

Ds 2008:29

Värdesäkring av riksnormen



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22967-5
ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Inledning	5
2	Författningsförslag	7
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	7
3	Värdesäkring av begreppet skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen	9
3.1	Principerna för skälig levnadsnivå.....	9
3.2	Bruttonorm	10
3.3	Förändrad bruttonorm 1996	11
3.4	Riksnorm från och med år 1998.....	12
3.5	Ny socialtjänstlag 2002.....	12
4	Olika sätt att mäta konsumtion	15
4.1	Konsumentprisindex.....	15
4.2	Prisbasbelopp	16
4.3	Konsumentverkets beräkningar	17

4.4	Jämförelse mellan riksnormens faktiska utveckling och alternativa omräkningar	18
5	Behov av förändring	23
5.1	Olika nivåer för olika typer av individersättningar	23
5.2	Behov av ett mer förutsebart system	25
5.3	Uppdrag till Socialstyrelsen.....	25
6	Arbetsgruppens överväganden.....	27
6.1	Skälig levnadsnivå i ett långsiktigt ekonomiskt hållbart system.....	27
6.2	Val av indexering	28
7	Arbetsgruppens förslag och bedömning.....	31
8	Konsekvenser av förslaget	35
8.1	Ekonomiska konsekvenser	35
8.2	Övriga konsekvenser.....	35
9	Författningskommentar	37

1 Inledning

I dag varierar förfarandet för att värdebeständiga de statliga individ ersättningar inom socialförsäkringssystemet och socialtjänstens försörjningsstöd väsentligt. Dels används olika beräkningsgrunder och dels fastställs nivåerna vid olika tidpunkt, vilket har lett till att nivåerna har utvecklats på olika sätt. Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar utgör underlag för regeringens årliga omräkning av riksnormen i försörjningsstödet. Inom socialförsäkringssystemet utgör prisbasbeloppet grund för att bestämma nivån på flera av ersättningarna. Regeringen har vid olika tillfällen valt att väga in andra faktorer än enbart Konsumentverkets underlag vid fastställande av riksnormen i socialtjänstförordningen. Konsumentverkets underlag till riksnorm för 2006 skulle om det hade genomförts inneburit en kostnadsökning för kommunerna med ca 900 miljoner kronor. Den förra regeringen valde istället att höja riksnormen för 2006 så att barnfamiljer med försörjningsstöd tillförsäkrades samma standardökning som barnfamiljer generellt i samband med att barnbidraget och flerbarnstillägget höjdes. Därtill höjdes alla poster i riksnormen med en prognos för utvecklingen i konsumentprisindex (KPI). Riksnormen för 2007 och 2008 har därefter bestämts enbart utifrån en prognos för KPI.

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet med tjänstemän från Finansdepartementet och Socialdepartementet har analyserat alternativa sätt att beräkna riksnormen för att garantera en skälig levnadsnivå med beaktande av ersättningsnivåer i andra individ ersättningar.

En fråga för arbetsgruppen har varit att undersöka möjligheterna att knyta riksnormen till någon form av hållbar indexering. En annan fråga har varit hur hänsyn ska tas till allmänna köpkraftsförändringar som kan variera över tiden och därmed påverka det ekonomiska biståndets skäliga levnadsnivå. Utgångspunkterna har vidare varit att det nya systemet ska vara förutsebart och bygga på ett långsiktigt hållbart omräkningsförfarande. Arbetsgruppens förslag redovisas i denna promemoria.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäligen kostnader enligt första stycket 1 *skall* i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) *på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion*. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, *skall* socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre

Skäligen kostnader enligt första stycket 1 *ska* i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm). *Riksnormen beräknas i procent av prisbasbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring och för olika hushållstyper*. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, *ska* socialnämnden

nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

den dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

3 Värdesäkring av begreppet skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen

3.1 Principerna för skälig levnadsnivå

Redan före socialtjänstlagens (1980:620) tillkomst praktiserades ett system med s.k. bruttonormer. Tillämpning av bruttonormer innebär att man fastställer vad biståndet ska räcka till och, utan efterkontroll av hur biståndet har använts, beviljar dem sådant bistånd som inte genom egna inkomster eller på annat sätt har tillräckliga medel för att komma upp till denna nivå.

Genom socialtjänstlagen infördes begreppet skälig levnadsnivå. Av förarbetena (prop. 1979/80:1) framgår att bistånd i form av en basbeloppsknuten bruttonorm skulle tillförsäkra enskilda i behov av bistånd en skälig levnadsnivå. Vidare framhölls att vad som avses som skälig levnadsnivå inte kan fastställas en gång för alla. Det måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Bedömningen måste i stort anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig. I förarbetena framhölls vidare att förbättringar av socialbidragets standard (i form av höjda procentsatser av basbeloppet för socialbidragsnormer) måste ske genom politiska beslut, eftersom allmänna standardförbättringar för stora grupper inom befolkningen även måste komma de ekonomiskt hjälpbehövande till del.

3.2 Bruttonorm

Vid införandet av socialtjänstlagen (1980:620) avstod regeringen från att fastställa miniminormer för socialbidraget. I förarbetena¹ rekommenderades att Socialstyrelsen efter samråd med Konsumentverket skulle utforma sina allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning så att de skulle motverka alltför stora skillnader i normnivåerna. I allmänna råd 1985 rekommenderade Socialstyrelsen² för första gången en bruttonorm till vägledning för kommunernas socialtjänst. Normen baserades på de budgetposter som Konsumentverket använt i sina beräkningar av hushållets kostnader, eftersom dessa budgetposter helt överensstämde med den uppräkningslista som angavs i förarbetena av vad socialbidraget borde täcka för att garantera en skälig levnadsnivå. Normen innehöll då 10 kostnadsposter³.

Socialbidragets realvärde skyddades genom att bruttonormen liksom samtliga delposter knöts till en viss andel av basbeloppet. Exempelvis uppgick normen för 1985 för en ensamstående vuxen utan barn till 115 procent av basbeloppet. Normen för barn indelades i åldersgrupperna 0–3 år, 4–10 år och 11–20 år. För exempelvis ett barn 0–3 år uppgick normen till 55 procent av basbeloppet.

Socialstyrelsens rekommenderade bruttonorm följde sedan fram till 1990 automatiskt basbeloppets uppräkningslista. I samband med skattereformen 1991 höjde Socialstyrelsen den rekommenderade bruttonormen med en procentenhet utöver den vanliga uppräkningslistan knuten till basbeloppet. För en ensamstående vuxen utan barn uppgick därmed normen till 116 procent av basbeloppet och för ett barn 0–3 år uppgick normen till 56 procent av basbeloppet.

¹ Proposition 1979/80:1.

² Socialstyrelsens Allmänna Råd 1985:1.

³ Livsmedel, kläder/skor, lek/fritid, hälsa/hygien, förbrukningsvaror, möbler/husgeråd/-TV/radio, dagstidningar/telefon/TV-licens, hushållsel, försäkringar, läkarvård/tandvård.

3.3 Förändrad bruttonorm 1996

År 1996 reviderades råden utifrån en av Socialstyrelsens gjord översyn vid vilken det konstaterades att bruttonormen dittills hade höjts mer än vad som motiverats enbart av prisutvecklingen på de ingående posterna i normen. Det berodde bl.a. på att normen räknades upp med basbeloppet. Basbeloppet påverkades via KPI av kraftigt ökade boendekostnader som ett resultat av skattereformen i början av 1990-talet. Boendekostnaderna ingick dock inte i bruttonormen, men hyreshöjningarna slog via KPI igenom i uppräknningen av normens alla delposter. Vidare hade bruttonormen höjts 1991 med en procentenhet av basbeloppet med hänvisning till skatteomläggningen. Detta, tillsammans med att matmomsen sänktes från och med den 1 januari 1996, föranledde Socialstyrelsen att inte höja bruttonormen i kronor räknat vid ingången av 1996. Detta gjorde att normen uttryckt i procent av basbeloppet för en ensamstående vuxen minskade till 114,4 procent. Trots att Socialstyrelsen av ovan angivna skäl valde att avstå från att höja bruttonormen 1996, var Socialstyrelsens basbeloppsanknutna vägledande bruttonorm fortfarande högre än Konsumentverkets beräkningar av hushållens kostnader.

Syftet med de reviderade råden var dels att få normbeloppen i nivå med Konsumentverkets kostnadsberäkningar, dels att bryta ut vissa poster ur normen som lämpade sig mindre väl för en schablonisering på riksnivå. År 1994 uttalade Regeringsrätten i en prejudicerande dom att normposter för läkar- och tandvård samt möbler, husgeråd, TV, radio m.m. kan brytas ur bruttonormen för att i stället prövas särskilt när faktiskt behov uppkommer. Den nya normen var fortfarande en bruttonorm, men innehöll färre budgetposter och liksom tidigare byggde den på Konsumentverkets beräkningar av skäligena hushållskostnader och knöt an till basbeloppet. Nytt var också att posterna delades upp i personliga och gemensamma hushållskostnader. Vidare togs också hänsyn till att flerpersonshushåll har lägre kostnader per person än enpersonshushåll. De personliga kostnaderna angavs

för sju ålderskategorier istället för tidigare tre. Normen fick till sin konstruktion i det närmaste samma innehåll som dagens riksnorm.

3.4 Riksnorm från och med år 1998

Den 1 januari 1998 ändrades socialtjänstlagen (1980:620), vilket innebar att en för hela riket gällande norm, riksnormen, infördes och att biståndet delades upp i dels försörjningsstöd och dels annat bistånd. Försörjningsstödet delades i sin tur upp i en för hela riket gällande riksnorm och en del som avsåg rätt till ersättning för skäliga kostnader för ett antal andra behovsposter. Totalt ingår sex kostnadsposter i riksnormen. En skillnad mellan riksnormen och den bruttonorm som fanns innan är att kostnader för hushållsel och hemförsäkring inte ingår i de gemensamma hushållskostnaderna i riksnormen. För de kostnadsposter som ligger utanför riksnormen, dvs. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa, görs en skälighetsprövning. Vid bedömning av skälig boendekostnad är utgångspunkten vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Vid införandet av riksnormen poängterade regeringen att nivån även fortsättningsvis bör grunda sig på de konsumtions- och prisstudier som Konsumentverket gör. Detta ställningstagande har även lyfts fram av socialutskottet. I och med riksnormens införande togs kopplingen till basbeloppet bort och Konsumentverket har i stället använt sig av för riksnormen anpassade delindex inom KPI.

3.5 Ny socialtjänstlag 2002

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453) i kraft. Denna innebar ingen ändring när det gäller regelverket för riksnormen. I riksnormen för 2002 gjordes dock en marginell

förändring så att en kostnad på 40 kronor för barn- och ungdomsförsäkring lades in i posten "fritid och lek".

När riksnormen skulle fastställas för 2004 valde regeringen att göra en lägre uppräknig av riksnormen än vad Konsumentverket föreslog. I Konsumentverkets förslag ingick kostnader för mobiltelefon och mobsamtal. Dessa togs inte med i regeringsbeslutet utan riksnormen höjdes istället med en mindre schablon för allmänt ökade telefonkostnader. Kostnader för mobiltelefon och mobiltelefonsamtal inkluderades däremot året efter. Trots det sänktes normen 2005 som helhet på grund av minskade kostnader för t.ex. livsmedel och förbrukningsvaror. Nivån på riksnormen låg 2005 i nivå med det förslag Konsumentverket hade lämnat till regeringen för 2005.

Inför fastställande av riksnormen för 2006 föreslog Konsumentverket en mycket kraftig höjning av några poster. Konsumentverket hade påbörjat en bred översyn av samtliga ingående poster. Denna översyn hade resulterat i att man beräknade kostnader för livsmedel utifrån nya näringsrekommendationer och matlistor samt att mobiltelefonkostnader även skulle inkluderas för barn från 11 år och äldre. Likaså föreslogs att kostnader för internetuppkoppling skulle ingå. Beräkningar gjorda inom Regeringskansliet visade att kostnaderna för kommunerna skulle komma att öka med ca 900 miljoner kronor om Konsumentverkets förslag skulle genomföras.

Regeringen bedömde att detta var en höjning som inte var rimlig att genomföra i ett enda steg sett i relation till utvecklingen i andra trygghetssystem och inkomstutvecklingen i samhället i övrigt. Riksnormens nivå höjdes istället motsvarande en prognos för utveckling av KPI samt motsvarande den höjning av barnbidraget och flerbarnstillägget som genomfördes den 1 oktober 2005. På så sätt kunde barnfamiljer med försörjningsstöd få ta del av den standardhöjning som andra barnfamiljer fått.

Inför 2007 och 2008 inkom Konsumentverket med förslag till riksnorm med utgångspunkt från ytterligare översyner av innehållet i de olika budgetposterna. Regeringen valde även då att

räkna upp normen med en prognos över utvecklingen i KPI. Detta innebär t.ex. att riksnormen för en ensamstående vuxen utan barn uppgår till 3 550 kronor per månad under 2008 (personliga kostnader plus gemensamma hushållskostnader).

Tabell 1 Riksnorm 2008

Personliga kostnader, beräknat som procent av prisbasbeloppet									
	0 år	1–2 år	3 år	4–6 år	7–10 år	11–14 år	15–18 år	Ensamstående vuxen	Sammanboende vuxen
Med lunch	1 590	1 810	1 480	1 810	2 020	2 320	2 610	2 700	4 870
Utan lunch	1 460	1 650	1 320	1 580					
Gemensamma hushållskostnader, kronor per månad									
1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	5 pers	6 pers	7 pers			
850	950	1 190	1 370	1 560	1 780	1 950			

4 Olika sätt att mäta konsumtion

4.1 Konsumentprisindex

Konsumentprisindex (KPI) är ett statistiskt mått på hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklas för hela den inhemska konsumtionen. Det är det mest använda måttet för prisutveckling och används bl.a. som inflationsmått. KPI har sin grund i teorin för levnadskostnadsindex och syftar till att mäta hushållens kostnader för att upprätthålla en oförändrad konsumtions- eller levnadsstandard. Detta skiljer KPI från vissa andra länders konsumentprisindex och t.ex. från HIKP (harmoniserat index för konsumentpriser), som inte är ett levnadskostnadsindex utan ett "rent prisindex" som syftar till att mäta den genomsnittliga prisutvecklingen för en oförändrad varukorg. En konsekvens av levnadskostnadsansatsen är att KPI-varukorgen måste kunna förändras över tiden med konsumenternas preferenser. Varje år sker därför en uppdatering av de representantvaror som mäts och deras vägningstal (se tabell 2). En uppdatering sker också av försäljningskanaler. Genom detta förfarande tas successivt hänsyn till förändringar i konsumtionens sammansättning.

Tabell 2. Aktuella vikter i januari 2008 för huvudgrupper och vissa andra grupper i KPI

Grupp	Vikt, promille
Livsmedel och alkoholfria drycker	131
Alkoholhaltiga drycker och tobak	37
Kläder och skor	54
Boende	266
– Hyres och bostadsrättslägenhet, hyra	129
– El	41
Inventarier och hushållsvaror	55
Hälso- och sjukvård	32
Transport	145
– Drivmedel	78
Post och telekommunikation	35
Rekreation och kultur	119
Utbildning	4
Restauranger och logi	68
Diverse varor och tjänster	54
– Försäkringar	8
KPI totalt	1 000

4.2 Prisbasbelopp

Prisbasbeloppet räknas fram på grundval av ändringar i det allmänna prisläget och används främst för att beräkna pensioner. Reglerna om prisbasbeloppet finns i 1 kap 6 § lagen om allmän försäkring (AFL). Inom den allmänna försäkringen ska de beräkningar som preciseras i lagen göras med anknytning till ett prisbasbelopp. Även i ett stort antal andra lagar görs hänvisning till ovan nämnda paragraf. Prisbasbeloppet räknas fram genom att bastalet 36 396 (som ligger till grund för 1998 års prisbasbelopp) multipliceras med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni året före det som

prisbasbeloppet avser och prisläget i juni 1997. Det beräknade prisbasbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor. Prisbasbeloppet var exempelvis 36 400 för 1998 och 41 000 kronor för 2008.

Det förhöjda prisbasbeloppet tillämpas vid beräkning av pensionsgrundande inkomst och pensionspoäng. Det räknas fram och avrundas på samma sätt som prisbasbeloppet, med den skillnaden att bastalet är 37 144 kronor. Prisbasbeloppet och ett förhöjt prisbasbelopp räknas på uppdrag av regeringen fram av Statistiska centralbyrån i juli och fastställs av regeringen i augusti varje år.

4.3 Konsumentverkets beräkningar

Konsumentverkets beräkningar gäller nivån och prisutvecklingen för en skälig konsumtion inom sex kostnadsposter⁴. En skälig levnadsnivå räknas ut för varje hushållssammansättning, dvs. för vuxna ensamstående respektive samboende och för barn och ungdomar i olika åldersgrupper. Hänsyn tas i beräkningarna till att de ingående produkterna ska vara av skälig standard, mängd och användningstid, vara ofarliga, om möjligt miljövänliga och prismätas i vanliga butiker med skälig prisnivå. Exempelvis ingår inte konsumtion av alkohol och cigaretter i Konsumentverkets norm. Varorna i Konsumentverkets varukorg ska vara vanligt förekommande i landet. Det sker därför kontinuerligt utbyte av varor eftersom vissa varor blir sällsynta eller moderna och ibland utgår ur sortimentet. Likaså tillkommer varor när dessa anses ha blivit vanligt förekommande i befolkningen. Exempelvis inkluderade Konsumentverket kostnader för mobiltelefon och samtalskostnader för mobiltelefoni i beräkningsunderlaget fr.o.m. år 2003. Grunden till detta var undersökningar som visade att det då blivit mycket vanligt att hushållen innehar mobiltelefon (70-80 procent av hushållen enligt Konsumentverkets källor). I

⁴ Livsmedel, kläder och skor, lek och fritid (inkl. barn- och ungdomsförsäkring), förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift.

beräkningsunderlaget för 2006 inkluderade Konsumentverket vidare kostnader för internetuppkoppling i riksnormen trots att någon sådan post inte anges i lagen.

För att beakta den faktiska prisutvecklingen på de varor och tjänster som ingår i normen räknar Konsumentverket om kostnadsposterna utifrån utvecklingen av KPI. Sedan 1999, efter att riksnormen införts och kopplingen till prisbasbeloppet tagits bort, räknas kostnadsposterna om med delindex inom KPI som är anpassade till Konsumentverkets budgetposter för en skälig levnadsnivå (för livsmedelsposten infördes anpassade delindex först 2001). Dessa delindex skiljer sig från de ”normala” delindexen inom KPI genom att vissa omflyttningar görs av produkter mellan KPI:s huvud- och undergrupper. Vidare skiljer sig uppräknningen från KPI på så sätt att KPI gäller samtliga konsumtionsområden inklusive exempelvis bostäder, bilar, resor och lyxprodukter. Denna sorts konsumtion ingår inte i den skäliga levnadsnivån (förutom bostad som ingår i försörjningsstödet och räknas för sig). Prisutvecklingen för dessa varor och tjänster är därför bortrensad i Konsumentverkets anpassade delindex.

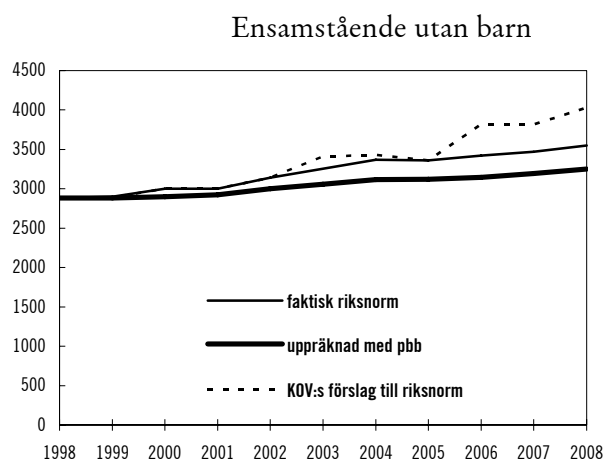
För att beakta den förväntade prisutvecklingen i beräkningar av kommande års riksnorm använder Konsumentverket Konjunkturinstitutets prognoser avseende prisutvecklingen. Fram till 1999 gällde den prognosfaktor som användes för utvecklingen av totala KPI exklusive bostäder. Sedan dess har faktorn successivt förbättrats genom anpassningar till Konsumentverkets kostnadsposter för skälig levnadsnivå.

4.4 Jämförelse mellan riksnormens faktiska utveckling och alternativa omräkningar

En beräkning utifrån de underlag som Konsumentverket inkommit med till regeringen visar att verkets bedömning av

skäliga kostnader⁵ för en ensamstående vuxen utan barn ökat med 40 procent under perioden 1998–2008. I faktiska tal innebär detta att Konsumentverkets skäliga kostnadsbelopp under perioden stigit med 1 150 kronor. Den faktiska uppräknings av riksnormen uppgick under samma tidsperiod till 23 procent vilket motsvarar en ökning med 666 kronor. Hade istället riksnormen sedan den infördes 1998, varit kopplad till prisbasbeloppet hade riksnormen ökat med ca 13 procent eller med 364 kronor (se Diagram 1).

Diagram 1. Jämförelse mellan faktisk riksnorm, Konsumentverkets norm för skäliga levnadskostnader samt en tänkt utveckling av normen vid en koppling till prisbasbeloppet



Konsumentverkets norm för en skälig levnadsnivå har alltså utvecklats annorlunda och fluktuerat mer än den av regeringen fastställda riksnormen, men även jämfört med en tänkt utveck-

⁵ Konsumentverket gör beräkningar av skäliga levnadskostnader för ett flertal kategorier och hushållsstorlekar. I det aktuella underlaget har den årsvisa jämförelsen begränsats till den mest frekventa socialbidragskategorin, dvs. ensamstående utan barn. Det är därmed utvecklingen för denna kategori som här redovisas..

ling av normen om den hade kopplats till prisbasbeloppet. Detta beror bl.a. på att nya produkter lagts in i Konsumentverkets norm till följd av ändrade konsumtionsmönster men också på de normativa inslagen – såsom miljö- och säkerhetsaspekter samt näringsrekommendationer – som påverkar Konsumentverkets norm.

Skillnaden mellan utvecklingen av Konsumentverkets beräkning av skäliga kostnader och faktisk riksnorm beror främst på att Konsumentverkets norm för livsmedel ökat mer än tre gånger så mycket som riksnormen (se Tabell 3).

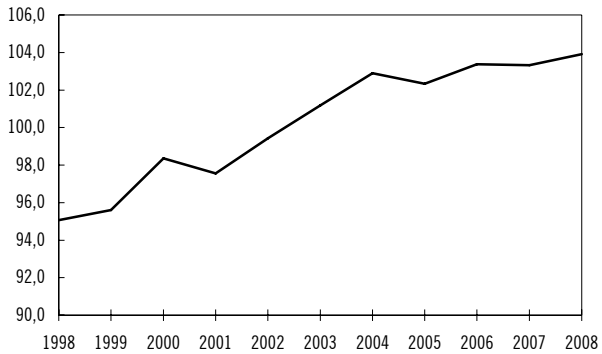
Tabell 3. Förändring av KPI och Konsumentverkets (KOV) norm för kostnadsposterna inom skälig levnadsnivå mellan 1998 och 2008 för en ensamstående vuxen utan barn

	Riksnorm		KOV:s förslag	% förändring	
	1998	2008	2008	Riks- norm	KOV:s förslag
Livsmedel	1381	1560	1920	13,0	39,0
Kläder/skor	460	500	520	8,7	13,0
Fritid/lek	311	390	480	25,4	54,3
Hygien	169	250	250	47,9	47,9
Förbrukningsvaror	82	110	100	34,1	22,0
Dagstidning, telefon, TV-licens	481	740	760	53,8	58,0
Summa	2884	3550	4030	23,0	39,8

Ett annat sätt att beskriva utvecklingen av riksnormen i jämförelse med prisutvecklingen är att räkna fram varje års normbelopp som andel av prisbasbeloppet. En sådan beräkning åskådliggörs i Diagram 2. Den faktiska nivån på riksnormen för en ensamstående vuxen utan barn har fluktuerat från 95 procent år 1998 till 104 procent år 2008 (se Diagram 2). I riksnormen ingår 6 kostnadsposter, att jämföra med 8 respektive 10 poster åren

innan riksnormen infördes och då Socialstyrelsens bruttonormer enbart var rekommendationer.

Diagram 2 Faktisk riksnorm för ensamstående vuxen utan barn – som andel av prisbasbeloppet



5 Behov av förändring

5.1 Olika nivåer för olika typer av individersättningar

Socialtjänstens försörjningsstöd är samhällets yttersta skyddsnet. Stödet regleras i socialtjänstlagen och ansökningar om försörjningsstöd prövas och beslutas av den kommunala socialtjänsten. Det utgör ett komplement till de socialförsäkringsförmåner som finns för dem som av olika anledningar inte kan få sina behov tillgodosedda genom eget arbete eller genom den generella välfärdspolitiken. Försörjningsstödet består av olika delar som avses täcka de grundläggande behoven. Försörjningsstöd till kostnader för till exempel boende, hushållsel, arbetsresor och hemförsäkring bedöms av kommunen när ansökningen prövas. De delar som bestäms av regeringen regleras i socialtjänstförordningen och kallas för riksnorm. Det yttersta skydds nätet ska tillförsäkra den, som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, en skälig levnadsnivå. Syftet med stödet är också att det ska utgå tillfälligt, även om det i praktiken visat sig att det för många blivit långvarigt.

Begreppet skälig levnadsnivå finns även inom andra stödformer. Vid beräkning av det särskilda bostadstillägget till pensionärer (SBTP) ska t.ex. en pensionär tillförsäkras en skälig levnadsnivå sedan en skälig bostadskostnad är betald.

Ett annat exempel på en statlig individersättning som garanterar en skälig levnadsnivå är äldreförsörjningsstödet enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd. Äldreförsörjningsstödet (ÄFS) som infördes 1 januari 2003 är statligt och administreras

av Försäkringskassan. Det garanterar en viss lägsta levnadsnivå för personer som är 65 år eller äldre. Äldreförsörjningsstödet skäliga levnadsnivå är knuten till den för SBTP fastställda skäliga levnadsnivån och ska täcka kostnader för både de poster som ingår i riksnormen och skäliga kostnader för ett antal poster därutöver, bland annat hushållsel, hemförsäkring och läkarvård. Eftersom syftet med ÄFS är att personer som omfattas av stödet inte ska behöva bli beroende av socialtjänstens försörjningsstöd har en högre nivå än riksnormen beslutats för detta stöd och det ska även täcka fler utgifter än riksnormen. ÄFS ska inte täcka bostadskostnaden. ÄFS för en ogift är 1,294 gånger prisbasbeloppet (4 421 kronor per månad år 2008) och för en gift person 1,084 gånger prisbasbeloppet (3 703 kronor per månad år 2008). Stödet är behovsprövat och ansökan måste göras årligen. Det är inte skattepliktigt.

Både SBTP och ÄFS värdesäkras genom att de följer prisbasbeloppet. Riksnormen fastställs däremot av regeringen och grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar men även på andra överväganden.

Trots att nivån på de olika stödformerna har fastställts utifrån att de ska garantera den berättigade en skälig levnadsnivå men med olika grundnivå, har de olika tillvägagångssätten för att värdesäkra nivåerna bidragit till att nivåerna på de basbeloppsreglerade stöden och riksnormen har utvecklats på olika sätt.

Eftersom ÄFS ska betalas ut till personer i icke-yrkesverksam ålder och under återstoden av livet har lagstiftaren ansett att det är rimligt att det är högre än försörjningsstödet, som ska vara ett tillfälligt stöd. En jämförelse av de båda bidragen visar att riksnormen stigit snabbare än ÄFS och därmed närmare sig ÄFS:s nivå.

En annan ersättning som är kopplad till utvecklingen i prisbasbeloppet är garantipensionen enligt lagen (1998:702) om garantipension. Om en persons inkomstgrundande pension inte når upp till en viss garantinivå ges utfyllnad upp till denna nivå. Garantipensionen för en ogift är 2,13 prisbasbelopp och skatte-

pliktigt (motsvarar 7 277 kronor per månad år 2008). Man har också möjlighet att få bostadstillägg för pensionärer.

5.2 Behov av ett mer förutsebart system

Konsumentverkets beräkningsunderlag för riksnormen har fluktuerat i betydligt högre grad än utvecklingen i det allmänna prisläget enligt KPI. Fluktuationerna har dock inte kommit till uttryck i den fastslagna riksnormen de senaste åren eftersom regeringen valt att även väga in andra faktorer inför beslutet.

I dag grundas riksnormen således på Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar men också på andra överväganden och analyser inom Regeringskansliet såsom inkomstutveckling och jämförelser med andra trygghetssystem. Detta har inneburit att beslut om riksnorm för nästkommande år blivit tillgänglig först under slutet av året. Det är med tanke på kommunernas budgetprocess önskvärt med ett system som ger kommunerna möjligheter att i ett tidigare skede beakta och i budgetsammanhang ta hänsyn till riksnormens förändring.

5.3 Uppdrag till Socialstyrelsen

I juni 2006 fick Socialstyrelsen i uppdrag av den förra regeringen att se över den försörjningsstödet och analysera om det fanns möjligheter att förbättra underlaget för att fastställa riksnormens nivå så att den blir mer förutsebar och bättre anpassad till samhällsutvecklingen i övrigt. Socialstyrelsen lämnade ett rapport till regeringen Översyn av riksnormen i maj 2007. Socialstyrelsen föreslog bl.a. att styrelsen skulle få i uppdrag att besluta om riksnormens nivå med utgångspunkt från fastställda riktlinjer från riksdagen. Nivån skulle även fortsättningsvis baseras på beräkningar av olika hushållstypers baskonsumtion utifrån officiella pris- och konsumtionsundersökningar. Om en översyn av normens ingående poster skulle resultera i att riksnormens

nivå förändrades med mer än fem procent skulle det krävas ett medgivande av regeringen. Underlaget skulle tas fram i samverkan med berörda myndigheter och med stöd av forskare och intresseorganisationer. Vidare föreslogs vissa smärre förändringar av normens poster och benämningar.

6 Arbetsgruppens överväganden

6.1 Skälig levnadsnivå i ett långsiktigt ekonomiskt hållbart system

En utgångspunkt för arbetsgruppen har varit att begreppet skälig levnadsnivå i den betydelse som anges i förarbetena till socialtjänstlagen (1980:620) ska ligga fast, dvs. att socialbidragets reala värde inte är fastställt en gång för alla utan varierar utifrån den allmänna standarden i samhället.

I syfte att få till stånd ett långsiktigt hållbart system är det dock viktigt att värdesäkringen av riksnormen följer utvecklingen av andra statliga individersättningar. Som tidigare har nämnts förekommer begreppet skälig levnadsnivå vid olika typer av stödformer men med olika innebörd. Trots att samma begrepp har varit vägledande vid fastställande av nivån på de olika individersättningarna har de olika tillvägagångssätten för att värdesäkra nivåerna bidragit till att nivåerna på de basbeloppsanknutna transfereringarna och riksnormen har utvecklats på olika sätt.

En annan fråga gäller reala förbättringar av riksnormen. Eftersom en skälig levnadsnivå innebär att allmänna standardförbättringar för stora grupper av befolkningen även ska komma biståndstagarna till del, bör det nya systemet även inrymma möjligheter till reala förändringar av riksnormen. En samlad kontinuerlig uppföljning bör därför göras av förändringar av standardutvecklingen i samhället som kan påverka det ekonomiska biståndets skäliga levnadsnivå.

Vid bedömningen av skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska den skäliga levnadsnivån bedömas utifrån det sammanlagda biståndets nivå, varav riksnormen endast utgör en del. Utgångspunkten för förslagen i denna promemoria är att föreslå en metod för att värdesäkra riksnormen. En individuell prövning ska alltid göras vid ansökan om bistånd för utgifter utöver riksnormen. Det innebär t.ex. att ett hushåll kan beviljas bistånd till skäliga kostnader för internetuppkoppling om det i det enskilda fallet anses krävas för att uppnå skälig levnadsnivå.

6.2 Val av indexering

Eftersom riksnormen utgör en slags miniminivå för vad som kan anses vara en skäliga kostnader för de utgifter som normen ska täcka är det viktigt att den värdesäkras så att köpkraften hela tiden är densamma. Det talar för att riksnormen bör knytas till en viss konsumtionsnivå snarare än till inkomstutvecklingen. Andra grundskydd, t.ex. grundskyddet för ålderspension är av samma skäl kopplade till prisbasbeloppet. Även det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet är kopplade till prisbasbeloppet utifrån att stöden på olika sätt utgör en miniminivå och som därför bör vara värdesäkrad. Eftersom socialtjänstens försörjningsstöd är det yttersta skyddsnetet är det naturligt att även riksnormen värdesäkras genom att det knyts till prisbasbeloppet. En sådan lösning skulle också ligga i linje med vad som sägs i förarbetena till den tidigare socialtjänstlagen⁶, där regeringen konstaterar att det på konsumentprisindex grundande basbeloppet enligt AFL svarar för värdebeständigheten inom många olika socialpolitiska anordningar, och att någon särlösning för endast socialbidraget inte kan motiveras.

Nuvarande omräkningsförfarande utgår från KPI som till viss del är anpassat till Konsumentverkets budgetposter men i beräk-

⁶ Proposition 1979/80:1.

ningarna tas även hänsyn till vissa normativa inslag, t.ex. att de ingående produkterna ska vara av en viss standard, ha en viss användningstid, vara miljövänliga samt att den som beviljas försörjningsstöd ska ges möjlighet att ha en god kosthållning. Detta omräkningsförfarande skiljer sig från KPI som mäter en faktisk konsumtion och gäller för samtliga konsumtionsområden, inklusive till exempel bostäder och vissa konsumtionsvaror som är av mindre relevans för den målgrupp som beviljas försörjningsstöd. En viktig princip alltsedan socialtjänstlagens tillkomst har varit att den biståndsberättigade inom ramen för de normer som fastställs ska ges en viss frihet att självständigt disponera det ekonomiska biståndet på det sätt som passar honom eller henne bäst. Av den anledningen bör indexeringen på samma sätt som är fallet med övriga individersättningar ta fasta på en faktisk konsumtion.

Arbetsgruppen har övervägt möjligheterna att konstruera ett särskilt KPI som är anpassat till de budgetposter som ingår i riksnormen. En fördel med ett anpassat KPI är att indexeringen i högre grad utgår ifrån den konsumtion som är relevant för personer som erhåller försörjningsstöd.

En nackdel är dock att ett sådant system kräver återkommande ställningstaganden om vilka justeringar som vid varje tidpunkt är relevanta att göra. Upprepade justeringar riskerar även att göra systemet mindre förutsebart, då det blir mindre tydligt vilka principer som legat till grund för de återkommande förändringarna. Det är även av vikt att värdesäkringen sker enligt samma principer som för andra grundskydd för att få en ökad enhetlighet i de olika individersättningarna. Det ovan sagda talar sammantaget för att indexeringen bör ske utifrån det KPI som används för beräkning av prisbasbeloppet som i sin tur används för att värdesäkra såväl SBTP som ÅFS. Genom att koppla riksnormens utveckling till KPI undviks även kommande kraftiga fluktuationer och värdesäkringen blir därmed lättare att förutse.

Vidare är det viktigt att kommunerna ges goda arbets- och planeringsförutsättningar, både utifrån ett verksamhetsperspek-

tiv och ur ett budgetperspektiv. De senaste åren har regeringen, p.g.a. behovet av att göra kompletterande analyser beslutat om kommande års nivå på riksnormen först i slutet av året, vilket knappast givit några planeringsförutsättningar alls. Om riksnormen i stället skulle knytas till prisbasbeloppet, blir den nya nivån officiell i augusti, då enligt nu gällande ordning förordningen om prisbasbeloppet utfärdas, vilken sedan ligger till grund för uppräknings av olika transfereringar.

En nackdel kan vara att träffsäkerheten minskar, dvs. att utvecklingen av prisbasbeloppet inte i tillräcklig grad avspeglar de förändringar som är specifika för de kostnadsposter som ingår i riksnormen. Den kraftiga uppgång i boendekostnader som skedde på grund av ändrade skatteregler i början av 1990-talet och som ledde till en mycket stor höjning av KPI var en händelse som sannolikt inte upprepas. Idag finns dessutom ett inflationsmål för penningpolitiken som innebär en mindre risk för stora oförutsebara svängningar i KPI. Samtidigt är det naturligtvis inte uteslutet att det skulle kunna uppkomma stora förändringar i enskilda delposter i KPI som skulle kunna få ett oönskat genomslag på riksnormen. Det är därför nödvändigt att koppla en löpande indexering till en återkommande uppföljning för att säkerställa en skälig levnadsnivå i förhållande till andra grupper i samhället.

7 Arbetsgruppens förslag och bedömning

Arbetsgruppens förslag: Riksnormen knyts till prisbasbeloppet i stället för att grundas på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. Beloppen för 2008 års riksnorm ska ligga till grund för den första uppräknings som görs från och med den 1 januari 2009. Samtidigt upphävs Konsumentverkets skyldighet att till regeringen ge in underlag för bestämmande av riksnormen.

Skälen för arbetsgruppens förslag: I syfte att harmonisera utvecklingen av socialtjänstlagens skäliga levnadsnivå med motsvarande begrepp i annan lagstiftning och för att skapa ett mer förutsebart system med bättre planeringsförutsättningar för kommunerna föreslår arbetsgruppen att riksnormens reala värde skyddas genom att den knyts till prisbasbeloppet fr.o.m. 1 januari 2009. Den nya prisbasbeloppsanknutna riksnormen ska beräknas genom att beloppen för 2008 års riksnorm används som utgångspunkt. Samtidigt upphävs Konsumentverkets skyldighet att ge in underlag till regeringen för bestämmande av riksnormen.

Regeringen har för avsikt att införa en ny åldersgrupp, 18-20 år, som ska täcka in hemmavarande skolungdomar i de fall föräldrarna har försörjningsplikt. Idag bedöms denna åldersgrupp olika mellan kommunerna. I vissa kommuner ges bistånd

som för ensamstående vuxen i andra som för den nuvarande åldersgruppen 15–18 år.

Tabell 4. Riksnorm 2008 uttryckt som procent av prisbasbeloppet (årsbasis) med nuvarande åldersindelning

Personliga kostnader, beräknat som procent av prisbasbeloppet									
	0 år	1–2 år	3 år	4–6 år	7–10 år	11–14 år	15–18 år	Ensamstående vuxen	Sammanboende vuxen
Med lunch	46,5	53,0	43,3	53,0	59,1	67,9	76,4	79,0	142,5
Utan lunch	42,7	48,3	38,6	46,2					
Gemensamma hushållskostnader, kronor per månad									
1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	5 pers	6 pers	7 pers			
24,9	27,8	34,8	40,1	45,7	52,1	57,1			

Arbetsgruppens bedömning: Nivån på den basbeloppsanknutna riksnormen bör följas upp i syfte att säkerställa en skälig levnadsnivå i förhållande till andra grupper i samhället. En uppföljning bör även göras över hur nivån har utvecklats i förhållande till andra statliga individersättningar.

Skälen för arbetsgruppens bedömning: Med en automatisk indexering som är kopplad till prisbasbeloppsutvecklingen kommer riksnormen att värdesäkras på samma sätt som övriga grundskydd, vilket bidrar till en ökad enhetlighet av begreppet skälig levnadsnivå i de olika systemen. Skälig levnadsnivå är dock som tidigare nämnts inte en gång för alla fastställt, utan varierar utifrån den allmänna standarden i samhället. En löpande indexering bör därför kompletteras med en kontinuerlig uppföljning av hur riksnormens utveckling förhåller sig till den ekonomiska utvecklingen för andra grupper i samhället. Uppföljningen bör också avse hur nivån på riksnormen har utvecklats i förhållande till andra individersättningar. Vidare bör en sådan uppföljning fånga upp nya konsumtionsmönster, standardförändringar m.m. med relevans för biståndsmottagarna. Uppföljning vart tredje år kan vara lämpligt.

8 Konsekvenser av förslaget

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Då syftet med den föreslagna uppföljningen är att säkerställa att nivån på biståndet följer den allmänna standarden i samhället innebär det inte några nya åtaganden för kommunerna. Om det däremot vid uppföljningen framkommer politiska skäl för att höja biståndet utöver vad som motiveras av följsamhet gentemot den allmänna standardutvecklingen i samhället så innebär det en ambitionshöjning. En sådan höjning motiverar att staten kompenserar kommunerna enligt finansieringsprincipen för de utgifter som uppstår i anledning av ambitionshöjningen.

8.2 Övriga konsekvenser

Förslaget är neutralt ur jämställdhetsperspektiv och ur barnperspektiv.

9 Författningskommentar

4 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453)

Bakgrunden till ändringen av bestämmelsen ges i avsnitt 6 och 7.

Ändringen innebär att riksnormen fortsättningsvis kommer att knytas till prisbasbeloppet istället för det mer svepande begreppet ”officiella prisundersökningar”. Med prisbasbelopp avses det enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställda prisbasbeloppet.

Departementsserien 2008

Kronologisk förteckning

1. Sveriges antagande av rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. Ju.
2. Europeiskt betalningsföreläggande. Ju.
3. Införande av en rehabiliteringskedja. S.
4. Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning. S.
5. Ändringar i EG:s redovisningsdirektiv. Ju.
6. Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. Ju.
7. Människohandel för arbetskraftsexploatering m.m. – kartläggning, analys och förslag till handlingsplan. A.
8. Godkännande av motorfordon m.m. + Bilaga. N.
9. Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder. Ju.
10. Insatser för att öka intresset för ingenjörsyrket. Rapport från Globaliseringsrådet. U.
11. Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt. Fi.
12. Europeiskt småmålsförfarande. Ju.
13. En ny betygsskala. U.
14. Från sjukersättning till arbete. S.
15. Återanvändning av upphovsrättsligt skyddat material som finns i radio- och TV-företagens programarkiv. Ju.
16. Arbetsmiljön och utanförskapet – en tanke-ram för den framtida arbetsmiljöpolitiken. A.
17. Remissammanställning. Ansvarskommitténs betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Fi.
18. Stöd till anhöriga som vårdar och stödjer närstående. S.
19. Sfi-bonus
– stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska. IJ.
20. Ytterligare åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Ju.
21. Stranden – en värdefull miljö. M.
22. Överförande av startprogrammen i Swedfund. UD.
23. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. S.
24. Bättre genomförande av EG:s byggplatsdirektiv. A.
25. Nya villkor för presstödet. Ku.
26. Nationella minoritetspråk vid domstolar och myndigheter. Ett alternativ. IJ.
27. Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. S.
28. Officialprövningens omfattning vid registrering av varumärken och firmor m.m. Ju.
29. Värdesäkring av riksnormen. S.

Departementsserien 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Sveriges antagande av rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. [1]
- Europeiskt betalningsföreläggande. [2]
- Ändringar i EG:s redovisningsdirektiv. [5]
- Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. [6]
- Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder. [9]
- Europeiskt småmålsförfarande. [12]
- Återanvändning av upphovsrättsligt skyddat material som finns i radio- och TV-företagens programarkiv. [15]
- Ytterligare åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. [20]
- Officialprövningens omfattning vid registrering av varumärken och firmor m.m. [28]

Utrikesdepartementet

- Överförande av startprogrammen till Swedfund. [22]

Socialdepartementet

- Införande av en rehabiliteringskedja. [3]
- Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning. [4]
- Från sjukersättning till arbete. [14]
- Stöd till anhöriga som vårdar och stödjer närstående. [18]
- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [23]
- Flexibla finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. [27]
- Värdesäkring av riksnormen. [29]

Finansdepartementet

- Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt. [11]

- Remissammanställning. Ansvarskommitténs betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). [17]

Utbildningsdepartementet

- Insatser för att öka intresset för ingenjörsyrket. Rapport från Globaliseringsrådet. [10]
- En ny betygsskala. [13]

Miljödepartementet

- Stranden – en värdefull miljö. [21]

Näringsdepartementet

- Godkännande av motorfordon m.m. + Bilaga. [8]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Sfi-bonus
- stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska. [19]
- Nationella minoritetsspråk vid domstolar och myndigheter. Ett alternativ. [26]

Kulturdepartementet

- Nya villkor för presstödet. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Människohandel för arbetskraftsexploatering m.m. – kartläggning, analys och förslag till handlingsplan. [7]
- Arbetsmiljön och utanförskapet – en tankeram för den framtida arbetsmiljöpolitiken. [16]
- Bättre genomförande av EG:s bygplatsdirektiv. [24]