavdrag komma i den situationen att socialbidraget, som ofta överstiger existensminimum, till en del går åt att betala skatt.

Utskottet konstaterar att reglerna om existensminimum, som kom till 1951, är dåligt samordnade med dagens socialtjänst. Mot bakgrund av bl. a. denna bristande samordning är det nödvändigt att en översyn av bestämmelserna om existensminimum nu kommer till stånd. Det angelägna i en sådan översyn understryks av resultatet av JO:s utvärdering av reglerna som redovisas i beslut den 28 augusti 1986.

Riksdagen har tidigare begärt en allsidig översyn av existensminimireglerna (SkU 1983/84:50, rskr. 1983/84:395). Frågan aktualiserades ånyo i samband med förslag om ändrade regler för behandlingen av barnbidrag

inkl. flerbarnstillägg vid beräkningen av existensminimum (prop. 1986/87:45). Föredragande statsrådet uttalade där att nuvarande reglering inte är tillfredsställande. Han framhöll dock att frågan om existensminimireglernas utformning hade samband med kommande mer allmänna överväganden rörande skattesystemet.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen betonades att frågorna om existensminimum var angelägna och det förutsattes att saken skulle tas upp utan onödigt dröjsmål (SkU 1986/87:15 s. 15 f.).

Socialutskottet instämmer i detta uttalande. Utskottet vill tillägga att förhållandet mellan existensminimum och socialbidrag måste övervägas i samband med en översyn av existensminimireglerna. Resultatet av den ovannämnda analysgruppens arbete bör därvid beaktas. Utskottet utgår från att handläggningen av dessa frågor samordnas inom regeringskansliet. Någon riksdagens åtgärd kan med hänsyn till det anförda inte anses erforderlig med anledning av motion 1986/87:So224 (fp) som alltså avstyrks.

Utskottet vill vidare i detta sammanhang peka på att barnbidrag och flerbarnstillägg fr. o. m. i år medräknas i den inkomst som läggs till grund för bestämmandet av avdrag för nedsatt skatteförmåga vid existensminimum. Samtidigt har normalbeloppet för barn ökats med ett belopp som motsvarar barnbidraget 1986 för ett barn. Syftet med denna ändring var att undvika att reala ökningar och minskningar av barnbidraget påverkar existensminiminivån i skattehänseende. Ändringen kan emellertid medföra en inte oväsentlig försämring för familjer med tre eller fler barn (mottagare av flerbarnstillägg) i förhållande till deras tidigare gynnade ställning vid existensminimiberäkningar. Utskottet anser det angeläget att konsekvenserna för flerbarnsfamiljerna av denna ändring följs upp inom regeringskansliet.

Villkor för socialbidrag

Tre motioner tar från olika utgångspunkter upp frågan om att uppställa vissa villkor för socialbidrag.

I *motion 1986/87:So219 (s)* yrkas att riksdagen skall ge regeringen till känna vad i motionen anförs om krav i anslutning till utgivande av socialbidrag. Motionärerna anför bl. a. att utbetalning av bidrag utan krav på någon form av motprestation har en passiviserande och nedbrytande effekt på de flesta människor, inte minst på de unga. Motionärerna pekar vidare på den s. k. öppenverksamheten i Hallstahammars kommun, där det för socialbidragsutbetalningar ställs krav på att den enskilde skall acceptera viss sysselsättning i kommunal regi.

Liknande synpunkter anförs i *motion 1986/87:So269 (m)*, vari yrkas att riksdagen skall begära förslag till ändring av socialtjänstlagen i enlighet med motionen (*yrkande 1*). Motionärerna anser att det bör vara tillåtet att som villkor för socialbidrag kräva t. ex. att en missbrukare undergår viss behandling för sitt missbruk, har varit på arbetet m. m. Utbetalning av bidrag bör enligt motionärerna ske på ett sätt som motverkar missbruk.

I *motion 1986/87:So233 (vpk)* yrkas att riksdagen skall uttala att åtgärder mot arbetslöshet måste bygga på respekt för varje människas värdighet och självständighet och att socialbidrag inte skall kunna knytas till arbetstvång.

Socialtjänstlagen betonar att socialtjänsten skall bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Samtidigt understryks var och ens ansvar för sin situation. Socialnämnden kan vägra att utge bidrag om den enskilde inte genom arbete eller på annat sätt efter förmåga försöker bidra till sin och sin familjs försörjning. Villkoren för bidrag får emellertid inte ges en sådan utformning att de kränker den personliga integriteten.

I förarbetena till socialtjänstlagen underströks (prop. 1979/80:1 s. 210 f.) att socialtjänsten inte får vara kravlös. Socialnämnden skall efter en helhetsbedömning av klientens situation, i samverkan med de berörda, försöka skapa insikt och aktivt påverka klienten och dennes situation. Vikten av aktivitet från de sociala myndigheternas sida betonas särskilt i fråga om missbrukare.

Utskottet vill understryka vikten av att socialtjänsten inte genom ett passivt utbetalande av socialbidrag bidrar till att missbruk underlättas eller befästs. Aktiva insatser krävs i form av uppsökande verksamhet, kontakt med anhöriga, förnyade kontakter med dem som avvisat erbjudanden om behandling samt ett målmedvetet motivationsarbete. En sådan verksamhet är, enligt utskottets mening, möjlig inom ramen för socialtjänstlagen.

Det är också av största vikt att människor som under en längre tid blir beroende av socialbidrag inte hamnar utanför gemenskapen utan får en meningsfull sysselsättning i kontakt med andra. Den s. k. öppenverksamheten i Hallstahammar innebär att de som inte kan få arbete på den öppna arbetsmarknaden eller i beredskapsarbete ges möjlighet till en individuellt anpassad sysselsättning som innefattar både arbete och utbildning. En sådan aktiv socialtjänst är från dessa synpunkter förtjänstfull. För människor med missbruksproblem är det särskilt värdefullt att få komma in i ett regelbundet liv med sysselsättning och arbetsgemenskap. En verksamhet där man begär motprestationer av klienten får dock självfallet inte rymma villkor som inte är förenliga med respekten för klientens självbestämmande och integritet så som den angivits i socialtjänstlagen.

Utskottet vill slutligen erinra om att rätten till ekonomiskt bistånd inte är generell utan beroende av en individuell prövning, där hänsyn skall tas till klientens hela situation. Vad som i ett enskilt fall är försök att få en klient att acceptera behövlig vård resp. inte godtagbara påtryckningar kan ibland vara svårt att avgöra. Prövningen härav ankommer ytterst på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 1986/87:So219 (s), motion 1986/87:So233 (vpk) och motion 1986/87:So269 (m) yrkande 1.

I *motion 1986/87:So269 (m) yrkande 2* begärs åtgärder för att förbättra efterlevnaden av socialtjänstlagen.

Ansvarsfrågan inom bl. a. det kommunala området vid felaktig handläggning (tjänsteansvaret) har varit föremål för diskussion. Frågan har, på grundval av tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande Ds Ju 1983:7 Tjänsteansvar i offentlig verksamhet, behandlats i prop. 1984/85:117 som har behandlats av justitieutskottet (JuU 1985/86:34). Utskottet begärde i betänkandet en ny översyn av tjänsteansvaret.

Då frågan om ett vidgat ansvar för närvarande övervägs inom regeringskansliet anser utskottet inte erforderligt med någon riksdagens åtgärd med anledning av motion 1986/87:So269 (m) yrkande 2 som alltså avstyrks.

Utskottet hemställer

1. beträffande *socialbidragens utveckling*

att riksdagen avslår motion 1986/87:So271,

2. beträffande *norm för socialbidrag*

att riksdagen avslår motion 1986/87:So211,

3. beträffande *samordning av socialbidrag och existensminimum*

att riksdagen avslår motion 1986/87:So224,

4. beträffande *villkor för socialbidrag*

att riksdagen avslår motion 1986/87:So219, motion 1986/87:So233 och motion 1986/87:So269 yrkande 1,

5. beträffande *ansvar vid felaktig handläggning*

att riksdagen avslår motion 1986/87:So269 yrkande 2.

Stockholm den 24 mars 1987

På socialutskottet vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), Ulla Tillander (c), Anita Persson (s), Blenda Littmarck (m), Gunnar Ström (s), Aina Westin (s), Per Arne Aglert (fp), Ann-Cathrine Haglund (m), Yvonne Sandberg-Fries (s), Rosa Östh (c), Claes Rensfeldt (s), Maud Björnemalm (s) och Lars-Ove Hagberg (vpk).

Reservationer

Norm för socialbidrag (mom. 2 i hemställan)

1. av Lars-Ove Hagberg (vpk) som anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 17 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "So211 (vpk)" bort ha följande lydelse:

Socialbidragens utveckling visar på brister som är generella i samhället. Rättvisa socialbidrag och SOFT måste betraktas som kortsiktiga åtgärder. På längre sikt måste samhället skaffa sig en beredskap för de olika perspektiv som den nya tekniken kan föra med sig. Med all sannolikhet kommer denna att medföra stor arbetslöshet, och frågan om en allmän ekonomisk grundtrygghet kommer att bli den viktigaste grundstenen.

Stora delar av behovet av socialbidrag bottnar i arbetslöshet eller otillräckliga inkomster. Det allmänna kan inte frånhända sig ansvaret för de drabbade gruppernas livsuppehälle, och medel för detta måste anvisas i någon form under alla förhållanden. I rådande läge är det rimligt att staten tar på sig ett större ansvar för människors trygghet. Så kan ske genom införande av SOFT eller i form av ett riktat statligt stöd till kommunerna för

deras socialbidragskostnader. Det är de fattigaste kommunerna som har de största utgifterna för socialbidragen.

Nivåskillnaderna på bidragens storlek är vidare stora mellan olika kommuner. Eftersom levnadskostnaderna nu bedöms som lika stora över hela landet måste dessa skillnader anses som en stor orättvisa. Enhetliga, rättvisa och skäliga normer för socialbidragen behövs. Det rimliga vore att införa en riksnorm.

I avvaktan på en utredning om formerna för ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem bör därför skyndsamt utarbetas en riksnorm för mer rättvisa socialbidrag. Detta bör ges regeringen till känna. Motion 1986/87:So211 (vpk) tillstyrks således.

dels att utskottet under mom. 2 bort hemställa

2. beträffande *norm för socialbidrag*

att riksdagen med anledning av motion 1986/87:So211 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Villkor för socialbidrag (mom. 4 i hemställan)

2. av Lars-Ove Hagberg (vpk) som anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 19 som börjar med "Utskottet vill slutligen" och slutar med "So269 (m) yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill poängtera att en aktiv socialtjänst självfallet skall erbjuda sysselsättning på likartade villkor som på den öppna arbetsmarknaden, dvs. med avtalsenlig lönesättning samt sociala rättigheter som semester och ATP etc.

Att koppla arbetstvång till socialbidrag är, enligt utskottets mening, inte förenligt med socialtjänstens syfte. Hela idén med att "för att få bidrag skall du arbeta" hotar självkänslan och den mänskliga värdigheten och detta speciellt för de unga människor med sociala problem som *redan* har bristande självrespekt och självförtroende.

Även om ett helt annat system krävs för att skapa arbete åt alla så kan åtgärder vidtas redan i dag, utan att det innebär särlösningar riktade mot speciella grupper. Ett sätt att klara en akut situation är att kommunerna samlar ihop alla de pengar som går till arbetslöshet och diverse särlösningar och lägger dessa i en pott. Samtidigt inventeras det behov av arbetsuppgifter som finns inom en kommun. Resultatet kan bli att framför allt ungdomar kan erbjudas ett fast arbete i kommunen på för övrigt likartade villkor som andra fast anställda har på arbetsmarknaden. Det borde vara en självklarhet att utnyttja denna möjlighet för att skapa alternativ till arbetstvång, ungdomsplats, ungdomslag etc.

Utskottet anser alltså att åtgärder mot arbetslöshet måste bygga på respekt för varje människas värdighet och självständighet samt att socialbidrag inte skall kunna knytas till arbetstvång eller sysselsättning utan sociala rättigheter. Detta bör riksdagen i enlighet med motion 1986/87:So233 (vpk) ge regeringen till känna. Motion 1986/87:So219 (s) och motion 1986/87:So269 (m) yrkande 1 avstyrks.

dels att utskottet under mom. 4 bort hemställa

4. beträffande *villkor för socialbidrag*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:So233 och med avslag på motion 1986/87:So219 och motion 1986/87:So269 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Beträffande *reglerna för existensminimum* av Göte Jonsson, Blenda Littmarck och Ann-Cathrine Haglund (alla m) som anför följande:

I motion 1986/87:Sk329 av Carl Bildt m. fl. (m) har från moderata samlingspartiets sida, i syfte att stärka barnfamiljernas ekonomiska ställning, begärts en skyndsam översyn av existensminimireglerna enligt vad som där anförts.

När det gäller vår allmänna syn på existensminimireglerna hänvisar vi till vad som sagts i denna motion.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 1
Motionsyrkanden 1
Socialbidragens utveckling 2
- Motionen 2
- Pågående analysarbete m. m. 2
- Socialbidragstagarna 4

Norm för socialbidrag 4
- Motionerna 4
- Socialtjänstlagen 5
- Socialstyrelsens allmänna råd m. m. 6
- Kommunernas vägledande socialbidragsnormer 7
- Tidigare riksdagsbehandling beträffande socialbidragsnormer 8
- Förslag om s. k. socialförsäkringstillägg 9
- Normer för levnadskostnader 10
- Samordning av socialbidrag och existensminimum 11

Villkor för socialbidrag 12
- Motionerna 12
- Gällande bestämmelser 13
- Rättspraxis m. m. 14
- Ansvar vid felaktig handläggning 15

Utskottet 15
- Socialbidragens utveckling 15
- Norm för socialbidrag 16
- Samordning av socialbidrag och existensminimum 17
- Villkor för socialbidrag 18
- Hemställan 20

Reservationer 20
1. Norm för socialbidrag (mom. 2 i hemställan) av vpk 20
2. Villkor för socialbidrag (mom. 4 i hemställan) av vpk 21

Särskilt yttrande av m 22

gotab Stockholm 1987 12676