

12 Socialtjänstens finansiering

I direktiven till utredningen skriver regeringen att utredaren ska analysera eventuella behov av att förändra principerna för socialtjänstens finansiering utifrån behovet av att få till stånd en mer långsiktig stabilitet i resurserna på socialtjänstens alla omsorgsområden.

I detta kapitel görs därför en belysning av frågan om socialtjänstens finansiering. I den första delen beskrivs dagens principer för finansiering av kommunal verksamhet och något om hur dessa har växt fram. I den andra delen diskuteras sambanden mellan behov och resurser i det nu gällande systemet för finansiering av kommunala verksamheter. I det tredje avsnittet diskuteras hur relationerna ser ut vad gäller statens och kommunernas ekonomier. I det fjärde avsnittet diskuteras behovet av ett ökat statligt ansvar för socialbidragskostnaderna. I det femte, och avslutande, avsnittet förs en sammanfattande diskussion om behovet och värdet av samverkan och gemensamt ansvar inom den offentliga sektorn.

12.1 Dagens principer för finansiering av socialtjänsten

I detta avsnitt beskrivs huvuddragen av hur socialtjänsten finansieras idag. Avsnittet spänner över frågor som det generella finansiella stödet till kommunen, särskilda beredningsorgan, riktade statsbidrag, EU-bidrag och brukaravgifter.

12.1.1 Ett generellt finansiellt stöd

En grundläggande princip för finansieringen av socialtjänsten är att den finansiering som finns inte är särskilt riktad till socialtjänsten. De kommunala skatteintäkterna och de statsbidrag staten ger till kommunerna utgör en allmän finansiering av i stort sett all kommunal verksamhet, inklusive socialtjänsten.

Det grundläggande skälet till den generella formen för finansiering är uppfattningen att den kommunala verksamheten bedrivs effektivare om

verksamheten i så stor utsträckning som möjligt styrs av lokalpolitiska överväganden givet mål som formulerats på nationell nivå. Målen utgör en ram inom vilken den lokala politiken kan göra överväganden och prioriteringar. Exempelvis handlar det om prioriteringar mellan alternativa verksamhetsområden.

När det generella statsbidragssystemet infördes utgick man ifrån att det i sig skulle öka effektiviteten. Vid den kommunalekonomiska reformen år 1993 avskaffades en mängd riktade statsbidrag. Ett riktat statsbidrag utgår som en ersättning i förhållande till den kommunala verksamheten enligt något mått. Ett mått kan vara kostnaden för verksamheten och ett annat olika indikatorer på den faktiska verksamheten, som antalet barn i barnomsorgen etc.

Det riktade statsbidraget är styrande i meningen att kommunens egna kostnader, det som finansieras med kommunala skattemedel, avviker från den faktiska kostnaden för verksamheten. Denna avvikelse anses påverka såväl inriktningen som omfattningen av den kommunala verksamheten. Genom det riktade statsbidraget möter alltså de kommunala beslutsfattarna relativpriser som avviker från de egentliga. Inriktningen påverkas därför av att nettopriserna (alltså priset efter avdrag för det riktade statsbidraget) styr om konsumtionen vid en given budget. Omfattningen ökar som ett resultat av statsbidragen minskar kommunens känslighet för kostnadsökningar.

I början av 1990-talet när den kommunalekonomiska reformen stod för dörren fanns så många riktade statsbidrag att de sammantaget hade tappat sin styrförmåga, men automatiskt drev upp statens kostnader när kommunerna valde en högre volym på verksamheten. Generella statsbidrag skulle leda till såväl en bättre inriktning på som en bättre avvägd omfattning av den kommunala verksamheten.

Ett viktigt skäl till de generella statsbidragen är att de skulle leda till en bättre kontroll på utgifterna för den samlade kommunala verksamheten. Genom det generella statsbidraget skapades ett instrument för att anpassa nivån på statsbidraget med hänsyn till den rådande samhälls ekonomin. Det generella statsbidraget innebar också ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna.

Det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet

Det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet infördes successivt under åren 1993 till 1996. En översyn har pågått fram till nyligen. Revideringar av systemet har föreslagits i ett betänkande i december 1998. Regeringen lämnade under våren 1999 förslag till förändringar i utjämningsystemet (prop. 1998/99:89).

Nedan följer en genomgång av systemets grunder. Systemet består av tre delar:

- 1 ett invånarbaserat statsbidrag
- 2 en långtgående inkomstutjämnning
- 3 en kostnadsutjämnning.

Det kan tilläggas att det också ingår övergångsregler som en del av systemet. Vi bortser från dem här.

De sifferuppgifter som används i detta avsnitt är hämtade från SCBs publikation Statsbidrag m.m. enligt gällande bidrags- och utjämnings-system för kommuner och landsting (januari 1998). Siffermaterialet avser det beräknande utfallet i kommunerna för bidragsåret 1998.

Det invånarbaserade statsbidraget

Detta statsbidrag bestäms med en grund i folkmängden i hela riket den första november året före bidragsåret. En annan grund är det totala anslaget för detta statsbidrag. Folkmängden var 8 849 790 den första november 1997. Anslaget var drygt 52 miljarder kronor. Det innebär ett bidrag per invånare på 5 948 kronor.

Dessa knappt 6 000 kronor ges därefter till kommunerna i förhållande till folkmängden i varje kommun.

Den långtgående inkomstutjämnningen

Den långtgående inkomstutjämnningen är, i princip, ett av kommunerna själva finansierat system. Kommuner med ett högt skatteunderlag betalar till kommuner med ett lågt skatteunderlag.

Syftet med systemet är att långtgående utjämna skatteinkomsterna mellan kommunerna. Den tekniska lösningen innebär att skatteunderlaget i respektive kommun jämförs med det genomsnittliga skatteunderlaget i riket. Därefter tas det ut en avgift, eller betalas ut ett bidrag, i förhållande till den differens som uppstår. Avgiften respektive bidraget räknas ut med hjälp av en länsvis bestämd skattesats.

Exempelvis hade Botkyrka kommun 1998 ett skatteunderlag per invånare på 101 923 kronor. Det motsvarar 94 procent av genomsnittet i riket på 108 434 kronor. I Stockholms län tillämpas en länsvis skattesats på 18,85 procent. Botkyrkas differens i skatteunderlaget på 6 511 kronor multipliceras med folkmängden i Botkyrka på 70 741 personer. Slutligen tillämpas skattesatsen på 18,85 procent. Beräkningarna leder fram till att Botkyrka ska ha ett bidrag på närmare 87 miljoner kronor.

Ett annat exempel är Danderyd. Kommunen hade ett skatteunderlag per invånare på 183 245 kronor. Kommunens differens i skatteunderlag blir närmare 75 000 kronor per invånare. Efter beräkningar enligt samma schema som för Botkyrka kommun och med hänsyn tagen till att Danderyd har ett skatteunderlag överstigande det riksgenomsnittliga, framkommer det att Danderyd betalar en avgift på drygt 415 miljoner kronor.

Efter utjämningen är spridningen i skatteinkomster, dvs. nettot av egna skatteinkomster och bidrag/avdrag, kring den genomsnittliga skatteinkomsten mycket liten. Den kvarstående spridningen beror på variationer i egna och länsvisa skattesatser.

Inkomstutjämningen leder till en omfördelning mellan kommunerna på ca 8 miljarder kronor.

Kostnadsutjämningen

Riksdagen har vidare fattat beslut om en kostnadsutjämning som syftar till att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Det kan sägas innebära att kostnadsutjämningen ska neutralisera för de kostnadsskillnader som kommunerna strängt taget inte kan påverka. Systemet ska däremot inte utjämna för skillnader i kostnader som har sin grund i vilken servicenivå kommunen valt. Inte heller skillnader i servicekvalitet, avgiftssättning eller effektivitet ska utjämnas.

Kostnadsutjämningen är för kommunernas del uppbyggd på 15 delmodeller. Delmodellerna avser:

- Barnomsorg
- Grundskola
- Gymnasieskola
- Äldreomsorg
- Individ- och familjeomsorg
- Vatten och avlopp
- Gator och vägar
- Byggekostnader
- Uppvärmningskostnader
- Kallortstillägg
- Administration, resor och räddningstjänst
- Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder
- Befolkningsminskning
- Svagt befolkningsunderlag
- Kollektivtrafik.

För varje delmodell beräknas en s.k. standardkostnad, i kronor per invånare, per kommun. Genom att summera de i delmodellerna beräknade

standardkostnaderna erhålls respektive kommuns strukturkostnad per invånare.

Omfördelningen går därefter till så att de kommuner som har en strukturkostnad som överstiger den riksgenomsnittliga får ett bidrag från staten på mellanskillnaden. Kommuner som har en strukturkostnad som understiger genomsnittet i riket betalar avgifter motsvarande mellanskillnaden.

Mellan kommunerna omfördelas kostnader motsvarande ca 5 miljarder kronor.

Individ- och familjeomsorgen

Delmodellen för individ- och familjeomsorgen är särskilt intressant ur ett socialtjänstperspektiv.

I individ- och familjeomsorgen ingår verksamheter som ekonomiskt bistånd till enskilda, barn- och ungdomsvård och missbrukarvård. Kostnadsmässigt dominerar det ekonomiska biståndet.

Idag ingår följande faktorer vid bestämning av standardkostnaden:

- Ensamstående kvinnor med barn upp till 15 år
- Flyttande över församlingsgräns
- Finska och utomnordiska medborgare
- Bebyggelseäthet.

Vid systemets införande 1996 ansågs dessa faktorer sammantaget bäst spegla kostnader som har socialt strukturella förklaringar.

De ingående faktorerna har kritiserats för att inte ha fångat de faktiska kostnaderna. Den Kommunala utjämningsutredningen har också i betänkandet Kostnadsutjämning för kommuner och landsting (SOU 1998:151) föreslagit att andra faktorer ska ingå i delmodellen för individ- och familjeomsorgen.

Utredningen föreslog följande faktorer:

- Ensamstående kvinnor i åldern 18–44 år med barn
- Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige 0–19 år
- Arbetssökande (kategori 11 och 12) utan ersättning från A-kassa eller KAS
- Män 25–64 år med årsinkomst under 140 000 kronor
- En tätortsfaktor.

De föreslagna faktorerna fångar bättre hur kostnaderna har utvecklats inom individ- och familjeomsorgen under 1990-talet.

I utjämningsutredningens betänkande framhålls också att individ- och familjeomsorgen är ett område där det är särskilt viktigt att kontinuerligt följa upp kostnadsutvecklingen eftersom kostnaderna starkt påverkas av förändringar i samhället.

Tillsammans med delmodellen för äldreomsorgen har delmodellen för individ- och familjeomsorgen bland samtliga delmodeller den enskilt största omfördelade effekten.

Äldreomsorgen

Delmodellen för äldreomsorgen är en annan del av kostnadsutjämnningen som är intressant ur ett socialtjänstperspektiv.

En första grund för delmodellen, är en s.k. normkostnad som tagits fram med hjälp av omfattande fältstudier. Vårdkostnaden har beräknats för skilda grupper med hänsyn till kön, ålder, samboendeförhållanden och yrkesbakgrund.

En andra grund för delmodellen avser merkostnader för glesbygdskommuner. Den byggs upp genom beräkningar av avståndet till serviceorter och genom beräkningar av den andel pensionärer som behöver bo på institution på grund av långa avstånd.

Utgjämningsutredningen föreslog några förändringar i delmodellen.

En förändring är marginell i meningen att faktorn samboende/ej samboende föreslås ersättas med civilstånd (gifta/ej gifta).

En annan, något större förändring, är att delmodellen föreslås kompletteras med en etnisk faktor. Enligt utredningen har studier av bl.a. sjukkrivning och förtidspensionering har visat att vissa invandrargrupper har en betydligt sämre hälsa än befolkningen i övrigt. Särskilt gäller det de grupper som invandrade som arbetskraft under 1950- och 1960-talen från södra Europa men också flyktinginvandrare. Normkostnaden för dessa grupper bör därför enligt utredningen räknas upp.

LSS

Den kommunala utjämningsutredningen konstaterade i sitt betänkande SOU 1998:151 att skillnaderna i kostnader för LSS-verksamheten mellan kommunerna är så stor att någon form av utjämning behövs.

Däremot finner utredningen att det inte finns några lämpliga faktorer på vilka en nationell utjämning kan baseras. Den ansåg att det inte är möjligt att föra in en utjämning för LSS i kostnadsutjämnningen då det visat sig svårt att finna faktorer som inte kan påverkas av kommunerna.

Utredningen föreslog att det istället borde införas en utjämning som av nödvändighet har stora likheter med specialdestinerade statsbidrag.

En utredare/arbetsgrupp ska i höst lägga förslag om hur utjämningen ska utformas¹.

Ökade statsbidrag

Sedan år 1997 utgår ökade statsbidrag till kommunerna. Formerna för statsbidraget är i huvudsak baserat på antalet invånare men också till del differentierat i förhållande till befolkningens ålderssammansättning.

Statsmakterna har uttryckt förväntningen att dessa statsbidrag främst ska användas inom skolan, vården och omsorgen.

Mellan 1996 och 2002 kommer statsbidragen att ha ökat med 25 miljarder kronor. Beloppet gäller för kommuner och landsting sammantaget.

Statsbidragen har alltså ökat inom ramen för det generella statsbidragssystemet. Därmed kvarstår att finansieringen, till skillnad från ett riktat statsbidrag, i sig inte är styrande. Dock har regeringen uttryckt en politisk viljeinriktning för hur pengarna ska användas i kommunerna. Denna viljeinriktning innebär dock inte att kommunerna är formellt bundna att använda de ökade statsbidragen på ett visst sätt.

Särskilda beredningsorgan

Under 1990-talet har det blivit vanligt att särskilda beredningsorgan till regeringen inrättas. Dessa benämns ofta regeringsdelegationer. Exempel på sådana är delegationerna för Kunskapslyftet och Storstadsdelegationen.

Det är vanligt att delegationerna har inrättats när det har funnits behov av att mobilisera resurser. Det har då ofta handlat om både politisk beslutskraft och ekonomiska resurser.

Delegationerna fungerar som beredningsorgan åt regeringen. Det förekommer att politiska representanter för kommunerna ingår i beredningsorganen. Kommunerna genomför, eller leder lokalt, ofta också den praktiska delen av den satsning som delegationen är ett uttryck för. Till delegationen knyts i normalfallet statliga budgetmedel. Dessa medel avses användas som "smörjmedel" i en process där andra aktörer tillskjuter ytterligare medel. Dessa ytterligare medel tillskjuts efter avtal

¹ Fi 1999/1937.

med regeringen, oftast framförhandlade av delegationen. Kommunerna är de parter regeringen sluter avtal med.

De särskilda beredningsorganen kan mera allmänt ses ur ett styrningsperspektiv. Det generella finansiella stödet har reducerat inslaget av ekonomisk styrning av kommunerna. Beredningsorganen kan ses som ett sätt att återvinna statlig styrning utan att återgå till riktade statsbidrag. Det kan alltså hävdas att staten påverkar användningen av kommunala medel genom dessa beredningsorgan.

Statskontoret har gjort en studie av Kunskapslyftet som modell och metod². I sin rapport gör Statskontoret en genomgång av motiven till delegationsformen i detta fall. Det finns anledning att utifrån Socialtjänstutredningens perspektiv beröra motivet att målen för Kunskapslyftet är flerfaldiga och sektorövergripande. Målen rör kunskapshöjning i sig, minskad arbetslöshet, ekonomisk tillväxt på sikt m.m. Det ansågs därför lämpligt med en sektorövergripande ledningsorganisation. En förutsättning för detta motiv torde således vara att den offentliga sektorns ordinarie organisation inte är tillfyllest för en sådan komplexitet.

Socialtjänstutredningen arbetar med frågor av sektorövergripande natur. Detta är särskilt tydligt vad gäller försörjningsproblemen för ungdomar och invandrare. Problemen sträcker sig över de båda områdena arbetsmarknads- och socialpolitiken. Som ett resultat av den offentliga sektorns organisering sträcker sig därför problemen över den statliga lokala organisationen arbetsförmedlingarna och den kommunala socialtjänsten.

Det finns inte anledning att inom ramen för denna utredning föreslå att det ska inrättas någon delegation för frågor om socialtjänsten. Befintliga särskilda beredningsorgan har också uppgifter som har anknytning till socialtjänsten. Den sektorövergripande karaktären fordrar dock ett stort mått av samverkan mellan olika aktörer inom den offentliga sektorn för att befintliga resurser ska få en effektiv användning.

Det krävs alltså samverkan för att överbrygga den nu gällande finansieringsmodellen, som dels åtskiljer kommunal och statlig verksamhet och dels olika statliga verksamheter.

² Statskontoret (1998).

12.1.2 Vissa riktade statsbidrag

Den generella finansieringen är alltså grundprincipen för finansieringen av kommunal verksamhet. Den generella finansieringen är ett uttryck för att staten avstår ifrån att styra genom ekonomiska medel. Den generella finansieringen förutsätter istället styrning genom målformuleringar i lagstiftning och andra styrdokument.

Vissa förhållanden gör det dock naturligt att också ge riktade statsbidrag till kommunerna. De riktade statsbidragen motiveras med att verksamheten inom vissa områden är så särartad att generella former för finansiering inte kan anses lämpliga. När staten istället använder riktade statsbidrag görs det för att mer direkt påverka inriktningen och omfattningen av den kommunala verksamheten. Man kan säga att när staten styr kommunerna med hjälp av riktade statsbidrag föreligger ett entreprenadliknande förhållande.

Ett exempel är flyktingmottagandet där statsmakterna har ansett att ett till det faktiska mottagandet knutet statsbidrag är att föredra framför mer generella former för finansiering. Risken är att omfattningen av det kommunala flyktingmottagandet hade blivit för liten om statsmakterna istället hade valt att avsätta pengar till det generella statsbidraget och sedan förväntat sig att kommunerna skulle ta emot och introducera flyktingar.

Enligt en sammanställning som gjordes i regeringskansliet i slutet av 1998 fick kommunsektorn totalt, kommuner och landsting, under 1998 riktade statsbidrag till ett belopp på nästan 30 miljarder kronor. Det är 9 miljarder mer än 1995. De riktade statsbidragen har alltså ökat med mer än 40 procent mellan dessa år. Den allt överskuggande delen av denna ökning beror dock på att landstinget har övertagit kostnadsansvaret för läkemedelssubventionen och att ett särskilt statsbidrag utgår till landstingen under en övergångsperiod.

Det kan inledningsvis finnas anledning att närmare betrakta de statsbidrag som närmast berör den kommunala socialtjänsten.

Riktade statsbidrag ges för ändamål som har koppling till socialtjänsten inom en rad områden. Nedan redovisas endast de statsbidrag som har stor ekonomiska betydelse.

Invandrare och flyktingar

Kommunerna får statsbidrag enligt förordningen (1990:927) om statig ersättning för flyktingmottagande m.m. när de tar emot flyktingar och vissa av deras anhöriga för bosättning. Statsbidraget ska täcka kommunernas kostnader för svenskundervisning och försörjning från det

år flyktingen tas emot och ytterligare tre år samt vissa andra merkostnader som följer av flyktingmottagandet. År 1998 utbetalades totalt ca 2,3 miljarder kronor för flyktingmottagandet.

I början av 1990-talet ändrades statsbidraget till kommunernas flyktingmottagande. Fram till dess hade försörjningsdelen av introduktionen finansierats genom att kommunerna fick hundra procentig ersättning för sina kostnader för socialbidrag under introduktionsperioden. Övriga delar av mottagandet (introduktionen), som svenska för invandrare (SFI), finansierades genom en schabloniserad ersättning till kommunerna

Förändringen i början av 1990-talet innebar att kommunerna istället för hundra procentig ersättning för socialbidragen och en mindre påse för verksamheten, numera får en större påse pengar per mottagen flykting, som avser täcka kostnaderna för såväl försörjning som verksamhet.

Man kan säga att entreprenadkontraktet skrevs om för att bättre motivera kommunerna att verka för att flyktingarna snabbt skulle komma ut i arbete. Det nya entreprenadkontraktet skulle ge bättre incitament till hushållning med resurser.

Arbetsmarknadspolitiken

Kommunerna får riktade statsbidrag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder där kommunerna har en central roll som arbetsgivare. Det gäller resursarbete och administrationsersättning för åtgärder som Offentligt Tillfälligt Arbete.

Statsbidrag lämnas även för andra typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Exempelvis får kommunerna ersättning för deras ansvar för unga arbetslösa upp till 20 år och för utvecklingsgarantin för unga mellan 20 och 24 år.

Kommunerna kan också få riktade statsbidrag för särskilda åtgärder för arbetshandikappade. Sådant bidrag kan avse kostnader för vissa kostnader för arbetshjälpmedel, arbetsbiträden åt handikappade, näringshjälp, vissa kostnader för arbetsmarknadsutbildning, lönebidrag samt bidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare.

Sammantaget fick kommunerna år 1998 uppemot 4,7 miljarder kronor.

Skolområdet

Skolområdet är inte en del av socialtjänsten men vissa insatser för vuxna hör ofta nära samman med socialtjänsten.

Inom området "Särskilda utbildningsinsatser för vuxna" utgår riktade statsbidrag. Det s.k. Kunskapslyftet står för merparten av de ca 3,2 miljarder kronor som betalades ut år 1998.

Övrigt

Övriga omfattande medel rör läkemedels- och sjukvårdsområdet, som huvudsakligen går till landstingen.

Sammantaget

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de riktade statsbidragen till kommunerna är omfattande inom områden som nära berör socialtjänsten. Det hänger sannolikt samman med den, i flera fall, starka kopplingen till tangerande statlig verksamhet alternativt att det föreligger ett egentligt entreprenadsförhållande.

12.1.3 EU-bidragen

Inom ramen för EUs regional- och strukturpolitik kan kommuner få bidrag för olika projekt som har nära koppling till socialtjänsten. Projekt som syftar till att bekämpa arbetslösheten samt ge kompetensutveckling i företag, kan delfinansieras av EUs strukturfonder. Knappt 1 miljard kronor per år under perioden 1995–1999 har avsatts till Sverige för det ändamålet.

12.1.4 Brukaravgifter

Inom socialtjänsten är det endast äldre- och handikappomsorgen som mer än marginellt finansieras med brukaravgifter. Barnomsorgen är till inte oväsentlig del finansierad med brukaravgifter. Den tillhör dock numera utbildningsområdet.

Brukaravgifterna utgör enligt en studie från Svenska Kommunförbundet³ väsentligt under tiondelen av de totala kostnaderna för verksamheten inom äldre- och handikappomsorgen.

Det mesta talar också för att brukaravgifter inom äldre- och handikappomsorgen inte heller inom överskådlig framtid kan komma att till någon väsentlig del finansieras med brukaravgifter. Exempelvis har Boende- och avgiftsutredningen i sitt betänkande⁴ föreslagit förbehållsbelopp och en maximering av avgiftsuttaget inom äldre- och handikappomsorgen. Förslaget innebär att kommunernas möjligheter till finansiering genom brukaravgifter skulle begränsas.

12.2 Kopplingar mellan resurs- och behovsutvecklingen

Vid varje års överläggningar mellan representanter för regeringen och kommunerna görs för varje sektor bedömningar av hur stort resursutrymme är. Däremot finns det i statsbidrags- och utjämningsystemet som sådant inga automatiskt verkande mekanismer som anpassar resurserna till behovsutvecklingen. Det finns alltså inga direkta mekanismer som exempelvis ökar resurserna till äldreomsorgen om behovet av äldreomsorg ökar i hela landet.

Skattebasens tillväxt är den enda automatiskt rörliga delen i det kommunala finansieringssystemet. För att på annat sätt öka resurserna krävs det särskilda beslut av statsmakterna eller kommunerna. Ett exempel på sådana beslut är en höjning av anslaget till de generella statsbidragen. Ett annat exempel är höjningar av den kommunala skattesatsen.

Det är därför naturligt att i detta sammanhang något undersöka kopplingarna mellan skattebasens tillväxt och behovens tillväxt. Skattebasen utgör summan av de beskattningsbara inkomsterna i samhället. Löner, inkomster av näringsverksamhet och socialförsäkringsförmåner bidrar till skattebasen.

En första reflektion är att det rimligen finns ett negativt sambanden mellan förändringar i skattebasen och förändringar i behovet av socialbidrag. Det negativa sambandet kan beskrivas med hjälp av hur samhällsekonomin utvecklades under första halvan av 1990-talet. Den höga arbetslösheten bland ungdomar och flyktinginvandrare bidrog negativt till tillväxten av skattebasen samtidigt som behovet av social-

³ Svenska Kommunförbundet (1997) *Taxor för vård och omsorg – ett hjälpmedel*.

⁴ SOU 1999:33.

bidrag ökade kraftigt. Om istället arbetslösheten helt hade drabbat personer med rätt till arbetslöshetsersättning skulle den negativa inverkan på skattebasen varit mindre, för att inte säga marginell, samtidigt som behovet av socialbidrag inte skulle öka särskilt mycket.

Det negativa samband som har beskrivits ovan har delvis tagits om hand genom de riktade statsbidrag som staten betalar ut. Ett exempel är statsbidraget för flyktingmottagandet.

En annan observation som kan göras är att behoven inom övrig individ- och familjeomsorg inte följer samma mönster som socialbidragen, även om den i viss mån kan påverkas av det samhällsekonomiska tillståndet. Det är således mycket troligt att sociala problem, som missbruk eller relationsproblem, är något större när den samhällsekonomiska situationen är dålig. Därför finns det skäl att hävda att det tidigare beskrivna negativa sambandet mellan skattebasen och socialbidraget också i viss utsträckning gäller för övrig verksamhet inom individ- och familjeomsorgen.

När det slutligen gäller äldre- och handikappomsorgen synes det inte finnas några kortsiktiga kopplingar mellan skattebasens och behovens utveckling. Konjunktursvängningarna samvarierar inte med behoven av äldre- och handikappomsorg.

I stället kan man utgå ifrån att demografiska faktorer starkt påverkar behovsutvecklingen. Det är exempelvis ett känt faktum att något tiotal år in på 2000-talet kommer befolkningsgruppen äldre-äldre att, såväl antalsmässigt som andelsmässigt i befolkningen, få en större tyngd än idag.

När det då gäller sambandet mellan skattebasen och behovsutvecklingen inom äldreomsorgen, finns det skäl att tro att det långsiktiga sambandet är negativt. Om antalet äldre ökar på bekostnad av den yrkesaktiva delen av befolkningen kommer försörjningskvoten att öka. En ökad produktivitet kan visserligen motverka detta förhållande men det är rimligt att påstå att den demografiska utvecklingen måste mötas med en mycket kraftig produktivitetsutveckling för den yrkesaktiva delen av befolkningen för att skatteunderlaget ska växa tillräckligt mycket för att neutralisera de kostnadsökningar som sannolikt följer.

Om skattebasen växer, växer de kommunala intäkterna. Därmed ökar utrymmet för verksamheten inom socialtjänsten. Det långsiktiga problemet att finansiera äldreomsorgen löses bäst om skattebasen växer. Utöver de produktivitetshöjningar som nämnts är det viktigt att en större del av befolkningen i yrkesaktiv ålder faktiskt har arbetsinkomster. Försörjningsfrågorna står därför i centrum för intresset när det gäller att gynna en sådan utveckling.

Målet att uppnå långsiktig stabilitet i, och ökning av, resurserna på socialtjänstens alla områden kan uppnås genom att det samlade kom-

munala finansieringssystemet ger kommunerna goda planeringsunderlag. Om sådana föreligger ökar kommunernas förutsättningar att fatta beslut som gynnar en stabil utveckling av socialtjänsten.

Den del av kostnadsutjämnningen som jämnar ut för kostnaderna inom individ- och familjeomsorgen innefattar kostnaderna för socialbidragen. Denna del är en av femton delar i den totala kostnadsutjämnningen och den har orsakat störst trovärdighetsproblem. I denna del av kostnadsutjämnningen har också instabiliteten varit störst.

Debatten har varit intensiv om vilka faktorer som kan anses bra spegla förhållandena inom individ- och familjeomsorgen. Det förefaller också som om det råder instabilitet över tiden vad avser vilka faktorer som bra förklarar kostnaderna inom detta område.

Kostnadsutjämnningen fungerar i bästa fall stabiliserande. I värsta fall kan kostnadsutjämnningen fungera destabiliserande. Om de faktorer som ingår i kostnadsutjämnningen inte är relevanta kan kostnadsutjämnningen lägga ytterligare osäkerhet till den osäkerhet som råder om socialbidragens utveckling.

Kommunernas kostnader för socialbidrag utgör ungefär 4 procent av de samlade kommunala utgifterna. Det kan uppfattas som små kostnader och man kan tycka att den instabilitet som kan uppstå borde kunna kompenseras av motverkande förändringar i övriga kostnader. Vid kontakter med kommunala företrädare framkommer det dock ofta att det är just osäkerheten kring kostnaderna för socialbidragen som leder till de svåraste planeringsproblemen.

Sammanfattningsvis kan då sägas att det huvudsakligen är kostnaderna för socialbidrag som i detta sammanhang utgör ett problem i meningen att de är instabila och därmed försvårar kommunernas planering av den totala kommunala verksamheten. En god tillväxt av skattebasen gynnas av stabilitet inom försörjningsområdet, där socialbidragen är en del. En god tillväxt av skattebasen underlättar de långsiktiga finansieringsproblemen inom främst äldreomsorgen.

12.3 Relationerna vad avser statens och kommunernas ekonomier

Under 1990-talet har det de starka sambanden mellan staten och kommunernas ekonomier blivit tydliga. Det har förts en intensiv debatt om övervältringar av kostnader mellan stat och kommuner.

I det följande redogörs för grunderna i relationerna mellan staten och kommunerna. De delar av den kommunalekonomiska reform som genomfördes 1993 som har betydelse för hur man kan betrakta utvecklingen av kostnaderna för socialbidragen under 1990-talet kommer att beröras.

Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen innebär att statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten, ska vara föremål för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna.

Finansieringsprincipen gäller alltså inte för förändringar som indirekt påverkar den kommunala ekonomin. Exempelvis ska ett förändrat skatteunderlag som ett resultat av ändrade regler för inkomstbeskattningen, inte regleras enligt finansieringsprincipen.

Finansieringsprincipen gäller inte heller för kommunalekonomiska konsekvenser av en allmänekonomisk utveckling inom ramen för en given uppgiftsfördelning. De under 1990-talet ökade kostnaderna för socialbidragen är ett exempel på detta.

Det samhällsekonomiska utrymmet

När storleken på det samlade generella statsbidraget bestäms ska det göras en samhällsekonomisk bedömning av utrymmet för skattefinansierad verksamhet. Det innebär bl.a. att de effekter på den kommunala ekonomin som inte ska regleras enligt finansieringsprincipen kan vägas in i detta sammanhang.

I vilken mån en ekonomisk reglering ska göras utöver den som följer av finansieringsprincipen är därför avhängigt bedömningar om samhällsekonomi som inte nödvändigtvis direkt berör den förändring eller utveckling som är det egentliga föremålet för intresset. Närmast kan det handla om att skattekvoten är hög och att exempelvis ökade statsbidrag till kommunerna skulle försvåra det problemet. Det skulle också kunna handla om, och det har det handlat om, att statens budget måste saneras.

Överläggningar och överenskommelser

Som en del av den kommunalekonomiska reformen år 1993 förutskickades återkommande överläggningar om den kommunala ekonomin mellan företrädare för regeringen och kommunerna.

För åren 1998 och 1999 gäller överenskommelser som har slutits våren 1996 och våren 1998. Den senaste överenskommelsen innebär att staten har åtagit sig att ekonomiskt reglera nya och ändrade regler som påverkar det kommunala skatteunderlaget och det kommunala utgiftstrycket.

De regleringar som följer av regler som påverkar skatteunderlaget kan i detta sammanhang lämnas därhän. Däremot finns det anledning att något beröra sådana regleringar som följer av förändringar som påverkar det kommunala utgiftstrycket. Det har uttalats att exempelvis förändringar i transfereringssystemen som ger effekter på det kommunala utgiftstrycket ska vara föremål för ekonomisk reglering mellan staten och kommunerna.

Överenskommelsen är mycket intressant med tanke på utredningens uppdrag. Utredningen ska föreslå åtgärder för att minska beroendet av socialbidrag. I den mån sådana förslag skulle innebära förändringar av bidragsregler, som är transfereringar, ska de regleras enligt den gällande överenskommelsen. I kapitel 7 om försörjningsfrågor har utredningen redovisat ändrad bidragsregler som skulle kunna minska det långvariga beroendet av socialbidrag och därmed påverka kostnaderna för kommunerna.

Den nu gällande överenskommelsen gäller t.o.m. år 1999.

Frågan om övervältringar mellan staten och kommunerna

Det ekonomiska samspelet mellan staten och kommunerna är ytterst komplext. Statliga beslut får direkta och indirekta återverkningar i kommunernas ekonomi, och vice versa.

1990-talets försämrade ekonomi har tydliggjort komplexiteten i de ekonomiska relationerna. I debatten har bl.a. Svenska Kommunförbundet hävdats att staten har vältrat över kostnader på kommunerna genom de besparingar staten har gjort i sin egen budget. Det har exempelvis gällt åtstramningen i välfärdssystemet. Särskilt menar Svenska Kommunförbundet att kommunerna har fått ökade kostnader för socialbidragen som ett resultat av att staten inte har tagit sitt ansvar för arbetsmarknadspolitik.

I en promemoria från Svenska Kommunförbundet⁵ görs bl.a. en genomgång av det förbundet anser vara ekonomiska försämringar på grund av statliga beslut under 1990-talet och ökade kostnader på grund av arbetslösheten.

⁵ Svenska Kommunförbundet (1999) *Kommunerna under 1990-talet*.

I promemorian bedömer man att kostnaderna för socialbidrag har ökat med 2 miljarder kronor till följd av försämringar i arbetslöshetsersättningen, sjukpenningen, barnbidraget, bostadsbidraget m.m.

I promemorian görs också bedömningen att kommunerna fått ökade kostnader till följd av arbetslösheten på sammanlagt 5–6 miljarder kronor. Socialbidragen svarar för 2 miljarder kronor av denna ökning.

I en internpromemoria från Riksrevisionsverket⁶ framålls att det inom försörjningsområdet kan förekomma övervältringar såväl från stat till kommunerna som från kommun till stat.

I internpromemorian framhålls det också att kommunernas yttersta ansvar innebär att kommunerna inte kan avsvära sig skyldigheten att lämna ekonomisk hjälp när behov föreligger. Det innebär uppenbarligen en övervältring på kommunerna när det statliga transfereringssystemet ger sämre försörjning för den enskilde.

Författarna menar också att kommunerna inom arbetsmarknadsområdet kan övervältra kostnader på staten genom att förmå arbetsmarknadsmyndigheterna att satsa olika arbetsmarknadsinsatser på personer som annars skulle vara hänvisade till socialbidrag för sin försörjning. En annan möjlighet för kommunerna, menar författarna, är att ordna tillfälliga arbeten i egen regi för att människor som är långvarigt beroende av socialbidrag ska bli sjukpenningplacerade och för att de ska uppfylla kraven för arbetslöshetsersättning.

En fullständig analys av övervältringarna under 1990-talet måste alltså också innefatta de övervältringar som har skett från kommunerna till staten. Underlaget för bedömningar av storleken av dessa övervältringar är dock begränsat.

Det kan dock konstateras att staten under 1990-talet har fått mycket stora öknings av kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken. År 1991 kostade arbetsmarknadspolitiken staten ca 23 miljarder kronor. År 2000 bedöms kostnaderna att ha stigit till ca 56 miljarder kronor⁷. Statens kostnader för arbetsmarknadspolitiken har alltså långt mer än fördubblats.

I dessa kostnader torde ingå den övervältring som har skett från kommunerna till staten, via anordnandet av tillfälliga arbeten. Det har inom ramen för denna utredning inte varit möjligt att klarlägga omfattningen av denna övervältring.

⁶ Riksrevisionsverket (1997).

⁷ Med kostnader för arbetsmarknadspolitiken menas här summan av kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och bidrag för arbetslöshetsersättningen. Uppgifterna är hämtade från budgetpropositionen 1991 och 1999.

De ökade statsbidragen

De ökade statsbidrag, som kommit att kallas Persson-pengarna, kan i detta sammanhang analyseras från två utgångspunkter. Den ena analysen gäller den verksamhetsinriktning som är kopplad till statsbidraget. Den andra analysen gäller i vilken mån statsbidraget kompenserar kommunerna för de beslut som i början av 1990 talet försämrade kommunernas ekonomi.

När det gäller verksamhetsinriktning har syftet varit att göra det möjligt för kommunerna att behålla personal och att satsa på skolan, vården och omsorgen. Därmed måste man dra slutsatsen att det särskilda statsbidraget inte i första hand varit avsett för att täcka kostnader för socialbidragen.

I den tidigare nämnda promemorian från Svenska Kommunförbundet framhålls det att det särskilda statsbidraget innebär en nivåhöjning av statsbidragen mellan år 1996 och år 2000 på drygt 12 miljarder kronor. Den av regeringen aviserade ytterligare höjningen på 2 miljarder kronor har inte räknats in eftersom den vid tiden för författandet av promemorian inte hade fördelats mellan kommuner och landsting.

Ingen ekonomisk reglering nu

Sammantaget, där hänsyn tas till övervältringar åt båda hållen, talar mycket för att kommunernas ekonomi påverkats negativt till följd av nettoreultatet av övervältringar. Denna försämring är en spegling av den allmänna försämringen i samhällsekonomin. Försämringarna har drabbat många institutioner och enskilda. En fullständig kompensation gentemot dessa är inte möjlig.

Dock finns det skäl att något betrakta den möjliga framtida kostnadsutvecklingen.

12.4 Ett ökat statligt ansvar för socialbidrags-kostnaderna

Min bedömning: Det finns starka skäl för ett mellan staten och kommunerna delat ansvar för socialbidragskostnaderna.

Flera förhållanden talar nu för att kostnaderna för socialbidragen kommer att sjunka framöver. Ett sådant är effekten av en bättre arbetsmarknad, som innebär att socialbidragsberoendet minskar utan ändrade

regler inom skatte- eller transfereringsområdet. Ett annat förhållande är eventuellt förbättrade bidragsregler.

När det gäller effekten av en förbättrad arbetsmarknad fungerar samspelet mellan staten och kommunernas ekonomier idag så att sänkta kostnader enligt den s.k. finansieringsprincipen åtminstone inte omedelbart ska leda till minskade statsbidrag till kommunerna. Finansieringsprincipen gäller och kommunerna har ju inte fått minskade uppgifter.

När det gäller effekten av förbättrade bidragsregler innebär som nämnts tidigare nuvarande överenskommelse att staten har åtagit sig att ekonomiskt reglera bl.a. ändrade regler som påverkar det kommunala utgiftstrycket. Det innebär rimligen att förbättrade statliga bidragsregler som resulterar i sänkta kostnader för socialbidragen, ska innebära sänkta statsbidrag till kommunerna.

Det finns enligt utredningens uppfattning anledning att för framtiden göra förändringar som innebär att kommunernas risker minskar vad gäller kostnaderna för socialbidragen.

Nedan görs bedömningen att staten och kommunerna i framtiden bör ta ett delat ansvar för kostnaderna för socialbidragen.

12.4.1 Tre modeller för delat ekonomiskt ansvar för socialbidragen

Det finns främst tre skäl för ett mellan staten och kommunerna delat finansiellt ansvar för socialbidragskostnaderna.

Det *första* skälet hänger samman med de förslag som jag i övrigt lämnar vad avser den lagliga regleringen av socialbidragen. Tanken med generell finansiering är att den ska kombineras med en målstyrning av kommunerna. Först då leder finansieringsmodellen till höjd effektivitet. När staten väljer att styra vad som ska göras istället för med mål, är generell finansiering inte längre en självklar modell. Den regelstyrning och rättsliga styrning som kan sägas ha kommit istället för målstyrning motiverar ett ökat finansiellt ansvar från statens sida.

Det *andra* skälet är det starka samband som råder mellan det statliga trygghetssystemet och kommunens kostnader för socialbidragen. För-sämringar i det statliga trygghetssystemet får effekter i form av ökade socialbidrag, och vice versa. Dessa samband har belysts bl.a. av en forskare vid Socialhögskolan i Lund⁸. En delad finansiering har rimligen effekt på besluten om reglerna i trygghetssystemet.

Det *tredje* skälet är att variationerna i aktiviteten i ekonomin får effekter på kostnaderna för socialbidragen. Variationerna är dessutom

⁸ Salonen (1998).

delvis svårplanerade och leder till svåra politiska beslut i kommunerna. Genom ett delat ansvar delas också denna osäkerhet. Det kan vara värt att i detta sammanhang påpeka att ett av syftena med 1993 års kommunalekonomiska reform var att förbättra planeringsförutsättningarna för kommunerna. Med delad finansiering minskas åtminstone osäkerheten.

Nedan presenteras de tre alternativa modellerna för delat finansiellt ansvar. Den första modellen med ett riktat statsbidrag presenteras endast därför att den har förekommit i debatten. Utredningen konstaterar att modellens nackdelar överväger fördelarna. De båda övriga borde kunna övervägas men utredningen ger inte förord för någon av dem.

Den första modellen: Ett riktat statsbidrag

Genom ett riktat statsbidrag på hälften, eller enligt något annat delningstal, av kostnaderna för socialbidrag skulle staten ta på sig ett direkt ansvar.

Effekterna av modellen är såväl direkta som långsiktiga.

De direkta effekterna innebär att utöver införandet av det riktade statsbidragen behöver det göras ändringar i omfattningen av de generella statsbidragen och i kostnadsutjämnningen.

Inom ramen för utredningen har det också gjorts en del beräkningar för att beskriva effekterna på den kommunala ekonomin av en övergång till modellen med riktade statsbidrag. Om vi utgår ifrån att kostnadsutjämnningen är riktig, kan det konstateras att modellen gynnar kommuner som antingen valt en hög servicenivå eller som är ineffektiva.

När det gäller de långsiktiga effekterna kan ett antal för- och nackdelar beskrivas.

Nedan beskrivs de viktigaste fördelarna.

En fördel är att staten genom modellen får ta konsekvenserna av försämringar i det statliga trygghetssystemet. Strängare eller t.o.m. utestängande regler i trygghetssystemet får utlopp i högre kostnader för socialbidragen, som med modellen direkt får konsekvenser i form av ökade statliga kostnader.

Ytterligare en möjlig fördel kunde vara att kommunernas incitament skulle minska att genom konstlade anställningar göra det möjligt för människor att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning på en rimligt hög nivå.

Ännu en fördel är att modellen minskar genomslaget av konjunktursvängningar i den kommunala ekonomin. Man kan säga att de konjunkturgenererade svängningarna i kostnaderna halveras.

Nedan beskrivs de viktigaste nackdelarna.

En nackdel är det finns en risk att kommunerna kan komma att acceptera högre kostnader för socialbidragen än de annars skulle göra. För det första kan man i handläggningen av enskilda ärenden exempelvis acceptera högre boendekostnader som grund för ekonomiskt bistånd, väl medveten om att staten betalar hälften. För det andra finns risken att det förebyggande arbetet tonas ner. Med den stora bredd den kommunala verksamheten har är det uppenbart att det finns samband mellan olika verksamhetsområden. Kommunen kan exempelvis välja att ta på sig kostnader för att få en fungerande ungdoms- och fritidsverksamhet bl.a. för att minska riskerna för sociala problem och i förlängningen kostnader för socialbidrag. Om då kostnaderna för socialbidrag halveras, framstår kanske inte investeringen i ungdoms- och fritidsverksamheten som lika lönsam.

En annan nackdel, som sammanhänger med den förra, är att kommunernas ekonomiska incitament till samverkan med t.ex. arbetsförmedlingen minskar. Det blir inte lika angeläget för den enskilda kommunen att stödja den enskilde socialbidragstagaren att komma bort från beroendet av socialbidrag.

Ytterligare en nackdel är att kommunerna får incitament att bokföringsmässigt döpa andra kostnader till socialbidrag. Exempelvis förekommer det redan idag i vissa kommuner att man betalar ut socialbidrag för att föräldrar ska kunna betala barnomsorgstaxor. Incitamenten för kommunerna att konstruera sina taxor på det sättet ökar om modellen införs.

Sammantaget gör utredningen den bedömningen att nackdelarna med ett riktat statsbidrag överväger fördelarna.

Den andra modellen: Formaliserade förhandlingar

Modellen med formaliserade förhandlingar skulle innebära att det inte finns någon automatik i systemet. Förändrade kostnader för socialbidrag leder inte till automatiskt förändrade statsbidrag.

Formaliseringen ligger i att det på förhand bestäms vilket kunskapsunderlag som ska tas fram inför överläggningarna. Kunskapsunderlaget kan gälla kostnadsutveckling, regelförändringar i transfereringssystemet och utvecklingen av vissa samhällsekonomiska indikatorer.

Så långt det är möjligt ska det på förhand anges vilka konsekvenser vissa värden i kunskapsunderlaget ska ha på storleken av det invånar-baserade statsbidraget.

Nedan beskrivs de för- och nackdelar som finns med denna modell i jämförelse med den först presenterade modellen.

En påtaglig fördel är att modellen inte ger, eller åtminstone inte lika påtagligt, ger de nackdelar som beskrevs med anledning av den första modellen. Det finns i denna modell för den enskilda kommunen ingen automatisk koppling mellan utvecklingen av socialbidragskostnaderna och utbetalningen av statsbidraget.

En nackdel utifrån ett kommunperspektiv är att modellen inte ger några garantier.

Den tredje modellen: En särskild påse med formaliserade förhandlingar

Den tredje modellen skulle vara att man från det invånarbaserade statsbidraget bryter ut en särskild pott med pengar som kan betraktas som ett sektorbidrag. Bidraget skulle inte vara riktat i meningen att det ska ställas upp villkor för hur det ska användas.

Denna särskilda pott, eller påse, ska vara föremål för återkommande formaliserade förhandlingar enligt den modell som beskrevs ovan.

Fördelen med denna modell är att den tydliggör kopplingen mellan kommunernas kostnader för socialbidragen och statsbidragen.

12.5 Samverkan och gemensamt ansvar

Det är utredningens uppfattning att frågorna om socialtjänstens finansiering till inte oväsentlig del handlar om styrningen av samtliga befintliga offentliga medel inom områden som är socialtjänst eller har nära beröring med socialtjänsten. Finansieringsproblemet handlar alltså inte enbart om hur mycket resurser som direkt förs till olika verksamheter, utan också om hur befintliga resurser förs mellan verksamheterna.

Socialtjänstens verksamhetsområde tangerar såväl statlig som landstingskommunal verksamhet. Mycket talar för att en samverkan mellan den offentliga sektorns olika delar leder till en effektiv användning av tillgängliga resurser. Det faktum att det rör sig om olika "kassor" uppmuntrar inte till samverkan. Det finns emellertid skäl för den organisatoriska uppdelning som har valts. Den huvudsakliga målsättningen för statsmakterna bör därför vara att skapa system som uppmuntrar samverkan mellan den offentliga sektorns olika delar. De särskilda beredningsorganen är ett exempel på sådana åtgärder. De arbetsförmedlingsnämnder som numera finns i kommunerna är ett annat exempel.

När det gäller den direkta finansieringen av socialtjänsten är den generella finansieringen av all kommunal verksamhet den dominerande

modellen. Med den modellen blir det en fråga för kommunalpolitiken att med nationella mål och lokala prioriteringar för ögonen fördela de kommunala medlen på olika verksamhetsområden. Mycket tyder också på att den generella finansieringen ur effektivitetssynpunkt är att föredra framför riktade statsbidrag. Den generella finansieringen uppmuntrar till effektivitet exempelvis genom att den ger kommunerna stora möjligheter att lösa sina uppgifter genom samverkan med aktörer utanför respektive kommun.

Samhällsutvecklingen under 1990-talet har dock kommit att innebära att fördelningen av ansvaret för försörjningsfrågorna inom den offentliga sektorn blivit otydligare. Socialbidraget har mer fått karaktären av permanent försörjningskälla än av det yttersta skyddsnätet som var avsett att vara. Utredningens bedömning att staten bör ta ett ökat ansvar för kostnaderna för socialbidrag ska bl.a. ses mot den bakgrunden. Det delade ansvaret bör öka förutsättningarna för att den offentliga sektorns olika delar ska uppfatta försörjningsfrågorna som gemensamma.

De renodlade finansieringsproblemen för äldreomsorgen är stora på lång sikt. Det är dock utredningens uppfattning att dessa finansieringsproblem inte nödvändigtvis enbart ska ha sin lösning genom fokusering på just det verksamhetsområdet. Det måste skapas resurser som kan användas i exempelvis i äldreomsorgen. Därför måste de offentliga styr- och finansieringssystemen vidareutvecklas, med inriktning på samverkan och gemensamt ansvar, så att de bidrar till att ge goda förutsättningar för befolkningen i yrkesaktiv ålder till försörjning genom arbete.

13 Tillsyn över socialtjänsten

13.1 Definitioner

Utrymmet för kommuner och landsting att själva bestämma innehållet i olika verksamheter är beroende av om riksdagen i lag medgett kommunerna och landstingen detta. Den kommunala självstyrelsen är således inte någon från andra regler fristående princip utan får sitt innehåll och omfattning i den utsträckning som riksdagen medger kommunerna och landstingen att själva svara för sina angelägenheter.

Vad nu sagts innebär också att kommuner och landsting är underkastade den tillsyn över sina verksamheter som riksdagen bestämmer. Den statliga tillsynen får sitt innehåll i förhållande till de uppgifter som kommuner och landsting ålagts genom riksdagens beslut eller de uppgifter som kommuner och landsting uppdragit åt enskilda yrkesutövare att utföra.

Begreppet "tillsyn" är inte enhetligt. Det finns ingen klar avgränsning mot andra aktiviteter som t.ex. information, kunskapsförmedling, uppföljning, utvärdering och utveckling. Det finns därför anledning att före motivering och förslag till hur tillsynen över socialtjänsten skall se ut ange vad som i betänkandet avses med "tillsyn".

I det kommande används följande definitioner av olika begrepp.

- *Tillsyn* är kontroll av rättssäkerhet och laglighet i individärenden och verksamheter. Tillsynen görs i förhållande till lagens mål och bestämmelser och den kunskap myndigheten erhåller genom den uppföljning och utvärdering som sker av verksamheten.
- *Uppföljning* är en kontinuerlig eller regelmässig produktion av data om en viss verksamhet. Den som svarar för uppföljningen mäter och beskriver behov, verksamheter och resurstillgång i termer av behovstäckning/tillgänglighet, prestationsvolym, kvalitetsindikatorer samt personella och ekonomiska nyckeltal såsom personaltäthet, styckkostnader etc. För uppföljning behövs verksamhetsstatistik samt personal- och kostnadsredovisning. Den ska ge en översiktlig bild av verksamhetens utveckling och kunna tjäna som signalsystem för att uppmärksamma avvikelser gentemot tidigare verksamhet eller verk-

samhet hos andra huvudmän och leda till särskilda tillsynsprojekt. Tillsynen å sin sida kan bidra med signaler om vad som behöver följas upp.

- *Utvärdering* är att analysera och värdera kvalitet, effektivitet och resultat av verksamhet i relation till de för verksamheten fastställda målen. Utvärderingen grundas på uppgifter som samlats in under uppföljningen och vid tillsyn av verksamheten. Dessa uppgifter kan dock behöva kompletteras och fördjupas för att utvärderingen skall bli användbar.
- *Operativ tillsyn* är den direkta tillsyn som utförs av den för tillsynen närmast ansvariga myndigheten.
- *Tillsynsvägledning* är att samordna, följa upp och utvärdera den tillsyn som sker genom den operativt ansvariga myndigheten samt att utveckla enhetliga tillsynssystem och strukturer för tillsyn. Vägledningen kan bestå av råd och stöd till den operativt ansvariga myndigheten eller i vissa fall föreskrifter.
- *Kvalitetssystem* är en systematisk ordning för att planera, utföra och följa upp verksamheten med målet att kvaliteten i denna kan säkras och utvecklas.
- *Kvalitetssäkring* sker genom egenkontroll och värdering av den egna verksamheten. Resultaten av den egna värderingen ska presenteras på ett sådant sätt att man skapar tilltro till att verksamheten har uppfyllt och framdeles kommer att uppfylla de krav på kvalitet som är uppställda.

13.2 Tillsynsbegreppet i socialtjänstlagen

Mitt förslag: I socialtjänstlagen införs en bestämmelse som klargör att tillsyn enligt den lagen är kontroll av laglighet och rättssäkerhet i individärenden och verksamheter i förhållande till lagens mål och bestämmelser. Laglighetskontrollen omfattar även kontroll av att insatserna inom socialtjänsten är av god kvalitet, att det finns personal med lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten i verksamheterna systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Som framgår av avsnitt 3.2 har staten till sitt förfogande olika "styrinstrument" för att uttrycka den politiska viljan och kunna genomföra sin politik. Möjligheten till domstolsprövning är ett sådant instrument. Förvaltningsmyndigheterna ska bidra till att genomföra av riksdag och regering beslutade regler. Genom ekonomisk styrning påverkar staten kommuner och landsting att verka i en viss bestämt riktning. Information

och utbildningsinsatser är andra former av styrinstrument. Uppföljning och utvärdering kan också ha en styrande effekt på kommuner och landsting.

Ett viktigt styrinstrument är emellertid den övervakning och påtryckning som sker genom tillsyn, särskilt om tillsynen är kombinerad med någon form av sanktion. Som "tillsyn" betraktas ibland varje form av kontakt från ett statligt organ med den som har det operativa ansvaret inom ett visst verksamhetsområde. I vissa sammanhang ses då även normering, information, uppföljning och utvärdering, rådgivning samt utveckling som "tillsyn".

Inom hälso- och sjukvården är vetenskap och beprövad erfarenhet avgörande för utformningen av den vård och behandling som enskilda personer kan få. Här spelar huvudmännens prioriteringar och de enskilda yrkesutövarnas professionella kompetens som hälso- och sjukvårdspersonal stor roll i fråga om säkerheten för patienterna och möjligheterna att kunna ge dem god vård. Nu nämnda faktorer är därmed primära föremål för statens tillsyn över hälso- och sjukvården

Socialtjänstlagen är utformad med ett antal skyldigheter för kommunerna och vissa rättigheter för enskilda personer. Kontrollen kommer i första hand att inriktas mot frågan huruvida kommunerna uppfyller sina skyldigheter enligt lagen samt om kommunerna och de enskilda verksamheter som svarar för socialtjänstinsatser genomför dessa på ett sätt som står i överensstämmelse med lagen. Hur lagen tillämpas och om de enskilda klienternas rättssäkerhet är tillgodosedd blir därmed de primära faktorerna för statens tillsyn över socialtjänsten.

Tillsynen över hälso- och sjukvården inriktas således framför allt mot frågan om god vård har meddelats eller kan meddelas och om enskilda yrkesutövare uppfyller de krav på skicklighet som man har rätt att förvänta sig av dem. Tillsynen över socialtjänsten inriktas mer mot frågan huruvida verksamheten är utformad och utförs så att den ger de enskilda människorna det stöd och den hjälp de behöver i olika livssituationer. Detta ställer olika krav på utformningen av tillsynen och i viss mån även på de instrument som tillsynen över de olika verksamheterna behöver ha. Det finns därför enligt min bedömning behov av att i socialtjänstlagen införa en bestämmelse som klargör vad som enligt den lagen avses med begreppet "tillsyn".

"Tillsynen" i socialtjänstlagen innebär *granskning av att verksamheten uppfyller de krav på laglighet och rättssäkerhet som följer av lag, förordning eller myndighetsföreskrifter.*

En viktig uppgift för kommunerna är att säkra att insatserna inom socialtjänsten är av god kvalitet. Laglighetskontrollen innebär därmed också kontroll av att verksamheterna uppfyller de krav som anges i den nuvarande 7a § SoL. Det betyder att tillsynen ska kontrollera att insat-

serna är av god kvalitet, att det finns personal med lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten i verksamheterna systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (system för kvalitetssäkring).

13.3 Nuvarande samverkan Socialstyrelsen – länsstyrelserna

Länsstyrelserna och Socialstyrelsen har olika roller i fråga om tillsyn över den kommunala socialtjänsten. Länsstyrelsen utövar den operativa tillsynen genom uppgiften att följa de kommunala nämndernas tillämpning av socialtjänstlagen och även i övrigt se till att nämnderna fullgör sina uppgifter inom socialtjänsten på ett ändamålsenligt sätt.

Socialstyrelsens roll är att på olika sätt följa och vidareutveckla socialtjänsten. Socialstyrelsen har formellt sett ingen särskild roll i förhållande till länsstyrelsernas uppgifter och ingen formell möjlighet att styra länsstyrelserna när det gäller hur dessa ska fullgöra sina tillsynsuppgifter. Däremot förekommer sedan flera år en väl utvecklad och delvis formaliserad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna i frågor som rör tillsyn.

I regleringsbrevet till Socialstyrelsen och länsstyrelserna för budgetåret 1994/1995 föreskrevs att länsstyrelserna och Socialstyrelsen i samråd skulle utarbeta ett gemensamt system för uppföljning och redovisning av den sociala tillsynen med avseende på bland annat tillsynens inriktning, innehåll och resultat. Länsstyrelserna och Socialstyrelsen skulle under budgetåret utveckla relevanta och enhetliga mått och metoder för den sociala tillsynen.

Dåvarande Civildepartementet tillsatte i samråd med Socialdepartementet och Socialstyrelsen under år 1994 en arbetsgrupp för att utveckla länsstyrelsernas tillsyn inom socialtjänsten. Arbetsgruppen antog namnet Socialstyrelsens och länsstyrelsernas utvecklingsgrupp (SLUG).

Arbetsgruppen har påbörjat en utveckling av ett system för enhetliga mål, mått och metoder för länsstyrelsernas tillsyn. De redovisade målen, måtten och metoderna är avsedda att kunna användas för planering av tillsyn i olika former, t.ex. enskilda tillsynsärenden, verksamhetsbesök, standardiserade intervjuer, aktgranskning etc. De ska också bidra till ökad jämförbarhet mellan länen och göra det möjligt att väga samman resultaten från länsstyrelsernas tillsyn till nationell nivå. SLUG har i maj 1998 presenterat den tredje reviderade upplagan av skriften Mål, mått och metoder för länsstyrelsernas tillsyn inom socialtjänsten.

Vid Socialstyrelsens sociala tillsynsenhet drivs vidare ett antal projekt som syftar till att på olika sätt utveckla den sociala tillsynen. För närvarande är följande projekt aktuella:

- *Handbok för social tillsyn* med syfte att åstadkomma en sammanhållen vägledning för den regionala sociala tillsynen. Målgrupper är Socialstyrelsen, länsstyrelserna samt ansvariga huvudmän och utövare.
- *Utveckling av underlag i social tillsyn* med syfte att uppnå nationellt jämförbara mått och kriterier i den sociala tillsynen. Målgrupp är länsstyrelserna.
- *Metodutveckling inom social tillsyn* med syfte att uppnå en nationellt enhetlig tillsynsmetodik och att initiera fortlöpande kvalitetsutbildning. Målgrupp är länsstyrelserna.
- *Utveckling av den sociala tillsynens resultat* med syfte att utifrån länsstyrelsernas erfarenheter av den regionala tillsynen som en del av den nationella tillsynen använda tillsynsresultaten för att åtgärda och förebygga brister. Målgrupper är Socialstyrelsen, länsstyrelserna, departement och huvudmän.
- *Samarbete Socialstyrelsen och länsstyrelserna* med syftet att utifrån det gemensamma sakområdet, med olika ansvar, utveckla väl fungerande samarbetsformer i syfte att förbättra enskilda människors rättssäkerhet och verksameters laglighet. Målgrupper är länsstyrelserna och Socialstyrelsen. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har genom ett gemensamt ställningstagande av generaldirektören och landshövdingarna den 11 mars 1999 kommit överens om formerna för detta samarbete.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna genomför således ett omfattande arbete med att utveckla och samordna den sociala tillsynen efter enhetliga mallar. I särskild ordning har Socialstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt tagit fram en särskild mall för tillsyn inom särskilda boenformer för äldre med syfte att samtidigt kunna granska såväl den medicinska som sociala delen av boendet.

Regeringen har sedan några år tillbaka i regleringsbrev för Socialstyrelsen och länsstyrelserna pekat på nödvändigheten av att Socialstyrelsen och länsstyrelserna i samverkan utvecklar tillsynen över socialtjänsten. I regleringsbrev för år 1999 har regeringen särskilt pekat på behovet av en sådan samverkan för att kunna göra den sociala tillsynen effektivare. Inriktningen av tillsynen ska framför allt inriktas mot målet att socialtjänsten bedrivs med god kvalitet och effektiv resursanvändning och kan tillgodose enskilda individers behov av omsorg, stöd och service. Tillsynen över socialtjänsten behöver förstärkas.

Socialstyrelsen ska enligt regleringsbrevet för år 1999 i detta syfte

- ge ökat stöd till länsstyrelserna i deras tillsynsarbete,
- i samverkan med länsstyrelserna utveckla mål, mått och metoder för uppföljning och redovisning av den regionala tillsynen på ett sådant sätt och med sådan kvalitet att länsstyrelserna senast vid utgången av år 1999 kan använda dessa i sitt tillsynsarbete.

Socialstyrelsen ska återrapportera

- redovisning av synpunkter från ett antal länsstyrelser om hur stödet inom området utvecklats under den senaste treårsperioden,
- redovisning av i vilken utsträckning framtagna mål, mått och metoder i praktiken används i länsstyrelsernas myndighetsutövning.

Socialstyrelsen har även fått i uppdrag att bidra till att kommunerna i ökad utsträckning inför kvalitetsutvecklingssystem inom socialtjänsten: Styrelsen ska i återrapportering

- ge en kort beskrivning av utvecklingen inom området,
- redovisa väsentliga insatser som gjorts för att uppnå målet samt
- bedöma hur dessa insatser har bidragit till att uppnå målet.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har således på regeringens uppdrag att i nära samverkan med varandra bidra till att utveckla länsstyrelsernas sätt att genomföra den regionala tillsynen. Även om Socialstyrelsen alltså inte har någon formell "makt" att styra länsstyrelserna i deras tillsynsarbete har styrelsen ändå möjligheter att kunna påverka länsstyrelserna i deras arbete.

13.4 En utvecklad tillsyn över socialtjänsten

Redan i dag görs mycket för att förbättra och effektivisera den sociala tillsynen såväl på regional som nationell nivå. Socialstyrelsens och länsstyrelsernas gemensamma arbete har kunnat åstadkomma en bra utveckling av den sociala tillsynen mot gemensamma mål. För en tillräckligt effektiv tillsyn krävs dock en starkare samordning mellan den regionala och den nationella nivån än vad som hittills varit fallet.

Länsstyrelsernas tillsynsarbete ska enligt vad som uttalas i propositionen 1979/80:1 huvudsakligen inriktas på att genom överläggningar med förtroendevalda och tjänstemän följa och medverka till att socialtjänsten utvecklas på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med lagstiftningens intentioner. En sådan inriktning av tillsynen har dock sina begränsningar. Länsstyrelserna förfogar inte över tillsynsinstrument som gör det

möjligt att kunna ingripa med kraft om missförhållanden upptäcks som behöver rättas till. Staten bör i de fall kommuner och andra som bedriver socialtjänst inte rättar till tydliga missförhållanden, kunna ingripa på ett kraftigare sätt än vad som för närvarande är möjligt. De tillsynsinstrument som finns inom hälso- och sjukvården är en lämplig modell för hur tillsynsinstrumenten inom socialtjänsten ska utformas. För en enhetlig användning av dess behövs en samordning på nationell nivå.

Länsstyrelsernas sociala funktioner är också egentligen för små för att på ett optimalt sätt kunna driva vissa angelägna tillsynsprojekt. Det kan i sådana fall krävas samordning mellan två eller flera länsstyrelser för att genomföra dessa. De flesta länsstyrelserna har en begränsad personalstyrka och blir ibland alltför "sårbara" för att kunna bedriva tillsyn på ett tillräckligt flexibelt sätt.

Socialtjänstlagen är i stora delar en ramlag, även om den även innehåller rättighetsbestämmelser, där "tillsynen" kan ske genom möjligheten för den enskilde att kunna överklaga till domstol. Ifråga om tillsynen över sådana verksamheter som ligger inom ramen för den kommunala självstyrelsen finns ett behov av samordning på nationell nivå för en enhetlig tillämpning. Det skulle på ett helt annat sätt kunna bidra till utvecklingen av tillsynen över socialtjänsten. Det kan också ligga ett egenvärde i att författningsreglera samordningen av tillsynen över socialtjänsten så som den inletts genom SLUG-arbetet.

Till detta kommer det av bl.a. Socialutskottet påtalade problemet med att den regionala tillsynen över hälso- och sjukvården och den regionala tillsynen över socialtjänsten sker genom olika myndigheter. Detta har på sina håll fört med sig samordningsproblem mellan Socialstyrelsens regionala enheter och länsstyrelserna. Frågan behandlas i nästa avsnitt.

13.5 En samordnad tillsyn över socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Enligt direktiven ska utredningen inte bara lämna förslag till hur tillsynen över socialtjänsten kan förbättras och effektiviseras. Även förutsättningarna för en bättre samordning av tillsynen över socialtjänst samt hälso- och sjukvård ska analyseras.

Utredningen har även fått 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 verksamheter.

Den statliga tillsynen över den sjukvård som meddelas i särskilda boendeformer, bostäder med särskild service och i samband med hem-

tjänst är – som framgår av vad tidigare sagts – betydligt mer reglerad och ger tillsynsmyndigheten större befogenheter än motsvarande tillsyn över de sociala insatser som ges i dessa verksamheter. Länsstyrelserna kan visserligen tillgripa olika åtgärder för att komma till rätta med sociala missförhållanden inom enskilda boendeformer och bostäder med särskild service eller sådan privat hemtjänst som bedrivs enligt entreprenadavtal med kommunen, men motsvarande möjligheter finns inte i fråga om kommunala boendeformer eller bostäder med särskild service.

Genom ÄDEL-reformen har kommunerna fått ett större ansvar för sjukvårdsinsatser i särskilda boendeformer för äldre och i bostäder med särskild service för funktionshindrade. I mycket stor utsträckning har kommunerna också övertagit ansvaret för hemsjukvården. Svårigheterna med det delade tillsynsansvaret för hälso- och sjukvård samt socialtjänst är särskilt tydliga inom dessa verksamheter. De boende har många gånger behov såväl av medicinska insatser och omvårdnadsinsatser som av sociala omsorgsinsatser. De förra insatserna omfattas av Socialstyrelsens tillsyn medan de senare omfattas av länsstyrelsernas tillsyn.

För kommunerna och de enskilda vårdgivare som driver olika boendeformer eller bostäder med särskild service innebär det klara olägenheter att få sina verksamheter granskade av två olika myndigheter. Visserligen sker granskningen av verksamheterna utifrån två olika aspekter men de förhållanden som tillsynen har avseende på kan röra såväl omvårdnad och medicinska insatser som omsorger och sociala insatser. Dessutom föreligger uppenbara olägenheter för de enskilda vårdtagarna att behöva vända sig till två olika instanser vid klagomål på den sociala servicen eller på hälso- och sjukvården. Det är inte heller alltid tydligt för de enskilda vårdtagarna vilka insatser som är att hänföra till omvårdnad och som därmed är hälso- och sjukvård och vilka som är omsorger och därmed hänförliga till socialtjänstlagen.

Även om problemet med samordning av den medicinska och den sociala tillsynen är tydligast inom äldre- och handikappomsorgerna föreligger samma problem även på några andra områden. Det gäller t.ex. inom missbrukarvården och den öppna vården av psykiskt sjuka, där sociala och medicinska insatser ofta behövs parallellt. Även inom dessa områden kan därför finnas behov av att lösa frågan om en bättre samordning av statens tillsyn över de kommunala verksamheterna.

Alkohol- och narkotikaberoende är sammansatta funktionshinder. Missbruket leder till såväl fysiska och psykiska problem som social utslagning. Den enskilde missbrukaren behöver erbjudas insatser i form av medicinsk behandling, rehabilitering och socialt bistånd. Samarbetet mellan landstingens hälso- och sjukvård och den kommunala socialtjänsten är på många håll inte särskilt väl utvecklat. För att kunna på-

verka huvudmännen att samverka till gagn för personer med missbruksproblem kan krävas en samordning av och en samsyn inom tillsynen. Det talar för en enhetlig statlig tillsynsorganisation.

Liknande problem finns inom den öppna vården och omsorgerna om psykiskt störda. Personer med psykiska störningar behöver såväl medicinsk omvårdnad som sociala insatser och arbetsmarknadsinsatser för att kunna erbjudas ett liv som innebär trygghet, jämlikhet och delaktighet i samhällslivet. Det ställer stora krav på samverkan mellan samhällets olika sektorer. Det finns en stor potential för en utvecklad sådan samverkan. Mycket finns kvar att göra för att ordna förhållandena för de psykiskt störda på bästa möjliga sätt. En samverkan av och en samsyn inom tillsynen över de myndigheter som har att svara för insatser åt de psykiskt störda skulle därför vara av stort värde.

Även inom andra områden t.ex. inom omsorgerna om barn och unga kan finnas frågor som bör lösas i samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det finns således mycket som talar för att tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården bör organiseras och utövas enhetligt i en gemensam tillsynsmyndighet.

13.6 Utökad roll för Socialstyrelsen

Mitt förslag: Den nuvarande ordningen behålls tills vidare med Socialstyrelsen som operativt ansvarig för tillsynen över hälso- och sjukvården och länsstyrelserna som operativt ansvariga för tillsynen över socialtjänsten. Socialstyrelsen ska dock ges en tillsynsvägläddande roll i fråga om tillsynen över socialtjänsten.

13.6.1 Olika organisatoriska alternativ

Utredningens förslag rör i första hand tillsynen över verksamheter som avser äldre personer och personer med funktionshinder. Den lösning utredningen föreslår är emellertid inte självklar eller kanske inte ens den mest optimala. Jag har också övervägt vissa andra alternativ. Mot bakgrund av bl.a. pågående utredningar utöver denna har utredningen stannat för det förslag som redovisas ovan. Först redovisas dock de övriga alternativ som utredningen övervägt.

Länsstyrelserna som ansvariga för all tillsyn

Ett alternativ till en samlad tillsyn över socialtjänst samt hälso- och sjukvård är att låta länsstyrelserna svara härför. Med tanke på den inriktning av den statliga tillsynsverksamheten som signalerats i olika direktiv och utredningsförslag skulle möjligen en sådan lösning kunna ligga nära till hands.

Förutsättningen för en optimal tillsyn över hälso- och sjukvårdens alla delar är att de enheter som ska bedriva den tillsynen inte är för små. De geografiska områden som hälso- och sjukvårdstillsynen ska fungera inom bör lämpligen inte vara mindre än de områden som Socialstyrelsens regionala enheter i dag har ansvar för.

Det är vidare tveksamt om tillsynen över den hälso- och sjukvård som idag bedrivs på sjukhusen är betjänt av att ske på länsnivå. Möjligen skulle länsstyrelserna kunna svara för tillsynen enbart över den kommunala hälso- och sjukvården och i så fall kunna samordna tillsynen över den verksamheten med tillsynen över socialtjänsten. Det skulle dock innebära en splittring av den statliga tillsynen över hälso- och sjukvården, vilket utredningen inte önskar medverka till.

För en samordning av tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården skulle en möjlig lösning kunna vara att styra den regionala tillsynen över såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården till vissa länsstyrelser. Dessa skulle alltså få ansvaret för den samlade tillsynen över i princip samma geografiska områden som Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter har idag. Det skulle dock med nuvarande länsstyrelseindelning innebära att flertalet länsstyrelser inte skulle få något ansvar alls för den sociala tillsynen. En "obalans" skulle därmed uppstå mellan länsstyrelserna, vilket med nuvarande regionala indelning och förutsättningar för länsstyrelsernas roll inte är rimligt. Frågan om samordning på nationell nivå måste också lösas om länsstyrelserna skulle överta ansvaret för tillsynen över hälso- och sjukvården.

Mot en förändring där tillsyn över hälso- och sjukvård och socialtjänst samordnas hos länsstyrelserna talar också att de regionala tillsynsenheterna rörande hälso- och sjukvården är välfungerande och relativt nyetablerade.

En samlad tillsynsorganisation på nationell nivå

En annan lösning som möjligen kan tyckas ligga närmast till hands och som skulle ge den nationella nivån ett direkt inflytande på tillsynen över socialtjänsten i kommunerna och i enskild verksamhet och direkt möjlighet att samordna den medicinska och den sociala tillsynen, är att

lägga allt ansvar på en nationell tillsynsmyndighet. En sådan ordning skulle vara till gagn framför allt för möjligheterna att kunna ha en effektiv tillsyn över äldre- och handikappomsorgerna i kommunerna. Det skulle vara mer rationellt för både den statliga tillsynen och vårdgivarna om granskningen vid boendeformer för äldre eller särskilda bostäder för funktionshindrade eller hemtjänstinsatser för äldre eller funktionshindrade kunde ske i ett sammanhang utifrån såväl medicinska som sociala aspekter.

Även i andra sammanhang vore det som framgår av övervägandena under avsnitt 13.5 en fördel att kunna ha en samordnad tillsyn över socialtjänst samt hälso- och sjukvård. I princip kan en sådan samordnad statlig tillsyn komma till stånd genom två olika lösningar. Den ena är att lägga allt ansvar på Socialstyrelsen, den andra att tillskapa ett särskilt statligt tillsynsverk för socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Båda lösningarna har fördelar och nackdelar.

Fördelen med att ha *Socialstyrelsen* som ansvarig för all tillsyn över nu nämnda verksamheter är att man därigenom kan upprätthålla samordningen med den verksamhet som innebär uppföljning och utvärdering. Att den som ska svara för tillsyn över en viss verksamhet kan ha direktkontakt med andra verksamheter inom samma område är med största sannolikhet positivt. Härigenom kan tillsynsorganisationen få idéer och uppslag om vad som kräver tillsyn. På motsvarande sätt kan tillsynen ge uppslag och idéer till den som skall svara för uppföljning och utvärdering.

Det är vidare en fördel att slippa slå sönder en väl fungerande tillsynsverksamhet över hälso- och sjukvården. Det torde inte vara förenat med några större problem att inordna den sociala tillsynen i nuvarande organisation.

Vissa nackdelar finns dock med Socialstyrelsen som ansvarig för den samlade tillsynen över socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Det kan finnas en risk att resurserna för tillsynen tas i anspråk för andra uppgifter i en sådan organisation. Tillsynen kan få stå tillbaka för andra angelägna uppgifter hos myndigheten.

Det är inte utan vidare givet att en samordning av tillsyn och normgivning är lyckad. Även om regelbundna kontakter mellan de tjänstemän som svarar för dessa olika uppgifter kan bidra till utvecklingen av såväl tillsynen som normgivningen, kan det ligga en poäng i att ha dessa verksamheter åtskilda. Tillsynen kan sägas vara en samhällelig funktion som utan direkt påverkan från andra områden ska ta ställning till om laglighet och rättssäkerhet har uppnåtts. På motsvarande sätt som förhållandet är mellan den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten i samhället kan sambandet mellan tillsyn å ena sidan och normgivning å den andra sidan behöva lösas upp.

Det finns också en risk för "medikalisering" av socialtjänsttillsynen om den integreras med den medicinska tillsynen i Socialstyrelsen. De nuvarande regionala tillsynsenheterna i Socialstyrelsen är enbart inriktade på tillsyn över hälso- och sjukvård. Vid dessa enheter finns en dominans av hälso- och sjukvårdspersonal. Nästan samtliga chefer är läkare. Juristerna är inriktade på rättsliga frågor inom medicinsk tillsyn. Om socialtillsynen inordnas i en sådan organisation kanske den inte får den uppmärksamhet, de resurser och den ställning som är nödvändig för en tillräckligt effektiv tillsyn. Ledningen av en sådan samordnad tillsyn över socialtjänst samt hälso- och sjukvård kräver därför ett mindre mått av dominans av hälso- och sjukvårdspersonal än vad som f.n. är fallet inom Socialstyrelsen.

Om Socialstyrelsen enbart övertog den statliga tillsynen över äldre- och handikappverksamheterna i kommunerna skulle det inte medföra riktigt samma problem. I dessa verksamheter är hälso- och sjukvårdsinsatserna, om inte dominerande, så framträdande på ett helt annat sätt än inom övrig socialtjänst. Att förstärka Socialstyrelsens regionala enheter med experter på dessa sociala frågor skulle vara en relativt liten administrativ åtgärd.

Den lokala anknytningen i fråga om den sociala tillsynen skulle i och för sig vara mindre tydlig än i dag men inte mindre än den anknytning som i dag föreligger inom den medicinska tillsynen. Att bryta ut en del av den sociala tillsynen från länsstyrelserna och föra över den till Socialstyrelsen skulle emellertid medföra vissa nackdelar. Det finns en positiv betydelse i sig att all statlig social tillsyn sorterar under en och samma myndighet.

Fördelen med att tillskapa *ett särskilt fristående tillsynsverk* är framför allt att man därigenom kan samla alla resurser för tillsyn till en särskild organisation där man inte behöver riskera att resurserna tas i anspråk för annat än tillsyn. Det är också en fördel att inte behöva ha tillsyn över hur den egna normgivningen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården tillämpas.

Med ett särskilt tillsynsverk skulle den samlade tillsynen över socialtjänsten samt hälso- och sjukvården kunna starta från början. Därmed skulle inte tillsynen över socialtjänsten behöva inordnas i ett redan fungerande system av tillsyn över hälso- och sjukvård med den risk för dominans för hälso- och sjukvårdstillsynen som en samordning i Socialstyrelsen innebär.

De nackdelar man kan se med ett särskilt tillsynsverk är framför allt den risk för "slutenhet" som kan uppkomma i en sådan organisation. Kompetensen hos personalen kan komma att urholkas om det inte finns möjligheter till direkta kontakter med de verksamheter som svarar för uppföljning, utvärdering och normgivning. Tillsynen kan komma att

sakna det inflöde av idéer som nu nämnda verksamheter kan komma med till gagn för en bra tillsyn.

Jag är dock inte beredd att i detta sammanhang föreslå den ena eller andra av dessa två lösningar för att kunna samordna all tillsyn över socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Innan ställning kan tas till en så omfattande omorganisation av den statliga tillsynen över socialtjänsten samt hälso- och sjukvården måste frågan belysas av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Jag lägger därför den lösning som framgår av nästa avsnitt.

13.6.2 Nuvarande ordning med utökad roll för Socialstyrelsen

Att Socialstyrelsen har ansvaret för tillsynen över all hälso- och sjukvård i riket har klara fördelar. Ansvaret omfattar dels verksamheter inom hälso- och sjukvården (med undantag för försvarets hälso- och sjukvård) och all hälso- och sjukvårdspersonal. Genom denna ordning kan en bra kompetens upprätthållas i fråga om tillsynsverksamheten. Socialstyrelsens tillsyn genom de regionala enheterna har också visat sig fungera bra.

Mycket tyder på att det skulle vara till väsentlig fördel såväl för vårdgivarna som för den enskilda vårdtagarna om den statliga tillsynen över äldre- och handikappomsorgerna kunde utföras genom en och samma statliga myndighet. Detta talar då för att antingen Socialstyrelsen eller länsstyrelserna får det samlade ansvaret för tillsynen över särskilda boendeformer för äldre, bostäder med särskild service för funktionshindrade och hemtjänst för äldre och funktionshindrade.

Emellertid skulle en sådan lösning innebära antingen att tillsynen över hälso- och sjukvården eller tillsynen över socialtjänsten kom att delas mellan två olika myndigheter. Jag kan inte se att det skulle vara till gagn för staten, vårdgivarna och de enskilda vårdtagarna om på detta sätt tillsynen inom de nämnda verksamheterna blev delad. Utredningen föreslår därför att den nuvarande ordningen med Socialstyrelsen som operativt ansvarig för tillsynen över hälso- och sjukvården och länsstyrelserna som operativt ansvariga för tillsynen över socialtjänsten tills vidare bibehålls.

Att ha kvar den nuvarande fördelningen av ansvaret löser dock inte samordningen av tillsynsinsatser inom boendeformer för äldre, bostäder med särskild service för funktionshindrade och hemtjänst för äldre och funktionshindrade. Detta kan dock ske genom att Socialstyrelsen ges möjlighet att samordna sin tillsyn med den tillsyn som skall utföras av länsstyrelserna. Socialstyrelsen ska därför enligt min mening ha en

formell rätt att kunna styra länsstyrelserna så att samordning kan ske om när och hur tillsyn ska ske i nu nämnda verksamheter. En sådan tillsynsvägledning från Socialstyrelsens sida gentemot länsstyrelserna skulle göra det möjligt att tillgodose de önskemål i fråga om att samordna tillsynen över socialtjänsten samt hälso- och sjukvården som Socialutskottet gett uttryck för i betänkandena 1996/97:SoU13 (sid. 19) och 1996/97:SoU18 (sid. 92).

På så sätt kan framför allt tillsynen över kommunala och enskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för funktionshindrade genomföras på det mest rationella sättet. Gemensamma tillsynsbesök/inspektioner kan alltid genomföras. Någon tjänsteman vid den regionala enheten i Socialstyrelsen eller i länsstyrelsen kan som föredragande i ärendet ha ansvaret för den administrativa samordningen.

Kommunen eller den enskilda vårdgivaren skulle möta en gemensam statlig tillsynsgrupp. Vårdtagarna skulle ha en viss namngiven person att vända sig till. Bedömningar kan göras samtidigt genom Socialstyrelsens regionala enheter och länsstyrelsernas sociala enheter, där varje enhet visserligen skulle svara för sin expertbedömning men där Socialstyrelsen vid behov gör den slutliga samordnade bedömningen. Detsamma skulle gälla samordningen av tillsynen över medicinska och sociala insatser inom missbruksvården, omsorgerna om psykiskt störda m.fl. verksamheter.

Det är alltså tydligt att det även i fråga om andra verksamheter inom socialtjänsten än äldre- och handikappomsorg finns ett behov av att samordna tillsynen genom en nationell instans. Som tidigare framgått har ett omfattande arbete inletts mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att samordna och effektivisera tillsynen över hela det sociala fältet. Det skulle dock vara till gagn för målet att uppnå en optimal statlig tillsyn över hela socialtjänsten om Socialstyrelsen kunde ges en författningsreglerad ställning av nationell tillsynsvägledare över hela socialtjänsten och inte enbart över äldre- och handikappomsorgerna. Den samordning som är nödvändig för att förbättra och effektivisera den statliga tillsynen över socialtjänsten skulle inte vara beroende av frivilliga överenskommelser mellan de två statliga myndigheterna. Visserligen skulle länsstyrelsernas självständiga ställning som tillsynsansvariga inom sina respektive län försvinna men något principiellt hinder för en sådan ordning föreligger inte. Med Socialstyrelsen som tillsynsvägledare över hela det sociala området uppnår man dels en samordning av den medicinska och sociala tillsynen där en sådan samordning är nödvändig, dels enhetlighet av den statliga tillsynen över hela socialtjänstområdet.

13.7 Utökade tillsynsinstrument

Mitt förslag: Tillsynen ska effektiviseras. Tillsynsmyndigheterna ska ges författningsreglerad rätt att genom föreläggande få upplysningar och inhämta handlingar samt att inspektera all verksamhet inom socialtjänsten. Tillsynsmyndighet ska kunna meddela föreläggande att avhjälpa missförhållanden. Förelägganden ska kunna kombineras med vite.

13.7.1 Rätt att få upplysningar och ta del av handlingar

Enligt 6 kap. 9 § LYHS är den som omfattas av Socialstyrelsens tillsyn inom hälso- och sjukvården skyldig att på styrelsens begäran lämna handlingar, prover och annat material som rör verksamheten samt att lämna de upplysningar som om verksamheten som styrelsen behöver för sin tillsyn. Om den enskilde yrkesutövaren eller vårdgivaren inte rättar sig efter styrelsens begäran kan styrelsen förelägga den som bedriver verksamheten att lämna vad som begärs. Vid föreläggande får vite sättas ut.

Bestämmelsen i 69 b § SoL om rätt för länsstyrelserna att inspektera viss verksamhet innehåller även en bestämmelse om rätt för länsstyrelsen att inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En motsvarande rätt för den kommunala socialnämnden i förhållande till vissa enskilda verksamheter återfinns i 69 c § SoL. Där- emot finns i SoL inte någon regel som öppnar möjlighet för länsstyrelsen (eller kommunen) att genom föreläggande med eller utan vite framtvunga att nödvändiga upplysningar eller handlingar lämnas till länsstyrelsen (eller socialnämnden).

Med en samordning av tillsynen över kommunala och enskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för funktionshindrade borde motsvarande regel som återfinns i LYHS i fråga om tillsyn över hälso- och sjukvård införas i SoL. För att kunna göra tillsynen över hela socialtjänsten tillräckligt effektiv bör en sådan regel inte enbart avse tillsynen över de nu nämnda verksamheterna. Det torde vara lika angeläget att i tillsynen även över andra verksamheter kunna tvinga fram upplysningar och handlingar från dem som är föremål för tillsynen. Även om det inte har redovisats några svårigheter för länsstyrelserna att hittills kunna få de upplysningar och de handlingar de begär, finns enligt min mening anledning att i princip reglera tillsynen över socialtjänsten enligt samma system som tillsynen över hälso- och sjukvården.

Utredningen föreslår därför att en bestämmelse införs som ger länsstyrelserna rätt att få de upplysningar och ta del av de handlingar som erfordras för tillsynen. I första hand ska självfallet länsstyrelsen söka få del av de handlingar och de upplysningar som den behöver för sin tillsyn utan särskilt föreläggande. Möjligheten härtill har därför närmast en förebyggande uppgift. Om den som är föremål för tillsynen inte efterkommer länsstyrelsens framställan ska länsstyrelsen emellertid kunna förelägga denne att inkomma med begärda handlingar eller lämna de upplysningar som länsstyrelsen behöver. I föreläggandet ska vite få utsättas om det bedöms nödvändigt för att föreläggandet ska åtlydas.

Samma möjlighet som länsstyrelsen ska ha att begära in handlingar och uppgifter ska även Socialstyrelsen ha. I vissa fall avser tillsynen verksamhet som omfattar såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård. Då kan det vara lämpligt att Socialstyrelsen har huvudansvaret för tillsynsärendet och begär de handlingar och upplysningar som ärendet kräver. Det kan även finnas andra fall av tillsyn över socialtjänsten där Socialstyrelsen – i första hand i samråd med länsstyrelsen – behöver ta det yttersta ansvaret för ärendet och då överta den roll som primärt ankommer på länsstyrelsen.

Den möjlighet som Socialstyrelsen alltså – jämte länsstyrelsen – ska ha att kunna inhämta handlingar och upplysningar bör även gälla sådana ärenden där det inte är fråga om tillsyn i inskränkt bemärkelse. I dag har Socialstyrelsen inte några svårigheter att få de uppgifter från kommunerna och enskilda som svarar för socialtjänst som styrelsen behöver för sina uppföljnings- och utvärderingsinsatser. För att något missförstånd på den punkten inte ska behöva uppstå bör därför rätten att få upplysningar och handlingar gälla jämväl i de fall då det är fråga om uppföljning och utvärdering från styrelsen och inte bara i rena tillsynsärenden.

13.7.2 Inspektioner

Inom hälso- och sjukvården har Socialstyrelsen i dag enligt 6 kap. 10 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS) rätt att inspektera verksamhet och yrkesutövare som omfattas av lagen. Socialstyrelsen äger rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används för verksamheten. Rätten att få tillträde till lokaler omfattar dock inte bostäder.

Eftersom styrelsen inte får använda sig av några tvångsmedel för att bereda sig tillträde till lokaler har styrelsen med stöd av 11 § LYHS rätt att av polismyndighet få den hjälp som behövs för att kunna genomföra en inspektion. Vid en inspektion har Socialstyrelsen rätt att tillfälligt

omhändertagna handlingar, prover och annat material som rör verksamheten. Den som är föremål för Socialstyrelsens tillsyn är även enligt 9 § LYHS skyldig att på styrelsens begäran lämna handlingar, prover och annat material som styrelsen behöver för sin tillsyn.

Enligt 69 b § socialtjänstlagen (SoL) har länsstyrelsen rätt att inspektera sådan verksamhet som står under länsstyrelsen tillsyn, alltså vissa enskilda verksamheter samt hem för vård eller boende (kommunala och enskilda). En motsvarande regel finns i 26 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Några ytterligare befogenheter har inte länsstyrelsen i fråga om hur tillsynen får genomföras.

Vid inspektioner av särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för funktionshindrade kan således Socialstyrelsen genomföra inspektionerna med större befogenheter än vad länsstyrelserna kan göra. Om tillsynen vid sådana verksamheter avser såväl de medicinska som de sociala insatserna är det rimligt att inspektionerna kan ske under samma förutsättningar oavsett om granskningen avser hälso- och sjukvård eller socialtjänst. En rätt att i socialtjänstlagen utföra inspektioner gör det möjligt att samordna den statliga tillsynen över kommunala och enskilda särskilda boendeformer och bostäder med särskild service.

Även i andra fall än för tillsyn över särskilda boendeformer eller bostäder med särskild service kan det emellertid behövas en författningsreglerad rätt att genomföra inspektioner. Tillsynsmyndigheten kan behöva genom inspektion kunna granska om en viss verksamhet uppfyller de krav på god kvalitet som är en förutsättning för att enskilda ska kunna beredas den omsorg som de har rätt till. En formell rätt för tillsynsmyndigheterna att företa inspektioner över all socialtjänst i kommuner och enskilda verksamheter bör därför införas.

I de övervägande antalet fall av sådana tillsynsärenden behöver tillsynsmyndigheten självfallet inte formellt genomföra någon "inspektion". Tillsynsbesök kommer regelmässigt att kunna genomföras med samtycke från den som är föremål för tillsynen. En regel om rätt att utföra inspektioner även i andra fall än för närvarande kommer därmed närmast att ha en förebyggande uppgift och kunna ses som ett principiellt ställningstagande att tillsyn över såväl offentliga som enskilda verksamheter bör omfattas av samma regelsystem.

Inspektioner får inte ske i enskilda vårdtagares bostäder utan deras medgivande. Rum och lägenheter i särskilda boendeformer eller bostäder med särskild service räknas som bostäder. För att genomföra en inspektion där tillsynsmyndigheten behöver granska en persons bostad krävs alltså dennes samtycke. I praktiken torde detta inte behöva skapa några problem. Kan inte personen själv lämna medgivande, på grund av

sitt fysiska eller psykiska tillstånd, får en bedömning göras, med hjälp av uppgifter från nära anhörig eller god man, om den enskilde skulle kunna tänkas ha lämnat medgivande om han eller hon kunnat uttrycka en egen vilja.

Rätten att genomföra inspektioner ger tillsynsmyndigheten i och för sig inte någon rätt att mot vårdgivarens vilja tvångsvis bereda sig tillträde till den verksamhet som skall inspekteras. I 6 kap 11 § LYHS finns därför infört en rätt för Socialstyrelsen att vid inspektioner inom hälso- och sjukvården påkalla hjälp av polismyndigheten för att kunna genomföra inspektionen. Denna rätt för Socialstyrelsen gäller även hälso- och sjukvårdsverksamhet vid kommunala eller enskilda särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för funktionshindrade. Utöver nu nämnda möjlighet torde det enligt min bedömning knappast finnas behov av att i ytterligare fall behöva påkalla polishjälp för att kunna genomföra inspektioner. Någon motsvarighet till bestämmelsen i 6 kap, 11 § LYHS föreslår jag därför inte i socialtjänstlagen.

I samband med inspektioner har Socialstyrelsen för närvarande med stöd av 6 kap. 10 § LYHS rätt att tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten. Den som omfattas av tillsynen är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen. Det kan inte alltid utan vidare förutsättas att alla som är föremål för tillsyn och utsatta för inspektioner är villiga att lämna ifrån sig handlingar eller lämna den hjälp som behövs för tillsynen. Bestämmelser som nu sagts har enligt min mening därför en funktion att fylla även i samband med inspektioner som utförs inom socialtjänsten.

13.7.3 Uppdagade missförhållanden

Enligt 70 § SoL kan länsstyrelsen om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b § SoL förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och länsstyrelsens föreläggande inte efterkoms, får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet. Verksamheter som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b § SoL är

- kommunala och enskilda hem för vård eller boende,
- enskilda boendeformer för äldre eller bostäder med särskild service för funktionshindrade,
- enskilda hem för viss annan heldygnsvård,
- enskilda hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet,

- verksamhet som kommunen med stöd av 4 § tredje stycket SoL överlämnat till en enskild att utföra samt
- annan enskild verksamhet från vilken kommunen upphandlar tjänster för att fullgöra skyldigheter enligt SoL.

Enligt 6 kap. 13 § LYHS får Socialstyrelsen, om styrelsen finner att en vårdgivare inom hälso- och sjukvården som står under styrelsens tillsyn inte uppfyller kraven på god vård och om missförhållandena är av betydelse för patientsäkerheten, förelägga vårdgivaren att avhjälpa missförhållandena. I föreläggandet får vite sättas ut. Ett sådant föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som Socialstyrelsen anser nödvändiga för att de påtalade missförhållandena skall avhjälpas (14 §). Om föreläggandet inte följs och om missförhållandena är allvarliga, får Socialstyrelsen helt eller delvis förbjuda verksamheten (15 §). Föreligger fara för patienters liv, hälsa eller personliga säkerhet, får Socialstyrelsen t.o.m. utan föregående föreläggande helt eller delvis förbjuda verksamheten (16 §). Möjlighet finns även att fatta ett interimistiskt beslut (17 §).

Motsvarande möjligheter till förelägganden, med eller utan vite, samt beslut att förbjuda verksamhet kan alltså inom socialtjänsten enbart riktas till hem för vård eller boende samt enskilda verksamheter.

Tillsynsmyndigheten inom socialtjänsten, vare sig det är Socialstyrelsen eller länsstyrelsen, kan i samband med tillsynen iaktta olika missförhållanden. Missförhållandena kan även avse brister ifråga om samordning av sociala och medicinska insatser för olika vårdtagare/klienter. Brister av detta slag har tillsynsmyndigheten skyldighet att försöka komma till rätta med. Detsamma gäller om kommunen inte uppfyller de krav som framgår av den nuvarande 7a § SoL eller om kommunen inte verkställer en dom angående en rättighet för den enskilde.

Kommunerna har rätt att själva avgöra vilka prioriteringar som ska göras inom socialtjänsten. Det är dock uppenbart att kommunerna inte kan avstå från att över huvud taget ha en i SoL beskriven skyldighet. Skulle en kommun t.ex. inte erbjuda samarbetssamtal eller inte sörja för att familjerådgivning kommer till stånd, är det en uppgift för tillsynsmyndigheten att få kommunen att uppfylla sina skyldigheter.

Tillsynsmyndigheten ska naturligtvis i första hand söka komma till rätta med iakttagna missförhållanden genom överläggningar med den som brister i sina skyldigheter enligt lagen. Det kan dock finnas fall där sådana överläggningar och försök till rättelse inte leder till önskat resultat. Rör det sig om missförhållanden t.ex. vid särskilda boendeformer eller bostäder med särskild service där de boendes liv eller hälsa utsätts för fara om verksamheten fortsätter som tidigare eller missförhållanden inom socialtjänsten där enskildas rättsäkerhet är i allvarlig

fara kan det vara nödvändigt att genom föreläggande med vite kräva att uppdagade missförhållanden rättas till.

Däremot ska tillsynsmyndigheten självfallet inte kunna rikta ett föreläggande mot en kommun att ta upp en fråga till prövning om den enskilde själv genom att ansöka kan få frågan prövad av den kommunala nämnden. Inte heller ska tillsynsmyndigheten kunna förelägga kommunen att besluta på visst sätt i en fråga som kan bli föremål för överklagande till domstol. Det är knappast heller möjligt att rikta ett föreläggande mot t.ex. brister ifråga om mottagandetider hos den kommunala socialbyrån eller brister vad gäller personalens uppträdande mot klienterna. I sådana fall kan det vara svårt att avgöra vad som är den miniminivå som, om den underskrids, innebär att det föreligger ett missförhållande. Att en viss verksamhet inte är till fullo utbyggd eller att enskilda måste vänta på den insats de efterfrågar torde också vara svårt att kunna ingripa mot med föreläggande med vite eftersom det faller inom ramen för den kommunala självstyrelsen att avgöra takten i utbyggnaden av den kommunala servicen.

Frågan om föreläggande med vite i de fall kommunen inte uppfyller en skyldighet som kommunen är ålagd genom domstolsbeslut är en fråga som tagits upp i utredningen "Lindqvists nia" (SOU 1999:21). Lindqvist har där föreslagit att länsstyrelserna ska kunna förelägga en kommun eller landsting att bygga upp en service enligt LSS eller SoL som gör det möjligt att i rimlig tid verkställa domar. Ett sådant föreläggande ska kunna förenas med vite. En kommun som inte verkställt en sådan dom ska också kunna ges ett föreläggande med vite. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Det finns därför inte här anledning att särskilt beröra frågan om domstolstrots.

Genom att införa en möjlighet för tillsynsmyndighet att utfärda föreläggande inom socialtjänsten åstadkommer man den önskvärda samordningen av tillsynen över hälso- och sjukvård samt socialtjänst över särskilda boendeformer och bostäder med särskild service samt hemtjänst. Ett föreläggande kan riktas mot verksamheten i dess helhet utan att man behöver klarlägga vad som är att anse som hälso- och sjukvård och vad som är socialtjänst.

Som framgår av vad ovan sagts finns inte anledning att särskilja vissa verksamheter inom socialtjänsten från andra. Även inom den öppna vården av psykiskt störda och vården av missbrukare sker sociala insatser och hälso- och sjukvårdsinsatser parallellt. Det kan därför finnas behov av att kunna rikta föreläggande till den kommunala socialtjänsten och landstingets hälso- och sjukvårdsverksamhet i ett sammanhang för att t.ex. komma till rätta med missförhållanden som har sin grund i bristande samverkan mellan dessa huvudmän.

En regel om föreläggande med vite har i första hand till uppgift att fungera förebyggande. Redan förekomsten av en sådan regel torde i de flesta fall vara ett tillräckligt påtryckningsmedel för att förmå den som omfattas av tillsynen att rätta till de missförhållanden som tillsynsmyndigheten funnit och vill ha åtgärdade.

Liksom vad f.n. gäller enligt 6 kap. 14 § LYHS ska ett föreläggande innehålla uppgift om de åtgärder tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att de påtalade missförhållandena skall kunna avhjälpas.

Om föreläggandet inte åtlids och om missförhållandet är allvarligt ska länsstyrelsen eller i förekommande fall Socialstyrelsen kunna förbjuda verksamheten helt eller delvis. Beslut att förbjuda viss verksamhet kan av förklarliga skäl enbart avse de fall då en boendeform, en bostad med särskild service, ett hem för vård eller boende, ett familjehem eller en annan pågående verksamhet inte uppfyller de krav på god kvalitet som lagen kräver. Något utrymme för "förbud" finns självfallet inte då föreläggandet innebär krav på uppfyllandet av viss tjänst eller service eller krav på införandet av kvalitetssäkringssystem. Är det fråga om ett sådant missförhållande som inte rättas till ens efter utdömande av vite bör tillsynsmyndigheten ha en skyldighet att anmäla detta till regeringen.

13.8 Särskilda brukarråd

Mitt förslag: Särskilda brukarråd inrättas som ska stödja länsstyrelserna och Socialstyrelsens regionala enheter när det gäller att bedöma vilka verksamheter som kräver särskild uppmärksamhet från statens sida.

Länsstyrelserna och Socialstyrelsernas regionala enheter har i dag en bra insikt i hur tillsyn bör bedrivas. Det är emellertid inte alltid som länsstyrelserna och de regionala enheterna har möjligheter att få insyn i vad som kräver särskild uppmärksamhet från deras sida. Det kan därför finnas anledning att till hjälp för länsstyrelsernas och Socialstyrelsens regionala enheters tillsyn över olika verksamheter som rör socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården inrätta särskilda brukarråd. Dessa skulle kunna bistå med kunskap om förhållandena för de människor som är i behov av sociala insatser eller hälso- och sjukvårdsinsatser och orsakerna till att vårdgivarna inte tillgodoser de behov som finns.

Uppgiften för "brukarråden" är alltså inte att tala om hur tillsyn ska bedrivas utan att komma med information om människors sociala situa-

tion och uppslag till tillsynsmyndigheterna om vilka områden som är särskilt angelägna att granska.

13.9 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen har övervägt flera alternativa lösningar på hur tillsynen över socialtjänsten ska vara organiserad. Jag har dock förordat den lösning som innebär en ny formell rätt för Socialstyrelsen att styra länsstyrelserna i syfte att samordna tillsynen över socialtjänsten. Mina bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna avser detta förslag.

Efter en omställningsperiod bör förslaget innebära en förbättring och en effektivisering av tillsynen. På sikt bör det vara möjligt att antingen få ut högre tillsynseffekt givet de resurser som finns idag eller att få ut samma tillsynseffekt med mindre resurser än idag. Det är rimligt att anta att strävan är att få ut en större tillsynseffekt. Därmed bör det långsiktiga resursbehovet såväl hos Socialstyrelsen som hos länsstyrelserna kunna vara oförändrat. Förslaget om utökade tillsynsinstrument för länsstyrelserna och Socialstyrelsen leder knappast till några behov av utökade resurser. Dessa instrument är avsedda att användas i mycket sällsynta fall. Kostnadseffekten bör därmed bli försumbar.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas förändrade roller bör alltså framdeles kunna klaras inom ramen för befintliga resurser för styrelsen. Initialt kan det dock på Socialstyrelsen behövas ett visst resurstillskott för uppbyggnad av kompetens.

När det gäller förslaget med särskilda brukarråd innebär det en direkt kostnadsökning med någon miljon kronor och bör finansieras inom ramen för respektive länsstyrelses samlade anslag. Kostnaderna avser viss administration och arvoden till ledamöterna i dessa råd.

Sammantaget är det min bedömning att de föreslagna förändringarna på kort sikt kan medföra små kostnadsökningar men att den nya tillsynsorganisation på längre sikt inte medför högre kostnader än i dagsläget.

14 Ekonomisk trygghet för vissa äldre invandrare m.fl.

14.1 Bakgrund

Pensionssystemen för människors försörjning när de lämnat förvärvslivet är utformade på skilda sätt i olika länder. I vissa länder, främst utom Europa, är det privata försäkringar, som förutsätter att den enskilde själv sätter av pengar under sin förvärvsverksamma tid i livet. I Europa förekommer såväl offentliga pensionssystem utformade enligt försäkringsprincipen som andra inte offentliga möjligheter att trygga försörjningen när förvärvsinkomsterna har upphört. Medlemsländerna i Europeiska unionen (EU) har alla någon form av offentligt grundskydd i pensionssystemen för äldre människors försörjning.

Pensionsförmånen för en medborgare inom EU kan inte begränsas genom krav på bosättning i ett medlemsland. Har medborgaren genom bosättningsperiod eller intjänade pensionspoäng kvalificerat sig för pension i ett medlemsland har han därför rätt till pensionen oavsett var inom unionen han senare bosätter sig. För en medborgare i ett EU-land som bosätter sig i Sverige gäller också särskilda gemenskapsrättsliga regler. Dessa innebär i princip att han måste visa att han har tillräckliga tillgångar för att inte ligga det sociala bidragssystemet i värdlandet till last. Detta gäller både dem som är yrkesverksamma och dem som upphört med sitt yrkesverksamma liv¹.

14.1.1 Uppdraget

Äldre människor som invandrar till Sverige från en stat utanför EU hinner inte kvalificera sig för en pension i Sverige som är tillräcklig för att täcka levnadsomkostnaderna. Om landet de kommer från dessutom

¹ Utlänningsförordningen (1989:547) och rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning samt rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egenföretagare som inte längre är yrkesverksamma.

saknar pensionsrättigheter eller om administrativa svårigheter gör det omöjligt att föra över förmånen från det tidigare hemlandet, blir de ofta hänvisade till socialbidrag för sin försörjning. Motsvarande försörjningsproblem efter pensioneringen drabbar inte dem som är unga när de invandrar. De hinner kvalificera sig för svensk pension. Inte heller är det ett problem för dem som erhåller uppehållstillstånd som flykting eller annan särskilt skyddsbehövande enligt 3 kap. 2 § eller 3 § utlänningslagen (1989:529). De får nämligen tillgodoräkna sig kvalifikationstid i hemlandet och blir på så sätt berättigade till svensk pension.

Bland de människor som till följd av ingen eller låg pension har svårt att försörja sig återfinns alltså de som kommit till Sverige vid relativt hög ålder och beviljats permanent uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen. Genom tilläggsdirektiv (dir. 1998:70) har jag fått i uppdrag att lämna förslag till hur deras ekonomiska trygghet ska utformas. Förslaget ska utformas med krav på bosättning i Sverige.

14.1.2 Pensionssystemens konstruktion och omfattning

Nuvarande pensionssystem

Det nuvarande allmänna pensionssystemet består av folkpension och tilläggspension (ATP). Dessa är obligatoriska och omfattar i princip alla som bor eller arbetar här i landet. Vid sidan av den allmänna pensioneringen finns olika tjänstepensionssystem, individuella tjänstepensionsförsäkringar och privata individuella pensionsförsäkringar.

Grundskyddet utgörs av folkpension i form av ålderspension inklusive de särskilda folkpensionsförmånerna. Dessa förmåner garanterar den som haft låga inkomster en skälig ekonomisk standard som pensionär. Folkpension betalas ut, oberoende av tidigare avgiftsinbetalningar och arbetsinkomster, med ett i princip enhetligt belopp lika för alla. Men beloppen är högre för ogifta än för gifta. I de fall den äldre invandrat till Sverige och inte kvalificerat sig för full pension kvotdelsberäknas pensionen utifrån antal bosatta år i Sverige i förhållande till beloppet för full pension.

Det reformerade pensionssystemet

År 2001 införs ett reformerat pensionssystem, som gäller för dem som är födda 1938 eller senare. Ålderspensionen i detta system omfattar dels en inkomstgrundad pension, dels en garantipension. Garantipension betalas

ut till dem som inte tjänat in någon inkomstgrundad pension alls eller bara en låg sådan. Den är alltså en ersättning för eller utfyllnad till den inkomstrelaterade ålderspensionen för att garantera en viss lägsta nivå. Den kan erhållas från 65 års ålder. Pensionen ska administreras av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Garantipensionen och kostnaderna för administrationen ska finansieras av statsmedel. Ålderspensionen ska beskattas enligt samma regler som gäller för förvärvsinkomster.

För de åldersgrupper som inte omfattas av det nya pensionssystemet införs ett nytt grundskydd, s.k. övergångsvis garantipension. Detta liknar garantipensionen och ett förslag till hur det kan regleras har presenterats i betänkandet Garantipension och bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare (SOU 1999:17). Folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag ersätts enligt förslaget den 1 januari 2001 av den övergångsvisa garantipensionen.

De som är födda år 1937 eller tidigare påverkas föga av det nya pensionssystemet. De som är födda åren 1938–1953 får pension från både det nya systemet och det gamla ATP-systemet. De som är födda år 1954 eller senare får pension helt enligt det nya systemet. De första utbetalningarna från garantipensionssystemet kommer att göras år 2003 då de som är födda år 1938 fyller 65 år.

För pensionärer födda före år 1938 och som bott i Sverige i tio år finns särskilda övergångsregler.

Förutsättningar för rätt till pension

För att få rätt till pension måste man uppfylla vissa krav. Detta gäller såväl svenska som utländska medborgare. Även invandrare som kommer till Sverige vid relativt hög ålder kan kvalificera sig för pension om än en låg sådan. För medborgare utanför EU krävs en bosättnings tid på minst tre år räknat från dagen för ansökan om uppehållstillstånd (5 kap. 1 § och 6 § b AFL, 3 kap. 1 §, 2 kap. 1 § lagen (1998:702) om garantipension, LGP). Tidskraven är desamma i det gamla och nya pensionssystemet. För medborgare inom EU gäller att de kan samordna sina kvalifikationstider. För att samordningen överhuvudtaget ska göras i Sverige krävs minst ett års försäkringstid (art. 48 i förordningen (EEG) 1408/71). Man kan också kvalificera sig genom att tillgodoräkna sig pensionspoäng i nu gällande pensionssystem.

Ålderspension får tas ut från den månad den pensionsberättigade fyller 65 år (6 kap. 1 § AFL, 3 kap. 1 § LGP). Kvalifikationstiden för pension räknas till och med det kalenderår personen fyller 64 år (5 kap. 5 § AFL, 2 kap. 5 § LGP). Den sammanlagda kvalifikationstiden måste

också uppgå till tre hela år eftersom kvalifikationstiden alltid ska sättas ned till närmast antal hela år (5 kap 5 § AFL, 2 kap 7 § LGP). Ansökan om ålderspension kan beviljas för tid före den månad som den försäkrade fyller 65 år (6 kap 1 § AFL). Men en ansökan om garantipension kan beviljas först från och med månaden efter det att ansökan kom in till försäkringskassan (4 kap. 1 § LGP, 12 kap. 2 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, LIP).

Som följd av dessa regler får en person som invandrar till Sverige och beviljas uppehållstillstånd här rätt till pension från 65-årsdagen. Även om pensionen i sådana fall inte är tillräcklig för försörjningen kan han eller hon söka bostadstillägg för pensionärer. Men för att trygga försörjningen behöver personer i denna situation vanligtvis också socialbidrag, dvs. ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Inför genomförandet av EES-avtalet år 1993 anpassades de svenska pensionsbestämmelserna till EG-rätten. Följden av detta var att rätt till pension kan intjänas genom förvärvsarbete eller genom viss tids bosättning. Samtidigt infördes vissa övergångsregler för icke svenska medborgare födda före år 1938. Vissa äldre invandrare kan därmed få full pension om de varit bosatta i Sverige i minst 10 år. År 2004 kommer dessa övergångsbestämmelser att ha spelat ut sin roll.

14.1.3 Bostadstillägg till pensionärer

Personer som idag har rätt till pension enligt AFL har även rätt till bostadstillägg, BTP. Berättigade till bostadstillägg är även personer som erhåller pension enligt lagstiftningen i en stat som ingår i EU eller EES och den som får hustrutillägg i vissa fall då maken har folkpension.

Bostadsstödet handläggs av försäkringskassan enligt reglerna i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Bostadstillägget är inkomstprövat och består av två delar, bostadstillägg (BTP) och särskilt bostadstillägg (SBTP).

Pensionärens årsinkomst avgör storleken av bostadstillägget. Årsinkomsten beräknas enligt bestämmelserna i lagen om bostadstillägg till pensionärer. I lagen finns också särskilda beräkningsregler för dem som får pension enligt utländsk lagstiftning. Dessa innebär att den som får pension från utlandet och dessutom är berättigad till bostadstillägg måste räkna in den utländska pensionen i årsinkomsten. Med utländsk pension menas i detta sammanhang allmän pension från ett annat land än Sverige som grundas på bosättning eller förvärvsarbete. När inkomsten beräknas inbegrips också andra inkomster än arbetsinkomster liksom avkastning av förmögenhet och övriga tillgångar samt pensionsersättningar.

De som har låga inkomster kan förutom BTP också vara berättigade till SBTP. När någon ansöker om BTP prövas automatiskt om han eller hon är berättigad även till SBTP. Sökande med en godtagbar maximal bostadskostnad får SBTP om inkomsterna understiger skälig levnadsnivå. Men konstruktionen av SBTP förutsätter att pensionärens inkomst uppgår till minst en viss kvotdel av basbeloppet (år 1998 är detta belopp för ensamstående 54 043 kr). Systemet är också så utformat att viss hänsyn tas till inkomster, tillgångar och avkastning av förmögenhet. SBTP kan alltså beviljas dem med låga inkomster och höga bostadskostnader och är en utfyllnadsförmån upp till beloppet för skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå har i lagen preciserats till lägst 1,22 gånger basbeloppet för den som är ogift och lägst 1,01 gånger basbeloppet för den som är gift. Dessa lägsta nivåer förutsätts täcka alla normala utgifter inklusive de kostnader som den enskilde har inom ramen för högkostnadsskyddet för öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. I princip motsvarar nivån en schabloniserad socialbidragsnivå.

SBTP infördes år 1991. Syftet var att kompensera vissa pensionärer för de kraftiga hyreshöjningar som följde av skattereformen och för att förhindra att de skulle bli beroende av socialbidrag. Eftersom bostadstillägget till pensionärerna vid denna tidpunkt var en kommunal angelägenhet valdes en nivå som motsvarade den för kommuner tillämpliga socialbidragsnivån. I samband med att bostadstillägget blev en statlig angelägenhet uttalades att Socialstyrelsens normer (baserade på basbeloppet) för att beräkna skälig levnadsnivå skulle vara vägledande. År 1995 skrevs det in i lagen att nivån skulle vara lägst 1,22 gånger basbeloppet för den som är ogift.

Lagen om bostadstillägg till pensionärer har nyligen setts över bl.a. för att kunna anpassas till det reformerade pensionssystemet. En principiell översyn har också gjorts om dess framtida utformning. Utredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1999:52) ett ändrat system för inkomstprövningen varvid skattelagstiftningens regler ska tillämpas. Några principiella ändringar föreslås inte vad gäller utformningen av SBTP som ett grundskydd för vissa pensionärers försörjning.

14.1.4 EG-rätten och äldres försörjning

En förmåns grundläggande egenskaper är centrala när den ska jämföras med de EG-rättsliga bestämmelserna. När ett stöd till vissa äldre, som uppfyller kravet på bosättning, ska konstrueras måste man därför ta hänsyn till EG-rättens principer för att klassificera olika förmåner. Hur den klassificeras i den nationella lagstiftningen är alltså inte på något sätt avgörande men däremot syftet med förmånen och villkoren för att

bevilja den. För att rätt kunna klassificera en nationell förmån enligt de EG-rättsliga bestämmelserna måste därför även aktuella förordningars innehåll och närmare syften granskas. De i sammanhanget aktuella förordningarna är nr 1612/68² och nr 1408/71³. Begreppen social förmån respektive social trygghet, vilka har betydelse för att bedöma exportabiliteten, definieras inte i någon av dem. Detta försvårar gränsdragningen och tillämpningen av dem.

Begreppet social förmån enligt förordning 1612/68 har genom EG-domstolens praxis⁴ kommit att få en vidsträckt tolkning. Förordningen täcker alla förmåner oberoende av om de förutsätter anställning, tillhörighet till försäkring, viss bosättningstid eller avgiftsbetalning. Beviljandet av en social förmån i ett medlemsland får inte vara förenat med ett krav på att faktiskt ha varit bosatt inom medlemsstatens territorium under en viss tid om inte detta gäller även för medborgarna i den medlemsstaten. Däremot har domstolen i ett antal avgörande funnit att *social hjälp kännetecknas av att den syftar till att avhjälpa en tydlig behovssituation som har visat sig i att man har undersökt vederbörandes totala ekonomiska situation under hänsynstagande till levnadsförhållandena i bosättningslandet*.

Den hjälp som en enskild erhåller som social trygghetsförmån kännetecknas av att det är en lagstadgad rättighet. För att höra till förordningen 1408/71 måste förmånen eller rättigheten kunna hänföras till något av de sakområden som framgår av art. 4. Dessutom måste någon av de risker måste föreligga som omnämns i artikeln. Kännetecknande för de *sociala trygghetsförmånerna är alltså att de beviljas utifrån klart avgränsade regler och att de lämnas till dem som är anslutna till ett försäkringssystem*. Huruvida förmånen är avgiftsfinansierad eller finansieras av t.ex. arbetsgivaren saknar betydelse. Till skillnad från de sociala förmånerna är inslaget av *individuellt uppskattat behov i princip undantaget*⁵.

En förmån som riktar sig till medborgare som uppnått gällande pensionsålder kommer naturligen att hänföras till riskområdet "äldre". Det

² Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

³ Rådets förordning (EEG) av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

⁴ Bl.a. mål 249/83 V. Hoeckx mot Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, Kalmthout, ECR 1984 s. 4007.

⁵ Bl.a. mål 1/72 R. Frilli mot Belgian State, ECR 1972 s. 457, mål 24/74 Caisse régionale d'assurance maladie de Paris mot G. BIASON, ECR 1974 s. 999, mål 139/82 P. Piscitello mot Istituto nazionale della previdenza sociale, ECR 1983 s. 1427.

grundläggande kriteriet för förordningen 1408/71 är därmed uppfyllt. Men en förmån som allmänt garanterar ett existensminimum går varken att hänföra till något sakområde eller någon av de risker som omnämns i denna förordning, som också utesluter förmåner som avser social hjälp. Förmånens karaktär måste därför analyseras också utifrån andra kriterier. Dess konstruktion blir då avgörande.

Utgångspunkten är att det gäller en rättsligt reglerad förmån. En trygghetsförmån kännetecknas av att den beviljas på objektiva kriterier och inte grundas på en skönsmässig bedömning av den enskildes behov. Är villkoret för förmånen i stället beroende av en individuell bedömning måste behovsbedömningen knyta an till de specifika levnadsförhållandena för medlemslandet i fråga. Det är därför som förmåner som allmänt garanterar ett existensminimum är undantagna från förordningens tillämplighet. Det är också av det skälet som bostadstillägg till pensionärer inte omfattas av förordningen i dess helhet utan klassificeras som en icke avgiftsfinansierad förmån undantagen från kravet på exportabilitet.

Ett försörjningsstöd till äldre kan därför inte utformas som en trygghetsförmån eller ett tillägg till sådan förmån och samtidigt upprätthålla krav på bosättning i Sverige. Det skulle innebära att en medborgare, omfattad av förordningen nr 1408/71, i ett medlemsland inom EU skulle kunna beviljas förmånen och därefter flytta till ett annat medlemsland med bibehållen förmån. Utformas förmånen istället som ett generellt försörjningsstöd till vissa äldre måste bedömningen av rätten till stödet innefatta en individuell skönsmässig uppskattning av den enskildes behov. Av betydelse för bedömningen av förmånen är också om den är beroende av att vissa perioder av förvärvsarbete fullgjorts, anslutning till viss institution eller fullgjorda avgiftsinbetalningar. Är så fallet tolkas förmånen vara av den karaktär som kännetecknar trygghetsförmånerna. Å andra sidan om stödet utformas som ett generellt försörjningsstöd för alla medborgare utan individuell behovsbedömning omfattas det inte av exportabilitetskravet. Följden av detta innebär dock en icke avsedd utsträckning av biståndsrätten för i Sverige bosatta.

Sammanfattningsvis innebär detta för att ett ekonomiskt stöd till vissa äldre ska vara den hjälpförmån den är avsedd att vara och inte en exporterbar försäkringsförmån måste den sökandens individuella behov av förmånen bedömas när rätten till den prövas.

14.2 Ett äldreförsörjningsstöd införs

Mitt förslag: För att tillförsäkra den som är bosatt i Sverige och 65 år eller äldre en grundläggande försörjning ska ett äldreförsörjningsstöd införas.

Äldreförsörjningsstödet ska regleras i en särskild lag vara ett statligt ansvar.

Personer som beviljas uppehållstillstånd i vårt land ska ha en rimlig möjlighet att försörja sig. Detta är en grundläggande mänsklig rättighet och gäller även den som till följd av ålder eller funktionshinder inte står till arbetsmarknadens förfogande. De kvalifikationsregler som gäller för rätt till pension i såväl det nuvarande som det kommande, reformerade pensionssystemet medför att många personer som invandrar till Sverige vid relativt hög ålder inte blir berättigade till svensk pension eller bara når upp till en låg sådan. Anhöriginvandringen till Sverige har också varit omfattande inte minst under 1990-talet. Många äldre invandrare är därför hänvisade till socialbidrag för sin försörjning. Men socialbidraget ska inte ha karaktär av långsiktig försörjningskälla utan vara förbehållet dem som behöver tillfälligt ekonomiskt bistånd. Detta är ett skäl till att utforma ett alternativ till socialbidrag som varaktig försörjningskälla för äldre personer som saknar pensionsförmåner eller har låga sådana.

Det är en uppgift för staten att bestämma invandringens omfattning. Under den s.k. introduktionsperioden står staten för de kostnader som beräknas vara förknippade med att ta emot flyktingar och vissa av deras anhöriga. Efter denna tid förväntas invandraren i princip försörja sig själv. Men många av dem som kommer till vårt land kan till följd av hög ålder inte få arbete. Om de inte har flyktingstatus eller bedöms som annan särskilt skyddsbehövande (3 kap. 2 § eller 3 § utlänningslagen) är de inte berättigade till svensk pension. De blir då beroende av socialbidrag om de inte har pensionsförmåner från hemlandet eller andra inkomster som gör det möjligt för dem att försörja sig. Eftersom kommunerna får ersättning av staten bara under en begränsad tid får de ta ett större ekonomiskt ansvar för personer som normalt staten tar ett ekonomiskt ansvar för. Kommunerna har också små möjligheter att i praktiken påverka antalet invandrare i kommunen. Också ur denna aspekt finns det skäl för att finna ett alternativ till socialbidrag för de personer som fått uppehållstillstånd i Sverige. Detta alternativ ska då vara ett statligt ansvar.

Äldreförsörjningsstöd ska lämnas tidigast från det att en person fyller 65 år. Det får då motsvarande åldersgräns som kommer att gälla för rätten till garantipension. Även när det gäller försörjningsstödet nivå,

finansieringsmodell och handläggningsbestämmelser ter sig en anknytning till grundskyddet för ålderspensionärer ändamålsenligt. När det däremot gäller formerna för att pröva rätten till försörjningsstöd i förhållande till andra inkomster och tillgångar bör dessa likna prövningen enligt nuvarande regler om rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Mot denna bakgrund anser utredningen att äldreförsörjningsstödet bör regleras i en särskild lag. Den närmare regleringen behandlas i följande avsnitt.

I samband med att förslaget till äldreförsörjningsstöd utarbetats har utredningen beaktat de överväganden som gjorts i betänkandet om BTP-lagen och den övergångsvisa garantipensionen. En eventuell lag om äldreförsörjningsstöd bör enligt utredningens mening samordnas med de förändringar som detta betänkande kan ge upphov till.

Under utredningsarbetet har utredningen även övervägt alternativa lösningar för att trygga vissa äldre invandras ekonomiska situation. Ett sådant alternativ är att berättiga dem till BTP och SBTP. Redan idag är de som uppbär en kvotdelsberäknad svensk pension eller pension enligt den nationella lagstiftningen i ett annat EU-land berättigade till BTP (1 § BTP-lagen). Den som däremot helt saknar pension får heller inte något bostadstillägg. Om personkretsen för BTP-lagens tillämpning utökades så att den även skulle komma att omfatta dem som saknar pension skulle den del av försörjningsbehovet som avser bostadskostnaderna bli tillgodosett. Till viss del skulle även försörjningsstöd för levnadskostnader komma att lämnas enligt reglerna för SBTP. Men rätten till SBTP förutsätter att den sökande har en viss inkomst som motsvarar grundnivån för folkpension och pensionstillskott (7 § fjärde stycket BTP-lagen). Någon kompensation för dem som har lägre inkomster ger inte BTP-systemet. De äldre som idag får socialbidrag på grund av otillräcklig pension kan därför inte nå upp till motsvarande levnadsstandard enbart med stöd av nuvarande regler om BTP och SBTP. En lösning inom ramen för BTP-regleringen skulle därför kräva tilläggsbestämmelser för att kunna tillgodose ett grundläggande försörjningsbehov. Konsekvensen av att i samma lagstiftning reglera ett grundläggande försörjningsbehov och bostadstillägg skulle innebära ett avsteg från grunderna för hur socialförsäkringsförmåner är utformade. Utredningen har därför inte sett detta som ett reellt alternativ att gå vidare med.

Ett annat och förhållandevis enkelt alternativ skulle kunna vara att även i fortsättningen pröva de äldre invandrarernas försörjningsbehov inom ramen för ett ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller inom ramen för den lag om socialbidrag som utredningen redovisar i avsnitt 9. Men för en sådan lösning skulle åtminstone två förutsättningar behöva uppfyllas. Nivån på det ekonomiska stödet till vissa äldre invandrare

skulle behöva regleras i lagen för att vara lika över hela landet och staten skulle fullt ut ersätta kommunerna för kostnaderna. Men ett sådant alternativ skulle bl.a. strida mot direktiven i de delar som anger att uppdraget är att söka lösningar som återger socialbidragets dess karaktär av tillfälligt stöd. Utredningen har därför heller inte närmare övervägt ett sådant alternativ.

I detta sammanhang bör också nämnas att utredningen uppmärksammat att bland dem som till följd av funktionshinder eller annan orsak beviljats förtidspension återfinns personer med likartade svårigheter att nå upp till en betryggande försörjning som vissa äldre personer. De förstnämnda har alltså på grund av en lägre pensionsrätt eller begränsad bosättningstid inte kvalificerat sig för ett tillräckligt skydd genom socialförsäkringsförmånerna. Men mitt uppdrag avser äldre människor och mina överväganden och förslag begränsar sig till dem som är 65 år och äldre. Frågan om vissa förtidspensionärens försörjningssituation har dessutom behandlats av Förtidspensionsutredningen som i sitt betänkande om en ohälsöförsäkring (SOU 1997:189) föreslår ett särskilt garantibelopp för att trygga deras försörjning. Regeringen har därefter i propositionen Reformerad förtidspension m.m. (prop. 1997/98:111) bl.a. föreslagit att rätt till en garantinivå på förtidspensionen ska föreligga vid och endast vid bosättning i Sverige. Riksdagen har godkänt propositionen och arbete pågår inom Socialdepartementet med att utforma ett detaljförslag. De nya reglerna avses träda i kraft fr.o.m. år 2001.

14.3 Grundläggande krav på ett äldreförsörjningsstöd

Min bedömning: Vissa grundläggande krav bör ställas på ett äldreförsörjningsstöd. Det bör

- bygga på krav på bosättning,
- gälla lika för alla,
- innebära en individuell behovsprövning,
- tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå,
- ha karaktären av en social hjälpförmån snarare än en trygghetsförmån och
- vara enkelt att administrera och kontrollera.

Äldreförsörjningsstödet syftar till att trygga vissa människors försörjning när den inte tillgodoses inom pensionssystemets bestämmelser om grundskydd för äldre. Det är alltså fråga om en förmån som ska komp-

lettera socialförsäkringsförmånerna för att garantera äldre människor som är bosatta i vårt land en försörjning när de inte själva kan tillgodose detta. Kravet på att stödet ska vara knutet till att den enskilde är bosatt i Sverige framgår av tilläggsdirektiven (dir. 1998:70) och har därför varit en viktig utgångspunkt för arbetet. Den utformning utredningen föreslår bör också innebära att förordningen 1408/71, enligt nuvarande tolkning, inte blir tillämplig. För att kravet på bosättning i Sverige ska framstå än tydligare bör också rätten till stöd begränsas vid utlandsvistelse (se avsnitt 14.4.3).

En annan för mig mycket viktig grundförutsättning är att ett äldre försörjningsstöd bör omfatta alla äldre människor i vårt land vars levnadsförhållanden ur försörjningshänseende ter sig likartade. Stödet bör alltså inte begränsas till personer som kommit hit som invandrare. Det finns nämligen i vårt land ett litet antal äldre personer, som trots sitt ursprung här ändå har ett otillräckligt pensionskydd och därför svårt att klara sin försörjning. Det skulle kunna upplevas som stötande och försvåra integrationen om de som invandrar till Sverige vid förhållandevis hög ålder skulle ha ett starkare lagstöd för att få sin grundläggande försörjning tryggad jämfört med dem som är födda här. Likhet inför lagen är alltså avgörande för utredningens bedömning att ett äldreförsörjningsstöd bör gälla lika för alla i Sverige bosatta personer oavsett om de invandrat hit eller är infödda svenskar under förutsättning att de uppfyller fastställda villkor.

Den som invandrar till vårt land vid hög ålder och saknar eller har otillräckliga pensionsförmåner men som ändå kan försörja sig själv bör inte ha rätt till äldreförsörjningsstöd. En förmån av det slag som äldreförsörjningsstödet representerar bör alltså lämnas först efter en individuell behovsbedömning på motsvarande sätt som när rätten till socialbidrag prövas. När det gäller makar och därmed likställda bör därmed alla inkomster och tillgångar betraktas som gemensamma när behovet av stöd prövas. De är alltså skyldiga att efter förmåga bidra till den gemensamma försörjningen. Men jämfört med socialbidrag enligt nuvarande socialtjänstlag torde prövningen av äldreförsörjningsstödet i större utsträckning kunna generaliseras. När väl frågan om eventuellt behov av ekonomiskt stöd är utredd kommer sannolikt inte några mer avgörande förändringar i framtiden att ske vad gäller möjligheterna till egenförsörjning. Detta under förutsättningen att den nivå och omfattning som fastställs för stödet anpassas till den äldre människans behov även i ett längre tidsperspektiv.

Äldreförsörjningsstödet bör tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Inkomstbortfallsprincipen som ligger till grund för nivån på många socialförsäkringsförmåner kan inte tillämpas eftersom stödet bör utgå från en individuell behovsprövning. För att bedöma vad som kan

anses vara en skälig levnadsnivå måste man då först bestämma vilka behov som stödet ska kunna tillgodose. Därefter måste kostnaderna för dessa uppskattas mot bakgrund av levnadsförhållandena i vårt land.

Man kan också ställa frågan om stödets nivå ska vara densamma i hela landet eller om det ska vara möjligt att göra regionala anpassningar. Men utredningen har inte funnit några särskilda skäl för att lokalt anpassa ersättningsnivån på äldreförsörjningsstödet, varför den bör vara densamma oavsett var i landet man bor. Nivån bör också beslutas av riksdagen, eftersom det gäller ett generellt försörjningsstöd av grundläggande karaktär för dem som är undantagna från den generella rätten till försörjning genom pensionssystemet. Så är också fallet idag med principerna för att fastställa riksnormen och för att bestämma nivån för rätten till särskilt bostadstillägg för pensionärer.

Förmåner inom den svenska socialpolitiken kan i likhet med grundskyddet inom pensionssystemet vara utformade för att trygga medborgarna oberoende av ekonomiska förhållanden. Men det förekommer också selektiva inslag i form av inkomst- och behovsprövade bidrag. Äldreförsörjningsstödet är alltså inte en trygghetsförmån utan en förmån med karaktär av social hjälpförmån. Det är viktigt att detta klart framgår av stödets konstruktion och de villkor som ska gälla för att det ska beviljas. Det bör därför inte utformas som en skattepliktig förmån. Som ett kompletterande försörjningsstöd i vissa fall anser utredningen att en obeskattad förmån är lämpligare att anpassa till en individuell behovsbedömning med en i lag fastställd skälig levnadsnivå.

14.4 Begränsningar av försörjningsstödet till äldre

14.4.1 Tidigt eller partiellt uttag

Mitt förslag: Den som tar ut inkomstpension, tilläggspension och premiepension före 65 års ålder eller den som tar ut del av inkomstpension, tilläggspension eller premiepension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension har inte rätt till äldreförsörjningsstöd. Detsamma ska gälla avseende den föreslagna övergångsvisa garantipensionen och bostättningsstillägget.

Såväl i det nuvarande pensionssystemet som i det reformerade ålderspensionssystemet finns det bestämmelser som gör det möjligt att tidigarelägga uttag av ålderspension. Inkomstpensionen kan således tas ut från 61 års ålder (5 kap 1 § LIP) om den enskilde så önskar. Den livs-

variga pensionen blir då lägre än om uttaget sker från 65 års dagen. Ju tidigare pensionen lyfts, desto lägre blir pensionens årsbelopp.

För att upprätthålla de grundläggande principerna i pensionssystemet måste även rätten till garantipension justeras för dem som tar ut pension tidigare. Det innebär att garantipensionen, till skillnad mot normalfallet, inte kommer att beräknas på den faktiska inkomstgrundade pensionen. Istället kommer garantipensionen att beräknas som om den inkomstgrundade pensionen hade tagits ut fr.o.m. 65-års månaden (3 kap 7 § första stycket LGP). Garantipensionen kommer därmed inte att kompensera för den lägre pensionen.

Motsvarande gäller för uttag av tilläggspension (6 kap. 1 § LIP), premiepension (9 kap 1 § LIP) och garantitillägg vid tidigt pensionsuttag (3 kap 7 § andra stycket LGP). Även den föreslagna övergångsvisa garantipensionen och bosättningstillägget är möjliga att ta ut före 65 års ålder (SOU 1999:17).

Lagen om försörjningsstöd till äldre är inte tänkt att kompensera dem som på dessa sätt väljer att använda sig av ålderspensionssystemets möjligheter att anpassa pensionsutbetalningarna efter personliga önskemål. Att ett eget val av en lägre grad av försörjning genom en pensionsförmån inte ska kompenseras med socialbidrag framgår av motiveringen i Regeringsrättens avgörande RÅ 1988 ref. 129⁶. På motsvarande sätt bör inte heller ett äldreförsörjningsstöd kunna utnyttjas för att kompensera ett tidigt eller partiellt uttag enligt de möjligheter som pensionsbestämmelserna ger utrymme för. För att detta klart ska framgå måste man fastställa undantagsbestämmelser. Detta gäller även i så kallade omdebiteringsfallen som behandlas i nästa avsnitt, 14.4.2.

Av betydelse är också de fall där den pensionsberättigade har en kortare försäkringstid än 40 år och väljer att ta ut del av pensionen. Då ska även garantipensionen justeras genom att den reduceras i förhållande till den pensionsberättigades tid i Sverige och andelsberäkningen i anledning av partiellt uttag ske därefter (3 kap 8 § LGP). I vissa fall kan detta innebära att den äldre får svårigheter att försörja sig eftersom den pensionen som betalas ut blir låg. Utan uttryckligt undantag i lagen skulle den äldre ha rätt att söka äldreförsörjningsstöd. Men om behovet av försörjning kan tillgodoses på annat sätt, i detta fall genom att den enskilde avstår från partiell pension, har han eller hon inte rätt till stöd. Ålderspensionen är alltså den primära försörjningsmöjligheten och äldreförsörjningsstöd kan bara lämnas i de fall pensionssystemets förmåner är otillräckliga. För att detta ska framgå tydligt ska rätten till stöd i dessa fall uttryckligen undantas.

⁶ Den sökande erhöll trots detta socialbidrag med hänsyn till omständigheterna i målet.

14.4.2 Bristande eller underlåten avgiftsbetalning

Mitt förslag: Den som till följd av bristande eller underlåten avgiftsbetalning inte har tillgodoräknats pensionsrätt eller vars pensionspoäng har reducerats har inte rätt till äldreförsörjningsstöd.

Pensionssystemet förutsätter att de som har inkomst av annat förvärvsarbete ska betala egenavgifter och allmänna pensionsavgifter till ett skattekonto enligt skattebetalningslagen (1997:483). Dessa avgifter ligger till grund för den pension som en egenföretagare kan tillgodoräkna sig vid pensioneringen. Pensionsrätt och pensionspoäng kommer därmed att beräknas proportionellt mot den andel skatter och avgifter som den försäkrade har betalat för sina inkomster av annat förvärvsarbete (4 kap. 4 och 8 §§ LIP). I de fall avgiftsinbetalningen inte fullgjorts kommer den pensionsberättigade att få en lägre tilläggs pensionen eller inkomstgrundad pension än om samtliga skatter och avgifter betalats. Utan ett uttryckligt undantag skulle en pensionssökande kunna kompenseras för detta genom garantipensionen. En särskild undantagsregel har därför införts i 3 kap. 3 § LGP. Den innebär att garantipensionen räknas av mot den inkomstpension och det pensionstillägg som skulle ha betalats ut om samtliga avgifter hade betalats.

Även ett äldreförsörjningsstöd skulle utan uttryckligt undantag i vissa fall kunna kompensera en egenföretagare som inte till fullo erlagt sina avgifter. En sådan situation torde knappast uppstå särskilt ofta. Men avsikten med ett äldrestöd är inte att kompensera dem som inte betalat in sina pensionsavgifter. Enligt utredningens mening ska det därför i äldreförsörjningslagen, på motsvarande sätt som i lagen om garantipension, göras undantag för dem som inte fullgjort sin avgiftsbetalning.

14.4.3 Inkomster, tillgångar och bosättningskrav

Mitt förslag: När rätt till äldreförsörjningsstöd prövas ska sökandens samtliga inkomster beaktas. Till grund för bedömningen kommer därför att läggas de ekonomiska förhållandena som gäller på ansökningsdagen undantaget inkomster av kapital där istället den skattepliktigt fastställda inkomsten ska tillämpas. Äldreförsörjningsstöd lämnas inte i det fall den enskildes förmögenhet, undantaget värdet av permanentbostaden, överstiger för gift eller make 60 000 kronor och för ensamstående 75 000 kronor. Äldreförsörjningsstöd lämnas heller inte till den som under en sammanhängande tidsperiod som överstiger tre månader under en tolv månadersperiod vistas utom landet.

Inledningsvis måste särskilt markeras att de förslag som läggs fram och som gäller bestämmande av inkomster och tillgångar har sin utgångspunkt i nu gällande lagstiftning. Betydelsefulla förslag till förändringar har emellertid lagts fram av bl.a. BTP-utredningen (SOU 1999:52) som har avgörande betydelse även för den slutliga utformningen av äldreförsörjningsstödet.

Mot bakgrund av detta måste särskilt inkomstprövningen avseende förvärvs- och kapitalinkomster för äldreförsörjningsstödet preciseras under den kommande beredningen. Detta gäller även storleken på den förmögenhet som kan innehas utan inverkan på rätten till stödet. Utredningen vill dock betona att de huvudsakliga principerna för stödet som en socialbidragslik hjälpförmån med en individuell behovsprövning ska gälla.

En individuell behovsbedömning av ett grundläggande försörjningsstöd, som är avsett att komplettera i de fall försörjningen inte är tryggad på annat sätt, kräver en prövning utifrån sökandens hela ekonomi. En ekonomisk behovsprövning enligt socialtjänstlagen innebär att bistånd kan lämnas, förutom för de i lagen uttryckligen angivna kostnadsposterna, även för kostnader för andra inte omnämnda behov. Men äldreförsörjningsstödet ska vara begränsat till de behov som anges i lagen. De sammanlagda kostnaderna för dessa behov kan i och för sig i det enskilda fallet överstiga det belopp, som i lagen fastställs som skälig levnadsnivå. Äldreförsörjningsstöd kan aldrig beviljas med ett högre belopp än detta.

En individuell behovsbedömning för ett grundläggande försörjningsstöd innebär också att sökanden i princip ska avräkna alla inkomster och realisera alla tillgångar innan bistånd kan lämnas. Så länge det finns realiserbara tillgångar kan ju behovet av bidrag i princip tillgodoses på annat sätt. Stödet är till sin karaktär en socialbidragslik

förmån men måste med hänsyn till att det är fråga om stöd till icke förvärvsverksamma utformas utan avräkning fullt ut.

Utgångspunkten för avräkningsreglerna måste vara ett för äldreförsörjningsstödet tillämpligt inkomstbegrepp. Det innebär att aktuella inkomster alltid ska avräknas, medan det för t.ex. avkastning av förmögenhet är svårt att utgå ifrån den vid tiden för ansökan aktuella avkastningen. Konsekvenserna av detta för inkomstberäkningen behandlas senare i avsnittet. Om den enskilde skulle ha förmögenhet måste också denna beaktas. Inom socialförsäkringsområdet tillämpas för närvarande olika inkomstbegrepp för att reglera rätten till olika förmåner. Frågan om vilket inkomstbegrepp som ska tillämpas har också varit föremål för flera utredningar. Bland annat föreslog utredningen om översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemet (IBIS) i sitt betänkande *Förmån efter inkomst* (SOU 1997:85) ett gemensamt inkomstbegrepp för vissa förmåner. BTP-utredningen har nyligen lämnat sitt betänkande *Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer* (SOU 1999:52) och föreslår en ändring av inkomstprövningen för rätt till bostadstillägg. Utredningen föreslår ett inkomstbegrepp som anknyter till det skattelagstiftningens regler för beräkning av förvärvs- och kapitalinkomster. Till den skattepliktiga inkomsten ska läggas all utländsk pension som betalats ut till pensionären. När det gäller förmögenhetens påverkan på bostadstillägget föreslår utredningen att alla kapitalinkomster beräknas enligt skattereglerna men med en viss begränsning av avdragsrätten. För den som är ogift och har en nettoförmögenheter över 100 000 kr föreslås ett särskilt förmögenhetstillägg som reducerar bostadstillägget. I förmögenhetsvärdet föreslås under vissa förutsättningar privatbostadens värde inräknas.

Nuvarande BTP-regler innebär att den årsinkomst som avses i BTP-sammanhang, per år räknat, är den inkomst som en person kan komma att erhålla under den närmaste tiden samt en andel av hans förmögenhet. Förmögenhetstillgångarna beaktas bara om den beräknade avkastningen överstiger ett visst fastställt belopp. Riksförsäkringsverket har i föreskrifter närmare preciserat förutsättningarna för beräkningen.

Det är inte möjligt att samordna inkomstbegreppen för bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet i alla delar. Men för att skapa tydliga regler bör de samordnas i största möjliga utsträckning. En betydelsefull samordning föreslås nedan i avsnitt 14.6 genom att äldreförsörjningsstödet när det avser bostadskostnader samordnas med BTP-systemet. Detta är särskilt viktigt eftersom samma personer kan få stöd från båda systemen. Men stödet är inte en socialförsäkringsförmån utan en social hjälpinsats för dem som inte kvalificerat sig för andra grundläggande försörjningsförmåner inom socialförsäkringssystemet. Behov av äldreförsörjningsstöd kan därför uppstå först när den enskildes alla öv-

riga inkomster inte är tillräckliga för att den skäligen levnadsnivån ska uppnås.

Med övriga inkomster avses samtliga inkomster som den enskilde är berättigad till eller uppbär såsom alla former av svenska och utländska pensioner, pensionsförmåner samt inkomster av arbete. Den äldre kan inte av någon anledning avstå från en inkomst eller pension som han har rätt till utan att äldreförsörjningsstödet då minskas i motsvarande utsträckning.

De förhållanden som gäller vid tiden för ansökan kommer att vara avgörande för att bedöma behovet av äldreförsörjningsstöd. Om de ekonomiska förhållandena därefter förändras måste en ny behovsbedömning göras och ett nytt beslut att fattas. Med hänsyn till att det är fråga om äldre personer vars inkomster inte på samma sätt som de förvärvsverksammas genomgår större förändringar, torde behovet av att ompröva stödet till följd av ändrade inkomstförhållanden bli mycket begränsat. Däremot behöver det ändå omprövas med jämna mellanrum, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 14.6.1.

Inkomster av kapital beaktas i BTP-lagen utifrån en lagbestämd andel av de sammanlagda förmögenhetstillgångarna. Detta innebär att den enskilde måste upplysa om alla tillgångar och skulder. Försäkringskassan kan därför behöva granska och bedöma en mängd olika uppgifter. Både ur den enskildes perspektiv och ur kassans vore det rationellare att inkomst av kapital bestäms i enlighet med vad som gäller när skattepliktig inkomst av kapital fastställs.

Utredningen föreslår därför att till inkomster av mer periodisk natur ska den skattepliktiga inkomsten av kapital läggas. Det innebär visserligen en bedömning av kapitalinkomsterna utifrån historiska uppgifter och inte för ansökningsdagen aktuella beräkningar. Detta är också ett avsteg från vad utredningen tidigare sagt om betydelse av att bedöma behov utifrån aktuella uppgifter. Men med hänsyn till svårigheterna att fastställa framtida kapitalinkomster och nackdelarna av en administrativt besvärlig hantering anser utredningen att fördelarna med den föreslagna beräkningen är så stora så att denna lösning ska ha företräde. Om den enskilde då skulle hävda att en sådan bedömning får till följd att han inte kan försörja sig åligger det honom att visa att så är fallet. Kassan kan därefter göra en individuell behovsbedömning.

Även om undersökningar visat att många pensionärer har förmögenhetstillgångar är det osäkert hur stora dessa är, bl.a. beroende på eventuell permanentbostads värde⁷. Vid behovsbedömningen måste såväl förmögenhetstillgångar som skulder beaktas. Men inte i något fall kan det bli aktuellt att räkna med värdet av den enskildes fasta eller lösa

⁷ Socialdepartementet (1996) Pensionärerna och den ekonomiska krisen.

egendom när det är fråga om en permanentbostad. I övrigt anser utredningen att tillgångar och skulder ska beaktas och beräknas enligt reglerna i lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt.

Motsvarande överväganden som ovan är också av betydelse när man fastställer hur den enskildes eventuella förmögenhetsinnehav ska beaktas.

Utredningen anser det skäligt att den äldre ska kunna ha rätt till visst sparkapital utan att det ska påverka rätten till äldreförsörjningsstöd. Ett sådant fribelopp betyder mycket för den enskildes trygghet. Det ger också utrymme för att klara eventuella utgiftstoppar och därmed förebygga behov av att söka socialbidrag. Men till skillnad från vad som gäller enligt motsvarande bestämmelser i BTP-lagen ska inte lagen om försörjningsstöd till äldre innehålla någon form av avtrappningsregler för fribeloppet. I stället fastställs fribeloppets storlek inom äldreförsörjningsstödet på en från början rimlig nivå. Innebörden av detta är att, i de fall förmögenhetstillgångarna överstiger fribeloppet, kan inte äldreförsörjningsstöd beviljas. Behovet av stöd kan i dessa fall tillgodoses på annat sätt dvs. genom att ta i anspråk förmögenhetstillgångar. Fribeloppet föreslås för gifta vara 60 000 kronor och för ensamstående 75 000 kronor⁸.

Utredningen har under sitt arbete diskuterat behovet av en avtrappningsregel att användas vid bedömningen av rätt till bidrag när den enskilde har en förmögenhet som är obetydligt högre eller lägre än gränsen för fribeloppet. Med hänsyn till att det ytterligare skulle komplicera handläggningen samt att den enskilde som har en förmögenhet inte riskerar att bli utan medel för sin försörjning anser utredningen en sådan regel obehövlig.

För att klara sin försörjning blir äldre personer som varit bosatta i Sverige under en begränsad tid och inte har rätt till pension från hemlandet beroende av äldreförsörjningsstöd. Genom att bevilja uppehållstillstånd utan krav på möjligheter att försörja sig och inte låta dem omfattas av socialförsäkringsförmåner på motsvarande sätt som skyddsbehövande kan den svenska statens ansvar för de i Sverige bosatta enligt utredningens mening inte ifrågasättas. Men frågan är hur långt detta ansvar sträcker sig om den enskilde inte vistas i Sverige. Äldreförsörjningsstödet karaktär i förhållande till pensionsförmånerna har då betydelse. En pensionslik förmån är villkorad av någon individuell omständighet som den enskilde förväntas kunna påverka under den förvärvsverksamma delen av sitt liv. Det kan t.ex. ske genom arbetsin-

⁸ SOU 1999:52, BTP-utredningen föreslår att hänsyn ska tas till förmögenheter i de fall den uppgår till 100 000 kr för en ensamstående pensionär och för vardera av två makar.

komster eller genom att bo i Sverige med de förmåner och skyldigheter som medborgarna har gentemot staten. Syftet med äldreförsörjningsstödet är däremot att garantera de i Sverige bosatta en försörjning. I de fall den äldre väljer att vistas utomlands under en viss tid av året, utan att flytta från Sverige, upphör det svenska försörjningsansvaret. En individuell behovsbedömning utifrån förhållandena vid ansökningsdagen kan inte bedömas av en svensk försäkringskassa när det är fråga om att fastställa levnadskostnaderna i ett annat land. En sådan inskränkning skulle kunna betraktas som en inskränkning av den enskildes personliga frihet att vistas var den vill. Oavsett detta anser utredningen att en sådan begränsning måste göras. Dessutom anser utredningen att hänsynstagandet till den enskildes valfrihet i förhållande till möjligheterna att försörja sig i tillräcklig utsträckning tillgodosetts inom ålderspensionssystemet. Med denna bakgrund måste ändå humanitära aspekter beaktas. En avvägning av olika hänsynstaganden innebär att en utlandsvistelse på sammanlagt tre månader föreslås vara tillåten utan att stödet dras in.

Tremånaderstiden för utlandsvistelse avser en sammanlagd tid för utlandsvistelse under en tolv månadersperiod. Tidsberäkningen ska utgå från den dag den äldre uppbär äldreförsörjningsstöd.

14.5 Äldreförsörjningsstödet nivå och omfattning

Mitt förslag: Skälig levnadsnivå, exklusive bostadskostnader, ska alltid anses utgöra lägst 1,22 gånger prisbasbeloppet för den som är ogift och lägst 1,01 gånger prisbasbeloppet för den som är gift: Behov av försörjningsstöd för bostadskostnader ska bestämmas enligt reglerna i BTP-lagen genom att den sökandes behov av bidrag för bostadskostnaderna bedöms enligt bestämmelserna i BTP-lagen. I BTP-lagen ska därför införas ett tillägg som innebär att även de som uppbär äldreförsörjningsstöd blir berättigade till bostadstillägg. För rätt till SBTP ska äldreförsörjningsstödet beaktas vid inkomstberäkningen. Lagen om äldreförsörjningsstöd ska hänvisa till BTP-lagen vad gäller beaktande av bostadskostnaderna.

Det finns flera faktorer att ta hänsyn till när nivån på äldrestödet ska utformas. Stödet ska vara möjligt att leva på med en skälig levnadsnivå, de som beviljas stödet kommer oftast att vara beroende av det under flera år och det är inte fråga om ett ekonomiskt stöd i avvaktan på någon annan åtgärd eller bistånd med krav på rehabilitering så som so-

cialtjänstlagen syftar till. Dessutom måste man ta ställning till hur bostadskostnader ska hanteras i samband med äldreförsörjningsstödet.

Riksnormen inom ramen för socialtjänstlagens ekonomiska bistånd kan i detta sammanhang bilda en utgångspunkt för vidare överväganden. För att äldreförsörjningsstödet ska kunna erbjuda en skälig levnadsnivå kan det definitivt inte vara lägre än denna nivå. Men riksnormen omfattar bara ett mindre antal vardagsutgifter och är avsedd för tillfälliga hjälp- och stödbehov. En sådan nivå kan alltså inte erbjuda en skälig levnadsnivå för dem med ett flerårigt behov av stöd. Men det kan heller inte ur rättvise- och integrationsaspekter vara högre än garanti-pensionsnivån i det reformerade pensionssystemet. Det finns därför skäl att titta närmare på de förmåner som idag finns för att tillfredsställa ekonomiskt behov av försörjning såväl vad gäller tillfälliga behov som de som är avsedda för en längre tid.

Levnadskostnader

Begreppet skälig levnadsnivå återfinns bl.a. i socialtjänstlagen. Den nu tillämpliga riksnormen reglerar nivån för det grundläggande försörjningsstödet. Det är i princip varje kommuns interna angelägenhet att fastställa vilken nivå som ska motsvara skälig levnadsnivå för övriga levnads- och bostadskostnader. Även lagen om bostadstillägg till pensionärer innehåller begreppet skälig levnadsnivå. Nivån är definierad som en andel av basbeloppet utan att det anges närmare vilka kostnadsposter som avses.

Utgångspunkten för ett äldreförsörjningsstöd är alltså de kostnadsposter som ingår i riksnormen med tillägg för de kostnader som ska ge äldre en skälig levnadsnivå under en längre tid. Det gäller möbler, husgeråd, hushållsel, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, läkemedel, tandvård, glasögon och resor.

Utredningen om boende och avgifter (BOA-utredningen) har i sitt betänkande Bo tryggt – Betala rätt (SOU 1999:33) beräknat äldres levnadskostnader utifrån ovan nämnda principer för att undersöka vilket belopp som den enskilde ska förbehållas när beräkning av avgifter för sociala tjänster görs. En skälig levnadsnivå ska mot denna bakgrund utgå från den för varje år fastställda riksnormen med ett inte obetydligt tillägg för de angivna kostnadsposterna. På så sätt ska den enskilda människan i ett längre tidsperspektiv tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

En nivå av detta slag torde ändå bara erbjuda en ganska knapp om än skälig levnadsnivå. Men äldreförsörjningsstödet ska vara en grundläggande försörjning under de sista åren av människors liv. Oavsett tidigare livsförhållanden har staten ett ansvar för dem som är bosatta här

i landet. De bör därför ha rätt till en grundläggande försörjning på en nivå som är anpassad för äldre. Det är också viktigt att den är så avpassad att den är möjlig att leva på ur ett längre tidsperspektiv dels med hänsyn till den enskilda människans trygghet, dels för att handläggningen av förmånen ska bli så enkel och kostnadseffektiv som möjligt. Risken med en alltför knapp norm är att den äldre tvingas söka socialbidrag för sin försörjning i en inte avsedd omfattning. En sådan utveckling motverkar syftet med ett äldreförsörjningsstöd som ju är att ersätta socialbidraget med en annan form av förmån.

Utredningen föreslår därför att den nivå som ska motsvara en skälig levnadsnivå när det gäller rätt till försörjningsstöd till äldre ska fastställas till 1,22 gånger prisbasbeloppet för ogifta respektive 1,01 prisbasbelopp för gifta. Det är samma nivå som gäller enligt BTP-lagen för rätt till SBTP. Det särskilda bostadstillägget lämnas därför att pensionären ska uppnå en skälig levnadsnivå. Socialstyrelsen har beräknat levnadskostnader grundade på principerna för basbeloppet. Det har då visat sig att de inte alltid stämmer överens med den faktiska förändringen. De nackdelar som detta innebär är enligt utredningens mening inte av sådan betydelse att ett annat system för penningvärdeförsäkring bör utformas. I stället bör ett stöd av nu föreslagen art så långt som möjligt överensstämma med utformningen av likartade förmåner. Utredningen anser också att en nivå och utformning av detta slag ska kunna tillgodose äldre människors försörjning också ur ett längre tidsperspektiv. Eventuellt tillskott av socialbidrag för dem med ett sådant stöd borde därför bara uppkomma undantagsvis och tillfälligtvis. BOA-utredningen föreslår också i sitt betänkande att den skäliga levnadsnivån i form av ett fastställt förbehållsbelopp bör utformas utifrån samma nivåer⁹.

Bostadskostnader

Till kostnaderna för de nödvändiga vardagsutgifterna kommer bostadskostnaderna. Dessa ska utformas så att den enskilde kan betala för en bostad med skälig standard. Det förutsätter dels att formerna för beräkningen av bostadskostnaderna i olika boendeformer bestäms, dels att en högsta accepterad bostadskostnad fastställs. Socialtjänstlagen innehåller inga bestämmelser som närmare reglerar dessa förhållanden. I förarbetena uttalas att utgångspunkten för att bedöma bostadskostnaderna när behov av socialbidrag prövas är vad en låginkomsttagare på orten kan kosta på sig. För dem som uppbär pension har förutsättningarna

⁹ SOU 1999:33.

reglerats i BTP-lagen. Tillämpningsföreskrifter har utarbetats av Riksförsäkringsverket för att vägleda och skapa enhetlighet över landet.

Det finns olika alternativ för att ge den enskilde ekonomiskt stöd till bostadskostnaderna. Äldreförsörjningsstödet skulle t.ex. kunna inkludera en kostnadspost som motsvarar en för landet generellt bestämd godtagbar bostadskostnad. Alternativt skulle flera olika godtagbara nivåer kunna fastställas för att beakta regionala skillnader. Men oavsett vilken nivå som skulle godtas och vilken princip som ligger till grund för denna skulle bostadskostnaderna i varje enskilt fall bestämmas utifrån olika former för boendet såsom hyreslägenhet, småhus etc. Att utforma andra bestämmelser för nu aktuella äldre än vad som gäller för dem som är pensionsberättigade enligt BTP-lagen förefaller inte konstruktivt. Tvärtom är det en fördel när ett nytt system som äldreförsörjningsstödet införs om det så långt möjligt kan hämta grunddrag och principer för olika beräkningar från redan existerande förmånssystem. Det underlättar hanteringen och administrationen av stödet. Detta i sin tur borgar för att människor behandlas på likvärdiga sätt. Utredningen föreslår därför att bostadskostnaderna för olika former av boende bestäms enligt samma principer som grundar rätt till BTP och SBTP.

Behovet av ekonomiskt stöd till bostadskostnaderna behöver därmed inte regleras särskilt som en del av stödet enligt äldreförsörjningslagen. Däremot måste det lagregleras. Detta kan ske genom ett tillägg till första paragrafen i BTP-lagen som innebär att de som är berättigade till äldreförsörjningsstöd även ska ha rätt till bostadstillägg till pensionärer. I konsekvens med detta kommer även nu ifrågasvarande äldre få rätt till SBTP i de fall bostadskostnaderna är särskilt höga. Det särskilda bostadstilläggets syfte och även grundprincipen för äldreförsörjningsstödet utformning är ju att pensionärer och äldre inte ska vara beroende av socialbidrag för sin försörjning. Även om behov av ekonomiskt stöd till bostadskostnader alltså inte regleras i lagen om försörjningsstöd till äldre ska den, enligt utredningens mening, ändå för tydlighets skull innehålla en hänvisning till BTP-lagen.

Storleken av det bostadstillägg som ges är beroende av den årsinkomst som fastställs enligt BTP-lagen. Enligt de principer som gäller idag för inkomstberäkningen ska äldreförsörjningsstödet inte räknas som en inkomst vid bedömningen av rätt till BTP. Vid SBTP-beräkningen ska stödet däremot beaktas på samma sätt som grundpensionen.

I jämförelse med vad som gäller idag kommer dessa förslag inte att innebära några större förändringar för försäkringskassorna eftersom de redan handlägger ansökningar om bostadstillägg för dem som har en otillräcklig försörjning och därmed rätt till bostadstillägg. Så kan också vara fallet för personer som har en andelsberäknad ålderspension eller rätt till bostadsstöd enligt någon annan grund i 1 § BTP-lagen.

BTP-utredningen föreslår ändringar i lagen som även kommer att påverka detta förslag. Men med den samordning som sker vad gäller förslaget om rätt till äldreförsörjningsstöd och rätt till BTP och SBTP kommer merarbetet till följd av ändrade regler att minska.

14.6 Äldreförsörjningsstödet administration

Mitt förslag: Äldreförsörjningsstödet ska administreras av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Ett äldreförsörjningsstöd kommer att bli beroende av om förutsättningarna för någon annan förmån är uppfyllda. Bestämmelser för ärendehantering, beslut och överklagande och andra frågor för det formella förfarande när rätten till stödet prövas, ska utformas i överensstämmelse med de regler som i dag gäller för likartade förmåner. Många gånger kommer det också att bli aktuellt med ställningstaganden till komplicerade utländska och EG-rättsliga pensionsbestämmelser. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna gör redan idag sådana bedömningar.

Socialförsäkringsförmånerna regleras huvudsakligen i AFL. I den utsträckning det varit nödvändigt, med hänsyn till en förmåns speciella karaktär, har vissa handläggningsregler särreglerats. Denna grundläggande princip har genom lagändringar, olika avslutade och pågående utredningar kommit att förändras. Bland annat har handläggnings- och processuella regler avseende hanteringen av det reformerade pensionsystemet reglerats i LIP och LGP. Genom dessa förändringar och andra har regeringen funnit en översyn av de processuella reglerna nödvändig. Direktiven för en sådan översyn anger att inriktningen ska vara att i största möjliga utsträckning tillskapa gemensamma bestämmelser för olika förmåner¹⁰. Vidare ska utredningen beakta den närmare omfattning av omprövningsinstitutet i 20 kap. 10 § AFL. Även inom Justitiedepartementet pågår en översyn av processuella regler med förslag till ett utökat omprövningsförfarande¹¹.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningens mening naturligt att ett äldreförsörjningsstöd finansierat av staten administreras av RFV och försäkringskassorna.

¹⁰ Dir. 1998:73.

¹¹ Ds 1998:42.

14.6.1 Ansökan och beslut om äldreförsörjningsstöd

Mitt förslag: Rätt till äldreförsörjningsstöd prövas efter ansökan av försäkringskassan. Kassan fattar också beslut i ärendet. Ansökan ska vara skriftlig och egenhändigt undertecknad av sökande och, om han är gift, hans maka samt innehålla en förklaring att uppgifterna i ansökan är lämnade på heder och samvete. Ansökningen ska lämnas personligen till försäkringskassan. Äldreförsörjningsstöd kan beviljas för högst tolv sammanhängande månader. För tid därefter krävs ny ansökan.

Äldreförsörjningsstöd kan aldrig beviljas för behov av försörjningsstöd som uppstått före 65-årsdagen. För tid därefter kan stöd lämnas för högst en månad retroaktivt om det finns särskilda skäl för detta.

Bosättningskravet för rätt till försörjningsstöd innebär att de bestämmelser som AFL ställer för inskrivning i den allmänna försäkringskassan även ska tillämpas för äldreförsörjningsstödet. Det är alltså en uppgift för den allmänna försäkringskassan att bedöma om den enskilde är bosatt i Sverige och ska vara inskriven hos kassan. I 1 kap. 3–5 §§ AFL finns bestämmelser om bosättning som innebär att till grund för försäkring och därmed rätt till förmåner gäller, för dem som inte är svenska medborgare, krav på bosättning i riket. Enligt Riksförsäkringsverket ska en person som kommer till Sverige anses bosatt här i landet om han har för avsikt att vistas här stadigvarande (3 § andra stycket Riksförsäkringsverkets föreskrifter, RFFS 1985:16). En utländsk medborgare som behöver uppehållstillstånd enligt utlänningslagen kan skrivas in hos försäkringskassan först när han beviljats permanent uppehållstillstånd. Inskrivningen sker då från den dag uppehållstillståndet börjar gälla men tidigast från och med tredje månaden före den då han skrevs in (5 § andra stycket RFFS 1985:16).

Bedömningen kommer självfallet att avgöras på grundval av den enskildes personliga förhållanden. I tveksamma fall bör det vara en uppgift för den enskilde att presentera sådana uppgifter att försäkringskassan har fog för antagande om vistelsens längd.

En försäkrad som lämnar Sverige ska fortfarande anses bosatt i Sverige om utlandsvistelsen är tänkt att vara längst ett år (1 kap. 3 § AFL). I detta fall ska motsvarande bedömning av den enskildes avsikter göras som vid ankomsten till Sverige.

För medborgare inom EU gäller särskilda regler för rätt till inskrivning i kassan som grundas på förordningen nr 1408/71.

Regeringen föreslår i prop 1998/99:119, Socialförsäkringens personkrets att rätten till socialförsäkringsförmåner inte ska ha dagens anknytning till kravet på inskrivning i kassan. I stället ska berättigandet utgå från vilken typ av förmån det är fråga om. För de så kallade bosättningsbaserade förmånerna är den faktiska bosättningen avgörande. För en utlänning som behöver uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring är kravet i princip detsamma som tidigare, dvs. krav på beviljat uppehållstillstånd för rätt till förmån. En person med tillfälligt uppehållstillstånd kan också anses ha rätt till bosättningsbaserade förmåner om han anses bosatt här, dvs. om det kan antas att vistelsen här kan komma att pågå längre tid än ett år.

Äldreförsörjningsstödet kräver en individuell ansökan. Med hänsyn till att stödet förutsätter att den berättigade är bosatt i Sverige ska ansökan personligen lämnas in till försäkringskassan. Kravet gäller båda makarna i de fall båda ansöker. Dessa krav ska gälla vid varje ansökningstillfälle.

Förmånen betalas tidigast ut från den månad den sökande fyller 65 år. Det ska inte vara möjligt att betala ut stöd för tid innan dess. Motsvarande bestämmelser gäller för garantipensionen. En annan ordning när det gäller äldreförsörjningsstödet kan inte motiveras. Även om det före månaden för 65-års dagen funnits behov av bidrag till den grundläggande försörjningen så ska det behovet tillgodoses enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (eller enligt utredningens förslag Lagen om socialbidrag). Även i de fall den sökande fyllt 65 år ska äldreförsörjningsstödet inte lämnas för tid före ansökan om inte särskilda skäl för det föreligger. I sådana undantagssituationer ska stöd kunna lämnas för högst en månad tillbaka i tiden.

Gränsdragningen mellan socialtjänstlagens bestämmelser respektive äldreförsörjningsstödet som grund för rätt till ekonomiskt bistånd ska alltså göras utifrån den tidpunkten då behovet uppstod, dvs. före eller efter 65 årsdagen. En sådan gränsdragning borde inte leda till svårigheter eftersom beslutsfattaren i socialtjänsten redan idag har att bedöma när ett behov uppstått och till vilken tidsperiod det kan hänföras. För dem som söker socialbidrag kommer socialtjänsten att få göra likartade bedömningar även efter det att äldreförsörjningsstöd införts. Vid sådana bedömningar ska den enskildes grundläggande försörjning anses tryggad genom äldreförsörjningsstödet och rätt till socialbidrag vara förbehållet speciella behovssituationer dvs. sådana som inte gäller en grundläggande försörjning.

Ansökan ska vara skriftlig och uppgifterna lämnas på heder och samvete. Ansökningshandlingarna bör utformas så att sökande blir skyldig att uppge alla de inkomster och ersättningar som han eller hon är berättigad till oavsett om de är beviljade i Sverige eller kommer från ett

annat land. Även sådana ersättningar som sökande anser sig ha rätt till men av någon anledning inte får bör anges. Vidare ska samtliga tillgångar och skulder anges. Försäkringskassan bör upplysa om att den i sin utredning förbehåller sig rätten att närmare utreda om någon pensionsliknande förmån kan erhållas från ett tidigare hemland.

Ansökningsblanketterna bör utformas så att de kan ligga till grund för både prövning av rätten till äldreförsörjningsstödet och rätten till bostadstillägg. Uppgifterna är ju i allt väsentligt desamma. Det bör också klart framgå att förmånen bara lämnas vid bosättning i Sverige och att utlandsvistelser kan begränsa stödet.

Ett försörjningsstöd som förutsätter behovsprövning samt bosättning i Sverige men även ska tillgodose försäkringskassans krav på en rationell och ekonomisk hantering innebär att man måste göra en avvägning mellan den enskildes rättssäkerhetskrav och kassans rationalitetskrav. På grundval av sökandens uppgifter i ansökan och efter utredning av ärendet fattar kassan beslut om rätt till försörjningsstöd. Därefter kommer stödet att betalas ut till den enskilde utan förnyad prövning om inte den enskildes anmälningsskyldighet eller kassan på grundval av t.ex. förändringar i pensionsutbetalningar finner skäl att ompröva eller ändra beslutet. Men en sådan omprövning kan inte ske till den enskildes nackdel. Om inte någon sådan omständighet finns skulle stödet kunna komma att betalas ut under lång tid utan att en aktuell behovsbedömning görs. Men detta strider mot principerna för ett behovsprövat bidrag. Utredningen anser därför att det ska krävas en förnyad prövning minst en gång om året. En sådan prövning är inte en omprövning enligt nuvarande regler i AFL utan en prövning som motiveras av försörjningsstödet speciella karaktär. Prövningen förutsätter att den enskilde gör en ny ansökan eller åtminstone konfirmerar eller justerar de uppgifter som kassan tidigare lagt till grund för sitt beslut.

14.6.2 Kontroll av ansökan och utbetalning av stöd

Mitt förslag: I lagen införs en möjlighet att hämta in uppgifter från banker och andra penningförvaltande inrättningar som rör en namngiven person om förhållanden som har betydelse för tillämpningen av lagen. Äldreförsörjningsstödet ska utbetalas månadsvis och endast i Sverige. Om det föreligger synnerliga skäl får på begäran av socialnämnden stödet betalas ut till en lämplig person eller socialnämnden därför att det är bäst för den enskilde.

Förvaltningslagens handläggningsregler ska gälla för samtliga ärenden om äldreförsörjningsstöd. Det innebär bl.a. att försäkringskassan ska iaktta serviceskyldigheten gentemot den sökande och är skyldig att utreda förutsättningarna för stöd med beaktande av uppgifterna i ansökan.

För att pröva ansökan är kassan beroende av uppgifter dels från den sökande, dels dem som kassan själv förfogar över. De flesta av dem som kan bli aktuella för äldreförsörjningsstöd kan förväntas ha kvalificerat sig för åtminstone en kvotdelsberäknad ålderspension. Det innebär att kassan förfogar över de för pensionsprövningen nödvändiga uppgifterna. Sökande kan även vara berättigad till andra socialförsäkringsförmåner än ålderspension, som kan påverka rätten till försörjningsstöd och som kassan har uppgifter om. Men det kan också finnas andra uppgifter som försäkringskassan behöver när den prövar ansökan om äldreförsörjningsstöd.

Utredningen föreslår därför att samma bestämmelse som finns för handläggningen av BTP införs i lagen om äldreförsörjningsstöd. Banker, sparbanker och andra penningförvaltande inrättningar ska på begäran kunna lämna uppgifter om en namngiven person, vilka har betydelse vid tillämpningen av lagen.

I likhet med garantipensionen föreslås äldreförsörjningsstödet regelmässigt utbetalas månadsvis. Av samma skäl som anförts ovan för att begränsa rätten till stöd vid utlandsvistelse (avsnitt 14.4.3) anser utredningen att äldreförsörjningsstöd inte ska betalas ut till dem som vistas utomlands. De för kassan normala betalningsrutinerna ska gälla. Det får anses vara mottagarens eget ansvar att vidta de åtgärder som behövs för att stödet ska bli åtkomligt utomlands.

Utbetalningarna av äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg bör samordnas eftersom stöd sannolikt kommer att utgå från båda systemen samtidigt.

14.6.3 Anmälningsskyldighet och återbetalning vid ändrade förhållanden

Mitt förslag: Mottagaren av försörjningsstödet ska till försäkringskassan anmäla förhållanden som påverkar förutsättningarna för rätten till stöd. Motsvarande bestämmelse om återbetalningsskyldighet som finns i AFL införs i lagen om försörjningsstöd till äldre.

Den som uppbär äldreförsörjningsstöd ska åläggas skyldighet att till försäkringskassan anmäla sådana förhållanden som har avgörande betydelse för förmånens beviljande. Anmälningsskyldigheten ska gälla om mottagaren av stödet flyttar, de ekonomiska förutsättningar förändras, han eller hon ingår äktenskap eller upplöser sitt äktenskap eller kommer att vistas utomlands under längre tid än tre månader. Liksom i BTP-lagen bör även en god man eller myndighet som uppbär stödet istället för den stödberättigade omfattas av anmälningsskyldigheten. Även om kassan har tillgång till uppgifter som avser svenska förhållanden har de inte uppgifter som avser utländska pensioner eller tjänstepensioner. Endast den berättigade har tillgång till dessa uppgifter. Men med en skyldighet för den stödberättigade att genast anmäla förändringar av uppgifter som har betydelse för att bedöma rätten till stöd ökar förutsättningarna för försäkringskassan att besluta om ett korrekt stödbelopp.

När det gäller socialförsäkringsförmåner och numera även vad gäller socialbidraget har det uttryckligen reglerats att återbetalningsskyldighet i vissa fall föreligger (20 kap 4 § AFL respektive 33 a § SoL). En enskild som lämnat felaktiga uppgifter eller som underlåtit att lämna vissa uppgifter ska vara skyldig att återbetala det belopp som han felaktigt uppburit. Detsamma gäller om försäkringskassan förorsakat den felaktiga utbetalningen men den enskilde insett det eller borde ha insett det. Genom reglerna om återbetalningsskyldighet och anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden ökar möjligheterna att den sökande lämnar riktiga uppgifter i sin ansökan.

Kassan bör ha möjlighet att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten om det finns anledning till det. Vid prövningen bör försäkringskassan överväga om det belopp som ska återbetalas kan avräknas vid senare utbetalning. Eftersom det är fråga om ett grundläggande försörjningsstöd kan inte avräkning komma ifråga om det innebär att den enskilde blir ur stånd att klara sin försörjning.

Utredningen bedömer att någon tidsgräns för rätten för kassan att återkräva oriktigt utbetalt stöd inte behövs. I sammanhanget måste också nämnas att i de fall den enskilde obehörigen uppbär stöd med angivande av falska uppgifter är det möjligt att väcka åtal mot den misstänkte

enligt brottsbalkens bestämmelser och samtidigt yrka återbetalning av obehörigen uppburet stöd

14.6.4 Omprövning och överklagande m.m.

Mitt förslag: Motsvarande bestämmelser som i AFL om omprövning, ändring och överklagande ska införas i äldreförsörjningsstödslagen.

Bestämmelser om omprövning, ändring och överklagande av en försäkringskassas beslut finns i 20 kap 10–13 a §§ AFL. När det gäller regleringen av den inkomstgrundade ålderspensionen och garantipensionen finns motsvarande bestämmelser i LIP med delvis annan innebörd. Även om förutsättningarna för bedömningen av rätten till äldreförsörjningsstöd i stora delar är beroende av den fastställda ålderspensionen och dess regler anser utredningen att det för närvarande inte finns skäl att tillämpa andra regler än de i AFL. Resultatet av de utredningar som pågår inom området får närmare utvisa vilket som i framtiden är det mest ändamålsenliga förfarandet när det gäller äldreförsörjningsstödet.

14.6.5 Övriga bestämmelser

Mitt förslag: Följande bestämmelser i AFL ska äga motsvarande tillämpningen på äldreförsörjningsstödet enligt denna lag: sammanträffande av förmåner, 17 kap.1 §, tillsyn 18 kap. 46 och 47 §§, provisoriskt beslut, 20 kap. 2 a §, indragning eller nedsättning av ersättning, 20 kap. 3 § tredje stycket, preskription av bidrag, 20 kap. 5 §, förbud mot utmätning och om överlåtelse av ersättning, 20 kap 6 §, utredningsåtgärder, 20 kap 8 § fjärde stycket och uppgiftsskyldighet för statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare m.fl., 20 kap. 9 §.

Äldreförsörjningsstödet ska i så stor utsträckning som möjligt samordnas med de bestämmelser som försäkringskassorna redan i dag tillämpar enligt AFL och andra författningar. Endast i de fall det funnits någon anledning att särskilt reglera förutsättningarna för äldreförsörjningsstödet har så skett vilket kommenterats i avsnittet här ovan. De övriga bestämmelser som är nödvändiga för stödets handläggning kan sammanfattas i en bestämmelse med hänvisning till relevanta lagrum i AFL. Även med de nackdelar som det medför att i lagen endast hänvisa till annan lagstiftnings bestämmelser i vissa frågor har

utredningen gjort så för att markera tydligheten av att samma regler gäller. Nedan redogörs för de aktuella hänvisningarna.

I vissa fall betalas kan försäkringskassan lämna äldreförsörjningsstöd varefter det framkommer att samma person hade rätt till en annan förmån enligt AFL för samma tid vilken kommer att betalas ut retroaktivt. Minskning ska då ske av den retroaktiva förmånen på så sätt att den enskilde inte får mer än han eller hon skulle fått om båda besluten förelegat samtidigt (17 kap. 1 § AFL).

Riksförsäkringsverkets tillsynsansvar ska även omfatta försäkringskassornas tillämpning av äldreförsörjningsstödlagen.

Vid handläggning och prövning av den enskildes ansökan ska försäkringskassan utreda om behovet kan tillgodoses på något annat sätt. En sådan utredning kan t.ex på grund av eventuell rätt till utländsk pension, komma bli tidskrävande. I ett sådant fall, men även i andra situationer, kan behovet av stöd vara så angeläget att försäkringskassan måste fatta ett provisoriskt beslut om rätt till stöd på grundval av sökandens uppgifter. Hänvisning bör därför ske till 20 kap. 2 a § i AFL som reglerar möjligheterna för kassan att fatta sådant beslut.

Genom kravet på att i ansökan ange alla relevanta omständigheter kompletterat med anmälningsskyldighet för den berättigade vid ändrade förhållanden förutsätts att försäkringskassan får del av alla relevanta uppgifter. Även sedan beslut om stöd fattats kan det på grundval av den information som kassan normalt har tillgång till uppstå behov av ytterligare information som enbart den stödberättigade har tillgång till. Försäkringskassan ska därför ha möjlighet att göra en förfrågan hos den enskilde och om denne underlåtar att lämna de efterfrågade uppgifterna har kassan möjlighet att sätta ned eller dra in stödet om det anses motiverat.

Försäkringskassan har även möjlighet enligt 20 kap. 9 § AFL att begära uppgifter från statliga och kommunala myndigheter samt arbetsgivare och försäkringsinrättningar. Motsvarande bestämmelse ska även gälla enligt lagen om äldreförsörjningsstöd.

Slutligen ska under övriga bestämmelser hänvisas till de bestämmelser i AFL som gäller preskription av bidrag och förbud mot utmätning och om överlåtelse av ersättning äga motsvarande tillämpning ifråga om äldreförsörjningsstödet.

14.6.6 Ikraftträdandefrågor och verkställighetsföreskrifter

Mitt förslag: Lagen om äldreförsörjningsstöd bör träda i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om rätt till äldreförsörjningsstöd som avser tid efter den 31 december 2000. Riksförsäkringsverket får meddela verkställighetsföreskrifter avseende ansökningsförfarandet och utbetalning av stödet.

Den 1 januari 2001 kommer garantipensionssystemet att träda i kraft. Vid samma tidpunkt avses, enligt förslaget, även bestämmelserna om den övergångsvisa garantipensionen träda i kraft. De föreslagna ändringarna i BTP-lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas i fråga om beslut som avser tid efter den 31 december 2000. Utredningens förslag vad gäller ikraftträdandebestämmelser ansluter till förslaget som BTP-utredningen lagt fram. Utredningen finner ingen anledning att föreslå någon annan tid utan anser att förslaget om stöd till vissa äldre som i många fall förutsätter en prövning enligt BTP-lagen måste samordnas vad gäller ikraftträdandefrågor. På detta sätt underlättas den administrativa handläggningen på kassorna och även anpassningen till det nya pensionssystemet. När det gäller övergångsbestämmelser föreslår BTP-utredningen en förlängd bidragsperiod i samband med ikraftträdandet. Utredningen lämnar inget förslag till övergångsbestämmelser när det gäller lagen om äldreförsörjningsstöd eftersom förslaget skiljer sig från BTP-utredningens förslag vad gäller tidsperioden för äldreförsörjningsstödet, se avsnitt 13.6.1. Samordning bör dock ske av de båda systemen vad gäller såväl ikraftträdandebestämmelser som övergångsbestämmelser.

När det gäller ansökningsförfarandet för och utbetalningen av äldreförsörjningsstödet behövs det verkställighetsföreskrifter. Förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter föreslås därför kompletteras med bestämmelse om Riksförsäkringsverkets befogenhet att meddela föreskrifter i detta hänseende.

14.6.7 Sekretess

Mitt förslag: 7 kap 7 § sekretesslagen (1980:100) kompletteras så att den uttryckligen omfattar även ärenden enligt lagen om äldreförsörjningsstöd.

Vid biståndsprövning gäller ett omvänt skaderekvisit dvs. presumption för sekretess enligt 7 kap 4 § sekretesslagen (1980:100). Sekretess för huvudparten av försäkringskassans ärenden gäller enligt 7 kap 7 § sekretesslagen men där är presumptionen för offentlighet. Med nuvarande sekretessbestämmelser innebär det att sekretesskyddet i ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen blir starkare än den likartade handläggningen på försäkringskassan gällande äldreförsörjningsstöd. Utredningen anser emellertid att behovet av sekretesskydd i ärenden om äldreförsörjningsstöd kan likställas med behovet av sekretess i pensionsärenden. Därmed behöver endast i 7 kap 7 § sekretesslagen kompletteras med tillägget att bestämmelsen även omfattar ärenden enligt lagen om äldreförsörjningsstöd.

14.6.8 Kommunalskattelagen

Mitt förslag: Anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen (1928:370) kompletteras vilket innebär att äldreförsörjningsstödet inte är en skattepliktig inkomst.

Socialbidraget liksom bostadstillägget till pensionärer är icke skattepliktiga inkomster. Detta ska gälla även för äldreförsörjningsstödet.

14.7 Ekonomiska konsekvenser

Min bedömning: Kostnaderna på kort sikt, exempelvis vid ett införande inom något av de närmaste åren beräknas till 700 miljoner kronor. På längre sikt, ytterligare ett, decennium räknar jag med ytterligare kostnader på mellan 40 och 200 miljoner kronor. I utgångsläget hade kommunerna kostnader motsvarande drygt 500 miljoner kronor för den aktuella personkretsen. Drygt 400 miljoner kronor bör kunna finansieras genom minskat riktat statsbidrag till kommunerna och ytterligare 100 miljoner genom minskade generella statsbidrag. Den resterande kostnaden på 200 miljoner kronor kan finansieras genom omfördelning av anslag inom utgiftsområde 9.

14.7.1 Kostnader

Kostnadskonsekvenserna av förslaget om äldreförsörjningsstödet har analyserats såväl ur ett kortsiktigt som ur ett långsiktigt perspektiv¹².

För den kortsiktiga analysen har vi helt enkelt beräknat kostnader på individ- och hushållsnivå i den tänkta situationen att äldreförsörjningssystemet hade införts 1998. Effekterna för staten i form av ökade kostnader med antagandet att alla som är berättigade också skulle söka äldreförsörjningsstöd. De långsiktiga bedömningar som har gjorts, bygger på resultaten från beräkningarna för 1998 och demografiska prognoser.

Kort sikt

För beräkningarna på kort sikt har en s.k. mikrosimuleringsmodell använts. Därmed har det varit möjligt att göra beräkningarna på individ- och hushållsnivå. En svaghet med beräkningarna är att antalet personer som berörs av systemet är få i det statistiska urval som har använts. Detta faktum medför att resultaten är osäkra.

De statliga bruttokostnaderna vid ett införande 1998 har således beräknats till knappt 700 miljoner kronor. Det året gick drygt 500 miljoner kronor betalades ut drygt 500 miljoner kronor till individer i den aktuella personkretsen.

Eftersom det är rimligt att den gällande finansieringsprincipen tillämpas bör de minskade kostnaderna på 500 miljoner kronor växlas i form av minskade statsbidrag till kommunerna.

Därmed återstår det en nettokostnadsökning för staten på ca 200 miljoner kronor.

Nedan gör utredningen bedömningen att på lång sikt, när systemet är väl etablerat, har försäkringskassa administrationskostnader på 7 miljoner per år. Allt talar för att kostnaderna för administrationen på kortsiktigt är betydligt högre. Det kan röra sig om två kanske tre gånger högre kostnader.

¹² Underlaget för beräkningarna redovisas i bilaga 5.

Lång sikt

För att få en uppfattning om vilka de ekonomiska effekterna är på lång sikt, har vi med olika scenarios gjort bedömningar av vad äldreförsörjningsstödet skulle kosta år 2010. De scenarios som har gjorts bygger på en demografisk prognos från SCB.

Resultaten av dessa beräkningar är att utöver kostnaden på 700 miljoner vid ett tänkt införande år 1998, så ökar kostnaderna ytterligare någonstans mellan 40 och 200 miljoner kronor beroende på vilka antagandet som gjorts om utvecklingen av sysselsättningen och de disponibla inkomsterna för de personer som kan komma att beröras av äldreförsörjningsstödet år 2010.

14.7.2 Finansiering av förslaget

Eftersom förslaget innebär minskade uppgifter för kommunerna och att detta beräknats innebära sänkta kostnader med 500 miljoner kronor, bör en ekonomisk reglering mellan stat och kommuner göras på motsvarande belopp. Regleringen bör kunna ske genom en minskning av såväl ett riktat statsbidrag som minskning av det generella statsbidraget.

Inom utgiftsområde 8 anslag B4 "Kommunersättning vid flyktingmottagande", finns det en utgiftspost som avser ersättning till kommunerna för äldre och handikappade. Om utredningens förslag om äldreförsörjningsstöd införs bör en stor del av denna ersättning kunna tas bort.

I budgetpropositionen för verksamhetsåret 1999 gjorde regeringen bedömningen att ersättningarna skulle bli 485 miljoner kronor. Enligt bedömningar som gjorts av Integrationsverket går ungefär 85 procent av ersättningen till socialbidrag till personer över 60 år. Det innebär att anslaget borde kunna minskas med drygt 400 miljoner kronor.

Ytterligare 100 miljoner kronor bör kunna finansieras genom minskade generella statsbidrag till kommunerna.

Nedan lämnar utredningen förslag till finansiering av det resterande beloppet på 200 miljoner kronor.

Anslaget B1 "Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken" inom utgiftsområde 9 beräknas till sammanlagt 250 miljoner kronor för år 2001. Utredningen föreslår att man från år 2002 och framöver använder 200 miljoner kronor av anslaget för finansiering av utredningens förslag.

15 Generella kommittédirektiv

Enligt direktiven till Socialtjänstutredningen (dir. 1997:109) ska utredningen beakta de generella kommittédirektiv som regeringen utfärdat till samtliga kommittéer och särskilda utredare om

- att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23),
- att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50),
- att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och
- att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

I detta kapitel redovisas hur de olika generella direktiven har beaktats i utredningens överväganden och förslag.

15.1 Direktiv om att pröva offentliga åtaganden

Bakgrunden till direktiven om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) finns i den ekonomiska utvecklingen, med stora underskott i de offentliga finanserna under första hälften av 1990-talet, men också i den förändrade styrningen av den offentliga verksamheten.

Utredningen ska enligt direktiven förutsättningslöst pröva om det offentliga åtagandet, som jag är satt att utreda, bör vara en offentlig angelägenhet. Om så bedöms vara fallet ska lämplig nivå, t.ex. stat eller kommun, anges. Om det är ett statligt åtagande ska en analys göras av vilka styrmedel som bör tillämpas för att uppnå målen för det offentliga åtagandet. När det gäller genuint kollektiva nyttigheter kan prövningen av det offentliga åtagandet göras översiktligt eller slopas helt.

Varje kommitté eller utredning ska också analysera de resultat som hittills uppnåtts genom det offentliga åtagandet på utredningsområdet och – om det inte är orimligt – analysera möjligheterna till och bedöma effekterna av besparingar, effektiviseringar och inkomstökningar på utredningsområdet.

Om utredningens förslag medför ökade utgifter eller minskade inkomster ska det av utredningen framgå hur dessa ska finansieras genom konkreta förslag om effektiviseringar eller omprövningar.

Om utredningens förslag påverkar den kommunala sektorn ska även de kommunalekonomiska effekterna bedömas. Dessutom ska frågan om den s.k. finansieringsprincipen är tillämplig belysas när det inte är fråga om för kommunerna frivilliga verksamheter.

Slutligen ska konsekvenserna av utredningens förslag redovisas. Både utgångsläge och förslag till förändringar ska beskrivas i finansiella och – om så är möjligt – samhällsekonomiska termer.

Uppdraget för utredningen har varit att se över vissa frågor som rör socialtjänstlagen (SoL) och socialtjänstens uppgifter. Det gäller bl.a. lagens konstruktion och struktur, socialtjänstens finansiering, socialtjänstens uppgift att bistå främst vid tillfälliga sociala eller ekonomiska problem och formerna för tillsyn.

De uppgifter som regleras i socialtjänstlagen måste anses vara sådana genuint kollektiva nyttigheter att det offentliga åtagandet inte behöver prövas.

I kapitel 2 redovisas socialtjänstens utveckling under 1990-talet. Denna redovisning bygger i allt väsentligt på de uppföljningar och utvärderingar som gjorts inom respektive verksamhetsområde. Här återfinns också uppgifter om kostnadsutvecklingen för socialtjänsten under 1990-talet och hur verksamheterna finansierats. Dessa uppgifter bygger på det arbete som Statskontoret gjort på uppdrag från Socialtjänstutredningen.

Direktivens krav på att redovisa hur ekonomiska konsekvenser av de förslag som presenteras samt hur de ska finansieras har varit centrala i utredningsarbetet. I betänkandets kapitel del III (kapitel 7–16) redovisas utredningens överväganden och förslag. I varje kapitel som innehåller förslag ingår ett avsnitt om ekonomiska konsekvenser. I dessa avsnitt redovisas bedömningar av hur förslagen påverkar kostnader och intäkter för staten och kommuner, samt överväganden rörande förslagets finansiering (se kapitel 7, 9, 10, 13 och 14). Detta innebär att jag i samband med förslagen om äldreförsörjningsstödet, socialbidragslagen, socialtjänstlagen och tillsynen har belyst frågorna om finansiering.

I kapitel 7 om försörjning, görs bedömningar om vilken inriktning ett framtida utrednings- och beredningsarbete, med koppling till försörjning, bör ha. Här gör utredningen bedömningar som om de genomförs initialt skulle leda till kraftigt ökade kostnader även om underlaget är osäkert då några fullständiga konsekvensanalyser inte har kunnat göras. Utredningen avstår ifrån att anvisa någon finansiering för den korta sikten. Alldeles uppenbart innebär förändringarna sänkta kostnader för socialbidragen. Den fråga som måste ställas är om förändringarna endast

leder till att staten så att säga tar över försörjningen av de personer som tidigare hade socialbidrag.

Enligt utredningens mening skulle förändringarna på längre sikt leda till sänkta kostnader för såväl socialbidrag som för andra transfereringar till hushållen. Detta beror på att de bedömningar som gjorts förbättrar incitament och möjligheter till egenförsörjning för personer som i dagsläget har socialbidrag.

Ett problem är att många av de hushåll som idag har långvarigt socialbidrag inte helt skulle bli fria från denna situation även om mina bedömningar skulle förverkligas. Dessa hushåll skulle behöva mindre socialbidrag men det skulle finnas ett kvarstående behov av sådant. Detta förhållande innebär att denna grupp hushåll också efter förändringarna kommer att ha hundraprocentiga margineffekter. Skillnaden är dock den att man så att säga har en kortare väg att gå innan socialbidragen helt försvinner och margineffekterna minskar. I dagsläget är det personer med långvarigt socialbidrag som medför de största kostnaderna för socialbidragssystemet. I många fall handlar det om personer som under en följd av år fått sin huvudsakliga försörjning genom socialbidrag. I delbetänkandet Ökade socialbidrag (SOU 1999:46) fastställdes det att över 75 000 hushåll vid mitten 1990-talet hade socialbidrag under en följd av år. Även om dessa personer skulle möta nya förutsättningar får man räkna med en längre tids omställning.

Däremot innebär utredningens bedömningar att hushåll med i dagsläget lägre socialbidragsberoende helt slipper socialbidrag. Det kan handla om unga hushåll eller vissa ensamstående föräldrar. Detta motverkar spridningen av en beroende- och bidragskultur.

Socialbidrag innebär en långtgående prövning av den enskildes ekonomi. Exempelvis inkomstmöjligheter och eventuella tillgångar lyfts fram i handläggningen på ett sätt som, åtminstone om det pågår under lång tid, knappast ger den enskilde goda incitament att ta ett betydande ansvar för den egna ekonomin.

Ambitionen med utredningens överväganden på försörjningsområdet har varit att peka på möjligheter så att färre människor ska vara hänvisade till socialtjänsten enbart för sin försörjning.

15.2 Regionalpolitiska konsekvenser

En kommitté eller särskild utredare ska belysa de regionalpolitiska konsekvenserna (dir. 1992:50) av sina förslag och då särskilt beakta hur förslagen påverkar sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet. Hur planerade förändringar av taxor, avgifter, skatter och bidrag påverkar de ekonomiska förutsättningarna för kommuner,

näringsliv och privatpersoner i olika delar av landet skall också belysas. Om förslag om större omorganisationer eller bildandet av nya myndigheter lämnas ska överväganden om decentralisering och lokalisering utanför Stockholm redovisas.

Socialtjänstutredningens överväganden och förslag med anknytning till lagens konstruktion och struktur är i princip regionalpolitiskt neutrala. Frågan har bäring på två punkter i betänkandet, dels frågan om begreppet skälig levnadsnivå, dels frågan om tillsynen över socialtjänsten.

I frågan om begreppet skälig levnadsnivå vill utredningen hänvisa till redovisningen i kapitel 11, liksom övervägandena om lagen om socialbidrag i kapitel 9 och om socialtjänstlagen i kapitel 10. Att behovet av och kostnaderna för socialbidraget är olika i olika delar av landet är välkänt och framgår även om utredningens redovisning av regionala kostnadsskillnader i bilaga 3. Utredningens förslag kan dock inte bedömas i sig skapa större kostnadsskillnader. Snarare borde ett genomförande av utredningens bedömning om finansieringen av socialbidraget kunna ge förutsättningar för minskade regionala spänningar.

Vad gäller frågan om hur tillsynen över socialtjänsten kan effektiviseras innebär utredningens förslag ingen förändring i nuvarande regional organisation. Utredningen har dock – främst i syfte att förstärka tillsynen över äldreomsorgen – som en modell övervägt en form av samordnad tillsyn för socialtjänsten och hälso- och sjukvården (kapitel 13). Här diskuteras om alternativa organisatoriska modeller för detta.

Ett av alternativen innebär att en särskild tillsynsmyndighet inrättas. En sådan myndighet kan naturligtvis lokaliseras utanför Stockholm, men bör i så fall ha en lokalisering med goda kommunikationer. Utredningens bedömning är att de regionalpolitiska effekterna av en sådan förläggning skulle vara små. Detta beror på att en sådan myndighet skulle behöva en regional organisation, men redan i dag finns regionala tillsynsorganisationer genom länsstyrelsernas sociala enheter respektive Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter.

15.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

De förslag som en utredning eller utredare presenterar ska föregås av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen kan förväntas påverka, direkt eller indirekt, kvinnors respektive mäns villkor och därmed förutsättningarna för jämställdhet mellan könen (dir. 1994:124). Det gäller bl.a. frågor som rör sysselsättningen, förhållandena inom arbetslivet, den sociala välfärden inklusive hälso- och sjukvården och utbildningen. De brister som finns i jämställdhet mellan kvinnor och män

på det aktuella området ska redovisas liksom en bedömning av hur eventuella hinder kan undanröjas.

Förslag om en ny eller ändrad lagstiftning ska också analyseras och redovisas ur ett jämställdhetsperspektiv liksom förväntade effekter av olika budgetförslag för kvinnors och mäns levnadsförhållanden.

Utredningens bedömning är att en närmare analys och redovisning av de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av förslagen inte kan göras på ett meningsfullt sätt. Det finns flera skäl till detta. Främst gäller det karaktären på uppdraget. Jämställdhetspolitiska aspekter kan visserligen läggas på och ha betydelse för i det närmaste alla områden. Men det finns trots det vissa uppgifter eller områden, som är av så allmänmänsklig natur eller har så principiell och övergripande karaktär att skillnaderna mellan könen inte har nämnvärd betydelse. Utredningens uppdrag är att se över socialtjänstlagens struktur och konstruktion, socialtjänstens finansiering och tillsyn. I detta ingår bl.a. att analysera sambandet mellan socialbidraget och övriga trygghetssystem. Här har utgångspunkten varit att dessa olika system borde vara neutrala ur ett genderperspektiv.

Utredningen har dock haft anledning uppmärksamma problem i detta avseende. I delbetänkandet Ökade socialbidrag (SOU 1999:46) noteras t.ex. att en hög andel ensamstående kvinnor med barn är socialbidragsberoende. I utredningens överväganden i kapitel 7 redovisas behov av förändringar i reglerna för bostadsbidrag, för att minska behovet av socialbidrag för dessa hushåll.

I utredningens överväganden om socialtjänstlagen i kapitel 10 ingår ett avsnitt om det sociala arbetet. I detta förordas en metodutveckling, med inriktning på tidiga insatser i form av social rådgivning och personligt stöd. Genom ett mera serviceinriktat arbetssätt bör det vara möjligt att minska behovet av myndighetsutövning. I denna metodutveckling är det viktigt att hitta former för möten med människor som söker stöd som är anpassade till olika personers olika familje- och arbetssituation, m.m. Härvid bör olika förutsättningar ur ett genderperspektiv uppmärksammas.

Det finns ändå ett par områden där de förslag som läggs kan förväntas ha en positiv effekt för att utjämna vissa skillnader mellan kvinnor och män. Det ena gäller anhörigstödet (se avsnitt 10.4) och det andra förslaget om ett äldreomsorgsstöd (se kapitel 14).

Många människor, speciellt kvinnor eftersom de ofta är den yngre parten i en parrelation och dessutom har högre medellivslängd, tar ofta på sig ett stort omvårdnadsansvar när maken blir äldre och behöver hjälp och stöd. En markering av vikten att anhöriga som har tagit på sig ett sådant ansvar kan få stöd och avlastning är angeläget också ur ett genderperspektiv.

Också förslaget om ett äldreförsörjningsstöd har ett genderperspektiv, men också ett mer övergripande jämställdhetsperspektiv. Även infödda svenska medborgare föreslås få del av stödet om de efter prövning visar sig vara berättigade till det. Det är också till stor del äldre kvinnor som i dag har så liten pension att de kan bli berättigade till äldreförsörjningsstöd.

Delar av de verksamheter som regleras av socialtjänstlagen har nyligen utretts ur ett bemötandeperspektiv. I betänkandet *Bemötandet av äldre* (SOU 1997:170) har t.ex. det faktum att kvinnorna är i majoritet bland de allra äldsta och att främst kvinnor är ensamstående belysts. Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) har bl.a. aktualiserat behovet av forskning utifrån ett köns- perspektiv på funktionshinder. I de analyser och förslag som utredningen har redovisat är jämställdhet mellan könen mindre betydelsefull än den ojämlikhet som finns mellan människor beroende på om man har fått tillträde eller inte till arbetsmarknaden och därmed socialförsäkringar och arbetslöshetskassa.

Utredningens förslag rörande socialtjänstlagen, lagen om socialbidrag och äldreförsörjningsstöd gäller lika för kvinnor och män. I de fall förslag eller bedömningar har betydelse ur ett genderperspektiv framgår detta av utredningens överväganden.

15.4 Betydelse för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Av direktiv ang. brottsförebyggande arbete (dir. 1996:49) framgår att de förslag som läggs fram av kommittéer och särskilda utredare alltid ska föregås av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen, direkt eller indirekt, kan förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. De förhållanden som kan bidra till att brott begås inom det aktuella området ska redovisas liksom en bedömning av vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra att brott begås. När förslagen rör strukturförändringar i samhället ska de brottsförebyggande aspekterna särskilt analyseras och redovisas.

Hur brottsligheten ser ut beror i stor utsträckning på hur samhället är organiserat och hur människors vardagsliv är inrättat. Många av de förändringar som rör den ekonomiska politiken, den sociala välfärden, skolan, miljön osv. påverkar därmed också brottsligheten.

I dag är antalet anmälda brott sex gånger högre än år 1950. Samtidigt har andelen brott som klarats upp minskat. Denna utveckling är inget isolerat svenskt problem utan är likartad i de flesta västländer.

En långt större andel av befolkningen bor numera i storstäder där anonymiteten är större och där den informella sociala kontrollen är mindre. Dessutom har vi idag en långt bättre materiell standard. Samhällsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten har gjort att vi som lever i västvärlden äger fler stöldbegärliga varor. Både i Sverige och de flesta jämförbara länder ökar medvetenheten om att polisen och andra delar av rättsväsendet inte ensamma kan bemästra brottsligheten. Det brottsförebyggande arbetet måste därför intensifieras och involvera alla.

Brottsförebyggande arbete kan definieras som åtgärder som syftar till att minska människors benägenhet att begå brott och att minska antalet situationer som kan få människor att begå brott. Som ett resultat av den industriella utvecklingen har antalet tillfällen att begå brott ökat drastiskt sedan andra världskrigets slut. Fyra av tio brott i dag utgörs också av sådana brott som stöld av eller ur bilar, stölder och snatterier ur varuhus och butiker, kontokortsbedrägerier och brott med anknytning till nya regel- och bidragssystem. Men brott av detta slag kan till inte oväsentlig del förebyggas genom att påverka de omständigheter som kan utnyttjas för att begå dem.

Riksdag, regeringen, statliga myndigheter och kommuner måste i större utsträckning vara uppmärksamma på hur samhällsutvecklingen och politiska beslut inom andra områden än det kriminalpolitiska påverkar brottsligheten. Det gäller bl.a. utvecklingen på arbetsmarknaden, beslut inom social- och utbildningspolitiken och möjligheten till en meningsfull fritid.

Men merparten av all brottslighet är lokal och vardagsbrottsligheten uppfattas ofta som det stora problemet. Det gäller sådana brott som skadegörelse, cykelstölder, stölder av och ur bilar och bostadsinbrott, vilka måste förebyggas och bekämpas lokalt. Närpolisen har här en viktig uppgift. Men ansvaret ligger också hos kommunerna när de t.ex. planerar belysning eller beviljar utskänkningstillstånd.

Föräldrarna är de bästa brottsförebyggarna. En generell välfärds- politik och en familjepolitik som lägger grunden för en trygg social och ekonomisk situation ger föräldrarna möjligheter att skapa goda uppväxtvillkor för sina barn. Men ansvaret för barnen stannar inte vid dem och familjekretsen. Skolan och socialtjänsten har en naturlig och viktig roll i det förebyggande arbetet.

Vissa delar av utredningens uppdrag har mer eller mindre tydliga brottsförebyggande aspekter. Det gäller bl.a. sambandet mellan socialbidrag och övriga trygghetssystem, begreppet skälig levnadsnivå m.m. Att minska antalet personer som är långvarigt beroende av socialbidrag kan dock förväntas få positiva brottsförebyggande effekter.

När det gäller att minska människors benägenhet att begå brott har alltså socialtjänsten en mycket viktig roll att fylla. Vad gäller just utred-

ningens uppdrag, dvs. att se över lagens struktur och konstruktion, torde det ändå vara mindre tydligt än om uppdraget skulle innebära en översyn av lagens innehåll/verksamheter. Trots det handlar en hel del av utredningens arbete om vikten av att behålla en av grundbultarna i socialtjänstlagen, de förebyggande insatserna. De är centrala även när det gäller att minska de ungas brottsbenägenhet.

Socialtjänstens arbete inom individ- och familjeomsorgen berör också de barn som inte får sina grundläggande behov tillgodosedda och ungdomar som aktualiseras hos socialtjänsten på grund av eget missbruk, kriminalitet eller andra tecken på social problematik. Det är särskilt viktigt att motverka att barn och ungdomar hamnar utanför social gemenskap och delaktighet i samhället. Utanförskap innebär en ökad risk för kriminalitet.

Utredningen har i sina överväganden om äldreförsörjningsstödet administration särskilt redovisat de kontrollbehov och -problem som kan vara förenade med detta stöd. När utredningen således t.ex. föreslår att ansökan om äldreförsörjningsstöd skall lämnas personligen är detta i grunden en åtgärd som, enligt socialtjänstens erfarenhet, är effektiv ur kontrollsynpunkt och samtidigt minskar behov av mera integritetskränkande kontrollåtgärder. Ytterst har denna åtgärd brottsförebyggande aspekter (se avsnitt 14.6). Det ankommer på försäkringskassorna att närmare utforma kontrollsystem och former för handläggning i övrigt.

Socialtjänstens syfte med de förebyggande insatserna är att förebygga och motverka behov av mer omfattande insatser. Medvetenheten ökar också stadigt om hur viktigt det är med tidiga insatser riktade till barn, ungdomar och vuxna i riskmiljöer och risksituationer. Här kan socialtjänsten genom sina åtgärder och sin strävan att utveckla nya arbetsmetoder förhindra en negativ utveckling (se avsnitt 10.5).

16 Författningskommentarer

16.1 Förslaget till lag om ändringar i socialtjänstlagen (1980:620)

Förslaget till ändringar i socialtjänstlagen innebär att vissa bestämmelser ändras till sin innebörd. Men lagens struktur består. Efter övervägande föreslås dock inte en ny lag utan istället omfattande redaktionella förändringar i den befintliga lagen. Dessa förändringar kräver ett nytryck av lagen. I författningskommentaren nedan kommer ändringarna av de materiella bestämmelserna att kommenteras i de fall det inte endast varit fråga om ändringar av redigeringskaraktär. För att förtydliga vilken ändring som gjorts i den nuvarande lagen i jämförelse med den nya lagens innehåll hänvisas även till bilaga 2.

Förslaget till en särskild reglering av socialbidraget innebär att de materiella bestämmelserna avseende ekonomiskt bistånd för en grundläggande försörjning kommer att regleras i lagen om socialbidrag. Utöver den särskilda regleringen ska socialtjänstlagens allmänna bestämmelser även gälla för handläggningen av socialbidraget.

11 §

I paragrafen som är ny regleras stödet till närstående.

I nuvarande lag motsvaras paragrafen delvis av 5 § andra stycket som föreskriver att socialnämnden genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka, äldre eller som har funktionshinder. Till skillnad från det nuvarande stödet som är frivilligt ska kommunerna enligt den nya bestämmelsen vara skyldiga att bistå de som vårdar anhöriga. Genom att bestämmelsen inte nämner vissa definierade målgrupper ska den skyldigheten gälla för socialtjänstens alla målgrupper. Det innebär att tillämpningsområdet utökas att även avse stöd till de anhöriga som vårdar missbrukare eller de som är psykiskt sjuka men inte kan få del av insatserna enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387).

Utformningen av det stöd och avlösning som kan bli aktuellt förutsätter en avvägning i varje enskilt fall i fråga om vårdtagarens och den närståendes önskemål och behov. Stödet ska dock inte utformas som ett

alternativ till det stöd som kommunen är skyldig att bistå vårdtagaren med utan som ett komplement till detta. Vilka insatser som kan komma ifråga kan därför inte definieras utan socialnämnden måste i varje enskilt fall göra en individuell bedömning av vårdtagarens behov och i vilken utsträckning som den närstående tar del i arbetet för att tillgodose behovet. Utifrån detta bör stödet till den närstående utformas.

Socialnämndens skyldighet att stödja närstående bör också vara en del av det förebyggande sociala arbete som åligger dem. Socialnämndens ansvar för närståendestödet bör tydliggöras genom att nämnden utarbetar egna riktlinjer i syfte att upplysa kommunmedborgarna om de olika former av stödåtgärder som finns att tillgå. Stödet till närstående behandlas utförligt i avsnitt 10.4.

12 §

Socialnämndens ansvar för att stödja och hjälpa kvinnor som varit utsatta för våld i hemmet framgår av bestämmelsen.

Bestämmelsen motsvaras av nuvarande 8 a § och har kommenterats i anslutning till att bestämmelsen infördes i prop. 1997/98:55 s. 137–138.

13 §

Förutsättningarna för att utse en kontaktperson eller en familj för att stödja enskilda regleras i paragrafen.

Motsvarande bestämmelse finns i 10 § tredje stycket nu gällande lag.

14 §

Paragrafen innehåller huvudbestämmelsen om bistånd.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att en generell rättighetsreglering återinförs i socialtjänstlagen vad gäller all socialtjänstverksamhet som regleras i socialtjänstlagen. Den uppdelning av olika insatser som gjordes med anledning av prop 1997/97:124 i en bestämmelse om annat bistånd (6 f §) och bistånd i annan form (6 g §) kommer härmed att upphöra. Motiveringen för att återinföra den generella rättighetsbestämmelsen har kommenterats i avsnitt 10.2.

Den enskildes rätt till vård, stöd och behandlingsinsatser vid behov kommer härmed att regleras i denna paragraf.

I förhållande till nuvarande lagstiftning innebär det att *första stycket* som i huvudsak reglerar den enskildes ansvar motsvaras av nuvarande 6 §. När det gäller behov av olika sociala insatser innebär det att för vissa insatser kan socialnämnden hävda att den enskilde själv ska tillgodose sitt behov. Nuvarande tolkning av lagen i detta hänseende gäller alltså alljämt.

Andra stycket motsvarar nuvarande 6 a §. Innebörden av bestämmelsen är att klargöra den grundläggande nivå som kan godtas vad gäller de insatser som kan komma ifråga enligt lagen. Den enskilde ska kunna

hävda en rätt till en insats eller en annan insats i vissa fall och som en rättsäkerhetsgaranti kunna överklaga socialnämndens beslut och få det prövat i domstol.

Den skäligen levnadsnivån i socialtjänstlagen avser insatser i form av vård, stöd och behandling. I förhållande till lagen om socialbidrag innebär det att den enskilde som är i behov av någon insats som rör annat än grundläggande försörjningsbehov t.ex. vård- och behandlingsinsatser ska få det prövat enligt socialtjänstlagen.

Behov för att komma till rätta med t.ex. missbruk av alkohol eller narkotika ska alltså prövas enligt socialtjänstlagen. Det innebär att även i de fall den enskilde ansöker om ekonomiskt stöd för att tillgodose behovet av vård eller behandling ska det prövas enligt socialtjänstlagen. Avgörande för vilken lag som ska tillämpas är alltså inte om det är fråga om ekonomiskt stöd eller en annan form av insats utan vilket behov som ska tillgodoses. Svårigheter att urskilja olika former av behov får inte leda till att den enskilde inte får sin ansökan prövad i vederbörlig ordning. Vid tveksamhet ska alltid en ansökan kunna prövas enligt förevarande paragraf eftersom socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för de som vistas i kommunen enligt 3 §.

Tredje stycket innehåller en hänvisning till lagen om socialbidrag vad gäller bedömningen av rätt till bistånd i form av ekonomiskt stöd dvs. socialbidrag.

Förslaget att reglera socialtjänstens socialbidragshantering i en särskild lag innebär ingen förändring i kommunens yttersta ansvar för de som vistas i kommunen. Liksom tidigare ska hanteringen av socialbidrag även vara en del av socialtjänstens verksamheter.

35 §

Bestämmelsen reglerar kommunens befogenhet att återkräva ekonomiskt stöd.

Genom att rätten till bistånd kommer att regleras i den föreslagna 14 § och socialbidraget i en särskild lag får *första stycket* en ändrad lydelse. *Andra stycket* motsvarar nuvarande 33 § tredje stycket och är oförändrat (jämför prop 1997/98:124 s 178).

36 §

Paragrafen reglerar den enskildes återbetalningsskyldighet av felaktigt eller med för högt belopp utgivet ekonomiskt stöd.

Första stycket har ändrats till följd av att den föreslagna 14 § och särregleringen av socialbidraget. *Andra stycket* är oförändrat till sin lydelse.

74 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av begreppet tillsyn inom socialtjänsten. Bestämmelsen har behandlats under den allmänna motiveringen i avsnitt 13.2.

Den statliga tillsynen över såväl kommunal som enskild verksamhet inom socialtjänsten omfattar kontroll av att laglighet och rättssäkerhet upprätthålls i individärenden och att den som svarar för viss verksamhet inom socialtjänsten uppfyller de krav som anges i 7 §. Tillsynsmyndigheterna har alltså också till uppgift att kontrollera att insatserna inom socialtjänsten är av god kvalitet, att det finns personal med lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Socialstyrelsen ska enligt 75 § andra stycket till ledning för kommuner och enskilda som svarar för uppgifter inom socialtjänsten utfärda allmänna råd. Det ankommer på Socialstyrelsen att i sådana allmänna råd närmare ange hur socialtjänsten ska vara utformad för att uppfylla de krav som anges i 7 §.

75 §

Paragrafen motsvarar den nuvarande 67 §. Socialstyrelsen har liksom tidigare den övergripande nationella tillsynen över den socialtjänstverksamhet som bedrivs av kommuner och enskilda. Den enda verksamhet inom socialtjänsten som Socialstyrelsen inte har tillsyn över är den verksamhet som Statens institutionsstyrelse svarar för.

Liksom tidigare ska Socialstyrelsen följa och vidareutveckla socialtjänsten i riket. Socialstyrelsen utfärdar de allmänna råd som behövs till ledning för hur kommuner och enskilda ska bedriva verksamhet inom socialtjänsten.

I tredje stycket anges den utökade roll som Socialstyrelsen har tillagts i fråga om ledning av länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 13.6. Socialstyrelsen kan genom föreskrifter och allmänna råd se till att länsstyrelsernas tillsyn bli enhetlig över hela landet och att tillsynsinsatser inom socialtjänsten samordnas med tillsynsinsatser inom hälso- och sjukvården.

76 §

Paragrafen motsvarar de bestämmelser som f.n. återfinns i 68 och 69 b §§. Länsstyrelsernas tillsyn omfattar kommuners och enskildas socialtjänstverksamhet i länet. Den verksamhet som bedrivs av Statens institutionsstyrelse omfattas således inte av länsstyrelsernas tillsyn. Tillsynen är densamma oavsett om den avser offentlig eller enskild verksamhet inom socialtjänsten. Bestämmelsen är något annorlunda utformad än den nuvarande regeln i 68 § men innebär att länsstyrelserna har samma uppgifter som f.n. I paragrafen har dock lagts till en skyldighet att hålla Socialstyrelsen underrättad om det som framkommer i samband med de tillsynsinsatser som länsstyrelserna genomför. Att länsstyrelserna har att följa de råd eller föreskrifter som Socialstyrelsen meddelar om hur tillsynen ska bedrivas framgår av 75 §.

77 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om de utökade tillsynsinstrument som Socialstyrelsen och länsstyrelserna ska ha. Bestämmelserna har närmare beskrivits under avsnitt 13.7 i den allmänna motiveringen.

Det har tidigare, utan att det varit författningsreglerat, ansetts självklart att kommuner och enskilda som bedriver socialtjänstverksamhet varit skyldiga att till Socialstyrelsen och länsstyrelserna lämna över de handlingar och annat material som dessa behövt för sin tillsyn eller för sin uppföljning och utvärderingsverksamhet. Likaså har det, trots avsaknaden av en bestämmelse om detta, inte ansetts råda någon tvivel om att de statliga tillsynsmyndigheterna haft rätt att genomföra de tillsynsbesök som krävts för de uppgifter som de författningsmässigt har ålagts.

I första stycket slås fast att den som står under länsstyrelsens eller Socialstyrelsens tillsyn är skyldig att i såväl rena tillsynsärenden som i ärenden som avser uppföljning och utvärdering av verksamheten lämna över de handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten behöver. Bestämmelsen gäller såväl ifråga om tillsyn över offentlig som enskild verksamhet inom socialtjänsten.

Av andra stycket framgår att, om en uppmaning att lämna över handlingar eller annat material inte åtlyds, tillsynsmyndigheten kan förelägga den som omfattas av tillsynen att lämna över handlingen. I föreläggandet kan vite utsättas. Beslut om föreläggande med eller utan vite kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i första instans länsrätten. När beslutet om föreläggande med vite har vunnit laga kraft kan tillsynsmyndigheten, om föreläggandet inte åtlyds, begära vitets utdömmande. Vid fastställande av vitesföreläggande och utdömmande av vite gäller bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten.

I tredje och fjärde styckena återfinns bestämmelser om inspektioner. Tillsynsmyndigheterna har rätt att utföra de inspektioner som de behöver för sin tillsyn. Vid inspektionerna har de rätt att tillfälligt ta med de handlingar och annat material som de behöver för sin tillsyn. Tillsynsmyndigheten måste dock ta hänsyn till att omhändertagna handlingar eller omhändertaget material kan behövas i den verksamhet som inspekteras. Originalhandlingar eller material ska därför återlämnas så snart det inte längre är oundgängligen nödvändigt för tillsynsmyndigheten att ha tillgång till detta.

I den allmänna motiveringen har redovisats varför det inom socialtjänsttillsynen – i motsats till vad som gäller inom hälso- och sjukvårdstillsynen – inte är erforderligt att med polishjälp kunna genomföra inspektioner. Det får förutsättas att den vars verksamhet inspekteras aldrig motsätter sig att tillsynsmyndigheten genomför inspektionen. Denne är skyldig att lämna tillsynsmyndigheten den hjälp som behövs för att inspektionen ska kunna genomföras på ett rationellt sätt.

Inspektioner får inte genomföras i lokaler som är bostäder. Avser inspektionen en särskild boendeform eller en bostad med särskild service kan således inspektionen inte ske i de utrymmen som är enskildas bostäder utan att de som bor där ger sitt medgivande till detta. Om den enskilde på grund av sitt hälsotillstånd inte kan ge ett giltigt medgivande får den som utför inspektionen genom samtal med anhörig eller annan närstående försöka få klarhet i om den enskilde skulle kunna ha något att invända mot ett besök i dennes bostad.

78 §

I denna paragraf, som är ny, återfinns regler om de åtgärder som länsstyrelsen eller Socialstyrelsen kan vidta om tillsynsmyndigheten finner att verksamhet inom socialtjänsten inte uppfyller kraven på laglighet och rättssäkerhet eller de krav som följer av 7 §. Av denna paragraf följer, som tidigare angetts, att verksamheten ska vara av god kvalitet, att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

I det övervägande antalet fall då tillsynsmyndigheten finner att en verksamhet inte uppfyller de krav som angetts ovan bör missförhållandet kunna rättas till efter överläggningar med den som svarar för verksamheten, vare sig det nu gäller en kommun eller ett enskilt rättssubjekt. Skulle emellertid missförhållandet ha betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till enligt lagen och kommer tillsynsmyndigheten inte till rätta med detta på annat sätt får myndigheten förelägga den som svarar för verksamheten att rätta till missför-

hållandet. Föreläggandet får kombineras med vite om det anses nödvändigt för att kunna rätta till missförhållandet.

Ett föreläggande ska innehålla uppgift om de åtgärder kommunen eller det enskilda rättssubjektet måste vidta för att rätta till missförhållandet.

Om missförhållandet inte rättas till kan tillsynsmyndigheten begära vitets utdömande. Som ovan angetts gäller vid fastställande och utdömande av vite reglerna i lagen (1985:206) om viten. Om ett föreläggande inte följs och om ett eventuellt utdömande av vite inte haft någon effekt kan – beroende på vad det är för typ av missförhållande som behöver rättas till – olika åtgärder vidtas. Är missförhållandet allvarligt och är det fråga om ett missförhållande i en pågående verksamhet, kan tillsynsmyndigheten förbjuda fortsatt verksamhet. Innebär däremot missförhållandet att viss verksamhet måste förbättras eller att den helt saknas, finns av naturliga skäl inget att förbjuda. I sådana fall syftar ju föreläggandet till att den aktuella insatsen ska förbättras eller tillskapas. Om ett sådant missförhållande inte rättas till ens efter utdömande av vite ska det anmälas till regeringen.

Föreläggande och förbud kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (i första instans länsrätten). Ett föreläggande eller ett förbud med stöd av denna paragraf får rättskraft först i och med att det vinner laga kraft.

79 §

Det kan någon gång tänkas att det föreligger sådana synnerliga omständigheter att ett missförhållande innebär fara för enskildas liv, säkerhet eller hälsa. I denna paragraf, som är ny, får tillsynsmyndighet möjlighet att i ett sådant fall utan föregående föreläggande förbjuda fortsatt verksamhet.

För att kunna vara ett tillräckligt effektivt instrument i dessa udda situationer måste beslutet kunna gå i omedelbar verkställighet. Det kan dock överklagas till allmän förvaltningsdomstol i vanlig ordning. Om domstolen upphäver förbudet kan den aktuella verksamheten återupptas. Tillsynsmyndigheten kan i sådant fall hos högre förvaltningsdomstol begära inhibition av beslutet. Inhiberar överinstansen underinstansen upphävande av tillsynsmyndighetens beslut träder förbudet åter i omedelbar kraft.

87 §

Bestämmelsen behandlar överklagningsmöjligheterna avseende beslut enligt lagen.

Första stycket har ändrats vilket innebär att beslut enligt 14 § överklagas som förvaltningsbesvär.

16.2 Förslaget till lag om socialbidrag (1999:00)

Särregleringen av rätten till ekonomiskt stöd, i förhållande till gällande rätt, innebär att den särskilda hantering som socialbidraget kommit att få i socialtjänsten även kommer till uttryck i den rättsliga regleringen. Lagen är också till sin karaktär annan än socialtjänstlagen eftersom den i större utsträckning innehåller detaljerade regler. Rätten till ekonomiskt stöd har sedan socialtjänstlagens tillkomst kommit att utvecklas i ett sådant hänseende att de principer som gällde för all biståndsbedömning enligt lagen numer inte äger samma giltighet vad gäller socialbidraget i förhållande till socialtjänstlagens övriga verksamheter. Genom riksnormens införande kom den utvecklingen att förstärkas. Mot bakgrund av detta och vad som i övrigt anförts i avsnitt 8.3 ska bestämmelserna om socialbidraget regleras i en särskild lag.

Genom att skilja ut det ekonomiska biståndet i form av socialbidrag från socialtjänstlagen kommer även den betydelse som socialbidraget tillmäts i olika sammanhang som det yttersta stödet för människors grundläggande försörjning att stärkas. Omfattningen av socialbidraget har varit betydande under 90-talet med en ansträngd offentlig ekonomi och ett arbetsmarknadsläge som medfört att många blivit permanent beroende av socialbidrag för sin försörjning. Socialbidraget som ursprungligen var avsett för tillfälliga försörjningsbehov har därmed fått en annan karaktär. Den ursprungliga motiveringen för att reglera socialtjänstens insatser utifrån en helhetssyn på människan där olika sociala insatser samverkar har förändrats. Ofta är det enbart fråga om ett ekonomiskt tillskott för att klara en otillräcklig försörjning. Genom en särskild lagstiftning om socialbidrag kommer utvecklingen och betydelsen i förhållande till övriga trygghetssystem att förstärkas.

Socialbidragshandläggningen i en egen lag förändrar inte den grundläggande principen att den är en del av socialtjänsten. Helhetssynens betydelse vid bedömningen av rätten till socialbidrag har behandlats i avsnitt 8.1.

Särregleringen av socialbidraget innebär inte någon förändring av det yttersta ansvaret som enligt socialtjänstlagen ska garantera den enskildes behov av stöd och hjälp.

1 §

Paragrafen är ny och anger lagens innehåll.

Bestämmelsen anger det övergripande tillämpningsområdet för rätten till ekonomiskt råd och stöd i förhållande till bestämmelserna om rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Handläggning av socialbidrag som en del av socialtjänsten ska bestå. Det innebär att de för socialtjänsten generella bestämmelserna även ska tillämpas avseende socialbidraget. I

rättsligt hänseende innebär det att lagen inte innehåller bestämmelser av konstituerande karaktär dvs. vem som får besluta vad. Inte heller innehåller lagen bestämmelser som reglerar handläggningen.

Att socialbidragshandläggningen är en del av socialtjänstens verksamheter framgår inte direkt av socialbidragslagen utan istället av socialtjänstlagen eftersom det är den övergripande författningen för all socialtjänst.

Socialbidragslagen reglerar inte bara skyldigheten att betala ut ekonomiskt understöd utan kommunen är också skyldig att genom ekonomisk rådgivning hjälpa enskilda att planera hushållsekonomi och därigenom begränsa beroendet av socialbidrag. För att markera att detta är ett viktigt inslag i socialbidragshandläggningen har den rådgivande funktionen reglerats inledningsvis i lagen.

Lagen om socialbidrag innebär i förhållande till socialtjänstlagen en särreglering av den insats som gäller det ekonomiska stödet till enskilda. Socialtjänstens uppgifter som de definierats i 5 § socialtjänstlagen och de allmänna uppgifterna som framgår av 7 § kvarstår därför oförändrade. Lagen om socialbidrag reglerar därmed de individuella insatserna avseende ekonomiskt stöd och rådgivning. De strukturinriktade och allmänt inriktade insatserna som kan ha betydelse för enskildas socialbidragsberoende utformas däremot med stöd av socialtjänstlagen.

2 §

Paragrafen är ny. Den innehåller en allmän målformulering som gäller för handläggning av socialbidragsfrågor.

Den här paragrafen preciserar målen för socialtjänstens verksamhet vad gäller de uppgifter som fullgörs av socialnämnden enligt lagen. I förhållande till 1 § socialtjänstlagen är den ett komplement. Innebörden av detta är att socialtjänstlagens portalparagraf som ger uttryck för de grundläggande värderingarna för all socialtjänstverksamhet även gäller för socialbidraget.

I lagens inledande bestämmelse anges att socialbidraget ska trygga en grundläggande försörjning. Men socialbidraget i likhet med andra sociala insatser syftar också till att förmå människor att bli självförsörjande. Socialbidraget har därmed en rehabiliterande verkan vilket är det huvudsakliga ändamålet med socialbidraget. Det är också utifrån det syftet som bidraget ska utformas i varje enskilt fall. Att i lagstiftning närmare bestämma på vilket sätt det kan ske låter sig inte göras. Särskilt som grunden för all bedömning vad gäller individuella insatser alltid ska ske utifrån den enskildes individuella förhållanden. Utgångspunkten för bedömningen av rätten till socialbidrag måste därför alltid göras i syfte att individen ska kunna leva ett självständigt liv både i ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. I praktiken kommer därmed de antaganden och

bedömningar som läggs till grund för beslutet om socialbidrag att bli en sammanvägning av olika individuella faktorer som efter en professionell prövning utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

3 §

Det offentligas ansvar för medborgarnas grundläggande försörjning framgår av paragrafen. Även den enskildes ansvar förtydligas i ett nytt andra stycke.

Första styckets sakliga innehåll vad gäller rätten till socialbidrag motsvarar nuvarande bestämmelse i 6 § socialtjänstlagen som behandlar försörjningsstöd.

I det *andra stycket* har den enskildes ansvar för sin egen försörjning reglerats i förhållande till rätten till socialbidrag. Genom reglering lagfästs den princip som alltid gällt för rätten men som fått en vidsträcktare betydelse med hänsyn till samhällsutvecklingen.

Den enskildes ansvar för att genom arbete tillgodose sina försörjningsbehov är en av de principer som alltid förutsatts gälla för rätten till ekonomiskt stöd. Ansvaret gäller den enskilda individen men också de övriga familjemedlemmar som han eller hon har ett legalt försörjningsansvar för. Utgångspunkten är att alla i ett hushåll ska ha samma levnadsstandard i förhållande till hushållsmedlemmarnas sammanlagda inkomster. Möjligheterna att tillgodose försörjningen kan ske på olika sätt. Det kan vara fråga om olika former av anställningar, studier, praktikarbete, arbetsmarknadsåtgärder, arbetsrehabiliterande åtgärder eller andra kompetenshöjande verksamheter. Även grundutbildning i svenska är invandrare skyldiga att delta i. Socialtjänsten kan dock inte kräva motprestation i form av oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd (jmf RA 1995 ref 92 och RA 1996 ref 70). En individuell bedömning måste alltid ske för att avgöra om personen har förutsättningar att klara av arbetet.

Det är nämligen inte möjligt att tvinga in en person i någon form av sysselsättning eller liknande som med hänsyn till individuella förhållanden kan antas olämplig. I egenansvaret för försörjning ligger dock att den enskilde ska vara aktiv för att söka stärka sin ställning på arbetsmarknaden eller på annat sätt planera för sin framtida försörjning.

4 §

Paragrafen reglerar den nivå som ska gälla för socialbidraget.

Bestämmelsen innebär inte någon förändring av vad som gäller enligt nuvarande 6 a § första meningen socialtjänstlagen. Se vidare allmänmotiveringen avsnitt 9.2.

5 §

Paragrafen behandlar socialbidragets innehåll och den nivå som ska gälla för kostnadsposterna. Socialbidrag lämnas för skäliga kostnader för vissa kostnadsposter (punkterna 1 och 2). Nivån för vissa kostnadsposter (punkt 1) ska bestämmas genom riksnormen. För övriga kostnadsposter (punkt 2) liksom för socialbidrag i övrigt (punkt 3) ska socialnämnden göra en individuell bedömning för att bestämma vad som är en skälig levnadsnivå.

Posterna i *första stycket* punkt 1 motsvarar nuvarande 6 b § punkt 1 socialtjänstlagen och innebär inte någon annan ändring i sak.

Beträffande posterna i punkt 2 har ingen annan ändring gjorts än vad avser posten tandvård. Bestämmelsen motsvarar i övrigt nuvarande paragraf 6 b punkt 2.

När det gäller möjligheterna att erhålla socialbidrag för tandvård ska begränsningen till akut tandvård upphöra. Detta innebär inte att socialbidrag ska kunna utgå i större omfattning än i dag för omfattande tandvårdsbehandlingar. Syftet är istället att de med låga eller obefintliga inkomster ska kunna få socialbidrag till förebyggande åtgärder, för att undvika senare akuta behov av mera ingripande och kostsamma åtgärder. Socialbidrag lämnas för att den enskilda ska uppnå en skälig levnadsnivå. I fråga om behov av tandvård och kostnaden för denna motsvarar det vad en låginkomsttagare i allmänhet kan bekosta. En särskild fråga i detta sammanhang är om så kallade käkbensimplantat ska antas ingå i rätten till socialbidrag. Kostnaden för sådan behandling är betydligt högre än för mer traditionell tandbehandling. Detta gäller även annan form av tandvård där mer kostsamma behandlingsformer kan komma ifråga när det samtidigt finns alternativ till lägre kostnader. Eftersom en person med ordinära inkomster vanligtvis inte har möjlighet att betala för kostsamma behandlingsalternativ ska sådan tandvård inte omfattas av rätt till socialbidrag. I mycket speciella undantagssituationer kan dock behov av särskild tandvård föreligga som innebär ett avsteg från ovanstående bedömningsprinciper. Det ska då gälla tandvård där behovet av medicinska skäl är sådant att en mer kostsam behandling kan vara befogad.

Enligt tredje punkten, som är ny, ska socialbidrag utgå för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå när det gäller behovskostnader utöver vad som definierats i punkterna ett och två. Genom införandet av bestämmelsen blir nuvarande 6 g § i socialtjänstlagen onödig.

Bestämmelsen innebär att de insatser som ska omfattas av socialbidragslagen begränsas i förhållande till bestämmelserna i socialtjänstlagen. Socialbidrag ska därför endast utgå för behov som har samband med normala utgifter för att tillförsäkra människor en grundläggande försörjning. Är det fråga om att tillgodose behov av vård och behandling

ska det prövas enligt socialtjänstlagen. I de fall den enskilde är i behov av ekonomiskt bidrag för att tillgodose sociala behov ska det prövas enligt socialtjänstlagen. Detta är i överensstämmelse med den grundläggande fördelningen mellan de uppgifter som regleras i lagen om socialbidrag och de insatser som regleras i socialtjänstlagen. Mot bakgrund av detta ska socialbidrag kunna utgå för följande kostnadsposter: flyttningskostnader, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, TV m.m. Ifråga om skuldsanering ska den prövningen ske enligt lagen om socialbidrag när skulderna avser det som regleras i socialbidragslagen. Enligt rättspraxis har i vissa fall ekonomiskt bistånd lämnats för att tillgodose behov av rekreation och semester. Efter en individuell bedömning och med beaktande av kommunens yttersta ansvar för försörjning ska socialbidrag undantagsvis lämnas. Prövningen måste liksom vad som gäller för allt socialbidrag vara en bedömning utifrån vad som kan antas vara skäligt för en person som lever under knappa ekonomiska förhållanden men ändå kan klara sin försörjning. Särskilda skäl som kan motivera socialbidrag föreligger när en barnfamilj under lång tid levt under mycket knappa förhållanden och varit permanent eller huvudsakligen beroende av socialbidrag för sin försörjning. I ett sådant fall kan hänsynen till barnens bästa kräva ett miljöombyte. En skälig levnadsnivå vad avser resor och rekreation kan endast i mycket speciella undantagsfall motivera utlandsresor eller längre resor i Sverige.

Socialbidrag ska vidare kunna lämnas för vissa umgängesresor. Även här bör hänsynstagandet till barnets bästa styra bedömningen men det huvudsakliga ansvaret för att åstadkomma ett normalt umgänge åligger båda föräldrarna såväl i ekonomiskt som praktiskt hänseende. Inte heller vad gäller umgängesresor kan det bli fråga om att bevilja socialbidrag för att utöva umgänge utomlands. Föräldrars ansvar i detta hänseende har särskilt reglerats genom nyligen genomförda ändringar i sjätte kapitlet föräldrabalken (se prop. 1997/98:7).

Behov av socialbidrag för att resa och närvara vid nära anhörigas begravningar kan i vissa fall beviljas. Men även i fråga om sådana resor ska en restriktiv bedömning ske, vilket i princip innebär att rätt till socialbidrag inte gäller för resor till anhörigas begravningar som sker utomlands.

Insatser som inte omfattas av rätten till socialbidrag är bl.a. kostnader för psykoterapi och olika former av missbruksvård, samt kostnader för andra former av vård- och behandling av likartad karaktär. Socialnämndens ansvar för vissa i lagen definierade grupper innebär att insatser av olika slag kan komma ifråga. Att uttryckligen ange vilka insatser som kan komma ifråga låter sig inte göras utan svårighet. När det är fråga om individuella insatser till barn, äldre funktionshindrade m.fl. som inte enbart gäller en grundläggande försörjning ska eventuellt

behov av ekonomiskt stöd för sådana individuella insatser alltid bedömas enligt socialtjänstlagen.

Den ekonomiska rådgivningen i syfte att undvika ett bidragsberoende kan ske på olika sätt. I vissa fall innebär det att den enskilde beviljas socialbidrag för att tillgodose behovet. Fjärde punkten i första stycket reglerar detta. I många fall kan dock behovet av rådgivning i frågor som rör hushållsekonomin tillgodoses i samband med prövningen av rätten till socialbidrag. För det fall den enskilde endast ansöker om ekonomisk rådgivning och det kan tillgodoses inom den befintliga socialtjänstverksamheten utan kostnadskrav för den enskilde ska en sådan prövning göras enligt förevarande paragraf.

Andra stycket är oförändrat. I stycket regleras att en riksnorm ska gälla för vissa kostnadsposter och under vilka förutsättningar undantag kan medges från riksnormen (se prop. 1996/97:124 s. 170).

6 §

Möjligheten för socialnämnden att ställa vissa krav på yngre personer som får socialbidrag och vissa förutsättningar för detta regleras i bestämmelsen.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 c § socialtjänstlagen och har endast redigerats att avse socialbidrag istället för försörjningsstöd. Jämför författningskommentaren till bestämmelsen i prop. 1997/98:124 s. 171–172.

7 §

Socialnämnden kan med stöd av bestämmelsen besluta om att vägra fortsatt socialbidrag för den som utan godtagbart skäl inte deltar i praktik.

Paragrafen motsvarar 6 d § socialtjänstlagen och har endast redigerats att avse socialbidrag istället för försörjningsstöd. Bestämmelsen har kommenterats i prop. 1997/98:124 s. 173.

8 §

Bestämmelsen reglerar vissa arbetsrättsliga villkor för de som deltar i praktikarbete.

Paragrafen motsvarar 6 e § socialtjänstlagen. Bestämmelsen har kommenterats i prop. 1997/98:124 s. 173–174.

9 §

Socialnämndens möjlighet att återkräva socialbidrag regleras i paragrafen.

Paragrafen motsvarar nuvarande 33 § socialtjänstlagen.

Första stycket har redigerats att avse socialbidrag enligt 5 § punkt 1 och 2. Det innebär ingen förändring i förhållande till nuvarande bestämmelse.

Andra stycket innebär att i de fall kommunen lämnat socialbidrag utöver vad den enskilde kan kräva enligt 5 § punkt 1 och 2 så ska kommunen få lämna detta med villkor om återbetalning. Återbetalning kan alltså bli aktuellt i de fall socialbidrag lämnats i rehabiliterande syfte eller för att tillgodose akuta hjälpbehov då rätt till socialbidrag inte föreligger enligt 5 § punkt 1 och 2. Jämför de senaste ändringarna i prop 1996/97:124 s. 93–96

10 §

Den enskildes återbetalningsskyldighet av felaktigt eller med för högt belopp utgivet socialbidrag regleras i bestämmelsen.

Paragrafen motsvarar 33 a § socialtjänstlagen och har endast redigerats att avse socialbidrag istället för försörjningsstöd. Jämför författningskommentaren till senaste ändringen i prop. 1997/98:124 s. 179.

11 §

Förutsättningarna för socialnämnden att väcka talan för återkrav av socialbidrag liksom begränsningar för att bifalla en sådan talan framgår av bestämmelsen.

Paragrafen motsvarar 36 § socialtjänstlagen och har endast redigerats att avse socialbidrag istället för försörjningsstöd.

12 §

Socialnämnden kan i vissa fall efterge en ersättningsskyldighet.

Paragrafen motsvarar 37 § socialtjänstlagen.

13 §

Bestämmelsen reglerar möjligheten att överklaga beslut enligt lagen.

Paragrafen motsvaras i gällande rätt av 73 § socialtjänstlagen.

Samtliga beslut som gäller ekonomiskt bistånd ska överklagas genom den för förvaltningsbesvär gällande ordningen. Det innebär att i förhållande till gällande rätt kan även beslut som fattats med stöd av nuvarande 6 g § socialtjänstlagen avseende ekonomiskt bistånd i annan form överklagas som förvaltningsbesvär.

Se vidare avsnitt 8.3.

14 §

I bestämmelsen fastställs att det krävs prövningstillstånd vid överklagande av beslut till kammarrätten.

Paragrafen motsvarar 74 a § socialtjänstlagen.

16.3 Förslaget till lag om äldreförsörjningsstöd (1999:00)

Lagen om försörjningsstöd till äldre avser att trygga den grundläggande försörjningen för vissa äldre. De som idag är beroende av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen tillförsäkras i stället genom lagen en rätt till äldreförsörjningsstöd. I likhet med socialbidraget kommer stödet att lämnas i de fall där den äldres egna inkomster eller pensionsförmåner är otillräckliga och behov därför uppstår av ekonomiskt tillskott för att klara försörjningen. Rätten till stödet ska prövas utifrån den enskildes individuella behov för att den äldre ska uppnå en skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån motsvarar vad som krävs för en grundläggande försörjning.

Äldreförsörjningsstödet ska finansieras av statliga medel och handhas av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Äldreförsörjningsstödet är inte en skattepliktig förmån. Rätten till stödet kommer därför att bestämmas utifrån faktiska inkomster och pensioner dvs. efter avdrag för skatt. Genom denna konstruktion kommer inte stödet att bli varierande över landet på grund av olika kommunala skattesatser.

Lagen är utformad med iakttagande av det nya pensionssystemets bestämmelser. Lagen är dock inte anpassad till förslaget som lämnats i betänkandet om den övergångsvisa garantipensionen (SOU 1999:17).

I fråga om anknytningen till bestämmelserna om bostadstillägg till pensionärer har lagen om äldreförsörjningsstöd utformats utifrån nuvarande bestämmelser. Förslaget till ändringar av inkomstprövningen av bostadstillägget till pensionärer (SOU 1999:52) har inte beaktats.

Allmänna bestämmelser**1 §**

Grunderna för rätten till äldreförsörjningsstöd framgår av paragrafen.

Det innebär att äldreförsörjningsstödet är ett försörjningsstöd som ska tillförsäkra vissa äldre en grundläggande försörjning. Stödet ska enligt *första stycket* endast lämnas de som är i behov av ekonomiskt tillskott. För att bestämma att behov av stöd föreligger måste en utred-

ning göras om den enskildes egna möjligheter att klara sin försörjning. Det blir då fråga om den äldre har rätt till svensk eller utländsk pension eller har tillgångar som kan tas i anspråk för försörjning. Äldreförsörjningsstödet är därför att förstås som ett komplement i de fall det efter utredning framkommit att den äldres inkomstförhållanden är så bristfälliga att de inte ens förslår till de mest grundläggande försörjningsbehoven. Stödet är dock begränsat till de kostnadsposter som framgår av 7 §. En individuell behovsbedömning innebär alltså att sökande måste redovisa *alla* sina försörjningsmöjligheter för att fastställa att försörjningsbehovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Principerna för behovsbedömningen framgår närmare av författningskommentarerna till 7 och 8 §§.

Till skillnad från socialbidraget ställs dock inte krav på att den enskilde genom arbete ska uppnå en egenförsörjning. Stödet kommer därför att utgå först från 65 års-dagen dvs. den allmänna pensionsåldern vilket framgår av *andra stycket*.

I de fall den sökande har behov av ekonomiskt stöd utöver det som tillgodoses genom äldreförsörjningsstödet är den sökande hänvisad till socialtjänsten för prövning av rätt till socialbidrag. Lagen medför således inte någon förändring av det yttersta ansvaret för medborgarnas försörjning enligt den föreslagna lagen om socialbidrag.

Äldreförsörjningsstödet kommer endast att omfatta gifta och ogifta och med dessa likställda. De äldre som är försörjningspliktiga för underåriga barn och som har behov av försörjningsstöd kommer därför för barnens försörjning vara beroende av pensionssystemets förmåner samt i förekommande fall socialbidrag.

2 §

I den här paragrafen anges att stödet ska handläggas av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Det innebär att stödet ska finansieras av statliga medel. Se vidare den allmänna motiveringen, avsnitt 14.2.

3 §

I paragrafen regleras att det prisbasbelopp som det hänvisas till i lagen ska bestämmas enligt lagen om allmän försäkring.

4 §

I den här bestämmelsen klargörs vilka som vid tillämpningen av lagen ska betraktas som likställda med gifta.

Samma makebegrepp ska gälla för rätt till äldreförsörjningsstöd som gäller enligt lagen om bostadstillägg till pensionärer. Det innebär att den som stadigvarande bor i hop med någon som han eller hon varit gift med

eller har eller haft barn tillsammans med ska likställas med gift. Om inte skäl för annat visats ska detsamma gälla ifråga om man eller kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och är bokförda på samma adress. En person som är gift och stadigvarande lever åtskild från sin make ska likställas med ogift om inte särskilda skäl talar mot det. Enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap har ett registrerat partnerskap samma rättsverkningar som ett äktenskap. Bedömningen av rätt till äldreförsörjningsstöd för de som omfattas av lagen ska därför göras på samma sätt som för makar.

Rätt till äldreförsörjningsstöd

5 §

Bestämmelsen innebär en ytterligare precisering av de förutsättningar som gäller för att få stödet.

Sökande ska vara bosatt i Sverige enligt *första stycket*. Med bosättning avses den betydelse som begreppet har i lagen om allmän försäkring. Vad det innebär har närmare kommenterats i avsnitt 14.6.1.

För de som invandrar till Sverige innebär det att beviljande av uppehållstillstånd ger rätt till inskrivning i försäkringskassan. Dessa regler gäller för närvarande men enligt regeringens förslag i prop. 1998/99:119 om socialförsäkringens personkrets kommer de att ändras. Äldreförsörjningsstödet kommer enligt principerna i förslaget bli en bosättningsbaserad förmån på samma sätt som bostadstillägget till pensionärer.

Prövningen av rätten till uppehållstillstånd görs enligt bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547). Den prövningen inbegriper emellertid inte någon prövning av sökandens möjligheter att försörja sig i Sverige.

För medborgare inom EU och EES gäller särskilda regler. De grundas på rätten till fri rörlighet för personer inom gemenskapen. Den rätten gäller också de som inte är yrkesaktiva. De EG-rättsliga reglerna har kommit till uttryck i 3 kap. 5 a § utlänningsförordningen. En pensionerad arbetstagare beviljas ett så kallat EES-tillstånd vilket innebär rätt till uppehållstillstånd i Sverige i fem år. Tillståndet kan under tiden omprövas och efter utgången förnyas. Tillståndet förutsätter att den sökande kan visa att han eller hon har en pension som är tillräcklig för uppehälle i Sverige. Regeringen har bestämt att den nivå som gäller för att anse att försörjningen är tryggad motsvaras av folkpension och pensionstillskott samt täckta bostadskostnader (regeringens förordningsmotiv 1992:8). EES-medborgare kommer därmed inte bli beroende av

äldreförsörjningsstöd eftersom de måste visa att de har sin försörjning tryggad på en nivå som minst motsvarar äldreförsörjningsstödet.

Motsvarande bestämmelser gäller även för anhörigas möjligheter att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. I de fall en utlänning efter beviljat uppehållstillstånd inte kan försörja sig eller annars saknar medel för sitt uppehälle kan uppehållstillståndet återkallas enligt utlänningsförordningen.

Äldreförsörjningsstödet är en form av socialbidrag vilket i sig innebär att den som inte vistas i Sverige inte har rätt till stödet. Av de närmare skäl som anförts i avsnitt 14.4.3 kan den principen för nu ifrågavarande äldre inte upprätthållas fullt ut. Den som beviljats stödet och som under en tolv månaders period avser att vistas utomlands under mer än sammanlagt tre månader ska därför anmäla detta till försäkringskassan. Detta har reglerats i *andra stycket*. Därmed kommer äldreförsörjningsstödet karaktär som en bosättningsbaserad förmån att förstärkas. I de fall utlandsvistelsen blivit längre och stöd ändå lämnats blir mottagaren återbetalningspliktig för det felaktigt uppburna beloppet enligt 14 §.

6 §

I bestämmelsen anges ett antal förutsättningar som innebär att äldreförsörjningsstöd inte kan lämnas.

Enligt första punkten kan inte den som valt att ta ut pension före 65 års dagen och som har en förhållandevis låg pension kompensera den lägre pensionen med äldreförsörjningsstöd.

Inte heller ska den som valt att ta ut del av pensionen kompenseras för detta om den del som tagits ut är så låg att den enskilde utan andra försörjningsmöjligheter skulle kunna bli berättigade till äldreförsörjningsstöd vilket framgår av andra punkten.

Tredje punkten innebär att kompensation inte ska kunna erhållas i de fall den enskilde inte fullgjort sin avgiftsskyldighet för rätt till pension vilket innebär att pensionsrätten är obefintlig eller lägre än den annars skulle varit.

De pensioner som enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension kan tas ut i förtid och partiellt är inkomstpension (5 kap 1 §), tilläggspension (6 kap 1 §) och premiepension (9 kap 1 §). Garantipension kan dock aldrig tas ut före 65 års månaden (3 kap 1 § lagen (1998:674) om garantipension) varför den inte omfattas av bestämmelsen. Men däremot kan garantipensionen i vissa fall tas ut partiellt enligt 3 kap. 7 och 8 §§ lagen om garantipension (jmf prop. 1997/98:152 avsnitt 7.5). Konstruktionen för denna partiella garantipension är dock sådan att det inte bedöms behövas ett särskilt undantag för dessa situationer i lagen om äldreförsörjningsstöd.

Den principiella utformning av undantagen ansluter till lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer vad gäller rätt till särskilt bostadstillägg enligt 7 §. Begränsning i nyssnämnda paragrafs fjärde stycke ger uttryck för att de som enligt det nuvarande pensionssystemet kan ta ut pension tidigare än från 65 års månaden inte har möjlighet till kompensation genom särskilt bostadstillägg. Samma begränsning gäller för dem som tar ut del av pensionen eller som inte fullgjort sin avgiftsbetalning ifråga om rätt till särskilt bostadstillägg. Att icke fullgjord avgiftsbetalning begränsar rätt till andra förmåner gäller också för garantipensionen (jämför 3 kap 3 § lagen om garantipension).

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om äldreförsörjningsstödet nivå och innehåll.

Första stycket anger den nivå som gäller för att den enskilde ska vara tillförsäkrad en grundläggande försörjning. *Andra stycket* anger de behovsposter som ingår i stödet och tredje stycket behandlar bostadskostnaderna som inte är en del av äldreförsörjningsstödet.

Äldreförsörjningsstödet är inte en inkomstgrundad förmån likt andra socialförsäkringsförmåner utan behovsprövat stöd. Vid bedömningen av rätt till stöd ska därför alltid ifrågasättas om den enskilde är i behov av stöd och om det stöd som behövs motsvarar någon av de kostnadsposter som anges i andra stycket. Därefter ska den enskildes egna förutsättningar att själv tillgodose detta konstaterade behov i form av pension, egna inkomster och tillgångar beaktas.

När det gäller nivån för stödet ska den motsvara vad som krävs för en grundläggande försörjning på samma sätt som socialbidraget gör. Nivån för vad som ska vara en skälig levnadsnivå för vissa äldre har dock utformats med hänsyn till att de som är permanent beroende av stödet kommer att vara det under en inte alltför kort tidsperiod utan möjligheter till annan försörjning. Begreppet skälig levnadsnivå vad gäller socialtjänstens verksamheter har närmare behandlats i kapitel 11. Socialtjänstlagen innehåller dock inte någon bestämd nivå för vad som ska motsvara en skälig levnadsnivå förutom riksnormen och de kostnadsposter som ingår i den. Däremot innehåller lagen om bostadstillägg en nivåbestämning för den skäliga levnadsnivån men inte vad den ska motsvara. En sammanvägning av dessa två lagars bestämmelser är naturlig eftersom syftet med äldreförsörjningsstödet är att utforma ett stöd för en grundläggande försörjning. Motiveringen vid införandet av det särskilda bostadstillägget var också att de äldre inte skulle bli socialbidragsberoende till följd av höga hyror. Nivån bestämdes därför med utgångspunkt från vad som kunde anses vara en skälig levnadsnivå i socialbidragssammanhang.

Det är därför naturligt att fastställa samma nivå för den skäliga levnadsnivån avseende äldreförsörjningsstödet som den som gäller för bostadstillägget för pensionärer. Nivåbestämningen innebär att äldreförsörjningsstödet aldrig kan lämnas med högre belopp än den del av prisbasbeloppet som lagen anger.

Begreppet skälig levnadsnivå står också för ett visst innehåll. De poster som därvid ingår i äldreförsörjningsstödet har angivits i andra stycket. Genom att i lagen ange vad stödet ska täcka blir sambandet till socialbidraget tydligt eftersom posterna i allt väsentligt är desamma som de som ingår i socialbidraget enligt nuvarande 6 b § socialtjänstlagen. Att i lagen precisera kostnadsposterna bedöms underlätta försäkringskassornas hantering av den individuella behovsbedömningen. Äldreförsörjningsstöd kan således aldrig lämnas för andra levnadskostnader än de som anges i paragrafen.

Om äldre är i behov av ekonomiskt bidrag för att kunna betala sina bostadskostnader ska prövningen av rätten till bidrag ske enligt lagen om bostadstillägg till pensionärer. Det innebär att de äldre som får äldreförsörjningsstöd kommer att få bostadstillägg och särskilt bostadstillägg så att den skäliga bostadsstandarden blir densamma för dessa äldre som för andra äldre i Sverige med låg pension och höga bostadskostnader. Samordningen med bestämmelserna för bostadstillägg till pensionärer innebär också att försäkringskassan kan använda sig av de regler som nu tillämpas utan anpassning till nya system för beräkning av bostadskostnader etc. Riksförsäkringsverket har utfärdat föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av bostadskostnader. Jämför författningskommentaren till ändringarna i lagen om bostadstillägg till pensionärer nedan.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förmögenhetstillgångar och deras inverkan på rätten till äldreförsörjningsstöd. Beräkningen av förmögenhetstillgångarna ska grundas på de skatterättsliga reglerna enligt lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt. I förhållande till de nuvarande reglerna för förmögenhetens påverkan på bostadstillägget till pensionärer är detta en mer restriktiv bedömning eftersom lagen inte innehåller någon avtrappningsregel.

Gränserna för det sparkapital som den äldre kan förfoga över med bibehållet äldreförsörjningsstöd an knyter till den nivå som gäller för minskningen av bostadstillägget med hänsyn till förmögenhet. Vid förmögenhetsberäkningen ska bortses från värdet av privatbostadsfastighet eller bostadsrätt som är sökandens permanentbostad.

Avkastning av förmögenhet ska också beaktas utifrån den skatterättsliga bestämningen som sker i inkomstslaget kapital. Den skatte-

pliktiga kapitalinkomsten kommer därmed att tas i anspråk för den äldres försörjning och om inte den tillsammans med andra inkomster och pensioner är tillräcklig kan äldreförsörjningsstöd lämnas förutsatt att behov av stöd först konstaterats.

Det bör uppmärksammas att den skatt som belöper på kapitalinkomsten måste dras av från inkomsten.

Ansökan och utbetalning av äldreförsörjningsstöd m.m.

9 §

I paragrafen regleras de krav som gäller för ansökan om äldreförsörjningsstöd.

Första och andra stycket innehåller de formella kraven på ansökan som innebär att den ska innehålla alla relevant information samt vara undertecknad på heder och samvete av sökanden och i förekommande fall även dennes make.

Ansökan ska också lämnas in till försäkringskassan personligen enligt *tredje stycket* för att kassan ska ha möjlighet att kontrollera att sökanden är i Sverige och kan identifiera sig. Är den äldre sjuk och enligt läkarintyg oförmögen att lämna in ansökan personligen bör försäkringskassan kunna lösa detta genom t.ex. genom hembesök. Ett krav på personlig inställelse innebär även en effektivare handläggning eftersom det vid samma tillfälle kan konstateras att ansökan är fullständig. Dessutom kan den sökande då få hjälp att förstå vad ansökan kräver för uppgifter.

Fjärde stycket reglerar de krav som uppställs i de fall den enskilde själv inte kan lämna in sin ansökan till försäkringskassan.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utbetalning av äldreförsörjningsstödet.

Stödet ska utbetalas månadsvis enligt *första stycket* och endast till den pensionsberättigade. Om mottagaren vistas utomlands är det dennes eget ansvar att ordna utbetalningen i det landet.

I *andra stycket* regleras att stöd lämnas först från den månad som ansökan gjorts. Stödets karaktär av behovsprövad förmån medger inte utbetalning för tid innan ansökan lämnats. Om särskilda skäl föreligger kan dock stödet beviljas retroaktivt för en månad. Under vissa förutsättningar kan nämligen den äldre ha ett behov av försörjningsstöd som han tillgodosett på ett annat sätt. Oftast har den enskilde lånat pengar för att klara sin försörjning. Bistånd enligt socialtjänstlagen utgår i princip inte för skulder även om undantag görs i vissa fall. Sådan undantags-

situationer bör även lagen om äldreförsörjningsstöd inkludera. Särskilda skäl innebär att det endast är fråga om undantagssituationer och då enbart för en månad retroaktivt.

Äldreförsörjningsstöd kan inte som en behovsprövad förmån utgå efter att den berättigade avlidit.

Enligt *tredje stycket* kan äldreförsörjningsstödet betalas ut under tolv sammanhängande månader med samma belopp under förutsättning att inte mottagarens personliga eller ekonomiska förutsättningar ändrats.

11 §

Under vissa speciella omständigheter kan stödet betalas ut till annan enligt denna paragraf. Lagen om allmän försäkring (16 kap. 12 §) innehåller en bestämmelse i vilken närmare angivits i vilka fall denna undantagssituation kan bli aktuell. Ålderdomssvaghet, sjuklighet och långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel anges i bestämmelsen. Bestämmelsen är också tillämplig vad gäller utbetalningar av bostadstillägg till pensionärer enligt 15 § i den lagen. Ovannämnda förhållanden motiverar även en bestämmelse med samma innebörd avseende äldreförsörjningsstödet. Men det krävs synnerliga skäl enligt bestämmelsen eftersom utbetalningen ska ske till socialnämnden.

12 §

Enligt paragrafen är den bidragsberättigade skyldig att till försäkringskassan anmäla sådana omständigheter som innebär att behovet av stödet ändras eller minskar.

Fullgörs inte denna skyldighet kan den enskilde bli återbetalningskyldig för det belopp som felaktigt mottagits. Bestämmelser med motsvarande innebörd finns även i lagen om allmän försäkring (20 kap. 4 §) och lagen om bostadstillägg till pensionärer (13 §).

13 §

Bestämmelsen möjliggör för försäkringskassan att erhålla vissa personliga ekonomiska uppgifter från banker och andra penningförvaltande inrättningar som är av betydelse för rätten till stödet. Även om någon begränsning av uppgiftshämtandet inte införts i lagen ska den inte rutinmässigt tillämpas av kassan. Avsikten är istället att i vissa fall får möjligheten nyttjas om den enskildes uppgifter kan ifrågasättas. Mot bakgrund av att den enskilde lämnar sina uppgifter på heder och samvete ska dock möjligheten användas restriktivt.

Återbetalning

14 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om återbetalning av äldreförsörjningsstödet. Bestämmelsen är densamma som gäller för andra socialförsäkringsförmåner enligt 20 kap. 4 § lagen om allmän försäkring och 13 § lagen om bostadstillägg till pensionärer.

Överklagande m.m.

15 §

Bestämmelsen anger vilken försäkringskassa som är behörig att fatta beslut om enskildas äldreförsörjningsstöd. Bestämmelsen är utformad med utgångspunkt från de regler som gäller idag. Regeringen har emellertid i ett förslag till riksdagen om socialförsäkringens personkrets (prop. 1998/99:119) föreslagit att nuvarande anknytning till försäkringskassan ska upphöra och istället ska berättigandet utgå ifrån vilken typ av förmån det är. Äldreförsörjningsstödet kommer därmed bli en bosättningsbaserad förmån och rätten till stödet att bedömas enligt dessa bestämmelser.

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser för omprövning, ändring och överklagande av försäkringskassans beslut enligt lagen. Bestämmelsen innebär att samma regler ska gälla för äldreförsörjningsstödet som för andra socialförsäkringsförmåner. Enligt dessa bestämmelser kan aldrig en omprövning göras till den enskildes nackdel. Enligt prop. 1998/99:119 om socialförsäkringens personkrets kommer denna bestämmelse inte att förändras.

Övriga bestämmelser m.m.

17 §

Bestämmelsen reglerar ett antal olika förutsättningar som ska gälla vid tillämpningen av lagen om äldreförsörjningsstöd. De gäller sammanträffande av förmåner, tillsyn, provisoriska beslut, indragning eller nedläggning av stödet, preskription, förbud mot utmätning och överlåtelse av ersättning, utredningsåtgärder och uppgiftsskyldighet.

Eftersom bestämmelserna ska gälla för äldreförsörjningsstödet på samma sätt som för socialförsäkringsförmånerna hänvisas i paragrafen till motsvarande bestämmelser i lagen om allmän försäkring.

Ikraftträdandebestämmelser

Den föreslagna lagen föreslås träda i kraft vid samma tidpunkt som föreslås för den övergångsvisa garantipensionen och de föreslagna ändringarna i lagen om bostadstillägg till pensionärer.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer

1 §

Förutom en redaktionell ändring har en ny femte punkt i *första stycket* tillförts paragrafen. Den innebär att de som uppbär äldreförsörjningsstöd enligt den föreslagna lagen om äldreförsörjningsstöd även ska vara berättigade till bostadstillägg och särskilt bostadstillägg enligt lagen. Redan idag har de som är berättigade till en kvotdelsberäknad pension rätt till bostadstillägg enligt lagen. Det har dock inte gällt dem som utan pensionsrätt varit beroende av socialbidrag för sin försörjning. De äldre som med det föreslagna äldreförsörjningsstödet för levnadskostnader även är i behov av ekonomiskt bidrag för bostadskostnaderna ska få det behovet tillgodosett genom rätt till bostadstillägg och särskilt bostadstillägg enligt lagen.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som reglerar pensionärens rätt till bostadstillägg i förhållande till dennes inkomstförhållanden. Bestämmelsen har ändrats på så sätt att den nionde punkten i *andra stycket* fått en ny lydelse. I likhet med socialbidraget ska inte äldreförsörjningsstödet räknas som inkomst vid bestämmandet av bostadstillägget. Till följd av detta tillägg i lagen måste nummerordningen på de två följande punkterna ändras.

7 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för det särskilda bostadstillägget. Den föreslagna ändringen innebär en ändrad lydelse av den fjärde punkten i *andra stycket*. Vid beräkningen av den inkomst som ligger till grund för bedömningen av rätten till det särskilda bostadstillägget ska även äldreförsörjningsstödet medräknas. Den föreslagna fjärde punkten ersätter därmed nuvarande fjärde punkt som därmed blir den femte och den därpå följande får nummer sex.

Ikraftträdandebestämmelser

Lagändringarna föreslås träda i kraft vid samma tidpunkt som förslaget till lag om äldreförsörjningsstöd. Se författningskommentaren till den lagen i avsnittet ovan.

16.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap

4 §

I paragrafen har det tillägget gjorts att sekretessen inom socialtjänsten även omfattar uppgifter hos en tillsynsmyndighet i ärenden som avser uppföljning och utvärdering. Begreppet "tillsyn" i förslaget till ändringar i socialtjänstlagen har definierats till att avse kontroll av laglighet och rättssäkerhet i individärenden i kommunal och enskild verksamhet och att sådan verksamhet uppfyller de krav på kvalitet som anges i den föreslagna 7 §. Begreppet "tillsyn" har därmed fått en något snävare innebörd än tidigare. Därför har det varit erforderligt att göra ett tillägg i sekretessbestämmelsen i denna paragraf så att sekretessen kan bibehållas även i sådana ärenden hos tillsynsmyndighet som avser uppföljning och utvärdering av verksamhet inom socialtjänsten.

7 §

Paragrafen reglerar sekretessbestämmelserna för socialförsäkringsförmåner och andra bidrag eller ekonomiska förmåner som handläggs av den allmänna försäkringskassan. I lagen bör ett tillägg göras i *första stycket* som innebär att sekretess även gäller i ärenden enligt den föreslagna lagen om äldreförsörjningsstöd. Till skillnad från andra förmåner som inte omnämns i bestämmelsen bör detta tillägg göras i fråga om äldreförsörjningsstödet eftersom karaktären på detta stöd är socialbidragslikt men skäl saknas att föreskriva samma stränga sekretess som det som gäller för socialtjänstverksamheterna. I förtydligande syfte bör därför ändringen genomföras.

16.6 Förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Anvisningarna till 19 §

I anvisningspunkten regleras bl.a. att socialbidraget inte ska vara en skattepliktig inkomst. Genom ett tillägg i *första stycket* kommer även äldreförsörjningsstödet att undantas från beskattning.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnig Boel Callermo

Utredaren har på ett förtjänstfullt sätt lagt ner möda på att beskriva och analysera socialtjänstens utveckling och förändrade förutsättningar under de snart tjugo år som socialtjänstlagen har funnits. Uppmärksamhet har också ägnats frågor om de kommande årens utveckling av behov och resurser inom socialtjänsten och angränsande verksamhetsområden. Socialtjänsten har, under framförallt det senaste decenniet, genomgått stora förändringar. Utvecklingen är bl.a. en följd av en kraftig ökning av antalet äldre i höga åldrar, förändrade huvudmannaskapsgränser och en med svenska mått mätt mycket hög arbetslöshet. Samtidigt har resurserna för vård och omsorg ökat endast marginellt. Även om mycket i samhällsutvecklingen för närvarande talar för en viss återhämtning – såväl avseende behovs- som resursutveckling – torde det stå utom allt tvivel att kommunerna framöver står inför betydande svårigheter att tillhandahålla vård och omsorg av god kvalitet och att finansiera de ökande resursanspråk som följer av olika samhällsförändringar. Mot denna bakgrund är det på flera områden svårt att från ett kommunalt perspektiv dela utredarens slutsatser. Jag redovisar därför avvikande uppfattning i några särskilt betydelsefulla frågor.

Utökade rättighetsinslag i socialtjänstlagen och socialbidragslagen

Jag motsätter mig utredarens förslag om en utökning av rättighetsinslagen i socialtjänstlagen och socialbidragslagen. Utredaren har på ett utförligt sätt motiverat sitt val av lagkonstruktion. Enligt min mening är det emellertid svårt att hävda att nuvarande konstruktion har orsakat allvarliga missförhållanden i verksamheterna och sådana brister i lagtillämpningen att en lagändring är omedelbart påkallad. Vidare anser jag att de praktiska, politiska och finansiella konsekvenser som följer av utredarens förslag är otillräckligt analyserade för att kunna ligga till grund för en lagändring.

Lagändring efter knappt två år

Om Riksdagen fullföljer utredarens förslag återgår i princip socialtjänstlagen till den konstruktion med en generellt utformad biståndsrätt lagen hade före 1 januari 1998. Lagens rättighetsinslag utökas genom bestämmelsen 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. Den föreslagna socialbidragslagen har en tydlig rättighetsprofil med en relativt hög grad av detaljstyrning.

Den 1 januari 1998 gavs kommunerna ett utökat inflytande att, inom lagens gränser, påverka innehållet i många av socialtjänstens insatser. Det gäller delar av det ekonomiska biståndet samt stöd, vård och behandlingsinsatser till bl.a. barn och unga, äldre, funktionshindrade och till människor med missbruksproblem. De ändrade bestämmelserna har nu tillämpats under knappt två år. Även om kritik har framförts mot lagens konstruktion så är det svårt att hävda och, med stöd av studier, belägga att kommunerna har misskött sitt utökade ansvar på ett sådant sätt att en radikal och omedelbar lagändring är motiverad.

Konsekvenser av utökade rättighetsinslag

Jag anser att utredaren visserligen har lyft och diskuterat den ansvarsfördelning mellan olika aktörer som är inbyggd i socialtjänstlagen. Enligt min mening har utredaren emellertid inte grundligt analyserat och beaktat bl.a. politiska, professionella och finansiella konsekvenser av den lagkonstruktion som föreslås.

Det är svårt att precisera innehållet i sociala förmåner och att göra dem rättsligt utkrävbara. Detta förhållande gäller i synnerhet tjänster av olika slag. Det ligger i den sociala lagstiftningens karaktär att det varken är möjligt eller eftersträvansvärt att i förväg precisera i detalj avgränsade målgrupper för, och innehåll i, de sociala förmåner som människor under vissa förutsättningar skall kunna tillhandahålla. På så sätt blir en rättighetsbestämmelse på det sociala området med nödvändighet vag. När en sådan konstruktion förenas med begreppet skälig levnadsnivå som en allmän norm för att fastställa hjälpens omfattning och kvalitet samt en rätt för den enskilde att anföra förvaltningsbesvär hos domstol, blir konsekvensen att lagstiftaren i princip överlämnar till domstolarna att genom praxis ge lagen innehåll. Utredarens förslag får således betydande praktiska och principiella konsekvenser.

Förslaget för utvecklingen tillbaka till det system för s.k. skälighetsjustis hos domstol som under mer än 15 års tid ledde till kritik från bl.a. kommunerna och Kommunförbundet. Domstolarna får en utökad

befogenhet att bestämma nivån på sociala tjänster, även om detta skulle stå i strid med kommunernas egna bedömningar. Att socialtjänstlagen genom sin utformning också skall tjäna som ett tydligt stöd för bl.a. den sociala professionen och de politiska institutionerna kommer därvid på undantag. Från ett finansiellt perspektiv begränsar förslaget kommunernas möjligheter att kontrollera socialtjänstens kostnadsutveckling. Med domstolarna som ytterst ansvariga för socialtjänstens innehåll och omfattning kommer vidare det politiska och finansiella ansvaret att vara åtskilt.

Rättssäkerheten knyts av utredaren till prövningen i domstol genom förvaltningsbesvär trots att ramlagskaraktären behålls och förstärks. Förutsebarhet i tillämpningen är en kärnfråga i rättssäkerhetsbegreppet. En sådan förutsebarhet för alla som har att tolka lagen försvåras genom utredarens förslag. Med förslaget blir rättssäkerhet synonymt med förvaltningsbesvär och avgörande nyanser saknas i fråga om vad som i rättsligt avseende bygger upp en rättssäker ordning på samtliga tillämpningsnivåer.

Som kommunföreträdare förordar jag ett system som, med en annan balanspunkt mellan juridik, politik och profession, ger ett större ansvar till de två sistnämnda. Genom att lägga ett större ansvar, såväl vid lagtillämpning som vid granskning i efterhand, på politiskt ansvariga och professionella organisationer torde alla sidor av en fråga kunna bli bedömda av institutioner som har både kompetens och legitimitet. Denna granskning måste givetvis ske både internt av huvudmannen och externt, fristående från huvudmannen. Ett sådant system ställer krav på en kraftfull utveckling av bl.a. tillsynsfunktionen, patientnämndernas verksamhet och socialtjänstens tjänsteansvar. Det ställer också krav på de politiskt ansvariga institutionerna, nationellt som lokalt.

Utökade rättighetsinslag förenade med förvaltningsbesvär ses av utredaren som den enda framkomliga vägen att tillgodose människors behov av bistånd från socialtjänsten och att stärka deras ställning inom densamma. Jag finner det anmärkningsvärt att utredaren inte grundligt har övervägt andra möjliga vägar att nå detta mål.

Europakonventionen om kommunal självstyrelse

Sedan 1989 är Europakonventionen om kommunal självstyrelse inkorporerad i svensk rätt. Med kommunal självstyrelse förstås enligt konventionens tredje artikel bl.a. kommunernas rätt och möjlighet att inom lagen reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.

De bestämmelser i konventionen som närmast aktualiseras när det gäller rättighetslagstiftning i Sverige med kommunerna som huvudmän, är artikel 4 om den kommunala självstyrelsens omfattning, artikel 9 om kommunernas ekonomiska resurser och artikel 11 om rättsskyddet för den kommunala självstyrelsen. Av bestämmelserna framgår att de befogenheter som ges kommunerna skall vara fullständiga och oinskränkta (art.4), att kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (art.9) och att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen (art.11).

Enligt min mening finns det flera skäl som talar för att förslaget inte är förenligt med Europakonventionens grundsyn och bestämmelser. Jag anser inte att utredaren har gjort den självständiga analys av lagförslagets förenlighet med konventionen som borde kunna erfordras i sammanhanget.

Domstolarnas roll

Jag motsätter mig utredarens förslag att alla beslut i individärenden inom socialtjänsten skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

Med förvaltningsbesvär som överklagningsväg inom socialtjänsten ges domstolarna befogenhet att kontrollera såväl beslutens laglighet som dess lämplighet. Domstolen kan också ersätta beslutet med ett annat som den anser vara bättre. I ett internationellt perspektiv är denna vida befogenhet för förvaltningsdomstolarna unik och den ifrågasätts inom den författningpolitiska debatten i Sverige.

Att den svenska ordningen avviker från andra länders är i sig inte en tillräcklig argumentation mot förvaltningsbesvär inom socialrätten. Jag ifrågasätter förvaltningsbesvär som överklagningsmöjlighet inom socialtjänsten från i huvudsak två utgångspunkter. Den ena ansluter sig till den diskussion som förs i 1999 års rapport från SNS Demokratiråd: att domstolar sätts att kontrollera organ med särskild politisk legitimitet, t.ex. regeringen och kommunstyrelser, kan från demokratisk synpunkt ifrågasättas. Om lagstiftningen är oprecis och lämnar ett betydande tolkningsutrymme åt beslutsfattarna, vilket av pragmatiska skäl är fallet med den sociala lagstiftningen, läggs delar av det politiska ansvaret över på domstolarna. I likhet med den refererade rapportens författare anser jag att detta politiska ansvar skall åvila politiskt ansvariga institutioner, inte oberoende domstolar.

Min andra utgångspunkt är att jag, mot bakgrund av hur socialtjänstens verksamheter i dag bedrivs och utvecklas, ifrågasätter om förvaltningsbesväret medger en ändamålsenlig prövning av människors klagomål i olika situationer. Genom prövningen av ett besluts lämplighet gör domstolarna inte enbart en rättslig prövning, utan gör samtidigt en bedömning om beslutet är professionellt och politiskt försvarbart. En sådan vidsträckt prövning förutsätter både fackkunskaper och lokalkännedom och det är inte självklart att sådan kompetens finns i domstolarna. Vidare kräver flera verksamheter, främst äldreomsorgen, kontinuerligt förändringar av olika slag som inte går att förena med en ändamålsenlig överprövning i domstol av biståndsbeslut. Utan att förringa domstolskontrollen av biståndsbeslut i vissa situationer, kan det konstateras att många avgöranden kring en människas livssituation sker informellt i vardagliga situationer inom socialtjänsten. I sådana situationer är domstolskontrollen otillräcklig och skulle behöva kompletteras med andra granskningsinstrument.

Jag önskar att utredaren på ett förutsättningslöst sätt hade prövat förutsättningarna för en besvärsordning där åtskillnad görs mellan laglighet och lämplighet. Att domstolsprövningen begränsas till att pröva om ett beslut strider mot någon rättsregel behöver inte innebära att den enskildes rättssäkerhet åsidosätts. Beslutets lämplighet utifrån politiska och professionella aspekter bör kunna prövas av andra, från huvudmannen fristående, instanser.

Socialbidrag till tandvårdskostnader

Genom tandvårdsreformens nya bestämmelser har många människor med lägre inkomster svårt att tillgodose sina behov av tandvård. För den som inte kan bekosta erforderlig tandvård på annat sätt kan socialbidrag utgå för detta ändamål. Jag delar utredarens uppfattning att tandvård är ett behov som likt de medicinska borde omfattas av ett försäkringsskydd. Jag anser därför att utredaren borde ha fullföljt detta resonemang och föreslagit en översyn av tandvårdsreformen med syftet att inom tandvårdsförsäkringens ram skapa ett skydd mot för höga tandvårdskostnader för grupper med låga inkomster.

Ett utökat statligt ansvar för socialbidragskostnaderna

Jag stödjer utredarens förslag att staten bör ta ett större ansvar för socialbidragets finansiering. Jag motsätter mig dock slutsatsen att en lös-

ning där staten och kommunsektorn delar finansieringen inte kan förordas.

Utredarens slutsats att staten bör ta ett större ansvar för finansieringen av socialbidraget är lika välkommen som logisk. Som det påpekas i utredningen är förslaget en naturlig följd av bl.a. en mer detaljerad lagreglering, det starka samband som finns mellan det statliga trygghetssystemet och kommunernas socialbidragskostnader samt socialbidragskostnadernas känslighet för konjunktursvängningar.

Utredaren för fram tre alternativa sätt att öka det statliga ansvaret. När det gäller alternativet delad finansiering dras slutsatsen att nackdelarna överskuggar de fördelar som sannolikt föreligger. Även om det finns uppenbara nackdelar med en delad finansiering anser jag att det är av avgörande betydelse att staten och kommunsektorn med denna lösning tar ett gemensamt ansvar för att socialbidragets funktion som en stödform vid tillfälliga ekonomiska svårigheter och delar på risken för en ogynnsam kostnadsutveckling.

Särskilt yttrande av sakkunnig Eivy Häggström

Avsaknad av analys

Socialtjänstutredningen har i den del som gäller socialbidraget fokuserat på att kommunernas kostnader för bidraget ökat kraftigt under 1990 talet. Utredningen lägger huvudförklaringen på de ökade kostnaderna på det försämrade arbetsmarknadsläget i kombination med bl.a. skärpningar av villkoren för att omfattas av andra trygghetssystem. De grupper som utredningen framhåller som långvarigt socialbidragsberoende är ungdomar, invandrare och ensamstående föräldrar med låga inkomster. Utredningen anser att det finns en inte obetydlig grupp arbetslösa som i viss mening faller mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten. De är arbetssökande men om arbetsförmedlingen anser att de inte är förmedlingsbara får de ingen eller begränsad service. Arbetsmarknadens krav på arbetskraften ökar och utredaren befarar att när resurserna till arbetsmarknadspolitiken minskar så går det ut över personer som står längst från arbetsmarknaden.

Jag menar att frågan om vem som ska ha ansvaret för olika grupper av personer är ett gammalt problem. Var slutar försäkringskassans ansvar för rehabilitering och var tar arbetsförmedlingens ansvar vid? Var går gränsen för socialbyråns huvudansvar och när ska huvudansvaret, och därmed indirekt personens försörjning, åvila arbetsförmedlingen. Jag håller med utredaren om att arbetsförmedlingen, i samarbete med andra, bör arbeta även med personer som står långt från arbets-

marknaden. Jag anser dock att det utan en närmare analys av hur gruppen socialbidragstagare är sammansatt inte är meningsfullt att utgå från en generell modell som innebär arbetsförmedlingens ansvar för dessa personer. Jag konstaterar att en tillräcklig analys av detta stora och svåra problem saknas i utredningen.

Utän en sådan analys anser jag inte heller att det går att ta ställning till utredarens idé om arbetsförmedlingsnämndernas ökade ansvar. Arbetsmarknadspolitiken bör förbli en statlig angelägenhet inom vars område det lokala inflytandet kan öka.

Utän en närmare analys av gruppen socialbidragstagare och ansvarsfördelningen mellan organisationer och aktörer kan inte heller idén om en lönesubvention för personer som inte är arbetshandikappade men har stora svårigheter att finna arbete på den öppna arbetsmarknaden genomföras. Utredningen har inte berört finansieringen av en sådan subvention.

Jag vill betona att jag är en varm anhängare av samarbete mellan kommun, försäkringskassa, arbetsförmedling och andra institutioner kring klart definierade problemområden och att det samarbetet bör kunna öka.

Den lägsta ersättningen vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Utredaren gör bedömningen att socialbidraget skulle kunna minskas om utbildningsbidraget (f.n. 103 kr) till den som deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd utan att vara berättigad till arbetslöshetsersättning höjdes. Utredaren anser att en sådan höjning har hög prioritet. Utredaren har emellertid inte föreslagit någon finansiering av en sådan höjning, som för år 1999 kan beräknas till 1,1 miljarder kr på Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Jag anser att det inte går att ta ställning till en ofinansierad reform i denna storleksordning hur angelägen reformen än är.

Särskilt yttrande av sakkunniga Agneta Rönn-Diczfalusy och Charlotta Gustafsson

Utredaren har haft i uppdrag att se över vissa frågor rörande socialtjänstlagen och socialtjänstens uppgifter. Bakgrunden till uppdraget är bl.a. den proposition om socialtjänsten som lades 1997 (prop.

1996/97:124) och som byggde på förslag från Socialtjänstkommittén 1994. Utredaren har bl.a. haft i uppdrag att överväga hur socialbidraget och övriga trygghetssystem bättre ska kunna samverka, att analysera socialtjänstlagens struktur och konstruktion, att analysera principerna för socialtjänstens finansiering, att lämna förslag rörande hur socialtjänsten kan förändras för att bättre bistå vid tillfälliga sociala eller ekonomiska problem samt att lämna förslag rörande formerna för tillsynen av socialtjänsten.

Vi tycker att utredaren på flera områden har gjort en förtjänstfullt arbete. Det gäller bl.a. genomgången av socialtjänstens utveckling sedan socialtjänstlagens tillkomst, liksom den diskussion som förs i betänkandet när det gäller statlig styrning av socialtjänsten samt avvägningen mellan individens rättigheter och andra krav. Utredaren för också intressanta resonemang om problemen när det gäller lagstiftningen som rör äldreomsorgen. På några områden ser vi dock vissa problem med betänkandet och utredarens förslag.

Vi anser att analyserna av sambanden mellan socialbidrag och övriga trygghetssystem är bristfälliga. Det hade varit mycket värdefullt om utredaren, utöver att studera dem som faktiskt haft socialbidrag, också hade gjort analyser t.ex. av hur individer rör sig mellan de olika systemen, och av de situationer där systemens utformning kan antas bidra till att förstärka eller försvaga en viss utveckling. Med utgångspunkt från en sådan analys hade sannolikt en betydligt intressantare diskussion kunnat föras i betänkandet om hur sambanden mellan de statliga transfereringssystemen och socialbidragen skulle kunna förbättras. Utredaren har nu, utifrån de analyser som gjorts, redovisat ett antal statistiska förändringar i transfereringssystemen som utredaren bedömer behövs för att minska behovet av socialbidrag. Det handlar bl.a. om utökade studiemedel för studerande med barn, höjd lägsta ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, höjda bostadsbidrag för barnfamiljer och nya lönesubventioner för långvarigt socialbidragsberoende. Det är dessutom fråga om åtgärder som medför stora utgiftsökningar för staten och den offentliga sektorn som helhet. Vi anser att utredningens bedömningar av behoven av dessa åtgärder också borde ha föranlett en diskussion om finansieringen. Vidare saknas i vissa fall kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser av åtgärderna. Detta gäller t.ex. förslaget om en lönesubvention, där det saknas såväl en bedömning av målgruppens omfattningen som en analys av riskerna för undanträngning av ordinarie arbetstillfällen och för att den enskilde därmed aldrig får ett reguljärt arbete på den ordinarie arbetsmarknaden.

I utredarens uppdrag har också ingått att analysera eventuella behov av att förändra principerna för socialtjänstens finansiering, utifrån behovet av att få till stånd en mer långsiktig stabilitet i resurserna på

socialtjänstens alla omsorgsområden. På denna punkt anser vi att utredaren borde fört en betydligt mer ingående diskussion om dels vilka yttre krav på anpassning som ställs för socialtjänstens olika delar, bl.a. utifrån deras relativa storlek, och dels vilka reella möjligheter kommunerna har att göra omprioriteringar i de olika delarna för att klara balansen mellan ambitionsnivån i socialtjänstlagen och de tillgängliga resurserna. Vi delar inte utredarens slutsats att en lösning skulle vara att staten och kommunerna delar på kostnaderna för socialbidragen, bl.a. av det skälet att dessa endast utgör ca 4 % av de samlade kommunala kostnaderna. Andra delar av socialtjänsten som har större del av kostnaderna kan också variera betydligt under loppet av några år. Ett sådant delat ansvar skulle inte heller vara förenligt med nuvarande princip för ansvarsfördelning mellan sektorer, nämligen att verksamhetsansvar och finansieringsansvar skall följas åt. Genom principen om generella statsbidrag, vars storlek fastställs årligen, har statsmakterna redan idag goda möjligheter att göra en avvägning mellan främst samhällsekonomi, kommunal ekonomi och verksamhetens krav när statsbidragen skall fastställas. Nackdelarna med riktade statsbidrag har framhållits i många sammanhang.

När det gäller regleringen av socialbidragen anser vi dels att motiven för att lägga socialbidragen i en egen lag är svaga, och dels att det är betänkligt att i princip föreslå en återreglering till 1997 års regler när det gäller vad socialbidraget kan omfatta och i fråga om besvärsordningen. Utredaren har inte gjort någon utvärdering av de nya reglerna, som visar att dessa lett till olika typer av problem som ger grund för en återreglering.

De förslagna förändringarna i socialtjänstlagen och i regleringen av socialbidragen innebär att lagstiftningen får en ännu starkare karaktär av rättighetslagstiftning. Det gäller bland annat förslagen till att utvidga rätten till bidrag för tandvård utöver akut tandvård samt andra behov men också den generella rättighetsregleringen och att den enskilde genomgående skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vi menar att dessa förslag innebär ökade åtaganden för kommunerna, vilket är tveksamt i sig med hänsyn till de generella kommittédirektiven. Förslagen borde dock framför allt ha föranlett betydligt mer ingående analyser av konsekvenserna, bl.a. för den kommunala ekonomin.

Referenser

- Arbetsmarknadsstyrelsen (1998) *Svaga grupper bland arbetsförmedlingens sökande – omfattning och hinder*
- Arbetsmarknadsstyrelsen (1999) *Utbetalningar från arbetslöshetskassorna* Fua 1999:3
- Bergmark, Å (1998) *Nyckelbegrepp i socialt arbete* Studentlitteratur
- Björklund, A Edebalk, PA, Ohlsson, R och Söderström, L (1998) *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* SNS Förlag
- Blomberg, B, Elmér, Å, Harrysson, L och Petersson, J (1998) *Svensk socialpolitik* Studentlitteratur
- Denvall, V och Jacobson, T (1998) *Vardagsbegrepp i socialt arbete* Nordtedts Juridik
- Ebsen, F och Houburg Pedersen, E (1998) *Aktivering og tvang*. Oplaeg til forskerseminariet "Workfare i Norden" Socialhögskolan i Lund den 25 mars 1998 Center for Forskning i Socialt Arbejde, Danmark
- Edholm, H (1994) *Socialbidraget i Sundsvall och Eskilstuna. En analys av utvecklingen av socialbidraget i de två kommunerna under åren 1987–1993* Sundsvalls och Eskilstuna kommuner
- Edholm, H (1997) *Jobb, jobb, jobb – en studie av arbetslöshet och socialbidrag* Socialtjänsten i Sundsvalls Kommun
- Edholm, H (1999) *Målen helgar medlen? – En studie av bidragstagandet och dess orsaker i ett jämförande perspektiv. Gällivare och Kiruna 1998* (1999) SoFo-mitt Rapportserie, nr 1/99
- Esping, H (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken* SNS förlag, Finland
- Esping-Andersen, G (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Princeton University Press
- Europeiska Unionen (1997) *KOM (97) 102 slutlig, Modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska Unionen*
- Grönvall, L och Nasenius, J (1981) *Socialtjänstens mål och medel. Motiv och lagar till socialtjänsten*
- Holgersson, L (1997) *Socialpolitik och socialt arbete. Historia och idéer* Norstedts Juridik
- Hollander, A (1995) *Rättighetslag i teori & praxis: en studie av lagstiftning inom social- och handikappområdet* Iustus Förlag

- Hydén, L-C, Kyhle-Westermarck, P och Stenberg, S-Å (1995) *Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 kommuner* CUS-skrift 1995:1
- Inrikesdepartementet (1998) *Specialdestinerade statsbidrag till kommun och landsting 1998 – en sammanställning* PM 1998-12-28
- Lídemel, I (1997) *Pisken i arbeidslinja Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp* Forskningsstiftelsen Fafo, Norge
- Länsstyrelsen i Skåne län (1999) *Hur har det gått? Effekter av ändringar i socialtjänstlagen* Rapport 99:9
- Länsstyrelsen i Stockholms län *En uppföljning av ändringar i socialtjänstlagen* Rapport 1998:10
- Länsstyrelsen i Västerbottens län (1999) *Årsredovisning 1998* (ej tryckt)
- Marcusson, L (1992) Laglighets- och lämplighetsprövning – en titt i backspegeln och framåt *Förvaltningsrättslig Tidskrift 1–3/92*
- Milton, P och Bergström, R (1998) *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektstudie* CUS-skrift 1998:1
- Nerep, E (red) och Warnling-Nerep, W (red) (1993) *Ramlagarna – nytt och gammalt Festskrift till Jacob W.f. Sundberg*
- Nergelius, J (1996) *Konstitutionellt rättighetsskydd – Svensk rätt i ett komparativt perspektiv* Norstedts Juridik
- OECD (1998) *The Battle Against Exclusion. Social assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*
- Paulsson, I, Riberdahl, C och Westling, P (1997) *Kommunallagen – kommentarer och praxis* Kommentus Förlag
- Petersson, O och Söderlind, D (1993) *Förvaltningspolitik Publica*
- Pettersson, Ulla (1994) *Socialtjänstens klientarbete – från mål till verklighet* Skeab Förlag
- Riksdagens Revisorer (1994/95) *Tillsyn – innebörd och tillämpning* RR9
- Riksrevisionsverket (1996:10) *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*
- Riksrevisionsverket (1996:23) *Statens tillsyn över hälso- och sjukvården*
- Riksrevisionsverket (1997) *Kostnadsövertäckningar mellan staten och kommunerna* Internpromemoria 1997-09-30
- Rombach, B och Sahlin-Andersson, K (1995) *Från sanningssökande till styrmedel – Moderna utvärderingar i offentlig sektor* Nerenius & Santérus förlag
- Rothstein, B (1994) *Vad bör staten göra? – Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik* SNS Förlag.
- Salonen, T (1994) *Välfärdens marginaler* Publica
- Salonen, T (1998) *Övertäckningsstudie 1997* Socialhögskolan vid Lunds Universitet

- Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor (1970) *Socialvården i framtiden* Tidens förlag
- Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor (1970) *Socialvården i framtiden – anförande och debatter, Göteborgskonferensen 1970* Tidens förlag
- Sjölenius, B (1997), *Hälso- och sjukvård i kommunerna – Inför 2000-talet* Kommentus Förlag
- Skolverket (1997) *Kunskapslyftet hösten 1997 En verksamhetsuppföljning* Dnr 97:1646
- Socialdepartementet (1996) *Pensionärerna och den ekonomiska krisen* Valfärdsprojektet Skriftserien: nr 1
- Socialdepartementet (1996) *Ensamföräldrarna – en utsatt grupp?* Valfärdsprojektet Skriftserien: nr 2
- Socialdepartementet (1997) *Äldrepolitik i förändring?* Valfärdsprojektet Skriftserien: nr 9
- Socialdepartementet (1997) *Valfärden och samhällsekonomin* Valfärdsprojektet skriftserien: nr 10
- Socialstyrelsen (1990) *Behövs socialbyrån?* SoS-rapport 1990:27
- Socialstyrelsen (1990) *På väg från socialbyrån – att ge människor alternativ till socialbidrag* SoS-rapport 1990:6
- Socialstyrelsen (1994) *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten* Allmänna råd från Socialstyrelsen 1994:3
- Socialstyrelsen (1995) *Socialtjänsten och de nya styrsystemen* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:1
- Socialstyrelsen (1996) *EG-rätten och socialtjänsten*
- Socialstyrelsen (1996) *Länsrättsdomar om frivillig missbrukarvård* SoS-rapport 1996:13
- Socialstyrelsen (1996) *Rättssäkerhet i socialtjänsten – Socialbidrag på lika villkor*
- Socialstyrelsen (1997) *11 röster om socialbidrag*
- Socialstyrelsen (1997) *Socialbidrag på ändrade villkor*
- Socialstyrelsen (1998) *Anmälan, Utredning, Insats, Individ- och familjeomsorgens arbete med barn* SoS-rapport 1998:4
- Socialstyrelsen (1998) *Arbetsmetoder och socialbidrag* SoS-rapport 1998:11
- Socialstyrelsen (1998) *Balans i missbrukarvården* SoS-rapport 1998:3
- Socialstyrelsen (1998) *Effekter av ändrade socialbidrag* Socialstyrelsens aktiva uppföljning
- Socialstyrelsen (1998) *Individ- och familjeomsorgens arbete med ungdomar. En uppföljning av utvecklingen sedan 1993*
- Socialstyrelsen (1998) *Insatser för vuxna missbrukare i hem för vård eller boende/HVB 1997* Statistik Socialtjänst 1998:5

- Socialstyrelsen (1998) *Reformens första tusen dagar – Årsrapport för psykiatrireformen* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:4
- Socialstyrelsen (1998) *Stöd till äldres anhöriga* Äldreuppdraget 98:1
- Socialstyrelsen (1998) *Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna? – En analys av kommunala variationer*
- Socialstyrelsen (1998) *Äldreuppdraget*
- Socialstyrelsen (1998) *Äldreuppdraget. Årsrapport 1998* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:9
- Socialstyrelsen (1999) *Inskränkt besvärsmätt i SoL – Ny praxis?*
- Socialstyrelsen (1999) *Välfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:1
- Socialstyrelsen (1999) *Ändringar i socialtjänstlagen som rör biståndsparagrafen* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:3 (prel. nr och titel, publiceras i september 1999)
- Statskontoret (1998:20) *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati?*
- Statskontoret (1998:8) *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner – Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK) och Avregleringsutredningen*
- Statskontoret (1999) *Socialtjänstens kostnader 1990-1997*
- Stockholms stad (1997) *Rapport angående socialbidragstagare 1990 - 1995* Dnr 83/97
- Sterzel, F (1998) *Författning i utveckling. Konstitutionella studier* Rättsfondens skriftserie
- Styrgruppen om information och utbildning med anledning av den nya sociallagstiftningen (1980) *Socialtjänst* Utbildningsproduktion AB, Malmö
- Svenska Kommunförbundet (1994) *Statlig tillsyn av kommunerna* Rapport från programberedningen för kommunal självstyrelse
- Svenska Kommunförbundet (1995) *Kommunal självstyrelse – huvudrapport* Programberedningen för kommunal självstyrelse
- Svenska Kommunförbundet (1997) *Att få bidra eller bidrag? – Uppföljning av 1991 års kommunplacerade flyktingar*
- Svenska Kommunförbundet (1997) *Taxor för vård och omsorg – ett hjälpmedel*
- Svenska Kommunförbundet (1998) *En samlad lag om vård och omsorg? Ett diskussionsunderlag* Välfärdsprogrammet
- Svenska Kommunförbundet (1998) *Kommunerna i framtiden. En långtidsutredning om behov och resurser till år 2010*
- Svenska Kommunförbundet (1998) *Vägar till arbete för invandrare – en kunskapsöversikt*

- Svenska Kommunförbundet (1999) *Ett värdigt försörjningssystem – socialbidraget i en återvändsgränd*
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Kommunernas ekonomiska läge. Mars 1999*
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Kommunerna under 1990-talet*
Promemoria 1999-06-08
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Strukturfonderna i praktiken – erfarenheter och förslag ur ett kommunalt perspektiv*
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Tjänstegarantier och klagomåls- hantering – en väg till ökat medborgarinflytande?*
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Utvecklingsgarantin – som kommunerna ser det*
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Vår framtid. Äldres vård och omsorg inför 2000-talet* Slutrapport
- Svensson, G (1999) *Målstyrd rättstillämpning? – om bedömningen av "skälig levnadsnivå" och "goda levnadsvillkor" i förvaltningsdomstolar och socialnämnder* Göteborgs Universitet, Institutionen för socialt arbete
- Swedner, H (1983) *Socialt arbete. En tankesamling* Liber förlag
- Ungdomsstyrelsen (1999) *Iakttagelser och slutsatser av utvecklingsgarantins första år* PM 1999-04-28, dnr 11-27/98
- Vårdalstiftelsen (1999) *Vårda och vårdas. Ett program för stöd till forskning om äldre och deras närstående vårdare* Vårdalstiftelsens rapportserie. Nr 4
- Warnling-Nerep, W (1995), *Kommunernas lag- och domstolstrots* Juristförlaget
- Westerhäll, L (1996-97) *Nytt perspektiv på frågan om patienträttigheter* Särtryck ur Juridisk Tidskrift.
- Åström, K (1988) *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning – En studie av parallella normbildningsprocesser* Lund University Press

Officiellt tryck

Utredningsdirektiv

- Dir. 1995:93 Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation
- Dir. 1998:73 Översyn av processuella regler inom socialförsäkringen m.m.
- Fi 1999/1937 Uppdrag avseende statsbidrag till LSS-verksamhet

Promemorier

- Ds 1989:27 *Ansvar för äldreomsorgen*
Ds 1997:47 *Introduktionsersättning – tre alternativ*
Ds 1997:65 *Europarådets sociala stadga*
Ds 1997:67 *Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor m.m.*
Ds 1997:73 *Lönar sig arbete?*
Ds 1998:42 *Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut*

Utredningsbetänkanden

- SOU 1974:39 *Socialvården - Mål och medel* Principbetänkande av Socialutredningen
SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg* Socialutredningens slutbetänkande
SOU 1986:19 *Aktuella socialtjänstfrågor* Betänkande av socialberedningen
SOU 1992:26 *Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden* Delbetänkande av Utredningen om socialförsäkringen och EG
SOU 1993:30 *Rätten till bistånd inom socialtjänsten* Delbetänkande av Socialtjänstkommittén
SOU 1994:6, bilaga 9 *Välfärd och levnadsvillkor i Västeuropa*, bilaga till EG-konsekvenserutredningen, Samhällsekonomi och EG-konsekvenserutredningen, Välfärd och jämställdhet
SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag* Huvudbetänkande av Socialtjänstkommittén
SOU 1995:58 *Kompetensutveckling – Om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten* Delbetänkande av socialtjänstkommittén
SOU 1995:147 *Förbättrad tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal* Betänkande av Utredningen om förbättrad tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen
SOU 1996:55 *Sverige framtiden och mångfalden* Slutbetänkande av Den invandrapolitiska kommittén
SOU 1996:85 *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*
SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd
SOU 1996:138 *Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m.* Betänkande av 1994 års behörighetskommitté

- SOU 1996:163 *Behov och resurser i vården – en analys* Delbetänkande av HSU 2000
- SOU 1996:169 *Kommunerna och den statliga styrningen* Bilaga II till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén
- SOU 1997:5 *Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd till arbetshandikappade* Delbetänkande av LOSAM-utredningen
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten* Betänkande av Förvaltningspolitiska Kommissionen
- SOU 1997:72 *En lag om socialförsäkringar* Huvudbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets
- SOU 1997:85 *Förmån efter inkomst* Betänkande av Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringsystemen (IBIS)
- SOU 1997:154 *Patienten har rätt* Delbetänkande av HSU 2000
- SOU 1997:166 *Ohälsförsäkring. Trygghet och aktivitet* Betänkande av Förtidspensionsutredningen
- SOU 1997:170 *Bemötande av äldre* Slutbetänkande av Utredningen om betänkande av äldre
- SOU 1997:189 *Ohälsförsäkring – Övergångsbestämmelser.* Betänkande av förtidspensionsutredningen
- SOU 1998:16 *När åsikter blir behandling – en kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder* Delbetänkande av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder
- SOU 1998:31 *Det gäller livet. Stöd och vård till ungdomar med psykiska problem* Slutbetänkande av Barnpsykiatrikommittén
- SOU 1998:103 *Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige* Demokratiutredningen
- SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting* Betänkande av Avregleringsutredningen
- SOU 1998:151 *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet* Betänkande av Kommunala utjämningsutredningen
- SOU 1998:161 *På marginalen* En intervjubok från Socialtjänstutredningen
- SOU 1998:166 *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion* Delbetänkande av den Parlamentariska Regionkommittén
- SOU 1999:21 *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder* Slutbetänkande av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder
- SOU 1999:33 *Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt Avgifter för äldre- och handikappomsorg* Betänkande av Boende- och avgiftsutredningen

- SOU 1999:39 *Vuxenutbildning för alla? Andra året med kunskapslyftet*
Delbetänkande av Kunskapslyftskommittén
- SOU 1999:46 *Ökade socialbidrag*. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996 Delbetänkande av Socialtjänstutredningen
- SOU 1999:52 *Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer*
Betänkande av BTP-utredningen
- SOU 1999:58 *Löser juridiken demokratins problem?* Demokratiutredningens skrift nr 23

Propositioner

- Proposition 1979/80:1 Om socialtjänsten
- Proposition 1990/91:14 Ansvar för service och vård till äldre och handikappade m.m.
- Proposition 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade
- Proposition 1995/96:64 Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting m.m.
- Proposition 1995/96:176 Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården
- Proposition 1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen
- Proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen
- Proposition 1997/98:7 Vårdnad, boende och umgänge
- Proposition 1997/98:109 Yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
- Proposition 1997/98:111 Reformerad förtidspension
- Proposition 1997/98:113 Nationell handlingsplan för äldrepolitiken
- Proposition 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension, m.m.
- Proposition 1997/98:152 Garantipension, m.m.
- Proposition 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet
- Proposition 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter
- Proposition 1997/98:189 Patientens ställning
- Proposition 1998/99:71 Ersättning av staten till steriliserade i vissa fall
- Proposition 1998/99:119 Socialförsäkringens personkrets
- Proposition 1998/99:139 Ändring i lagen om ersättning till steriliserade i vissa fall, m.m.

Riksdagen

- Socialutskottets betänkande 1990/91:SoU9 Ändrad ansvarsfördelning inom äldreomsorgen m.m.
- Socialutskottets betänkande 1990/91:SoU25 Ekonomisk reglering av äldreformen