

# Regeringens proposition

## 1996/97:124

Ändring i socialtjänstlagen

Prop.  
1996/97:124

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 1997

Lena Hjelm-Wallén

Margot Wallström  
(Socialdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård, rättegångsbalken och sekretesslagen (1980:100).

Ändringarna i socialtjänstlagen innebär att 6 § kompletteras med tilläggsbestämmelser som preciserar dels rätten till försörjningsstöd, dels rätten till annat bistånd. Försörjningsstödet består av en schabloniserad del och därutöver vissa andra preciserade kostnadsposter som skall utges till skäligena kostnader. Med annat bistånd avses färdtjänst, hjälp i hemmet och särskilt boende för äldre eller funktionshindrade. Beslut om försörjningsstöd och annat bistånd skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Vidare föreslås att socialnämnden även får ge bistånd i annan form. Sådant bistånd får prövas i den ordning som gäller enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Vidare föreslås vissa ändringar som förtydligar socialtjänstens skyldighet att i högre utsträckning bistå med aktiva åtgärder samt den enskildes egna ansvar att göra vad han eller hon kan för att bli självförsörjande. Nya bestämmelser införs vilka ger kommunen rätt att begära att ungdomar under 25 år som uppbär försörjningsstöd skall delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

I syfte att stärka barnperspektivet inom socialtjänsten föreslås ett antal nya bestämmelser. Bland annat föreslås att portalparagrafen kompletteras med en ny bestämmelse som svarar mot artikel 3 i FN:s barnkonvention och innebär att det skall särskilt beaktas vad hänsynen till bar-

nets bästa kräver när åtgärder rör barn. Även en bestämmelse om barns rätt att komma till tals vid åtgärder som rör dem samt nya regler för skydd, vård och behandling av barn och ungdom.

Regeringen föreslår även vissa förändringar som rör äldre och funktionshindrade. Bl.a. föreslås en ny bestämmelse om stöd till anhöriga. I anslutning till 6 § införs en bestämmelse som reglerar möjligheterna att flytta till en annan kommun för människor som på grund av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan genomföra flytningen utan att den andra kommunen erbjuder detta.

Regeringen föreslår vidare vissa regeländringar och nya bestämmelser som rör enskild verksamhet och dokumentation.

Prop. 1996/97:124

## Innehållsförteckning

Prop. 1996/97:124

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Lagtext .....	5
	2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) .....	5
	2.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) .....	22
	2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kom- munernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård .....	23
	2.4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	24
	2.5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .....	25
3	Ärendet och dess beredning .....	27
4	Allmänna utgångspunkter och överväganden .....	28
5	Samhällsutvecklingen .....	33
6	Behov av ny lagstiftning .....	41
	6.1 Nuvarande lagkonstruktion .....	41
	6.2 Behov av ny översyn .....	45
7	Allmänna bestämmelser för socialtjänsten .....	47
	7.1 Personal och kompetensfrågor .....	47
	7.2 Kvalitet .....	51
8	Rätten till bistånd .....	61
	8.1 Nuvarande ordning .....	61
	8.2 Bakgrund .....	63
	8.2.1 Socialbidragens utveckling .....	63
	8.2.2 Orsaker till socialbidragsberoende .....	64
	8.2.3 Socialbidragstagarnas levnadsförhållanden .....	65
	8.2.4 Socialbidraget och övriga socialpolitiska system .....	65
	8.3 Socialstyrelsens bruttonorm .....	67
	8.4 Rättstillämpning och överklagande .....	70
	8.5 Aktiva åtgärder .....	71
	8.6 Försörjningsstöd och annat bistånd .....	78
	8.7 Precisering av försörjningsstödet .....	82
	8.8 Annat bistånd .....	84
	8.9 Bistånd i andra fall .....	90
	8.10 Återkrav av utgivet ekonomiskt bistånd .....	93
9	Barn- och ungdomsfrågor .....	98
	9.1 Socialtjänstlagen kompletteras med ett barnperspektiv .....	98
	9.2 Grundläggande bestämmelser för skyddet av barn och ungdom .....	101
	9.3 Anmälan till socialtjänsten om barn som far illa .....	102
	9.4 Socialtjänstens utredningsskyldighet i ärenden som rör skyddet av barn och ungdom .....	109
	9.5 Vård och behandling utanför hemmet .....	111
	9.5.1 Kommunens ansvar för vårdresursplanering .....	111
	9.5.2 Socialnämndens ansvar vid vård och fostran utanför hemmet .....	112
	9.5.3 Ersättning till familjehemsföräldrar vid en vårdnadsöverflyttning .....	118

9.5.4 Stöd och hjälp i samband med ärende om vårdnad m.m. ....	119
10 Frågor rörande äldre och funktionshindrade .....	120
10.1 Mål för arbetet med äldre människor .....	120
10.2 Äldres möjlighet att flytta till annan kommun .....	123
10.3 Stödet till anhöriga .....	130
10.4 Avgifter inom äldre- och handikappomsorgen .....	134
11 Frågor rörande missbrukare .....	136
11.1 Socialtjänstens ansvar .....	136
11.2 Handläggning av missbruksärenden .....	139
11.3 Avgifter inom missbrukarvården .....	140
12 Kommunal nämndorganisation och sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen .....	142
13 Särskilda bestämmelser om enskild verksamhet .....	144
13.1 Tillståndspliktig verksamhet .....	144
13.2 Tillståndsprövningen .....	146
13.3 Tillsynen .....	147
14 Dokumentation och personregister .....	149
14.1 Nya lagbestämmelser om dokumentation i socialtjänsten ..	149
14.2 De nya bestämmelsernas tillämpningsområde .....	150
14.3 Dokumentationsskyldighetens omfattning .....	151
14.4 Kraven på dokumentationen .....	152
14.5 Insynsrätt .....	153
14.6 Omhändertagande av personakter i enskild verksamhet ..	155
14.7 Författningsreglering av socialtjänstens personregister ..	156
15 Ansvar i vissa fall för placeringskommun och folkbokföringskommun .....	157
15.1 Placeringskommunens ansvar .....	157
15.2 Folkbokföringskommunens ansvar i vissa fall .....	160
16 Ekonomiska konsekvenser av förslagen .....	162
17 Ikraftträdande .....	167
18 Författningskommentar .....	167
18.1 Förslaget till ändring i socialtjänstlagen (1980:620) .....	167
18.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) .....	194
18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kom- munernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård .....	194
18.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....	195
18.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ..	196
Bilaga 1 Förteckning över remissinstanser .....	198
Bilaga 2 Socialtjänstkommitténs förslag till ny socialtjänstlag .....	202
Bilaga 3 Socialtjänstkommitténs lagförslag om dokumentation och socialtjänstregister .....	221
Bilaga 4 Bemötandeutredningens lagförslag .....	234
Bilaga 5 Förteckning över remissinstanser .....	236
Bilaga 6 Lagrådsremissens lagförslag .....	237
Bilaga 7 Lagrådets yttrande .....	259
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1997 .....	266

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1996/97:124

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård,
4. lag om ändring i rättegångsbalken,
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)<sup>1</sup> dels att 41–46 §§ samt punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i nämnda lag skall upphöra att gälla, dels att rubriken närmast före 41 § skall utgå, dels att 1, 3–6, 9, 12, 19, 20, 22, 23, 27, 30, 33, 36, 37, 47, 50–52, 68–71 och 73–75 §§ skall ha följande lydelse, dels att rubriken närmast före 67 § skall lyda "Tillsyn över socialtjänsten", dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 6 a–6 h, 7 a, 33 a, 50 a, 50 b, 69 a–69 c, 70 a–70 c, 72 a och 72 b §§, samt närmast före 69 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

#### 1 §

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

ekonomiska och sociala trygghet,  
jämlighet i levnadsvillkor och  
aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1988:871.  
Senaste lydelse av 46 § 1991:1667.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

3 §<sup>2</sup>

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

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

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

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

4 §<sup>3</sup>

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

5 §

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

informera om socialtjänsten i kommunen, genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

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

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1994:142.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1992:1381.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

6 §

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§.

6 a §

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv.

6 b §

Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

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

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

## 6 c §

Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller
2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller

3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

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

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

## 6 d §

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

## 6 e §

Den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 6 c § skall därvid inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som



vanligen utförs vid förvärvsarbete, skall han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 §§ och 7–14 §§, 4 kap. 1–4 §§ och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

#### 6 f §

Med annat bistånd avses

1. färdtjänst,
2. hjälp i hemmet,
3. särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade.

#### 6 g §

Socialnämnden får ge bistånd i annan form än eller utöver vad som följer av 6 b och 6 f §§, om det finns skäl för det.

#### 6 h §

En person som önskar flytta till en annan kommun, men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att inflyttningsskommunen erbjuder behövliga insatser, får hos den kommunen ansöka om sådana insatser som avses i 6 f § punkterna 2 och 3. En sådan ansökan skall behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningsskommunen.

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

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

#### 7 a §

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet.

För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

med lämplig utbildning och erfarenhet.

9 §

Socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

12 §<sup>4</sup>

Socialnämnden skall

verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden,

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom, med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet, samt

i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan föreligga sedan en tvist om vårdnad eller umgänge har avgjorts av en domstol.

i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, umgänge eller adoption har avgjorts av en domstol.

19 §

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet

20 §<sup>5</sup>

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd.

Övergången från ett yrkesverksamt liv skall underlättas genom information och annat stöd.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1990:1527.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1990:1403. Ändringen innebär att tredje stycket upphävs.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

22 §

Socialnämnden skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende.

Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön.

Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

23 §<sup>6</sup>

Behovet av andra hem för vård eller boende än sådana som anges i 23 a § skall inom varje landsting tillgodoses av landstinget och kommunerna i området.

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

Landstinget och kommunerna upprättar gemensamt en plan över behovet av hem enligt första stycket och fördelningen av ansvaret för deras inrättande och drift. Planen skall redovisas för länsstyrelsen.

27 §

När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda en person som har sitt hem inom kommunen att utan nämndens medgivande ta emot andras underåriga barn för sådan vistelse i hemmet som inte är tillfällig

När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda eller begränsa möjligheterna fören person som har sitt hem inom kommunen att i hemmet ta emot andras underåriga barn.

Ett förbud enligt första stycket omfattar inte fall då det med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogat att ett barn tas emot i hemmet.

30 §<sup>7</sup>

Ett medgivande enligt 25 § första stycket meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun,

Ett medgivande enligt 25 § första stycket meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun,

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1993:1. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

<sup>7</sup> Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

## Nuvarande lydelse

skall nämnden rådgöra med socialnämnden i den kommunen innan den fattar sitt beslut.

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

Den nämnd som har lämnat medgivande enligt 25 § fullgör skyldigheterna enligt 26 §. I de fall samtycke enligt 25 § femte stycket lämnats av socialnämnden i en annan kommun fullgör i stället den nämnden skyldigheterna enligt 26 §.

## Föreslagen lydelse

skall nämnden informera och samråda med den kommunen innan den fattar sitt beslut.

## 33 §

Socialnämnden får återkräva ekonomisk hjälp om den enskilde har erhållit enligt 6 §, endast om den har lämnats som förskott på en förmån eller ersättning eller till den som är indragen i arbetskonflikt.

Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 6 §, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

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

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

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

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

## 33 a §

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

Om någon i annat fall än som avses i första stycket uppburit sådant ekonomiskt bistånd obe-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

hörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

36 §

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

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

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

37 §

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 33 § och 34 § första och andra styckena.

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

47 §<sup>8</sup>

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

Första stycket gäller även i ärenden enligt 25 § femte stycket om samtycke vägras.

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

50 §

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt.

<sup>8</sup> Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

## 50 a §

Vid en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den skall inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Utredning enligt första stycket skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid

Den som berörs av en sådan utredning som anges i första stycket skall underrättas om att en utredning inleds.

## 50 b §

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

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

## 51 §

Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt.

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att den som är obehörig inte får tillgång till dem.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

52 §

Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom.

Dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig skall detta antecknas.

68 §<sup>9</sup>

Länsstyrelsen skall inom länet följa socialnämndernas tillämpning av denna lag, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet, främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan, även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Annat hem för vård eller boende än sådant som avses i 23 a § står under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten vid sådana hem.

Föreskrifter om enskild verksamhet m.m.

69 §<sup>10</sup>

Vill en enskild person eller sammanslutning inrätta ett hem för vård eller boende, skall tillstånd sökas hos länsstyrelsen. Ett sådant hem står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten vid hemmet.

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

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

Vad som sägs i första stycket gäller även hem som har inrättats för vård under en begränsad del av dygnet. Tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1993:1. Ändringen innebär att andra stycket upphävs

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1996:791.

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

## 69 a §

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

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

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

## 69 b §

Länsstyrelsen har tillsyn över

1. annat hem för vård eller boende än sådant som avses i 23 a §,
2. verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 69 § första stycket 2–4,
3. verksamhet som kommunen genom avtal enligt 4 § tredje stycket har överlämnat till en enskild att utföra,

4. annan enskild verksamhet än sådan som omfattas av 1–3 från vilken kommunen upphandlar tjänster för att fullgöra skyldigheter enligt denna lag.

Länsstyrelsen har rätt att inspektera sådan verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

## 69 c §

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

Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall social-



Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

nämnden underrätta länsstyrelsen om det.

70 §<sup>11</sup>

Om det föreligger något missförhållande vid ett hem för vård eller boende som står under länsstyrelsens tillsyn, skall länsstyrelsen förelägga ledningen för hemmet att avhjälpa missförhållandet.

Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b §, skall länsstyrelsen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och länsstyrelsens föreläggande inte efterkoms, får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet.

70 a §

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

70 b §

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

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

70 c §

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

1. om verksamheten upphör,
2. om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt föreskrifterna i

<sup>11</sup> Senaste lydelse 1993:1.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller

3. om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

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

Personakter som har tagits om hand enligt första stycket skall förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna omhändertagits. Personakterna skall bevaras i minst två år från det att de kom in till arkivmyndigheten. En myndighet som har hand om en personakt som har omhändertagits har, om en uppgift ur akten begärs för särskilt fall, samma skyldighet att lämna uppgiften som den haft som ansvarat för akten före omhändertagandet.

71 §<sup>12</sup>

Var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla detta till socialnämnden

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd bör anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1996:140.  
är anställda hos sådana myndig-

#### Nuvarande lydelse

heter samt läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesutövare som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

#### Föreslagen lydelse

är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

#### 72 a §

Om någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det bistånd enligt 6 § samt det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 10–12 och 16 §§ som den enskilde kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 72 §.

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

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

Prop. 1996/97:124

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

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

72 b §

Om vårdsnaden av en underårig överflyttats till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som den underårige tidigare varit familjehemsplacerad hos, får kommunen fortsätta att betala dessa vårdnadshavare skälig ersättning.

73 §<sup>13</sup>

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om  
bistånd enligt 6 §,  
medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §,  
förbud enligt 27 §,  
eller eftergift enligt 37 §

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om  
försörjningsstödenligt 6 b §,  
vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstödenligt 6 d §,  
annat bistånd enligt 6 f §,  
ansökan enligt 6 h §,  
medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §, eller  
förbud eller begränsning enligt 27 §.

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

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

74 §<sup>14</sup>

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 § eller om föreläggande eller förbud enligt 70 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

<sup>13</sup> Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 1995:53.

Nuvarande lydelse

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Föreslagen lydelse

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § samtdomstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt.

Prop. 1996/97:124

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

75 §<sup>15</sup>

Till böter döms den som

1. åsidosätter bestämmelserna i 25 § eller 31 § första stycket, om inte gärningen i sistnämnda fall är belagd med straff i lagen (1997:000) om internationell adoptionsförmedling,
  2. överträder förbud som har meddelats med stöd av 27 §,
  3. utan tillstånd driver ett sådant hem för vård eller boende som avses i 69 §,
  4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 70 § fortsätter verksamheten vid ett hem för vård eller boende
2. överträder förbud eller begränsning som har meddelats med stöd av 27 §,
  3. utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 69 §,
  4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 70 § fortsätter verksamheten.

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

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om 68–70 och 72 a §§, 75 § första stycket 3 och 4 samt upphävandet av punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) den 1 juli 1997, och i övrigt den 1 januari 1998.

2. Den som vid lagens ikraftträdande har tillstånd att inrätta ett hem för vård eller boende skall anses ha fått tillstånd att bedriva motsvarande verksamhet enligt 69 § i dess nya lydelse.

3. Den som har tillstånd att bedriva enskild verksamhet med stöd av punkt 3 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) skall anses ha erhållit tillstånd enligt 69 § i dess nya lydelse, om det för verksamheten krävs tillstånd även enligt de nya bestämmelserna.

4. I fråga om tillstånd som enligt punkterna 2 och 3 skall gälla som tillstånd enligt 69 § i dess nya lydelse fastställer länsstyrelsen till vilken punkt i nämnda paragraf som verksamheten skall hänföras.

5. Om en ansökan om bistånd kommit in före ikraftträdandet, skall äldre bestämmelser tillämpas i vad avser tid före den 1 januari 1998.

<sup>15</sup> Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Prop. 1996/97:124

Härigenom föreskrivs att 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

### 18 §<sup>2</sup>

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620). Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620) eller som efter beslut av kommunen bor i sådan särskild boendeform som avses i 69 § första stycket 2 samma lag. Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).

Landstinget får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda sådan vård, som sägs i andra stycket, om landstinget och kommunen kommer överens om det samt regeringen medger det. Överenskommelsen får avse även ansvar för förbrukningsartiklar som avses i 3 c §.

Kommunens ansvar enligt första och tredje styckena och kommunens befogenhet enligt andra stycket omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:567.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1996:1151.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård

Prop. 1996/97:124

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §<sup>1</sup>

En kommun skall betala ersättning till ett landsting för kostnader för hälso- och sjukvård åt personer som är folkbokförda i kommunen enligt vad som sägs i denna lag.

Betalningsansvaret för personer som efter beslut av en kommun vistas i en annan kommun i sådan särskild boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2 socialtjänstlagen (1980:620) har dock den kommun som beslutat om vistelsen.

Vad som i denna lag sägs om landsting gäller även kommuner som inte ingår i ett landsting.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1994:89.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Prop. 1996/97:124

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

### 36 kap. 5 §<sup>1</sup>

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (1980:620) och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket är andra än försvarare skyldiga att vittna i mål angående brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. andra än försvarare i mål angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) och

2. den som har uppgiftsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620) i mål enligt 25 eller 27 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Om tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till det kyrkliga ämbetet som präst finns föreskrifter i 36 kap. kyrkolagen (1992:300). Den som inom något annat trossamfund än Svenska kyrkan är präst eller den som i sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1996:142.



## 2.5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1996/97:124

Häriigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.  
4 §<sup>2</sup>

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

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

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst eller till parkering för rörelsehindrade samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

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

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

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1994:595.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

Sekretess enligt första stycket gäller inte  
1. beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård, eller  
2. beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

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

Prop. 1996/97:124

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

### 3. Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 13 juni 1991 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Bengt Lindqvist att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen (1980:620). Kommittén antog namnet Socialtjänstkommittén. Översynen avsåg att innefatta bl.a. en utvärdering av socialtjänstlagens tillämpning och syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. Enligt direktiven (Dir. 1991:50) skulle kommitténs arbete inriktas mot följande huvudområden:

- Socialtjänstlagens regler om rätt till bistånd, det yttersta ansvaret och vistelsebegreppet.
- Överklagande av beslut inom socialtjänsten.
- Kommunernas socialbidragsnormer.
- Socialtjänstens framtida inriktning och organisation.
- Tillsyn, uppföljning och utvärdering.

I betänkandet Rätten till bistånd inom socialtjänsten (SOU 1993:30) lämnade kommittén förslag som bl.a. innebär preciseringar i fråga om den enskildes rätt till bistånd inom socialtjänsten och förtydliganden av ansvarsfördelningen mellan kommunerna och andra huvudmän. I huvudbetänkandet Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) redovisas en bred översyn av socialtjänstens olika verksamhetsområden och förslag lämnas till en ny socialtjänstlag. I betänkandet Dokumentation och Socialtjänstregister (SOU 1995:86) lämnades förslag avseende dokumentations- och registerfrågor. Alla betänkandena har remissbehandlats och förteckningar över remissinstanserna finns i bilaga 1. Socialtjänstkommitténs lagförslag till ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) finns i bilaga 2. Kommitténs lagförslag från betänkandet Dokumentation och Socialtjänstregister (SOU 1995:86) finns i bilaga 3. Sammanställningar över remissvaren kan erhållas från Socialdepartementet.

Socialtjänstkommittén har dessutom under 1995 kommit med ett delbetänkande Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten (SOU 1995:58).

Socialstyrelsen har under hösten 1995 i två rapporter, Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling (1995:4) och Socialbidragsnormen – en översyn (1995:24), redovisat en utvärdering av socialbidragssystemets funktion.

Regeringen beslutade i december 1995 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att kartlägga och analysera frågan om bemötande av äldre (Dir. 1995:159). Mot bakgrund av den pågående debatten om äldres rätt att flytta till annan kommun, fick utredaren bl.a. i uppdrag att belysa denna fråga. I november 1996 överlämnade utredningen delbetänkandet Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre (SOU 1996:161) vars förslag behandlas i detta sammanhang. Betänkandet har remissbehandlats och remissyttrandena finns tillgängliga på Socialdepartementet. I bilaga 4 redovisas kommitténs lagförslag och i bilaga 5 finns en förteckning över remissinstanserna.

Genom en ändring i den numera upphävda departementsförordningen beslutade regeringen att barnomsorgen och skolbarnomsorgen fr.o.m.

den 1 juli 1996 skall tillhöra utbildningsdepartementets ansvarsområde. Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet hör förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen till Utbildningsdepartementet. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har fått i uppdrag att lämna förslag till hur tillämpliga delar av bestämmelserna i Socialtjänstlagen kan inarbetas i skollagen (1980:1100). Den har också fått i uppdrag att se över nuvarande definitioner av barnomsorg. Arbetsgruppen har nyligen presenterat sina förslag i betänkandet Samverkan för utveckling. Om förskolan, skolan och skolbarnomsorgen (Ds 1997:10) Förslagen är för närvarande föremål för remissbehandling.

Med hänsyn till att arbetet med att integrera barnomsorgslagstiftningen i skollagen ännu ej är slutfört bibehålls tills vidare de paragrafer i socialtjänstlagen som berör dessa områden oförändrade. Avsikten är dock att dessa paragrafer så småningom skall lyftas ut ur socialtjänstlagen.

Kvinnovåldskommissionen (1995:60) lämnade i juni 1995 sitt slutbetänkande som innehåller förslag som rör bl.a. vissa ändringar i socialtjänstlagen. Regeringen kommer att avlämna en proposition under hösten 1997 då kommissionens förslag som rör socialtjänsten kommer att behandlas.

#### Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 februari 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i bilaga 6. Lagrådets yttrande finns i bilaga 7.

Lagrådet har föreslagit att lagtexterna justeras på en rad punkter. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexterna. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter dels i avsnitt 8.5 och 9.1, dels i författningskommentaren.

## 4 Allmänna utgångspunkter och överväganden

Socialtjänstreformen som genomfördes i början av 1980-talet innebar en genomgripande förändring av de vägledande principerna för socialtjänsten. Styrande begrepp som infördes i och med denna reform var helhetssyn, frivillighet och självbestämmande, kontinuitet, normalisering, flexibilitet, närhet och valfrihet. I botten låg en i reformen uttryckt grundläggande princip om alla människors lika värde och att demokratins idéer skall vara vägledande inom alla samhällets områden. De övergripande målen för socialtjänsten, som formulerades i portalparagrafen i socialtjänstlagen, präglas också av en positiv tilltro till den enskildes egen förmåga och vilja att förändra sin situation.

Dessa förändringar var en uppgörelse med resterna av en föräldrad förmyndarinriktad sociallagstiftning med rötter i den tidigare legostadgan, fattigvårdslagen och lösdriverilagen.

En huvudlinje i reformen var frivillighet i stället för tvång. Slentrian-

mässig tvångsvård av vuxna missbrukare skulle nu upphöra. Även inom ungdomsvården skulle tvångsåtgärder begränsas, i huvudsak till en inledningsfas i behandlingen och rättssäkerheten skulle stärkas.

En annan huvudlinje var helhetssyn i stället för splittrad symptombehandling. En familj skulle inte samtidigt kunna vara aktuell för åtgärder enligt barnvårds-, nykterhetsvårds-, och socialvårdslagarna.

En tredje huvudlinje var att använda socialtjänstens kunskaper och erfarenheter i ett förebyggande och samhällsplanerande arbete. Socialtjänsten skulle inte längre enbart ha till uppgift att "städa upp" efter en samhällsutveckling som var ogynnsam för många svaga grupper i samhället. Genom samhällsplanering och samhällsarbete skulle problemområden och problemsituationer bearbetas så att akuta problem så långt möjligt kunde förebyggas.

En annan förändring i syfte att undanröja kvarvarande inslag av förmyndarskap var det ändrade perspektivet; från att myndigheterna bedömde vad som är bäst till att den enskildes vilja blir avgörande för insatsen. Frivillighet och självbestämmande var en stor attitydförändring som präglade utvecklingen ända sedan mitten av 1970-talet.

De förändringar som kom till uttryck i 1980 års lagstiftning hade i sin tur sin bakgrund i samhällsförändringar under efterkrigstiden som ytterst går tillbaka till demokratins genombrott i Sverige. Ett mer jämlikt samhälle, allmänt höjd utbildningsnivå, demokratisk respekt för människors lika värde samt ökade ekonomiska möjligheter både nödvändiggjorde och möjliggjorde ett annat förhållningssätt inom socialtjänsten. Samtidigt medförde den snabba samhällsutvecklingen under 1960- och 1970-talen och de sociala missförhållanden denna ledde till, krav på ett annat bredare arbetssätt – med ökad tonvikt på strukturer och förebyggande arbete i förhållande till individer och behandling. Slutsatserna av dessa iakttagelser kom i den nya lagen bland annat till uttryck genom betoningen av socialtjänstens skyldighet att medverka i samhällsplaneringen i samverkan med andra samhällsorgan.

Det kan alltså konstateras att samhällsförändringar under efterkrigstiden i hög grad låg bakom den förändrade inriktningen av socialtjänsten genom 1980 års socialtjänstlag. Frågan är då om det idag ett och ett halvt decennium senare finns skäl till en motsvarande omläggning mot bakgrund av vad som skett i samhället under denna tid och de förändringsprocesser som pågår.

I följande avsnitt görs en genomgång och beskrivning av de viktigare utvecklingstendenserna i samhället av betydelse för den framtida socialtjänsten. Regeringen vill dock redan nu klart deklarera att grundtankarna bakom 1980 års socialtjänstlagstiftning fortfarande står sig och ingen av de utvecklingstendenser i samhället som vi idag kan skönja motiverar något avsteg från de grundläggande principer som formulerats i nu gällande socialtjänstlag. Vårt samhälle vilar på demokratisk grund. Regeringsformens principer har oförändrad giltighet som allmän utgångspunkt inom alla samhällsområden. Den allmänna utbildningsnivån har ytterligare höjts och människors förväntningar om valfrihet och självbestämmande har snarare markerats ytterligare i

förhållande till situationen under 1970-talet.

Inte heller finns det i dag någon anledning att misstro människors vilja och förmåga att, när möjligheter erbjuds, aktivt förändra sin situation. Snarare har människors vilja till inflytande och ansvarstagande ökat. Det grundläggande synsättet för socialtjänsten måste därmed förbli oförändrat.

En annan fråga är att medlen för att uppnå dessa mål kanske i många fall kan behöva omprövas. Den dramatiskt ökade arbetslösheten och tendenserna till ökade klyftor i samhället ställer t.ex. allt starkare krav på aktiva insatser från socialtjänstens sida för att verka för människors ekonomiska och sociala trygghet.

Diskussionens vågor gick höga inför 1980 års socialtjänstreform framför allt när det gällde frågan om frivilligvård kontra tvångsvård. De flesta insåg nog att det med den nya lagstiftningen inte var möjligt att helt avskaffa tvånget eller att få bort alla inslag av förmyndarskap. Svårast att leva upp till har utan tvekan varit ambitionen att socialtjänsten i avgörande moment skulle kunna påverka samhällsplaneringen. I övrigt kan konstateras att socialtjänsten under de 15 år som nuvarande lagstiftning varit i kraft tydligt har förändrats i den riktning som var avsedd.

Skälen för regeringens förslag till komplettering av nuvarande lagstiftning är alltså inte att ompröva grundtankarna i 1980 års reform. Arbetslösheten, de neddragna kommunala resurserna, förändringarna i socialförsäkringssystemen och en omfattande systemkritik mot välfärdspolitikens grundvalar är några av de förändringar som präglar socialtjänstens verklighet i dag. Fler människor än tidigare är utsatta för olika sociala problem. Brottutvecklingen, med en kraftig ökning av antalet anmälda brott, påverkar också socialtjänstens arbetsvillkor. Samtidigt är resurserna för att ge stöd och hjälp mer begränsade än tidigare.

Det är i detta läge enligt regeringens uppfattning allt mer angeläget att åter slå fast socialtjänstlagens grundläggande målsättningar och värderingar samt att hitta praktiska vägar att skapa största möjliga effektivitet i det sociala arbetet.

Utöver dessa mer allmänna iakttagelser bör dock några mer speciella förhållanden påtalas. En viktig utvecklingstendens är familjens successivt förändrade roll. Denna förändring, som ytterst sammanhänger med individens ökade frihet i det moderna samhället och kvinnornas förändrade ekonomiska situation (att separera är idag socialt accepterat och ekonomiskt möjligt), kan emellertid ställa barnen i en mer utsatt position och gör det angeläget att socialtjänsten mer än tidigare inriktas på att verka med barnens bästa för ögonen. Förslag om att i socialtjänstlagens första paragraf införa ett stycke som tydligt markerar detta bör ses mot denna bakgrund.

Genom det växande trycket på äldreomsorgen har också anhörigas insatser inom vård och omsorg alltmer kommit att uppmärksammas. Det har blivit tydligt bl.a. genom olika forskningsresultat att de anhöriga svarar för en huvuddel av insatserna inom äldreomsorgen och betydande delar inom andra områden. Förslaget om att socialtjänsten genom stöd

och avlösning bör underlätta för närstående som vårdar långvarigt sjuka, äldre och människor med handikapp är till en del avsett att skydda och stödja den viktiga resurs som de anhörigas insatser utgör. Men en annan viktig aspekt är också att detta i högre grad skall möjliggöra ökad valfrihet och kontinuitet i omsorgen. Av samma skäl bör socialtjänsten stödja frivilligt socialt arbete, som kan utgöra ett viktigt komplement och i vissa fall tillföra omsorgen kvaliteter som annars kommer vara svåra att uppnå.

Utvecklingen mot ett multi-etniskt samhälle aktualiserar i hög grad de principer om valfrihet, medbestämmande och integritet som redan finns inskrivna i nuvarande socialtjänstlag. I framtiden kan detta dock komma att behöva ta sig mer konkreta uttryck i form av verksamheter med speciella resurser eller särskilt utformade angreppssätt för olika grupper. Brukarinflytande är också något som allt fler ser som självklart vid utformning av nya verksamheter. Krav på ökad integritet och självbestämmande är också viktiga utgångspunkter liksom utvecklingen mot ett allt mer serviceinriktat arbetssätt som sammanhänger med människors bättre utbildning och förmåga att ställa krav.

Det är viktigt att socialtjänsten i ökad utsträckning får stöd av och samverkar med andra samhällsliga verksamheter; psykiatrin, den öppna sjukvården, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, kriminalvården, familjerådgivningen, mödra- och barnhälsovården, barnomsorgen, skolan och polisen. Det finns ett stort behov av att mer effektivt utnyttja samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose människors behov av stödåtgärder. Många människor med långvarig arbetslöshet, psykosociala eller hälsomässiga problem hamnar lätt i en rundgång mellan olika välfärdssystem, eftersom de inte renodlat faller inom en viss myndighets ansvarsområde. Ett synsätt där individens problem och behov betraktas snävt utifrån endast den egna myndighetens perspektiv har alltför länge präglat en stor del av den offentliga sektorn. Detta synsätt måste ändras.

Socialtjänstreformen var i väsentliga delar en kodifiering av en förändring som i varierande former skett under 70-talet i de flesta av landets kommuner. Man gick över till en social centralnämnd, man arbetade mer förebyggande, man prövade former för förenklad socialbidragshandling. I olika försöksprojekt utvecklades former för strukturinriktade och samhällspåverkande arbete. Inom narkomanvården utvecklades frivilliga behandlingsformer.

I vissa delar har utvecklingen under 1980- och 90-talen inneburit ett fullföljande av detta förändringsarbete och av de ambitioner som socialtjänstreformen angav. I andra delar har dock utvecklingen stannat upp eller gått i en helt annan riktning. Helhetsprincipen har på vissa områden ersatts av specialisering.

Socialbidraget skall vara en social rättighet. Det skall visserligen vara ett stöd som ges efter prövning och först när andra resurser är uttömda eller otillräckliga. Men socialbidraget skall inte behöva kännas förnedrande. Människor som behöver socialbidrag för sin försörjning skall bemötas med respekt och ha samma rättigheter som andra. I Sverige av

idag skall ingen behöva känna sig som en andra klassens medborgare. Kravet på respekt och fullvärdiga rättigheter står inte i strid med eget ansvar.

Den enskilde skall heller inte behöva överklaga till domstol för att vid varje tillfälle få sina rättigheter tillgodosedda. Lagen måste vara tydlig. Förslagen till en precisering av rätten till bistånd skall ses i detta perspektiv.

Att fattigdom och växande klyftor är ofrånkomliga i ett modernt samhälle är en uppgiven och passiverande inställning som enligt olika undersökningar främst förekommer bland de grupper som från snävt egoistisk synpunkt gynnas av en sådan utveckling. Majoriteten av befolkningen ser nu liksom tidigare fattigdom och sociala problem främst som uttryck för orättvisor i arbetslivet och samhället och folkmajoritetens stöd för välfärdspolitiken har, generellt sett, inte försvagats. Där emot finns en utbredd samhälls- och människosyn som säger att man skall ta eget ansvar. Man skall göra rätt för sig. Det är en människosyn som regeringen fullt ut delar. Samhällets åtgärder skall inte försvaga utan förstärka den enskildes ansvar och självbestämmande.

När socialtjänstlagen infördes var Sverige ett av de mest jämlika samhällena i världen. I USA och Storbritannien hade inkomstklyftorna redan börjat öka. I Sverige kom en vändpunkt i mitten på 1980-talet. Det finns i marknadsekonomiska samhällen alltid krafter som verkar i riktning mot ökade skillnader i levnadsvillkor. Sedan mitten av 1980-talet har dessa krafter varit starka även i Sverige.

Andelen hushåll som behöver socialbidrag för att klara försörjningen har ökat kraftigt under 1990-talet. Huvudorsaken är givetvis arbetslösheten. Den negativa tillväxten och den vikande sysselsättningen har tvingat fram nedskärningar i det sociala trygghetssystemet. Minskade barnbidrag, höjda avgifter för bland annat sjukvård och läkemedel samt minskade boendesubventioner har varit nödvändiga för att sanera statens finanser. Men dessa förändringar har slagit hårt på ekonomin för många hushåll. Ungdomar och småbarnsfamiljer samt ensamföräldrar har drabbats särskilt hårt.

Socialbidragen är det yttersta skyddsnätet i vårt sociala trygghetssystem och skall så förbli. Den senaste tidens utveckling har inneburit ett starkt ökat tryck på detta yttersta skyddsnät.

Utvecklingen under framför allt 1990-talet har inneburit att fler människor än tidigare ställts utanför det generella välfärdssystemet och tvingats att ansöka om socialbidrag. Socialbidraget har i massarbetslöshetens spår alltmer blivit en allmän inkomstgaranti under allt längre tider för allt fler människor, vilkas enda problem är arbetslöshet. Detta är en utveckling som måste vändas. Socialbidraget måste återgå till att vara ett sista skyddsnät och tillfälligt stöd i en – åtminstone för de flesta – tillfällig situation.

Det finns tendenser till ökande klyftor i vårt samhälle mellan dem som har arbete och dem som är arbetslösa, mellan dem som kan försörja sig själva och dem som är i behov av samhällets hjälp och mellan svenskar och invandrare. Det finns en risk att allt fler människor ställs vid sidan



och uppfattas som inte behövda varken på arbetsmarknaden eller någon annanstans. Samhällets polarisering genom ökande skillnader och olikheter leder i sin tur till ökade kostnader genom ökande ohälsa, missbruk och kriminalitet. Denna utveckling måste på alla sätt motverkas. Att bekämpa arbetslösheten förblir därför det viktigaste målet också för det socialpolitiska området.

I marknadsekonomin samhällen finns en stark dynamik som till stor del är till godo för människors välfärd men som också skapar påfrestningar och sociala problem. Om inte de tidiga försvarslinjerna mot fattigdom bevaras och i vissa fall förstärks kommer det yttersta skydds-nätet, socialbidragen, att få ta en alltför stor del av ansvaret för åtgärder mot fattigdom och utanförskap.

Socialbidragets syfte är att stärka den enskildes resurser att forma sitt liv. Alla övriga delar av det sociala trygghetssystemet är utformade som rättigheter, vilka anges i lag och kan överklagas till domstol. Regeringen ser det som viktigt att det yttersta skyddet mot fattigdom som gäller för de mest utsatta grupperna i samhället också skall ha karaktären av en sådan överklagningsbar social rättighet.

Analysen av de sociala förändringar som inträffat och de förändringar som kan förutses har inte alla koppling till de förslag som socialtjänst-kommittén fört fram. Regeringen anser det därför vara viktigt att fortsätta utredningsarbetet på en rad, för socialtjänsten, viktiga områden. Det gäller bl.a. att belysa förändringarna i transferingssystemen och påverkan på socialtjänsten, att se över socialtjänstlagens struktur och konstruktion, att utreda avgränsningar mellan rättighetslagstiftning och skyldighetslagstiftning, att se över socialtjänstlagens gränssnitt mot arbetsmarknadsförberedande verksamhet och att se över tillsynen av socialtjänstens verksamhet.

Den ekonomiska krisen har visat på svagheter i finansieringen av socialtjänsten. Socialtjänstens finansiering bör därför belysas ytterligare.

I det följande läggs därför förslag till förändringar och tillägg inom ramen för vad socialtjänstkommittén presenterat. Förslagen läggs i form av ändringar och tillägg till nuvarande socialtjänstlag.

Samtidigt uttalar regeringen behovet av ytterligare utredningsarbete på bl.a. de områden som här redovisats.

## 5 Samhällsutvecklingen

Socialtjänsten skall verka i ett föränderligt samhälle. Många samtidigt pågående tendenser på olika plan leder till att det svenska samhället förändras successivt och kontinuerligt. Socialtjänstens mål och verksamhet måste utformas i samklang med denna förändring. Det är därför viktigt att söka klargöra vilka samhällsförändringar det är fråga om och vilken betydelse de har för socialtjänstens framtida roll och uppgifter.

En beskrivning av förändringstendenser i det svenska samhället kan ske utifrån många olika aspekter. Det är i detta sammanhang naturligt att fokusera framställningen på områden som har direkt betydelse för socialtjänsten. Med hänsyn till dennas övergripande roll blir ändå av-

gränsningen tämligen vid. Det mesta som sker i vårt samhälle berör faktiskt socialtjänsten mer eller mindre direkt. Socialtjänsten griper också genom sin uppgift in på ett mycket brett område i samhället. Beskrivningen blir därför med hänsyn till utrymmet mycket översiktlig. Avsnittet avslutas med en sammanfattning av de utvecklingstendenser i det svenska samhället som bedöms ha särskild betydelse för den framtida socialtjänsten.

#### Samhällsekonomiska förutsättningar och villkor

Den samhällsekonomiska utvecklingen måste betraktas som basen för välfärdssystemet och därmed också för socialtjänsten. Sverige har under nittio-talet genomgått den djupaste och mest utdragna strukturella och konjunkturella ekonomiska kris sedan 1930-talet. Bruttonationalprodukten föll under åren 1991–1993 med totalt nästan 6% och antalet sysselsatta minskade under samma period med mer än en halv miljon personer. Lågkonjunkturen var internationell men förutom Finland har inget av OECD-länderna drabbats så hårt som Sverige.

Till följd av den ekonomiska tillbakagången råkade de offentliga finanserna i kris och de stora statliga underskotten ledde till en mycket snabb tillväxt av statsskulden. Genom ett omfattande saneringsprogram har den statsfinansiella situationen nu bringats under kontroll och det beräknas att balans mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter kommer att uppnås år 1998. De kommunala finanserna utvecklades starkt negativt genom den ekonomiska krisen, vilket i förening med realt minskade statsbidrag har framtvingat omfattande nedskärningar och effektivisering av den kommunala verksamheten.

De senaste åren har medfört en förbättring av den ekonomiska situationen och tillväxten har sedan år 1994 legat på en relativt hög nivå. Förbättringen har dock huvudsakligen gällt exportindustrin. Den inhemska efterfrågan är fortfarande låg och arbetslösheten ligger i stort sett kvar på den nivå som etablerades i krisens inledningsskede. Som följd härav kvarstår mycket av problemen inom den offentliga ekonomin och stor restriktivitet kommer att förbli nödvändig såväl i den statliga som den kommunala sektorn under flera år framåt.

Bedömningar av de ekonomiska tillväxtförutsättningarna på längre sikt – mot sekelskiftet och decennierna därefter – är givetvis i hög grad osäkra. För en relativt positiv utveckling talar att många av de strukturella problem som bedöms ha hämmat tillväxten under 1980-talet – inflationen, skattesystemets snedvridande effekter, bristerna i socialförsäkringssystemet m.m. – nu är undanröjda.

Den successiva omfördelningen av produktionen från varor till tjänster samt den ogynnsammare befolkningsutvecklingen efter sekelskiftet talar dock för en ganska måttlig tillväxttakt på sikt. Utsikterna för den offentliga sektorn framöver sammanhänger i hög grad med sysselsättningen. En halvering av arbetslösheten till sekelskiftet innebär väsentligt större möjligheter för framförallt kommunerna att lösa sina uppgifter avseende skola, vård och omsorg.

## Demografi och folkhälsa

I spetsen för industriländerna har Sverige under de senaste 30 – 40 åren genomgått en demografisk revolution. Andelen äldre personer, dvs. över 65 år, är nu högre än i något annat land – 17,4% av befolkningen. Enligt den senaste prognosen från SCB kommer Sveriges befolkning att utvecklas som följer av tabell 1.

Som framgår av tabellen är ökningen av antalet äldre de närmaste tio-femton åren koncentrerad till de äldsta. Antalet 80 år och äldre förväntas öka med 17% från år 1995 till år 2005. I gruppen 90 år och äldre är ökningen ännu mer uttalad – från 52 000 till 76 200 personer, dvs. 47%. De yngre äldre minskar till att börja med i antal, men en ny ökningsvåg sätter in omkring år 2010 då 1940-talets stora födelsekullar når pensionsåldern.

Tabell 1. Befolkningsprognos åren 1995–2020, tusental personer

Ålder	1995		2005		2020	
	Antal	Proc	Antal	Proc	Antal	Proc
0 – 9 år	1 178	13,3	980	10,9	1 045	11,3
10 – 19 år	1 010	11,4	1 195	13,3	1 033	11,1
20 – 44 år	3 014	34,0	2 893	32,2	2 834	30,5
45 – 64 år	2 115	23,9	2 346	26,1	2 336	25,2
65 – 79 år	1 127	12,7	1 075	12,0	1 502	16,2
80 – w år	415	4,7	485	5,4	528	5,7
Totalt	8 859	100	8 973	100	9 279	100

Källa: SCB prel.prognos, febr 1997.

Till följd av den höga nativiteten i slutet av 1980-talet ökar antalet barn och ungdomar under den närmaste tioårs-perioden. På de senaste åren har dock nativiteten sjunkit mycket kraftigt och det preliminära fruktsamhetstalet för år 1996 – 1,6 – ligger väsentligt under SCB:s huvudprognos, som baserar sig på fruktsamhetstalet 1,9 barn per kvinna.

Den stora ökningen av antalet äldre har ett samband med en minskande dödlighet i alla åldersgrupper. Detta avspeglar i sin tur ett internationellt sett gott hälsotillstånd i den svenska befolkningen. Sverige tillhör de länder i världen som har den lägsta barnadödligheten. Den senaste tioårsperioden har medellivslängden ökat med 1,2 år för kvinnor och 1,9 år för män. Skillnaden i medellivslängd mellan män och kvinnor har därigenom minskat från 6,0 till 5,3 år. Enligt Socialstyrelsens folkhälsorapport år 1994 har hälsoutvecklingen varit mer gynnsam för män än för kvinnor även när man tar hänsyn till självrapporterad sjuklighet.

En demografisk faktor av mycket stor betydelse är självfallet invandringen. Invandringsöverskottet har de senaste fem åren uppgått till i

genomsnitt 27 900 personer. I Sverige är nu mer än var tionde person bosatt i landet – 920 000 personer – född utomlands.

På senare år har invandringen förändrat karaktär till flyktinginvandring och anknytningsinvandring. Samtidigt har fördelningen på ursprungsländer förskjutits från nordiska och sydeuropeiska länder till en större andel utomeuropeiska. Fortsatt invandring ter sig mycket sannolik med hänsyn till befolkningstrycket i vår omvärld och den stora risken för olika kriser som utlöser flyktinginvandring.

Flera tecken tyder på att invandrarnas situation i Sverige försämrats. Sålunda visar Socialstyrelsens sociala rapport (Social rapport 1996, Socialstyrelsen) att andelen sysselsatta bland invandrarna är betydligt lägre och arbetslösheten betydligt högre än för infödda svenskar. Som följd härav drabbas invandrarna också i högre grad än infödda svenskar av ekonomiska och sociala problem.

#### Arbetsmarknad och sysselsättning

En hög sysselsättningsgrad, dvs. andelen personer i åldern 16–64 år som är sysselsatta, är av central betydelse för ett lands möjligheter att föra en politik som leder till ekonomisk tillväxt. Det är dessutom ur fördelningsynpunkt av största betydelse att så många som möjligt i befolkningen är sysselsatta. Men en hög sysselsättningsnivå har också stor betydelse för jämlikheten och för att motverka social oro och kriminalitet.

Den svenska arbetsmarknadsutvecklingen under 1990-talet kan delas in i tre olika perioder. Under åren 1990–93 minskade antalet sysselsatta med ca 500 000 personer. Det var främst inom industrin och byggsektorn som antalet sysselsatta minskade. Detta fick som följd att antalet arbetslösa ökade från 76 000 till 356 000 personer. Relaterat till den totala arbetskraften var detta en ökning från 1,7% till 8,2%. Under den exportledda konjunkturuppgången under åren 1994–95 ökade antalet sysselsatta med drygt 60 000 personer, vilket innebar att antalet arbetslösa personer minskade med ca 24 000. Relaterat till arbetskraften var detta en minskning av arbetslösheten från 8,2% år 1993 till 7,7% år 1995. Under 1996 försvagades återigen den svenska arbetsmarknaden och antalet sysselsatta minskade med 24 000 personer. Det var främst under de inledande månaderna av år 1996 som antalet sysselsatta minskade.

Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade kraftigt under de inledande åren av 1990-talet, från 54 000 år 1990 till 226 000 år 1994. Under åren 1995 och 1996 uppgick antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder till 190 000 resp. 196 000 personer.

Samma utveckling kan skönjas vad beträffar långtidsarbetslösheten. Det ökade trycket på de äldre att lämna förvärvsarbetet under 1990-talet har lett till att den faktiska genomsnittliga pensionsåldern sjunkit från 62 till 59 år.

Socialstyrelsens sociala rapport visar att ökningen av den öppna arbetslösheten drabbat yngre mer än äldre, ensamstående mer än sammanboende, arbetare och lägre tjänstemän mer än övriga tjänstemän och

invandrare mer än svenskar. Flera av dessa tendenser var tydliga redan under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet. Sammantaget pekar detta mot ökande klyftor i samhället när det gäller situationen på arbetsmarknaden och möjligheterna till egen försörjning.

Sverige har länge lett utvecklingen i västvärlden när det gäller ökningen av andelen kvinnor i förvärsarbete och den därmed sammanhängande förändringen av kvinnornas roll i samhället. Andelen kvinnor i åldern 25–64 år som förvärsarbetar eller är arbetslösa har dock minskat de tre senaste åren från 85% till 82% (KI analysunderlag, juni 1996). Kvinnornas förvärsarbete har i Sverige i hög grad varit knutet till den offentliga sektorn och kvinnornas arbetsmarknad har på det sättet varit mera ensidig än i många andra västländer.

#### Utbildningsnivå och inkomstfördelning

Sveriges nuvarande välstånd bygger till stor del på den höga utbildningsnivån i befolkningen. Den svenska arbetskraftens kvalifikationer utgör också vår främsta "naturrensurs" i framtiden. Informationsteknologins genombrott gör nu att kunskapsinnehållet i produktionen ökar samtidigt som kunskapsutvecklingen går allt snabbare. Utbildningens centrala betydelse visas av att sysselsättningsproblemen i dagens ekonomiska kris har fått sin tyngdpunkt i grupper med låg utbildningsnivå. En oroande utvecklingstendens är dock att en minskande andel av de unga nu går till högre studier i teknik och naturvetenskapliga ämnen. Detta är en motsatt trend än i andra jämförbara länder.

Som mål för utbildningspolitiken för nästa århundrade har regeringen angett att andelen högre utbildade och vetenskapligt meriterade anställda i företagen måste minst fördubblas, att fler måste ta tekniska och naturvetenskapliga examina på alla nivåer och att alla vuxna måste tillförsäkras rätt till kunskapskomplettering motsvarande gymnasieskolans kärnämnen. Kompetensutveckling efter utbildningen i ungdomen måste ses som ett lika viktigt element som grundutbildning. Var och en måste ges finansiella möjligheter att själv skaffa sig ytterligare kompetensutveckling senare i livet.

Sverige har en jämnare inkomstfördelning än de flesta andra industriländer. Sedan början av 1980-talet har dock inkomstklyftorna tenderat att växa. Detta har skett inte bara i Sverige utan också i många andra länder och kan sammanhånga med en växande efterfrågan på högt utbildade och minskande på dem med låg utbildning. En annan tendens är att ungdomarnas och barnfamiljernas relativa inkomster försämrats.

Den minskade sysselsättningen har också sin del i den ökade inkomstspridning som kan noteras på senare år. Socialstyrelsens sociala rapport visar att de ekonomiska problemen för vissa grupper – speciellt invandrare – började växa redan under 1980-talets senare del för att sedan i hög grad accelerera under 1990-talets första år. Genom denna marginaliseringsprocess har det skett en snabb ökning av antalet personer med svaga ekonomiska resurser. Utvecklingen har drabbat yngre mer än äldre, utländska medborgare mer än svenskar och ensamstående mer än

samboende.

Den samlade bilden av den utveckling som här skisserats är en klar tendens till polarisering och marginalisering i det svenska samhället.

Brottsutvecklingen de senaste årtiondena, med en kraftig ökning av antalet anmälda brott, påverkar också socialtjänstens arbetsvillkor.

Regeringen presenterade i juni 1996 ett nationellt brottsförebyggande program. En utgångspunkt för arbetet var att det samhällsproblem som brottsligheten utgör måste angripas från en bred kriminalpolitisk ansats. En sådan bred kriminalpolitisk helhetssyn omfattar inte enbart straff- och kontrollfunktioner som utförs inom rättsväsendet utan även den generella välfärdspolitiken. Åtgärder som bidrar till att stärka skyddsnäten för barn och ungdomar är t.ex. lika betydelsefulla i det kriminalpolitiska arbetet som de åtgärder som vidtas inom rättsväsendet. Inom alla samhällsområden krävs en ökad medvetenhet om vikten av brottsförebyggande insatser. Det är därför angeläget att inom socialtjänsten lyfta fram även dessa aspekter på arbetet.

#### Arbetstider, arbetsfördelning och jämställdhet

I och med 1980-talets början bröts i Sverige den mycket långvariga trenden mot en kortare arbetstid. Ända sedan 1800-talets slut hade årsarbetstiden successivt blivit kortare i en takt av omkring 0.7% per år. Under 1980-talet ökade i stället den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt – huvudsakligen beroende på att kvinnor övergick från kortare till längre deltidsarbete eller till heltidsarbete.

På den senaste tiden har arbetstidsfrågan åter kommit i förgrunden. Detta sammanhänger både med situationen på arbetsmarknaden och med allmänna önskemål om mer tid för hem, familj och fritid. Av betydelse i sammanhanget är att fördelningen mellan förvärvsarbete och hemarbete fortfarande ser mycket olika ut för män och kvinnor. Kvinnorna förvärvsarbetar i större utsträckning deltid och männen utför en betydligt mindre andel än kvinnorna av hemarbetet. En avgörande punkt är därför om en generell arbetstidsförkortning skulle påverka denna fördelning och om kvinnorna i så fall i högre utsträckning skulle kunna övergå till att förvärvsarbete heltid.

#### Samlevnad, sociala nätverk, boende och omsorg

Frågan om jämställdheten och fördelningen av arbetet leder över till frågor som rör samlevnad och familjebildning. Antalet ensamstående föräldrar har ökat under den senaste tioårsperioden – framför allt kvinnor med små barn.

Till följd av separationer och nya parförhållanden tillbringar allt fler barn nu delar av sin uppväxt i en familj, som inte omfattar de båda biologiska föräldrarna. Resultatet av utvecklingen blir familjer, där familjetillhörigheten förändras över tiden i stället för att vara given en gång för alla.

Bostadsstandarden i Sverige är internationellt sett mycket hög. Mycket få personer är trångbodda eller bor i omoderna bostäder. Å andra sidan betalar man en hög andel av inkomsten för sin bostad och bostadsutgifterna har ökat mycket kraftigt under de senaste åren. Härigenom har många hushåll fått betydande problem att klara utgifterna för bostaden samtidigt som det finns en begränsad tillgång på billigare bostäder. Detta innebär också problem för dem som med begränsade inkomster – ungdomar, nyanlända invandrare – söker sig in på bostadsmarknaden. Antalet vräkningar har ökat de senaste åren – i det övervägande antalet fall på grund av obetald hyra.

Under de senaste decennierna har det också skett en snabb ökning av antalet personer som bor ensamma. Detta beror till en del på familjesplittringen, men när det gäller de äldre är huvudorsaken att deras ekonomiska förhållanden har förbättrats, så att man har råd att behålla bostaden när man blivit ensam. Enligt 1990 års folk- och bostadsräkning var knappt 19% av samtliga boende ensamboende. Bland de äldre är dock andelen betydligt högre (39%).

Boendet har stor betydelse för hur mycket hjälp man får av närstående. Den s.k. informella omsorgen, dvs. omsorg som ges utan betalning av anhöriga, vänner, grannar etc., spelar även i Sverige en mycket stor roll – självklart när det gäller omsorgen om barnen men också när det gäller de äldre. För äldreomsorgen beräknas den informella omsorgen för personer i vanligt boende omfatta två till tre gånger så stor volym som den kommunala hemtjänsten.

Nedskärningarna inom den offentliga vården och omsorgen har i många fall inneburit att anhöriga fått ta ett större ansvar. Samtidigt förändras som påpekats ovan familjens roll. Detta aktualiserar frågan om förutsättningarna framöver för den informella omsorgen.

Ideellt omsorgsarbete kan utgöra ett värdefullt komplement till den professionella omsorgen och samtidigt ge ett välbehövligt stöd för de anhörigas insatser.

### Sverige och internationaliseringen

Ett betydelsefullt drag i den ekonomiska utvecklingen de senaste decennierna är att industriländernas ekonomier allt mer flätas samman genom utvecklingen av teknologi och handel. Produktionen blir alltmer internationellt integrerad. Ett annat besläktat fenomen är att regionernas betydelse ökar på bekostnad av nationalstaten. Det är i expansiva regioner, sammanhållna snarare genom den ekonomiska strukturen än genom nationsgränser, som den dynamiska ekonomiska utvecklingen sker. Regionerna knyter sedan kontakter med andra tillväxtregioner utan att gå via huvudstäder eller andra nationella centra. Som följd av denna utveckling tenderar nationalstaternas betydelse att minska. Detta innebär dock inte att det inte längre finns förutsättningar för en svensk nationell politik. Inom ramen för EU-samarbetet finns ett stort handlingsutrymme för nationella sårlosningar – inte minst inom vård- och omsorgsområdet.

Det kan här ha betydelse att konstatera att Sverige i många avseenden gått i spetsen för en utveckling som många EU-länder nu står inför. Sverige har som tidigare nämnts den högsta kvinnliga förvärvsfrekvensen i Västeuropa och den högsta andelen äldre. Sverige har som konsekvens härav byggt ut äldreomsorg och barnomsorg samt utvecklat en familjepolitik, som syftar till att göra det möjligt att förena barnafödande och förvärvsarbete för båda föräldrarna.

Många av EU-länderna står nu i början av en liknande utvecklingsprocess som den Sverige genomgått – såväl när det gäller antalet äldre som kvinnors förvärvsarbete och den nya familjestrukturen.

#### Attityder, livssyn, anspråk och förväntningar

Det är en vanlig uppfattning att de attityder och värderingar man bär med sig genom livet i hög grad formas i ungdomen och att värderingskiftet i samhället i första hand kommer till stånd när en ny generation växer upp och tar sin plats i samhällsledningen.

Institutet för framtidsstudier utför återkommande opinionsundersökningar bland svenska gymnasister runt om i landet i syfte att kartlägga vad som kan förväntas bli morgondagens värderingar. Enligt dessa undersökningar dominerar bland dagens svenska ungdomar sådana värderingar, som till exempel en prioritering av god hälsa, goda relationer med andra människor och intressanta arbetsuppgifter framför karriär och pengar. En tydlig utvecklingstendens i de framväxande värderingsmönstren är en ökad tonvikt på individuell frihet och självbestämmande.

Den höjning av den allmänna utbildningsnivån som påtalats i det föregående innebär också att man är mer informerad om sina möjligheter och rättigheter och därför bl.a. ställer högre krav som mottagare av vård och omsorg. Detta gäller t.ex. krav på mer information och ett större inflytande över behandlingen.

Genom internationalisering och invandring sker också en avsevärd attitydpåverkan. I en alltmer internationell värld måste man räkna med förekomsten av parallella kulturer. Man kan förvänta att värderingsmönstren i Sverige i allt högre grad kommer att likna dem i vår omvärld samtidigt som vårt samhälle blir alltmer heterogent.

#### Sammanfattning av utvecklingstendenser i det svenska samhället av betydelse för den framtidasocialtjänsten

Följande utvecklingstendenser i det svenska samhället synes vara av särskild betydelse med hänsyn till socialtjänstens framtida roll och uppgifter:

- det ekonomiska utrymmet för socialtjänsten i reala termer kommer inte att öka ens om tillväxten skulle bli betydligt bättre än under det senaste decenniet. Blir den sämre kommer kraftiga nedskärningar att krävas.



- andelen mycket gamla kommer att fortsätta att öka fram till sekelskiftet.
- fortsatt invandring ter sig sannolik med hänsyn till befolkningstrycket i vår omvärld och anknytningsinvandring som följd av tidigare höga invandringstal. Invandrarnas situation i Sverige har på senare år försämrats.
- det finns sedan 1980-talet en tendens till att klyftorna ökar i det svenska samhället när det gäller situationen på arbetsmarknaden och möjligheterna till egen försörjning. Under 1990-talets krisår har ungdomar, ensamstående och invandrare i högre grad än andra grupper drabbats av en allmän marginaliseringstendens.
- det sker en allmän höjning av utbildningsnivån, men personer med låg utbildning riskerar att halka efter. Allt mer av kompetensutveckling kommer att äga rum fördelad över livstiden.
- hög ekonomisk tillväxt kan förväntas utlösa önskemål om arbetstidsförkortning. Kortare arbetstid innebär dock bl.a. en relativ fördyring av yrkesmässig vård och omsorg.
- det kan bli nödvändigt att mer stödja den informella omsorgen. Ideellt arbete kan också bli ett viktigt komplement till socialtjänsten och ett stöd för anhöriginsatserna.
- den växande internationaliseringen kommer att resultera i att det i allt högre grad kommer att fattas beslut utanför landet vilka rör Sverige.
- krav på individanpassning kan förväntas öka. Detta kan bl.a. leda till krav på ökad valfrihet i socialtjänsten samt mer information och inflytande över vård och behandling.

## 6 Behov av ny lagstiftning

### 6.1 Nuvarande lagkonstruktion

Socialtjänstlagen är att betrakta som en i huvudsak målinriktad ramlag. Den innehåller grundläggande värderingar och principer för socialtjänstens verksamhet. De grundläggande principerna uttrycks i lagens första paragraf, den s.k. portalparagrafen.

Socialtjänstens huvudfunktioner och omfattningen av dessa framgår av 5 §. Där föreskrivs bl.a. att det hör till socialnämndens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen, informera om socialtjänsten i kommunen, bedriva uppsökande verksamhet samt att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Vidare innehåller lagen särskilda avsnitt om åtgärder mot missbruk samt om omsorger om barn och ungdom, äldre människor och människor med funktionshinder. Reglerna i dessa avsnitt innehåller också målpreciseringar.

En av paragraferna – 6 § – reglerar den enskildes rätt till bistånd. Rätten har knutits till att den enskilde är beroende av socialtjänstens

insatser för sin försörjning och livsföring i övrigt. Den enskilde kan också få hjälp med stöd av annan reglering i lagen. Härmed avses den skyldighetsreglering som finns, t.ex. 10 § som ger möjligheter att få bl.a. hjälp i hemmet (hemtjänst). Lagen innehåller således två olika regelsystem för möjligheterna till stöd och hjälp. De båda systemen är ofta tillämpliga samtidigt. En viktig skillnad mellan de båda systemen är att beslut grundade på rättighetsregleringen kan överklagas i den förvaltningsbesvär gällande ordningen, medan beslut grundade på skyldighetsregleringen inte kan det.

I socialtjänstlagen valdes – i jämförelse med den tidigare vårdlagstiftningen – medvetet en mindre grad av detaljreglering av medborgarnas rättigheter, socialvårdens förfaringssätt och förutsättningarna för stöd, hjälp eller annat bistånd. Tanken var att den nya lagen framför allt skulle ange intentionerna och syftet med verksamheten i dess helhet, liksom för dess olika delar. Inom dessa ramar skulle kommunen ges ett betydande utrymme för att i samråd med de berörda välja de insatser och tillvägagångssätt som var bäst ägnade att tillgodose föreliggande behov. Denna inriktning sammanfattades i beskrivningen av socialtjänstlagen som en målinriktad ramlag.

#### Ramlag – detaljlag

Den ramlagskonstruktion som nuvarande socialtjänstlag fått innebära att lagstiftaren genom uppställande av mål angett vad som förväntas av kommunerna. Lagstiftaren har i mindre utsträckning tagit ställning till innehållet i socialtjänsten. Kommunerna, Socialstyrelsen och domstolarna har tilldelats en stor roll vad gäller den närmare konkretiseringen av lagen.

Ramlagstekniken har vissa fördelar. Myndigheter som skall tillämpa lagen ges större frihet att välja en tolkning som är anpassad till det individuella fallet. Lösningar på problemen i samråd med den enskilde underlättas. Den enskildes intressen kan tillvaratas på ett bättre sätt än om lagen i detalj bestämmer vad som skall göras. Ramlagen kan också ge bättre möjligheter att utveckla metoder och arbetssätt på basis av egen kunskap och egna erfarenheter.

Men användningen av ramlagstekniken är inte utan problem. Risk finns för utveckling av en praxis som inte står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner och lagens anda. Risken är också större för att lagen kommer att tillämpas på olika sätt i olika delar av landet. Detta problem kan dock med tiden minskas genom utveckling av rättspraxis och tillsynsmyndigheternas insatser.

Med en detaljerad lag kommer man i från många av nackdelarna med en ramlag. Men en sådan lagstiftning är inte heller utan problem. Det kan ofta bli en stel lagstiftning med svårigheter att få den tillämpning som önskas i de enskilda fallen.

Frågan om ramlag – detaljlag är dock inte enbart en fråga om vilken lagstiftning som är den bästa utifrån juridiska utgångspunkter. En annan viktig fråga som aktualiseras i detta sammanhang är förhållandet

stat – kommun. Om staten vill överlämna till kommunerna att med stor frihet utforma socialtjänsten måste detta också återspegla sig i lagstiftningen genom allmänt hållna regler. Vill staten det motsatta ligger en detaljreglering närmast till hands.

### Rättighetslag – skyldighetslag

Lagstiftningen på det sociala området innehåller regler som ger enskilda rättigheter i förhållande till myndigheten och regler som ger myndigheten skyldigheter i förhållande till enskilda. Begreppen rättighet och skyldighet är ofta använda begrepp i förhållandet mellan enskilda och myndigheter och man frågar sig kanske inte alltid vad de egentligen står för. Till att börja med kan man fråga sig om uppdelningen är logisk. Är inte en rättighet automatiskt en skyldighet och vice versa? Man borde kanske lika gärna kunna kalla en rättighetslag för en skyldighetslag och en skyldighetslag för en rättighetslag.

Men man kan ändå använda begreppen rättighetslag och skyldighetslag som fristående från varandra och inte enbart som spegelbilder av varandra. Vissa karaktäristiska drag för vad som brukar avses med det ena och vad som brukar avses med det andra finns.

En rättighetslag kan sägas rikta sig mer till den enskilde än vad en skyldighetslag gör. Rättighetslagen talar om vad den enskilde har rätt att få av myndigheten. En skyldighetslag talar mera om för myndigheten vad den skall göra i förhållande till enskilda.

Skyldigheterna kan vara mer eller mindre detaljerade. De kan liksom rättighetsreglerna handla om vad enskilda skall kunna få enligt lagen. Många av bestämmelserna i t.ex. barnomsorgsregleringen i socialtjänstlagen har sådan karaktär. Skyldighetsreglerna kan i andra fall vara mera övergripande och ange vad grupper av människor skall kunna få eller vara mera verksamhetsinriktade, dvs. ange vilka verksamheter som skall bedrivas.

Handlar det om övergripande skyldigheter kan det vara mer naturligt att tala om målregler. Begreppen mål och skyldighet bör alltså i viss mån kunna ses som synonymer. Om en lag karaktäriseras som en målinriktad lag bör den således också kunna karaktäriseras som en skyldighetslag. Skyldigheterna kan dock vara mer eller mindre klart uttalade. Ett exempel på en regel i nuvarande lag som både kan ses som en skyldighetsregel och en målregel är 20 § första stycket där det föreskrivs att socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder samt ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Men den kanske viktigaste skillnaden mellan rättighetslag och skyldighetslag ligger på ett annat plan. Det handlar om möjligheterna att överklaga. Lagen är en rättighetslag när den enskilde har möjlighet att, hos ett i ärendet neutralt och i förhållande till beslutsmyndigheten överställt organ, få sitt ärende överprövat i form av förvaltningsbesvär, dvs. så att domstolen kan sätta ett nytt beslut i det överklagades ställe. En fullständig omprövning kan ske av domstolen.

Ett beslut som fattas på grundval av skyldighetsreglering inom det kommunala området kan också vanligtvis överklagas. Men då handlar det om överklagande i den för laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) gällande ordningen, dvs. det är endast lagligheten av beslutet som provas. Något nytt beslut kan inte sättas i det överklagades ställe.

Enligt regeringens mening är det inte önskvärt med en återgång till den detaljerade form av lagstiftning som fanns innan socialtjänst-reformen. Kommunerna bör, som hittills, ha utrymme att i samråd med de berörda välja de insatser och tillvägagångssätt som är bäst ägnade att tillgodose föreliggande behov. Det är på den lokala nivån som man är bäst skickad att utforma insatser efter individuella behov och lokala förutsättningar. Det är också den lokala nivån som är mest flexibel och därmed har bäst möjligheter att anpassa verksamheten till förändringar i omvärlden och att fortlöpande ta hänsyn till framväxten av nya kunskaper och erfarenheter. En detaljlagstiftning är inte lämplig för att uppnå dessa syften.

En annan fråga gäller rättighetslag eller skyldighetslag. Enligt regeringens mening är det uteslutet med en socialtjänstlag som enbart är en skyldighetslag. Det skulle innebära att den enskilde inte skulle ges några möjligheter att överklaga i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen. Hur långtgående rättighetslagstiftningen skall vara måste dock avvägas mot det ovan nämnda behovet av att undvika detaljregleringar.

Olika konventioner lägger också hinder i vägen för ett totalt borttagande av rätten till förvaltningsbesvär.

Kravet på rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen (artikel 6) innebär bl.a. att om den enskilde i lag tillerkänns en individuell rättighet av ekonomisk natur så skall han också ha rätt att kunna få sitt anspråk prövat av domstol (Se bl.a. målen Salesi mot Italien och Schuler- Zraggen mot Schweiz, Ser. A vol 257-E och 263). Och då räcker inte t.ex. kommunalbesvär; domstolen måste ha full prövningsrätt av alla omständigheter och den skall också kunna fatta ett för parterna bindande beslut i saken. Detta får konsekvenser för hur man kan utforma lagstiftningen. Väljer man en rättighetslagstiftning på t.ex. biståndsområdet så måste också förvaltningsbesvär accepteras. Vill man att endast laglighetsprövning enligt kommunallagen skall vara möjlig så måste lagstiftningen utformas som en skyldighetslagstiftning på så sätt att den enskilde inte får någon definierbar "rätt", utan den beslutande myndigheten ges ett stort skönmässigt utrymme för att avgöra under vilka förutsättningar ekonomiskt stöd skall lämnas. Sådant stöd bör därför falla utanför artikel 6 tillämpningsområde och kravet på domstolsprövning bortfaller.

## 6.2 Behov av ny översyn

Prop. 1996/97:124

Regeringens bedömning: Det finns behov av att utifrån de samhällsförändringar som skett se över socialtjänstlagen. En ny utredning som skall vara färdig till våren 1998 skall därför tillsättas.

Kommitténs förslag: Den framtida socialtjänstlagstiftningen bör likasom den nuvarande byggas upp som en målinriktad ramlag som innehåller en kombination av skyldighets- och rättighetsregler. Lagen bör omarbetas och ges en redaktionell översyn med kapitelindelning.

Remissinstanserna: Remissutfallet är här blandat. Ett antal instanser instämmer i ställningstagandet att behålla socialtjänstlagen som en målinriktad ramlag med inslag av detaljreglering samt att lagen bör vara en kombination av rättighets- och skyldighetslag. Många instanser anser dock att lagförslaget innebär en detaljreglering som snävar in på kommunernas självbestämmande och vill att grundtanken med en målinriktad ramlag skall bestå. De ifrågasätter om lagförslaget fortfarande kan betraktas som en ramlag och anser att detaljregleringen i förslaget visar brist på tilltro till kommunernas förmåga att bedriva en bra verksamhet. Ett antal remissinstanser anser att lagens konstruktion som både rättighets- och skyldighetslagstiftning är svår att förstå sig på och förklara för den enskilde och efterlyser förtydliganden. Flera kommuner anser inte heller att lagförslaget löser den obalans som finns mellan å ena sidan riksdag, regering och domstolar och å andra sidan kommunernas självbestämmande och alltmer begränsade resurstilldelning. Socialstyrelsen anser att de nya skyldigheterna t.ex. att bedriva en verksamhet med god kvalitet, utvärdera, följa upp och stödja anhöriga, bör åtföljas av en utvecklad tillsyn för att få genomslagskraft. I stället för detaljerade föreskrifter i lagstiftningen bör den statliga tillsynen skärpas och kopplas till kraven på laglighet och rättssäkerhet, på kvalitet och kompetens i socialtjänstens arbete. Göteborgs kommun anser det helt nödvändigt att det i lagen på ett konkret sätt preciseras vilka rättigheter den enskilde kan göra anspråk på.

Ett stort antal remissinstanser anser att en sammanläggning med LSS och socialtjänstlagen borde ha prövats. Flera instanser anför att det ofta är oklart vilken lag som har företräde framför den andra. De Handikappades riksförbund (DHR) avvisar alla tankar att sammanföra socialtjänstlagen och LSS. Svenska Kommunförbundet efterlyser en samordning mellan hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen.

Ett antal remissinstanser påtalar också att kommitténs betänkande saknar framtidsperspektiv och att någon analys av utvecklingen framåt inte finns.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen konstaterar att Socialtjänstkommitténs direktiv i vissa fall begränsade kommitténs möjligheter att analysera frågor som i dag ter sig mycket viktiga. Regeringens bedömning är att Socialtjänstkommitténs förslag till helt ny socialtjänstlag inte fullt ut uppfyller de krav och behov som i dag ställs på socialtjänsten och beaktar de diskussioner som i vissa delar nu förs.

Remissinstansernas synpunkter är blandade och den analys som i dag görs av de sociala förändringar som inträffat och som kan förutskickas framöver har inte fullt ut koppling till Socialtjänstkommitténs förslag. Ett flertal frågor behöver utredas och beredas ytterligare innan de kan presenteras som färdiga förslag. Att i dag föreslå en helt ny lagstiftning och en ny kapitelindelning för att kanske redan om något år behöva göra nya kompletteringar, uppdelningar och förändringar är knappast rationellt. Regeringen bedömer därför att ett fortsatt utredningsarbete är nödvändigt som bör bedrivas skyndsamt och vara avslutat till våren 1998. Denna nya utredning skall få till uppgift att särskilt granska bl.a. följande.

1. Förändringarna i transfereringssystemen har i viss utsträckning givit socialtjänsten en ny roll som allmän inkomstgarant. Det finns dock ingen riktig analys gjord av Socialtjänstkommittén om de underliggande problemen. En sådan analys borde ta upp frågan om förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkring, socialförsäkring, bostadsbidrag, barnbidrag, underhållsstöd m.fl. och socialbidraget. Hur skall man i framtiden se på samspelet mellan ändringar i transfereringssystemet och socialbidraget?

2. Den ekonomiska krisen har visat på svagheter i finansieringen av socialtjänsten. Det blir orimligt om statligt sparande i socialförsäkringen ökar kommunernas kostnader för socialbidraget som i sin tur tränger undan resurserna för äldre-, handikapp- och barnomsorgen. Långsiktig stabilitet i resurserna på omsorgsområdet är nödvändigt. Socialtjänstens finansiering borde därför belysas ytterligare. I synnerhet bör belysas om det är möjligt att genom förändringar i lagstiftning och andra centralt fastställda regelverk kan tillskapas ett utrymme för omprioriteringar inom ramen för de resurser som anslås till socialtjänsten.

3. Hela socialtjänstlagens struktur och konstruktion kan behöva ses över. Är det ändamålsenligt att blanda olika lagstiftningsprinciper i en lag? Socialtjänstlagens karaktär av social behandlingslag samtidigt som det är en lag om social service gör innehållet motsägelsefullt och svårt att arbeta efter. Kan det vara bättre att nu dela upp lagen i t.ex. en lag om socialt arbete och en lag om kommunal äldre- och handikappomsorg?

4. Avgränsningen mellan rättighetslagstiftning och skyldighetslagstiftning är i nuvarande lagstiftning oklar och förvirrande. Det finns behov av avgränsningar och förtydliganden som borde utredas ytterligare. Begreppet skälig levnadsnivå bör utredas. Vidare bör rättssäkerhetsaspekterna och kostnadskonsekvenserna för kommunerna när det gäller förvaltningsbesvär analyseras.

5. Den höga arbetslösheten har förändrat socialtjänstens arbete i riktning mot att bli mera arbetsmarknadsförberedande verksamhet för främst ungdom, invandrare och ensamstående föräldrar. Lagstiftningen har dock inte följt med i denna förändring. Lagstiftningen borde därför ses över och anpassas efter dessa nya förutsättningar.

6. Tillsynen över socialtjänsten behöver effektiviseras. Socialstyrelsen utövar idag tillsyn på nationell nivå och länsstyrelserna på regional nivå. Tillsynen över hälso- och sjukvården utövas av Socialstyrelsens

sex regionala tillsynsenheter. Gränserna mellan kommunernas socialtjänst (t.ex. äldreomsorg och psykiatri) samt hälso- och sjukvården har i vissa avseenden luckrats upp. En mer slagkraftig regional tillsyn med samma statliga huvudman för båda områdena borde kunna utvecklas.

Regeringen avser att inom kort mer i detalj utforma direktiv till en sådan utredning.

Den kommande utredningen får till följd att de nu framlagda förslagen inte medför den totala revision av socialtjänstlagen som tidigare varit avsedd. Det går inte att motivera att regeringen lägger fram en proposition och utifrån Socialtjänstkommitténs förslag föreslår en helt ny kapitelindelning och omfattande ändringar i lagens konstruktion. Dock finns ett mycket viktigt material i utredningens förslag, som getts starkt stöd av remissinstanserna och som inte bör försenas genom avvaktan av den kommande utredningen. Regeringen föreslår därför i detta sammanhang, trots de stora återstående frågeställningarna, en partiell reform med betydande räckvidd.

Det som presenteras i det följande omfattar de i sak viktigaste av de förslag som Socialtjänstkommittén presenterat. Förslagen presenteras dock i form av ändringar och tillägg till nuvarande socialtjänstlag.

## 7 Allmänna bestämmelser för socialtjänsten

### 7.1 Personal och kompetensfrågor

Regeringens förslag: För att utföra socialtjänstens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. En ny bestämmelse med detta innehåll införs i socialtjänstlagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att det är positivt att personalens kompetens tas upp i lagstiftningen. Socialstyrelsen påpekar att det inte nämns något om vikten av att det finns tillräckligt med personal för att kunna fullgöra uppgifterna. En sådan precisering finns både i HSL 13 §, LSS 6 § och i de nya barnomsorgsreglerna. Några remissinstanser utvecklar sin syn på behovet av särskild kompetens inom socialtjänsten men också att förtydligande krävs av vad som menas med lämplig utbildning och erfarenhet.

Skälen för regeringens förslag: I socialtjänstlagens förarbeten nämns personal och kompetensfrågor mycket översiktligt och i lagstiftningen saknas bestämmelser om personal. Enligt 2 d § Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall det där det bedrivs hälso- och sjukvård finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård skall kunna ges. Enligt 6 § lagen (1993:357) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skall finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges. Den 1 januari 1995 infördes i socialtjänstlagen en bestämmelse (13 b §) om personal inom barnomsorgsverksamheten: "För bedrivande av förskole-

verksamhet och skolbarnomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning och erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses". Mot denna bakgrund anser regeringen att socialtjänstlagen bör kompletteras med en allmänt hållen bestämmelse om personal.

Frågan om kompetens och kunskapsutveckling är enligt regeringens uppfattning av central betydelse för socialtjänstens möjligheter att erbjuda insatser av god kvalitet och det ligger i sakens natur att socialtjänsten med sina vitt skilda uppgifter behöver personal med skiftande utbildning och erfarenhet. Det är också en tillgång om det finns personal inom socialtjänsten som speglar befolkningens språkliga, kulturella och etniska mångfald.

Begreppet kompetens är mångtydigt och kan ha olika betydelse i olika sammanhang. I allmän mening handlar det om förmåga att klara de olika krav som ställs i en viss organisation och i en viss verksamhet. Begreppet syftar inte bara på formell behörighet utan hänvisar också till ord som kvalifikation, kunskap, erfarenhet, förmåga, lärande och färdighet. Beroende på omständigheterna kan någon aspekt på kompetens överväga.

Samhället förändras i allt snabbare takt vilket påverkar inriktningen av socialtjänstens uppgifter och ansvarsområde. Enligt regeringens mening måste kompetensutveckling ske ute i verksamheten och vara en integrerad del i en ständigt pågående underhålls- och förnyelseprocess. Samhällets utbildningssystem lägger dock grunden för den långsiktiga kompetens- och kunskapsutvecklingen. Inriktning och kvalitet på grund- och vidareutbildningarna spelar därmed en betydande roll även för senare satsningar på intern kompetensutveckling. Det är därför av stor vikt att samhällets utbildningssatsningar följer de nya krav som verksamheter i ständig förändring ställer.

I uppdraget till Socialtjänstkommittén ingick att belysa utbildnings- och kompetensfrågor. I direktiven betonades särskilt arbetet inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg och behovet av en fördjupad kartläggning av socialsekreterarnas yrkesroll och utbildning. Mot bakgrund av de stora förändringar som skett inom äldre- och handikappomsorgen beslöt kommittén att även belysa yrkesroll, arbetsfält och utbildning för handläggare och administratörer inom dessa områden. Socialtjänstkommittén redovisade våren 1995 ett delbetänkande om kompetens- och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten (SOU 1995:58).

Av direktiven (1991:50) till Socialtjänstkommittén framgår att kommittén bör "förbereda en kommande översyn av socionomutbildningen genom att summera de krav och önskemål om en förändrad utbildning som finns hos kommunerna och de fackliga organisationerna. Kommittén bör därutöver vara oförhindrad att anlägga principiella synpunkter på den framtida socionomutbildningens innehåll och inriktning".

Förutsättningarna för kommitténs arbete kom dock att ändras i samband med genomförandet av högskolereformen som trädde i kraft den 1



juli 1993. I den nya högskolelagen anges de grundläggande målen och förutsättningarna för utbildning och forskning. Den centralt reglerade linjeorganisationen, avskaffades fr.o.m. budgetåret 1993/94. Högskole-reformen innebär vidare att regeringen i högskoleförordningen anger grundläggande bestämmelser om vilka examina som får utfärdas, vilka krav som skall uppfyllas för att få en viss examen och vilka universitet och högskolor som har rätt att utfärda examen. I samband med högskolereformen infördes ett nytt system för resursfördelning. Detta bygger på ett utbildningsuppdrag som utarbetas inom Utbildningsdepartementet och som anger omfattningen av den utbildning som skall bedrivas och därmed åtföljande ekonomisk ersättning från staten till utbildningshuvudmannen. Varje högskola är inom de ramar som högskoleförordningen anger och de tilldelade resurserna fria att själv bestämma hur resurserna skall fördelas och hur olika utbildningar skall utformas så att de uppfyller de kvalitetskrav som anges i högskoleförordningen. Detta innebär att den närmare utformningen och genomförandet av olika utbildningar i dag är ett område där besluten decentraliserats till utbildningshuvudmännen på den lokala nivån.

Socialtjänstkommitténs betänkande om kompetens och kunskapsutveckling berör dels den statliga högskolans utbildning för socionomexamen och dels vårdhögskolornas utbildning till social omsorgsexamen och som förbereder för yrkesverksamhet som arbetsledare och handläggare på äldre- och handikappområdet. Betänkandet utgör, enligt regeringens mening, ett värdefullt underlag för den fortsatta diskussionen mellan utbildningshuvudmännen och kommunerna kring behov av förändringar av dessa båda grundutbildningar. Sådana förändringar kan handla om utformning av det centrala utbildningsuppdraget, om kraven på kunskaper för att få ut examina enligt högskoleförordningen och om resurstilldelningen.

I betänkandet redovisas också en översyn av arbetsfält, yrkesroll och utbildning av arbetsledare och handläggare inom äldre- och handikappomsorgen. Den nu aktuella översynen är den senaste i en lång rad av motsvarande översyner i vilka brister i utbildningen framträder som ett återkommande inslag. Översynerna har lett till en successiv förlängning av utbildningen men först fr.o.m. läsåret 1994/95 uppnår utbildningen en omfattning av 120 poäng. Som jämförelse kan nämnas att socionomutbildningen inom den statliga högskolan sedan början på 1960-talet haft en utbildningslängd motsvarande 140 poäng. Som ett genomgående drag framgår också att vårdhögskolorna saknar eller har en tämligen bristfällig anknytning till forskarvärlden. Enligt kommitténs mening föreligger ett stort behov att öka kvaliteten i utbildningen och professionaliteten hos en yrkeskår som ansvarar för en årlig fördelning av resurser motsvarande 60 miljarder kronor. Kommittén gjorde bedömningen att vårdhögskolornas sociala omsorgsprogram bör överföras till de universitet och högskolor som i dag har utbildningsprogram i socialt arbete (socionomutbildningen) och integreras med denna utbildning.

Regeringen gav i december 1994 dåvarande Kanslersämbetet i uppdrag att utvärdera de medellånga vårdutbildningarna. Högskoleverket redo-

visade i mars 1996 resultatet av utvärderingen i rapporten Vårdutbildningar i högskolan – en utvärdering (Högskoleverkets rapportserie 1996:7 R). Av rapporten framgår bl.a. att den sociala omsorgsutbildningen i ett nationellt perspektiv karaktäriseras som högskolemässigt svag. Regeringen har i budgetpropositionen uttryckt som sin mening att utredningen inte tillräckligt beaktat att högskolans uppgift också är att ge en god yrkesutbildning. I augusti 1996 uppdrog regeringen åt Högskoleverket att bl.a. lämna underlag för ställningstagande till dels en framtida geografisk fördelning av vårdhögskoleutbildning, dels om staten bör ta ansvar för vissa vårdutbildningar i framtiden och i så fall vilka. I uppdraget ingår också att komplettera den utvärdering som lämnades till regeringen i april 1996 vad avser förmedlande av yrkeskunnande och yrkeskompetens. Högskoleverket redovisade i januari 1997 en utredning Högskoleutbildningar inom vård och omsorg (Högskoleverkets rapportserie 1997:2 R). Av utredningen framgår att både avnämare och övriga intressenter i utbildningen för omsorg om äldre- och funktionshindrade bestämt framfört att den nuvarande utbildningen för social omsorgsexamen inte ger tillräcklig bredd och tillräckligt djup kompetens för de ökande krav som verksamheten ställer. Högskoleverket föreslår att yrkesexamen avvecklas och utgår ur förteckningen bilaga 3 högskoleförordningen. Verket föreslår vidare att de statliga högskolor som anordnar såväl samhälls- och beteendevetenskapliga utbildningar som vårdutbildningar övertar ansvaret för att utveckla utbildningarna för socialtjänstens äldre- och handikappomsorg.

1994 års behörighetskommitté (S 1994:01) har under hösten 1996 överlämnat sitt huvudbetänkande till socialministern med förslag till ny behörighetsreglering för hälso- och sjukvårdspersonalen. Förslaget remissbehandlas för närvarande. I direktiven till kommittén angavs också att förslag väckts om legitimation för yrken inom socialtjänsten i syfte att tillförsäkra allmänheten en god och professionell handläggning inom socialtjänsten. Enligt direktiven borde överväganden beträffande behovet av rättslig reglering för yrken inom socialtjänsten utgå från samma principer som föreslås gälla för yrken inom hälso- och sjukvården.

Kommittén behandlar i enlighet med sitt uppdrag behörighetsfrågor inom socialtjänsten. I sina överväganden redovisar kommittén uppfattningen att det inte bör skapas ett legitimationsförfarande för yrken inom socialtjänsten. Det finns, enligt kommittén, goda skäl att ställa höga krav beträffande utbildning och lämplighet hos de personer som deltar i beslutsprocesser och handläggning av ärenden inom socialtjänsten. Personal inom socialtjänsten är emellertid på annat sätt än inom hälso- och sjukvården beroende av vad som beslutats av politiskt tillsatta nämnder. Någon motsvarighet till hälso- och sjukvårdspersonalens särskilda ansvar för medicinska åtgärder finns inte inom socialtjänsten. Kommittén pekar också på den varierande utbildningsbakgrunden och erfarenheten hos de personer som är verksamma inom socialtjänsten. För kommitténs del är det främst skillnaderna beträffande det personliga ansvaret i yrkesutövningen som föranlett ställningstagandena att ett

legitimationsförfarande motsvarande det inom hälso- och sjukvården inte bör tillskapas för socialtjänstområdet. Kommittén understryker dock att denna ståndpunkt inte innebär att den tagit ställning mot en behörighetsreglering inom socialtjänsten. Som ett alternativ nämns en behörighetsreglering knuten till vissa tjänster.

Den föreslagna särskilda bestämmelsen om att det skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för utförande av socialtjänstens uppgifter är visserligen mycket allmänt formulerad men syftar ändå till att framhålla hur viktigt det är att upprätthålla en hög kompetens och välja personer med lämplig bakgrund och personlighet för yrken inom socialtjänsten.

## 7.2 Kvalitet

Regeringens förslag: En bestämmelse införs i socialtjänstlagen om att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén använder begreppet kvalitetssäkring i sina förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är positiva till att införa en bestämmelse om att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet, men flera av dem efterlyser en konkretisering av begreppet. Vänersborgs kommun, Bodens kommun och Göteborgs kommun m.fl. anser att kvalitetsbegreppet bör utvecklas utifrån det resultat man vill uppnå och att kvalitetsbegreppen därför ytterligare bör preciseras. Norrköpings kommun påpekar att kraven på god kvalitet även bör gälla privata aktörer från vilka individ- och familjeomsorgen köper tjänster. Malmö kommun framhåller definitionssvårigheterna samt de ännu outvecklade metoderna för kvalitetssäkring.

Flera remissinstanser påpekar vikten av att metoder för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring tas fram. Behovet av kunskap om utvärdering etc. bör beaktas i såväl fortbildning som i socionomutbildningen.

Tolkningen av begreppet kvalitetssäkring har tagits upp i flera remissvar. Stockholms läns landsting m.fl. anser att det bör övervägas att ersätta begreppet kvalitetssäkring med kvalitetsutveckling.

Skälen för regeringens förslag: I nuvarande socialtjänstlag saknas särskilda bestämmelser om kvalitet i socialtjänsten.

Kravet på god kvalitet skall gälla både privat och offentlig verksamhet inom socialtjänsten och för såväl myndighetsutövning som övriga insatser.

Begränsade ekonomiska resurser i kommunerna i kombination med nya principer för styrning och ledning av verksamheterna har de senaste åren aktualiserat frågor om kvalitet och kvalitetsutveckling. Betydelsen av att kunna värdera effekter och resultat av socialtjänstens verksamhet och få en samlad överblick över socialtjänstens innehåll och utveckling har ökat. Det finns behov av att kunna jämföra den egna verksamheten med verksamhet hos privata vårdgivare och hos andra kommuner.

På central nivå och i kommunerna bedrivs ett omfattande arbete när det gäller att finna metoder för att utveckla och bedöma kvalitet. Länsstyrelserna och Socialstyrelsen ger stöd till lokal utveckling samt arbetar på regeringens uppdrag fram mål och metoder för tillsynen av Socialtjänsten där kvalitetsaspekterna har en framskjuten position. En nationell initiativgrupp för kvalitetsutveckling har bildats i samarbete mellan Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Föreningen Sveriges socialchefer.

Regeringen ser positivt på det pågående utvecklingsarbetet och kan samtidigt konstatera att det är svårt att bedöma och definiera kvalitet i socialtjänstens olika verksamheter. Kvalitet är ett svårfångat begrepp och vad som är god kvalitet låter sig inte fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. Människors olika behov och förväntningar påverkar deras föreställningar av vad som är god kvalitet. Socialtjänsten har betydelse för flera intressenter. Kvalitet kan därför inte enbart ses ur klientens/brukarens synvinkel utan bör även bedömas ur ett personal-, lednings- och medborgarperspektiv.

Socialtjänstkommittén menar att även om kunskapen om vad som avses med kvalitet inom socialtjänsten hittills är begränsad så vet vi att vissa faktorer är av stor betydelse för att verksamhetens skall sägas ha god kvalitet. Bland annat skall socialtjänstens insatser ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger samt på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås. Detta förutsätter personal med lämplig utbildning och erfarenhet och med ett sådant förhållningssätt till de hjälpbehövande att de upplever trygghet i mötet med socialtjänsten och i den vård som ges.

För att uppnå god kvalitet i Socialtjänsten krävs enligt Regeringens bedömning en rad ingredienser såsom rättssäkerhet, den enskildes medinflytande och en lätt tillgänglig vård och service. En väl fungerande arbetsledning och en lämplig sammansättning av ett arbetslag är andra faktorer som kan ge förutsättningar för en god kvalitet. Att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt är en del av kvaliteten, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av olika insatser.

Regeringen vill i detta sammanhang rikta särskild uppmärksamhet mot frågor om bemötandet av enskilda inom socialtjänsten. En väsentlig del av de insatser som utförs inom socialtjänstens individ- och familjomsorg syftar till att stödja en förändring i den enskildes livssituation. Kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och då främst det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänstens personal och respekten för den enskildes personliga integritet är därför av stor betydelse för kvaliteten. Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden samt att denne har insyn i och ett reellt inflytande över de insatser som ges. Vad gäller socialbidrag ställer den individuella behovsprövningen krav på att göra prövningen på ett sådant sätt att den enskilde upplever att hans eller hennes ärende bedömts på

ett objektivt och korrekt sätt i enlighet med den lagstiftning som gäller.

Mot bakgrund av det sagda framstår en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheterna som också ger röst åt dem som får del av eller nyttjar insatserna, som mycket angelägen.

Försöken att definiera vad som är god kvalitet inom socialtjänsten leder till slutsatsen att kvalitetsutveckling bör fokuseras på alla delar av verksamheten. Det gäller såväl organisationsstrukturen, arbetsprocessen som det resultat man uppnår.

En viktig förutsättning för att utveckla och bedöma kvaliteten är att kunskap tas till vara genom systematisk dokumentation. Kvalitetsarbete vid lokala arbetsenheter, det man kallar egenutvärdering eller – kontroll, bör utgöra ett centralt inslag i en strategi för kvalitetsarbete. Det är av stor vikt att det arbete som utförs, på alla nivåer i organisationen, granskas och värderas, så att initiativ kan tas till förändringar och förbättringar. Regeringen vill betona Socialstyrelsens roll när det gäller att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete, utveckla modeller för utvärdering och klargöra den begreppsapparat som finns inom området.

#### Kvalitet i äldreomsorgen

Socialtjänstens verksamhet för äldre skall präglas av respekt för den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet. Detta förutsätter att omsorgs- och vårdinsatser utformas utifrån den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål. Grundläggande för en individuell utformning av insatserna är en professionell och rättssäker behovsbedömning och att den enskilde får information om socialtjänstens möjligheter till stöd och hjälp. God kvalitet i äldreomsorgen innebär att vid behovsbedömningen och i det dagliga arbetet uppmärksamma behov av sådana insatser som kan underlätta den dagliga livsföringen t.ex. hjälpmedel, bostadsanpassning och rehabilitering. En viktig kvalitetsaspekt inom äldreomsorgen är också att inbegripa anhöriga i vårdplaneringen och erbjuda dem stöd i olika former.

En väl fungerande samverkan inom socialtjänstens olika verksamheter och tillsammans med andra berörda organ i kommunen har stor betydelse för kvaliteten i äldreomsorgen. En sådan samverkan kan handla om allt från socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen till ett väl integrerat medicinskt och socialt synsätt i det dagliga vårdarbetet. Begreppet helhetssyn ger uttryck för ett sådant integrerat synsätt där den enskildes behov av kontinuitet och trygghet alltid måste lyftas fram före de behov som organisationer och administration kan ställa. Vården mot och i livets slutskede är det område där olika vårdgivares och vårdnivåers samverkan ställs inför stora krav och där god kvalitet i alla dess aspekter måste uppmärksammas.

God kvalitet i omsorg och vård av äldre förutsätter att den enskilde och/eller dennes företrädare ges ett verkligt inflytande över insatsernas utformning. Dessa bör planeras och genomföras i en förtroendefull samverkan med den enskilde och/eller dennes företrädare. Ett reellt inflytande handlar också om bemötande och om respekt för var och ens särart,

vilja och önskemål. Ett gott bemötande kräver kunnighet, lyhördhet, inlevelseförmåga och empati – ett medvetet förhållningssätt. En av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå god kvalitet i omsorgen om äldre är tillgången till personal med lämplig utbildning och kompetens samt ett tydligt och engagerat ledarskap. Genom att fortlöpande beakta behovet av kompetensutveckling stärks möjligheterna att hålla en god kvalitet i socialtjänstens olika verksamheter.

#### Tidiga insatser

Betydelsen av förebyggande verksamhet och tidiga insatser har hittills främst diskuterats i anslutning till socialtjänstens insatser för barn och ungdom.

Att förebygga behov av omhändertagande och institutionsvård genom generellt förebyggande eller tidiga insatser, har alltmer kommit att utvecklas som en metod för det sociala arbetet under 1980-talet. De samlade erfarenheter som redovisas i socialtjänstkommitténs betänkande talar för att ju tidigare problem upptäcks och åtgärdas desto större chans att insatserna inte behöver bli så omfattande eller ingripande. Regeringens ställer sig bakom socialtjänstkommitténs bedömning att socialtjänsten bör beakta behovet av tidiga insatser inom alla verksamheter för både vuxna, barn och ungdomar.

I regeringens nationella brottsförebyggande program understryks också behovet av tidiga insatser i syfte att förhindra eller i vart fall begränsa en ogynnsam utveckling. Vi vet att föräldrarna är centrala för barnens utveckling av självkontroll och av de sociala banden. Bristande kontakt och en otrygg relation till föräldrarna kan försvåra en god social utveckling och kan leda till kriminalitet. Sociala bakgrundsfaktorer och negativa attityder till skolan samvarierar också barns och ungdomars brottsliga eller på annat sätt antisociala beteenden. Insatser på detta område bör inriktas mot generella åtgärder inriktade mot uppväxtmiljöer som är ogynnsamma för en bra start i livet. Särskilt stöd bör ges åt barn som tidigt uppvisar problembeteenden eller som har föräldrar som har svårt att klara sin fostrande roll. Arbetet för att utveckla vård och behandling av unga som kommit in i en kriminell utveckling är också av stor betydelse. När ungdomar begår brott skall samhället snabbt ingripa med tydliga, konsekventa och konkreta åtgärder. Huvudansvaret för dessa åtgärder ligger hos socialtjänsten. Regeringen överväger för närvarande frågor om förändringar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.

En förutsättning för att socialtjänsten skall komma in tidigt är att verksamhet och personal finns i människors närmiljö samt att verksamheterna är flexibla och tillgängliga. Ett väl fungerande samarbete med andra myndigheter och information till allmänheten är andra faktorer som underlättar tidiga insatser.

Inom missbrukarvården är betydelsen av att tidigt upptäcka och erbjuda insatser för att förebygga och motverka ett mer omfattande behov

av vård väl känd. Alkoholrådgivningarna fyller i detta sammanhang en viktig funktion, bland annat beroende på att människor även anonymt kan vända sig dit för att få råd och stöd.

Det är angeläget att missbrukares barn tidigt uppmärksammas och ges stöd. Genom tidiga stödinsatser för barn och andra anhöriga till missbrukare kan framtida skador, bland annat i form av eget missbruk eller ohälsa bland de anhöriga förebyggas. Både internationella och svenska studier har visat att barn som växer upp med missbrukande föräldrar oftare än andra får anpassnings- och missbruksproblem.

Ambitionen att nå människor tidigt i ett missbruk förutsätter att fler aktörer engageras och tar på sig ett ansvar. Högkonsumenter av alkohol kommer vanligtvis i första hand i kontakt med hälso- och sjukvården. Socialtjänsten kommer ofta in i ett senare skede. Samverkan är av stor betydelse och socialtjänsten bör samverka med bland annat hälso- och sjukvården för att utveckla metoder för att tidigt upptäcka och motivera människor med ett begynnande missbruk.

Ansvaret att särskilt beakta behovet av tidiga insatser innebär också att nå små barn och deras föräldrar med hjälpinsatser. Tidiga insatser när det gäller yngre barn är ofta synonymt med stöd till föräldrarna.

Spädbarnsverksamheter har byggts ut sedan slutet av 80-talet och drivs av landsting eller kommun eller i samverkan mellan de bägge huvudmännen. Erfarenheterna visar att detta är en viktig resurs för att stödja föräldrarna under barnets första år. Föräldrar kan få hjälp med att utveckla relationen/samspelet med sitt barn när den/det av någon anledning inte fungerar. Utsikterna att lyckas med behandling är stor under barnets första år och mycket kan därför åstadkommas under kort tid till relativt låg kostnad med tanke på de kostnader som behandling i ett senare skede för med sig.

Insatser för gravida missbrukare och missbrukande föräldrar som ofta bedrivs i samarbete mellan socialtjänsten och mödra- och barnhälsovården ger goda utsikter att kunna bryta missbruk under graviditet och barnets första levnadsår. Relativt små insatser har bedömts kunna ge goda resultat.

Ensamstående föräldrar och unga föräldrar har ibland behov av särskilt stöd. Av Socialstyrelsens rapporter framgår att särskild gruppverksamhet ger identifikation med andra i samma situation, utvecklar det sociala nätverket kring kvinnorna och barnen, ger stöd i föräldrarollen, hjälp att finna vägar till utbildning, arbete och fritid. Insatser för unga eller ensamstående föräldrar kan göras i samarbete mellan barnomsorgen, socialtjänsten och mödra- och barnhälsovården.

Även om begreppen tidiga insatser inte används inom äldreomsorgen finns här verksamheter som kan sägas ha en sådan funktion. Aktiviteter för att erbjuda social gemenskap i olika former har sannolikt en förebyggande effekt för många äldre. Många sociala verksamheter som vän-tjänst, kontakt- och besöksgrupper, som bygger helt på frivilliga insatser, har stor betydelse för att förebygga passivitet och isolering hos äldre och andra grupper. De öppna dagcentralerna som erbjuder matservering, sysselsättning och gemenskap har också en viktig funktion att

fylla. Insatser för att öka tryggheten och förebygga behovet av flyttning till särskilt boende är t.ex. trygghetslarm, telefonservice och andra former av trygghetsskapande kontakt. Genom de framväxande resurserna för växelvård och avlastning på ålderdomshem och sjukhem kan flyttning till dyrare vårdformer sannolikt uppskjutas eller undvikas. En av de viktigaste förebyggande insatserna på äldreområdet är stödet till de anhöriga.

Ett rehabiliterande synsätt hos personalen inom äldreomsorgen har också en avgörande betydelse för att förebygga eller uppskjuta omfattande vårdbehov. Att ta över aktiviteter i hemmet och att hjälpa till för tidigt eller i onödan kan leda till passivitet, beroende och i slutändan omfattande hjälpbehov.

Det saknas i stor utsträckning forskning inom området tidiga insatser. Det finns däremot en rad konkreta exempel på insatser där personal och klienter är positiva till det resultat man uppnått. För att möjliggöra metodutveckling är det emellertid angeläget att insatserna utvärderas och följs och att resultaten fortlöpande kan bedömas.

#### Samverkan

Ett viktigt mål för förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn är att överbrygga sektorsgränser som verkar hämmande på möjligheterna att bedriva en framgångsrik välfärdspolitik. Det kräver bl.a. en väl fungerande samverkan mellan verksamheter som bedrivs i offentlig regi.

Socialtjänstkommittén påpekar att även om det i vissa frågor har utvecklats många bra modeller för samverkan, finns det också brister. Det gäller t.ex. vård och service till människor med psykiska problem och störningar, rehabilitering av äldre människor och människor med missbruksproblem samt möjligheterna för personer med funktionshinder att få sysselsättning. En annan uppgift som kräver samordning mellan olika myndigheter är det allmänt inriktade och förebyggande arbetet bland barn och ungdomar. Kommittén bedömer att problemen sammanhänger med oklara ansvarsgränser, bristande kunskaper, olika synsätt och otillräckligt med tid för samverkan samt en oro för kostnadsövertalningar. Det är också vanligt att sekretesslagens bestämmelser anses utgöra ett hinder för samverkan.

Regeringen har på flera sätt uppmärksammat behovet av en förbättrad samverkan mellan olika samhällsorgan. Frågan är och har varit aktuell i flera utredningar.

Sedan år 1993 pågår konkreta försök på lokal nivå med finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och socialförsäkring. Riksdagen har år 1994 även fattat beslut om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Denna försöksverksamhet kommer att pågå till år 2000.

Sjuk- och arbetsskadekommittén (1996:113) har i sitt slutbetänkande lämnat förslag till en bättre samordning av rehabiliteringsarbetet för utsatta grupper. Utredningsförslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet.



Storstadskommittén har behandlat frågor om förbättrad samverkan på lokal nivå i sitt delbetänkande "Att röja hinder" (SOU 1995:142)

I betänkandet Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet (SOU 1996:85) dras slutsatsen att det går att utveckla samverkan inom de ramar som finns under förutsättning att projekten ges större legitimitet. Den lösning som förordas innebär att myndigheterna skapar en gemensam ram för åtgärder och insatser men att de ekonomiska besluten fattas av respektive myndighet/förvaltning.

Det råder en stark enighet både på central och lokal nivå om att en ökad samverkan över sektorgränserna är nödvändig.

Erfarenheterna visar att detta leder till en ökad kostnadsmedvetenhet och ett bättre utnyttjande av de gemensamma resurserna samt bidrar till en ökad professionalitet och kompetens hos de olika aktörerna.

Det nyssnämnda betänkandet visar att samverkan kan ge ett värdigare liv för människor som hamnat i utsatta situationer som snabbare får den hjälp han eller hon behöver.

En utvecklad samverkan, både på en övergripande nivå och i enskilda ärenden, är ur många aspekter en förutsättning för att socialtjänsten skall kunna lösa sina åligganden och uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det har blivit allt viktigare att socialtjänsten medverkar till att mobilisera de samlade resurserna i samhället

Betydelsen av tidiga insatser har berörts i tidigare avsnitt. Ambitionen att på ett tidigt stadium få kontakt med familjer vars barn och ungdomar är i behov av särskilt stöd kan lättare förverkligas om socialtjänsten har ett gott samarbete med mödra- och barnhälsovård, barnomsorg och skola, barnpsykiatri, polis m.fl.

Regeringen vill också framhålla vikten av myndighetssamarbete för att motverka kvinnomisshandel.

Erfarenheterna av sådant samarbete redovisas i kvinnovåldskommisionens betänkande Kvinnofrid (1995:60) och slutsatsen är att de inblandade myndigheterna får en ökad kompetens och beredskap för att hjälpa de utsatta kvinnorna på ett bättre sätt. Det är angeläget att de erfarenheter som finns på detta område sprids och vidareutvecklas.

I det brottsförebyggande arbetet har olika metoder och modeller för samverkan utvecklats. Regeringen har bl.a. i de s.k. pilotprojekten stött bildandet av lokala råd för samordning av verksamheten. Företrädare för socialtjänsten är naturliga representanter och deltagare i ett sådant råd som har till uppgift att förstärka samarbetet i det brottsförebyggande arbetet.

Det är särskilt angeläget att en bättre samordning kommer till stånd i arbetet med rehabilitering av personer i utsatta grupper. Många människor med långvarig arbetslöshet, psykosociala problem eller andra hälsomässiga problem kan lätt hamna i en gråzon mellan de olika ersättnings- och vårdsystemen eftersom problembilden inte renodlat faller inom någon viss myndighets ansvarsområde. Detta kan leda till en rundgång mellan socialtjänsten, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och landstingets primärvård med många gånger kortsiktiga och

ineffektiva insatser som följd. Samverkan syftar till att öka dessa gruppers konkurrens på arbetsmarknaden.

De hinder för samverkan som identifierats i pågående projekt och utredningar är av såväl organisatorisk, ekonomisk, juridisk som kulturell natur och kan ofta påverkas på både lokal och central nivå. Från flera håll finns önskemål om flexibla regelverk och en friare resursanvändning. Regeringen vill i detta sammanhang peka på den kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet som genomfördes våren 1996 (SOU 1996:85) som visar att mycket går att göra inom de ramar som finns. Utredningen drar också slutsatsen att de faktorer som kan påverkas på lokal nivå är av stor betydelse för om samverkan sker eller inte.

Sådana hinder kan vara olika upptagningsområden, bristande kunskaper om varandras yrkesroller och avsaknad av gemensamma mötesplatser.

Regeringen vill framhålla att även om varje myndighet i grunden har som uppgift att sköta sitt sektorsansvar måste strävan vara att utnyttja de samlade resurserna maximalt och att vid behov samverka om de individer som riskerar att befinna sig i gränslandet mellan myndigheter och deras ersättnings- och vårdssystem. Det mest effektiva och kostnadsbesparande för samhället är att stoppa rundgång och dubbelarbete så tidigt som möjligt och snabbare hitta rätt hjälp för en individ. En väl fungerande samverkan bör därför snarare minska än öka risken för kostandsövertäckningar.

Sekretessreglerna framhålls i vissa fall som ett hinder i samarbetet mellan olika myndigheter. Sekretessreglerna är grundläggande för socialtjänstens möjligheter att få till stånd ett förtroendefullt samarbete med den enskilde vilket är en förutsättning för ett lyckat samarbete. I en rad samverkansprojekt har man kunnat lösa sekretessfrågan genom att den enskilde på olika sätt samtycker till att information får lämnas mellan myndigheter.

Regeringen vill betona betydelsen av lokalt utformade samverkanslösningar samt vikten av att det finns ett uttalat stöd för samverkan på alla nivåer i en organisation. Erfarenheterna visar att gemensamma utbildningsinsatser kan underlätta olika yrkesgruppers respekt och förståelse för varandras yrkesroller och bidra till att samverkan utvecklas.

För att understryka behovet av samverkan på olika nivåer har regeringen i olika sammanhang formulerat krav på de centrala myndigheterna, bl.a. som verksamhetsmål i regleringsbrev för myndigheternas verksamhet, att samverka över myndighetsgränserna för att fullgöra sina uppgifter. På så sätt avser regeringen att legitimera samverkan över hela välfärdsområdet.

Regeringen avser att återkomma i andra sammanhang och inom olika områden för att mer konkret underlätta och främja samverkan på olika nivåer inom välfärdsområdet.

## Information

Regeringen vill framhålla betydelsen av en bred information, inte bara till enskilda utan också till socialtjänstens samverkanspartners.

Informationen har flera syften: Den skall nå breda grupper, den skall vara begriplig. Särskilt viktig är att socialtjänstens information kan nå missbrukare i ett tidigt skede. Information om de insatser som kan erbjudas för kvinnor som utsatts för våld är angelägen för att kunna förmå dessa kvinnor att kontakta socialtjänsten för att få hjälp.

Det ligger också i linje med synen på tidiga insatser att så långt som möjligt nå ut med information till olika grupper om bland annat färdtjänst, dagverksamhet, trygghetsanordningar och andra stödinsatser som socialtjänsten är skyldig att tillhandahålla.

Äldre och deras anhöriga skall informeras om verksamheter som socialtjänsten bedriver i syfte att ge vård och omvårdnad. Även de intresseorganisationer som företräder olika grupper bör informeras om socialtjänstens olika verksamheter och insatser.

Information om enskildas rättigheter enligt socialtjänstlagen är också en angelägen uppgift för socialtjänsten. Regeringen vill särskilt betona vikten av att information om biståndsrätten riktas både till allmänheten, andra myndigheter och till olika intresseorganisationer.

När det gäller samhällets ansvar för utsatta barn och ungdomar har socialtjänsten särskilda befogenheter och skyldigheter att ingripa till underårigs skydd. Socialtjänsten bör därför också informera om anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen. Regeringen vill särskilt framhålla vikten av att socialtjänsten också informerar om sin roll och sina skyldigheter i stort när det gäller skyddet för barn och unga.

Informationsskyldigheten bör ingå som en naturlig del i det sociala arbetet på både samhälls-, grupp- och individnivå.

## Stöd till frivilligt socialt arbete

Socialtjänstkommittén presenterar i rapporten Frivilligt socialt arbete (SOU 1993:82) en kartläggning av och kunskapsöversikt över det frivilliga sociala arbetets omfattning i Sverige. Av denna rapport framgår att detta arbete har stor betydelse. Bland såväl organisationer som medborgare finns dock en tveksamhet till frivilliga organisationer som ersättare för den offentliga sektorns insatser. Samtidigt visar andra studier att trycket på frivilliga organisationer som utförare av sociala tjänster ökar i kommunerna.

Mot denna bakgrund anser regeringen att samarbetet mellan frivilliga organisationer och samhälle ytterligare bör utvecklas. Socialtjänsten bör stödja frivilligt socialt arbete. Det finns en bred enighet om att de frivilligorganisationer som arbetar på det sociala området är ett viktigt komplement till kommunernas socialtjänst och i allmänhet gör ett viktigt och bra arbete. Med frivilliga organisationer inom det sociala området avses organisationer som i intention och handling har en primär välfärdsinriktning.

Regeringen vill emellertid understryka att samhället har det grundläggande ansvaret för människornas välfärd. Människor skall kunna lita på att samhällets insatser finns där när de behöver hjälp för att kunna leva ett värdigt liv. Kommunerna har det yttersta ansvaret för att den enskilde får den hjälp och det stöd han eller hon behöver.

Det frivilliga sociala arbetet rymmer en mångfald organisationer, verksamheter och insatser. Det är till att börja med viktigt att särskilja det som frivilligorganisationer gör som entreprenörer, utsatta för konkurrens eller på uppdrag av samhället. Det är bra för samhället att ha ett antal olika aktörer i denna verksamhet; också aktörer som har andra intressen än vinst för sitt engagemang.

Det rena frivilligarbetet rymmer också en betydande mångfald. Humanitära organisationer, Svenska Kyrkan och andra religiösa samfund spelar idag en viktig roll som utförare av sociala tjänster. Vid sidan av det arbete som utträttas av anställd personal eller inom ramen för humanitära och kristna organisationer spelar även föreningar och andra organisationer en viktig roll i det sociala arbetet. Pensionärsorganisationernas många aktiviteter är t.ex. av stor betydelse inom äldre- och handikappomsorgen. Länkrörelsen fyller en viktig funktion inom vården av missbrukare och det allmänt förebyggande barn- och ungdomsarbetet bygger i stor utsträckning på insatser från föreningslivet. Enskilda och familjer svarar dessutom för betydande insatser som kontaktpersoner eller kontaktfamiljer och familjehem.

I kampen mot destruktiva livsstilar, droger och utanförskap är samhället i stor utsträckning beroende av frivilliginsatser. Politiken på drog- och alkoholområdet måste i fortsättningen, för att kunna fungera, ha en stark folklig förankring. Det kan inte åstadkommas utan att enskilda människor engagerar sig mot missbruk och utslagning.

En utgångspunkt i det brottsförebyggande arbetet skall också vara att ta tillvara den kreativitet och kapacitet som finns bland enskilda individer, organisationer och företag och att försöka skapa förutsättningar för en förstärkt samverkan mellan myndigheter, organisationer och enskilda i lokal brottsförebyggande verksamhet.

Regeringen vill också framhålla det frivilliga arbete som bedrivs i form av jourverksamhet för kvinnor som utsätts för våld, mansjourer och brottsofferjourer. Kvinnovaldscommissionen har i sitt slutbetänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60) visat att kvinnojourerna har stor betydelse för många utsatta kvinnor. De ger stöd och hjälp åt enskilda kvinnor och bedriver utåtriktat arbete i syfte att ge allmänheten en ökad medvetenhet och insikt om problemen. Frågor om jourernas roll kommer att behandlas i en kommande proposition som behandlar våld mot kvinnor.

Ett betydande arbete görs inom verksamheter som bedrivs av Rädda barnen och föreningen Barnens rätt i samhället (BRIS).

Ett område där frivilligorganisationernas arbete blivit mycket synligt de senaste åren är arbetet bland de människor som är mest utsatta. Frälsningsarmén, Stadsmissionen och andra gör utomordentliga insatser för hemlösa, helt utslagna människor med många gånger starkt negativ inställning till samhället. I förhållande till de mest utsatta är det

emellertid viktigt att samhället inte ger upp. Även om frivilligorganisationerna gör ett bra arbete får inte kommunerna stjäla över ansvaret för dessa människor på organisationerna.

Socialtjänstkommittén visar att de frivilliga organisationerna är starkt beroende av stöd från den offentliga sektorn. Trots detta bör stat och kommun vara försiktig med att ställa ensidiga villkor som krav för bidrag. Det är viktigt att värna om de frivilliga organisationernas frihet och oberoende. I socialtjänstlagens förarbeten poängteras särskilt att stöd från olika samhällsorgan inte får medföra en styrande effekt på organisationerna och att samverkan inte får inkräkta på organisationernas integritet, initiativförmåga och självbestämmande. Det hindrar dock inte att frivilligorganisationerna behöver utveckla sitt arbete, bli bättre på att formulera sina mål och utvärdera resultatet av sina ansträngningar. I det utvecklingsarbetet kan samhället ge stöd och dela med sig av sina erfarenheter. Ett sådant utvecklingssamarbete kan vara till nytta för båda parter, utveckla ansvarsfördelning och framför allt komma de berörda människorna till del.

I vilka former stödet till frivilligt socialt arbete ges bör liksom idag anpassas efter lokala förutsättningar och behov. Staten ger ett visst grundstöd till nationella frivilligorganisationer och fördelar också vissa projektpengar på nationell eller lokal nivå. På samma sätt fördelar kommuner och landsting medel till frivilligorganisationer som verkar inom deras område. Samarbetet och dialogen har enligt socialtjänstkommittén blivit bättre. De begränsade resurserna måste användas så att de både tar tillvara människors vilja att göra en frivillig insats och så att de kommer behövande människor till del.

## 8 Rätten till bistånd

### 8.1 Nuvarande ordning

Socialtjänstlagen (SoL) är till sin konstruktion en ramlag. Endast i 6 § SoL regleras den enskildes rätt till bistånd. Bestämmelsen har dock en betydande räckvidd. Det finns inga begränsningar vad avser personkrets eller typ av insatser. Biståndet kan avse såväl ekonomiskt stöd som vård eller stöd i olika former. Rätten till bistånd har knutits till att den enskilde är beroende av socialtjänstens insatser för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. I 6 § SoL föreskrivs följande:

"Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv."

Syftet är att den enskilde skall vara tillförsäkrad en rätt till stöd och hjälp av samhället, när han på grund av bristande arbetsförmåga, funktionshinder, ålder eller annan liknande omständighet behöver sådana insatser. Rätten till bistånd avser alltså inte enbart ekonomisk hjälp till försörjningen utan även insatser för livsföringen i övrigt, t.ex. när äldre eller människor med funktionshinder behöver hjälp med service och omvårdnad för sin dagliga livsföring. Andra viktiga exempel på när rätt till bistånd kan föreligga är när barn som far illa behöver tas om hand eller hjälpas på annat sätt av socialnämnden eller när missbrukare av alkohol eller narkotika behöver vård och behandling.

Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte närmare i lagtexten eller i lagens förarbeten. Kommunerna har enligt förarbetena getts betydande frihet att utifrån skiftande lokala förutsättningar utforma biståndet och fastställa vilken nivå som kan anses motsvara lagens krav på skälig levnadsnivå. Emellertid framhålls det också i propositionen (1979/80:1) som önskvärt att bedömningen av rätten till bistånd blir så enhetlig som möjligt.

Av socialtjänstlagen framgår också att målet för socialtjänsten bl.a. är att verksamheten skall inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser (1 §). Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv. En viktig princip är också att rätt till bistånd kan föreligga endast om den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Med detta avses att den enskilde för att ha rätt till ekonomiskt bistånd skall göra vad han eller hon kan för att bidra till sin egen försörjning bl.a. genom arbete. Den som inte har arbete är skyldig att aktivt söka och även godta lämpligt anvisat arbete. I skyldigheten att anta lämpligt arbete inbegrips i princip också deltagande i den verksamhet som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder t.ex. sådana som särskilt är inriktade på ungdomar.

Den enskilde har således enligt socialtjänstlagen i första hand ett eget ansvar för sitt liv och sina förhållanden i övrigt. Även i lagens förarbeten framhålls särskilt att socialtjänsten inte får frånta den enskilde hans ansvar i detta avseende. Först när den enskilde själv inte kan tillgodose sitt behov kan samhällets insatser ges med stöd av socialtjänstlagen.

Däremot saknas det ett uttryckligt stöd i lagen och gällande rättspraxis för att villkora ekonomiskt bistånd genom att kräva att den enskilde deltar i arbete eller sysselsättning som inte ryms inom den vanliga arbetsmarknaden eller arbetsmarknadspolitiken och inte är förenad med lön eller andra sedvanliga anställningsförmåner. Regeringsrätten har nyligen uttalat sig i frågan, vilket redovisas i avsnitt 8.4 och 8.5.

Många människor som behöver insatser från socialtjänsten tillhör emellertid socialt utsatta grupper. En del av dessa saknar förutsättningar att utan samhällets insatser klara sin försörjning eller sin livsföring i övrigt. När det gäller biståndets utformning för personer med missbruksproblem eller personer som är på väg in i ett mer eller mindre destruktivt livsmönster framgår av 11 § SoL att socialnämnden skall arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Insatser för barn och ungdom bör därvid ägnas särskild uppmärksamhet. Vidare skall socialnämnden aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp eller vård som han behöver för att komma ifrån sitt missbruk.

I 1 § SoL uttalas att socialtjänstens insatser skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Med detta menas inte att biståndet skall ges kravlöst. Åtgärderna skall alltid ha sådan karaktär att de stärker den enskildes egna resurser att leva ett självständigt liv (6 § SoL).

## 8.2 Bakgrund

### 8.2.1 Socialbidragens utveckling

År 1995 erhöll cirka 388 700 hushåll, eller cirka 720 800 personer, socialbidrag någon gång under året. Det motsvarar 10,3 procent av hushållen i yrkesaktiv ålder eller drygt 8 procent av hela befolkningen.

Kostnaderna uppgick samma år till närmare 10,8 miljarder kronor. Huvuddelen av dessa kostnader betalas av kommunerna. Emellertid utgår statlig ersättning för mottagandet av flyktingar och vissa andra utlänningar. Kommunerna får bl.a. en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting och annan utlänning som omfattas av flyktingmottagandet. Schablonersättningen skall täcka kommunernas kostnader för bl.a. ekonomiskt bistånd, administrations- och integrationskostnader samt kommunernas kostnader för lagstadgad svenskundervisning. För budgetåret 1993/94 erhöll kommunerna statsbidrag med ca 4,1 miljarder kronor. Tre fjärdedelar av socialbidragshushållen är svenska och en fjärdedel utländska. I genomsnitt har socialbidragshushåll bidrag 5,3 månader per år, varav flyktinghushållen har tre månaders längre tid än svenska hushåll.

Det är framför allt bidragstidens längd som påverkar kostnaderna för socialbidrag. Nästan hälften av socialbidragsutgifterna går till hushåll med långvarigt socialbidragsberoende (minst 10 månader under året) trots att dessa hushåll utgör endast cirka 16 procent av alla bidragshushåll. En stor del av bidragshushållen har ett återkommande och långvarigt bidragsbehov, avbrutet av kortare eller längre perioder av egen försörjning. Ungefär en tredjedel av bidragstagare som fick bidrag år 1985 fick också socialbidrag sju år senare.

De flesta hushåll som får socialbidrag, cirka 80 procent, består av ensamstående, varav ensamstående utan barn svarar för drygt 60 procent. Socialbidragstagare är också i stor utsträckning yngre personer.

Drygt 40 procent av registerledarna (den medlem i hushållet som ansökan registrerats på) är yngre än 30 år. Bland ensamstående kvinnor med barn, mottar mer än var tredje hushåll socialbidrag någon gång under året.

#### Förändring mellan åren 1985 – 1993

Under åren 1985 – 1993 har socialbidragstagandet blivit vanligare i så gott som alla hushållstyper och åldersgrupper i befolkningen. Antal hushåll med socialbidrag har ökat med drygt 25 procent och kostnaderna i fasta priser med 65 procent. De främsta orsakerna bakom den kraftiga kostnadsökningen är, förutom att bidragsberoende hushåll blivit fler, att fördelningen mellan hushållstyper förändrats samt att bidragstiden blivit längre. Det är också stor skillnad i kostnadsökningen mellan svenska och utländska hushåll. Utbetalningarna till svenska hushåll har ökat med 34 procent och till utländska med hela 138 procent. Närmare två tredjedelar av den totala kostnadsökningen beror på ökade utbetalningar till utländska hushåll. Dessa erhåller genomsnittligt större bidrag per hushåll, bl.a. beroende på att de består av fler familjemedlemmar och har längre bidragstider. Medan kostnaderna för svenska hushåll varierar med konjunkturerna och bl.a. minskade för år 1994, ökar bidragen stadigt för utländska hushåll.

#### 8.2.2 Orsaker till socialbidragsberoende

Socialstyrelsen analyserar orsakerna till att människor blir beroende av socialbidrag i rapporten Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:4). I rapporten konstateras att flertalet undersökningar visar att arbetslösheten har stor betydelse när det gäller socialbidragsberoendet. Betydelsen varierar dock över tid och med konjunkturförhållandena. Arbetslösa som blir hänvisade till socialbidraget är ofta personer som inte hunnit kvalificera sig för t.ex. arbetslöshetsstöd i form av arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd. Det är framför allt flyktingar, ungdomar och andra med svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden som blir beroende av socialbidrag för sin försörjning. Även sociala och medicinska problem hos människor, t.ex. missbruk, psykiska problem eller andra hälsoproblem, sociala problem etc., kan ha betydelse för socialbidragsberoende.

En ytterligare aspekt på socialbidragsutvecklingen som förs fram i Socialstyrelsens rapport är socialtjänstens sätt att arbeta med socialbidragsärenden. Exempelvis har sysselsättningsinriktade åtgärder samt ett aktivt samarbete med arbetsförmedling och försäkringskassa kunnat minska bidragstiden för många hushåll och därmed kostnaderna för kommunen. Budgetrådgivning kan också minska socialbidragsberoende för skuldsatta hushåll och hushåll med små ekonomiska marginaler, och därmed även minska kostnaderna. Olika studier visar också att kommu-



ner med en tydlig policy och ett genomtänkt arbetssätt har kunnat minska beroendet av socialbidrag.

Socialbidragsbehov med anledning av att lönen för ett heltidsarbete inte räcker till eller att man saknar barnomsorgsplats anses i rapporten endast ha ett begränsat förklaringsvärde för de ökade kostnaderna för socialbidrag.

### 8.2.3 Socialbidragstagarnas levnadsförhållanden

Socialstyrelsen har gjort specialbearbetningar av bl.a. undersökningen om hushållens inkomster (HINK), undersökningen om levnadsförhållanden (ULF) och undersökning av hushållens utgifter (HUT) för att analysera och jämföra levnadsförhållandena mellan socialbidragstagare och andra grupper i samhället.

Bland resultaten som redovisas framgår att arbetslöshet förekommer betydligt oftare hos socialbidragstagare än hos övriga grupper. Utbildningsnivån har betydelse för möjligheten att få arbete. Ju lägre utbildning individer har, desto högre andel av dem är beroende av socialbidrag. Utlandsfödda har genomgående betydligt högre socialbidragstagande än svenskfödda med samma utbildning.

Vad gäller boendet framkommer i studien att socialbidragstagare vanligtvis bor i hyreslägenhet, 80 procent mot 35 procent i befolkningen i övrigt. Hushåll med socialbidrag har mindre boendeyta än övriga hushåll och färre har hög utrustningsstandard. De har generellt sett något lägre kostnader för boende än hushåll utan socialbidrag. Trebarnsfamiljer med socialbidrag har dock genomsnittligt högre hyra än övriga trebarnsfamiljer.

Sammantaget visar studien att socialbidragstagare är sämre ställda i fråga om arbete, bostad, hälsa och utbildning än befolkningen i sin helhet. Detta gäller också om man jämför med grupper med låga inkomster. Det finns också stora skillnader mellan socialbidragstagare och andra när det gäller inkomst, psykosociala problem och missbruk.

### 8.2.4 Socialbidraget och övriga socialpolitiska system

#### Sveriges välfärdspolitik

Den svenska välfärdspolitiken har två hörnstenar, dels en politik för full sysselsättning, dels en generell socialpolitik som omfattar alla.

Den generella socialpolitiken kan sägas utgå från två olika principer. Den ena bygger på inkomstbortfallsprincipen. Denna form av socialpolitik fungerar som ett försäkringssystem som utgår från det faktum att alla människor kan drabbas av minskade inkomster i samband med sjukdom, ålder, olycksfall, barns födelse eller av andra skäl och får då en rimlig kompensation för inkomstbortfallet. Det gäller förmåner som t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och delar av pensionssystemet. Dessa förmåner är således inte relaterade till försörjningsbehov, utan till bortfall av inkomst.

En annan del av socialpolitiken utgår från principen att alla medborgare ska omfattas av ett grundläggande skydd i vissa skeden av livet. Rättigheten tillkommer alla oberoende av ställning i samhället eller ekonomiska förhållanden. Exempel på stöd som bygger på denna princip är barnbidrag och folkpension.

Genom såväl socialförsäkringarna som de generella stöden sker en omfattande omfördelning mellan grupper i samhället, men också individuellt genom en fördelning över livsrytmen i en människas liv. Således sker en omfördelning mellan unga och gamla, mellan dem som inte har barn och barnfamiljer, mellan friska och sjuka och mellan dem som har arbete och dem som saknar sådant.

I de nuvarande svenska socialpolitiska systemen finns emellertid även selektiva inslag i form av inkomst- eller behovsprövade bidrag. Hit hör bl.a. det behovsprövade bostadsbidraget och bostadstillägg till pensionärer. Hit hör också inkomstrelaterade avgifter för t.ex. barnomsorg och hemtjänstservice. Dessa förmåner är till vissa delar relaterade till försörjningsbehov.

Socialbidraget är det mest utpräglat selektiva stödet med fullständig individuell behovsprövning och utgör det yttersta skydds nätet när den enskilde inte kan försörja sig på annat sätt, t.ex. genom arbete eller genom det generella socialpolitiska systemet. Socialbidraget är den enda del av systemen som är helt relaterad till det enskilda hushållets försörjningsbehov.

I en socialpolitik som den svenska får alla genom hela livet ut något av välfärdssamhället, om än i varierande grad. Det gäller de stöd som utges till alla som har ett visst behov oavsett om de har medel att själva tillfredsställa behovet eller inte, vilket t.ex. den svenska allmänna hälso- och sjukvården är ett gott exempel på. Inom familjepolitiken omfattas alla barnfamiljer av barnbidraget oavsett inkomst. Så också när det gäller folkpensionen. I och med att finansieringen i huvudsak sker i form av skatter och allmänna avgifter blir alla också solidariskt delaktiga. Systemet får ett mycket brett stöd bland befolkningen. De allra flesta har ett intresse av att försvara en sådan socialpolitik även i ekonomiskt kärva tider. Det betyder också att de mest utsatta får stöd av övriga i samhället för att garantera en rimlig ekonomisk standard eller en god hälso- och sjukvård. Fördelningspolitiken och de gemensamma skydds nätet blir på lång sikt stabila.

### Den ekonomiska krisen och socialpolitiken

Under 1990-talets första hälft har Sverige genomlevt en mycket kraftig ekonomisk kris. Arbetslösheten har ökat till skrämmande nivåer. Ett mycket stort antal människor har under de senaste åren förlorat sina arbeten. De sociala trygghetssystemen har utsatts för stort tryck. Det gäller såväl delar av de generella socialpolitiska systemen som det individuellt behovsprövade socialbidraget.

Den ekonomiska krisen har bl.a. inneburit att de offentliga finanserna har kommit i obalans. Utgifterna har skenat iväg, samtidigt som in-

komsterna i form av skatter och avgifter drastiskt har minskat. För att sanera den svenska ekonomin har det varit nödvändigt att reformera stora delar av välfärdssystemen. Inom ramen för bevarande av den svenska generella välfärdspolitiken genomförs ändringar som bl.a. gäller garanti- och ersättningsnivåer. Förändringsarbetet har också till vissa delar utgått från behov att korrigera vissa systemfel som funnits och blivit tydligare under senare år.

Det finns skäl att uppmärksamma risken att det uppstår kollisioner mellan olika system inom välfärdspolitiken. Även målkonflikten mellan arbetslinjen inom välfärdspolitiken respektive kraven på att systemen skall utgöra ett skydd mot fattigdom och utslagning måste kontinuerligt följas och analyseras.

Socialstyrelsen har i en rapport, Socialbidragsnormen – en översyn (1995:24), analyserat socialbidragstagarnas ekonomiska utveckling i förhållande till utvecklingen för andra hushåll i samhället. Vid jämförelsen med socialbidragstagare har man utgått från Socialstyrelsens dåvarande bruttonorm samt en antagen genomsnittlig boendekostnad, fackföreningsavgift, barnomsorgsavgift och kostnad för lokala resor.

Sammanfattningsvis kan konstateras att i genomsnitt har samtliga hushåll ökat sin reala disponibla inkomst mellan åren 1985 och 1990 men minskat den mellan åren 1989 och 1993. I början av 1990-talet fanns betydande skillnader i ekonomiska resurser mellan hushåll med socialbidrag och hushåll utan socialbidrag. Under de allra senaste åren har skillnaderna mellan socialbidragstagare och vissa lågavlönade grupper minskat. Under åren 1992–1995 beräknas att en heltidsarbetande ensamstående kvinna med genomsnittlig inkomst och två barn (fyra och nio år) har närmare 1 200 kr mindre år 1995 jämfört med år 1992 per månad kvar att leva på genom minskade inkomster och ökade fasta utgifter. Denna familj har därmed en levnadsstandard strax över socialbidragsnivån. Ett lågavlönat samboende par med två barn beräknas ha förlorat 2 000 kr per månad och riskerar att komma under socialbidragsnivån år 1995.

Ungdomar som har arbete eller som studerar har år 1995 en levnadsstandard klart över Socialstyrelsens dåvarande bruttonorm. Arbetslöshet leder dock till inkomster som understiger normen, framför allt för den som endast är berättigad till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS).

### 8.3 Socialstyrelsens bruttonorm

I samband med tillkomsten av socialtjänstlagen uppdrogs åt Socialstyrelsen att i samråd med Kommunförbundet utarbeta allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning. De allmänna råden skulle bl.a. motverka att alltför stora skillnader mellan kommunernas normer skulle uppstå. Med vägledning av socialtjänstpropositionens uttalanden samt Regeringsrättens dom år 1984 om nivån på socialbidragsnormen (RÅ84 2:13) utarbetades rekommendationer om vilka bidragsnivåer som kom-

munerna borde tillämpa inom ramen för en bruttonorm. Den av Socialstyrelsen rekommenderade bruttonormen upptog 10 budgetposter som avsåg att täcka behovet av försörjning. Beloppen utgick från Konsumentverkets kostnadsberäkningar för hushållsutgifter. Budgetposten läkarvård och tandvård tillfördes, åldersindelningen minskades och könsuppdelningen togs bort. De 10 budgetposter som ingick i bruttonormen var mat, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror, möbler, husgeråd, TV och radio, dagstidningar, TV-licens, hushållsel, hemförsäkring, läkar- och tandvård. Normen koppades till basbeloppet och räknades upp varje år i samband med basbeloppets höjning.

Utöver bruttonormen tillkom kostnader som varierar från kommun till kommun och från individ till individ, bl.a. för boendet, barnomsorg och lokala resor, eller som är mer sällan förekommande såsom kostnader för glasögon, spädbarnsutrustning och begravningskostnader.

Bruttonormen är således vägledande, men socialbidragets storlek prövas individuellt. Bruttonormen är att se som ett hjälpmedel vid bedömningen av den enskildes verkliga behov.

Följande budgetposter ingick i den bruttonorm som Socialstyrelsen tog fram år 1985:

- Livsmedel: Kosten skulle vara näringsmässigt fullvärdig och varierad. Vidare förutsattes att all mat tillreddes hemma. Undantag gjordes för skolbarn som åt lunch i skolan. För barn som åt i förskola angavs att ett avdrag från normen borde göras.
- Kläder och skor: I kostnadsberäkningen ingick vardagliga klädbehov under hela året.
- Lek och fritid: Kostnaderna avsåg aktiviteter som det ansågs rimligt att alla skulle kunna utöva, exempelvis läsa böcker och tidningar, lyssna på musik och utöva någon idrott.
- Hälsa och hygien: I denna post ingick dagligvaror som tvål och tandkräm samt hårklippning.
- Förbrukningsvaror: Kostnader beräknades för varor för skötsel och vård av hemmet samt klädvård.
- Möbler, husgeråd, TV, radio m.m.: I denna post inräknades reparation och återanskaffning av möbler, textilier, TV, radio m.m. samt utrustning för städning och matlagning. Posten är avsedd som sparande för nyanskaffning men inte för grundutrustning för den som saknar sådan.
- Dagstidningar, telefon, TV-licens m.m.: Kostnader för en årsprenumeration på en daglig tidning, för telefonabonnemang, samtalsavgifter, installationskostnad samt TV-licens ingick.
- Hushållsel: Beräkningen grundades på genomsnittsförbrukningen för olika stora lägenheter (beroende på antalet hushållsmedlemmar) i hyreshus.
- Hemförsäkring: Alla hushåll förutsattes ha en hemförsäkring.
- Läkar- och tandvård: Beloppet skulle motsvara en genomsnittlig konsumtion av läkarvård (två läkarbesök och ett läkemedelsinköp per år och person) samt kostnader för ett tandläkarbesök per år.

## Socialbidragsnormens reala förändring

Prop. 1996/97:124

I propositionen (1979/80:1) Om socialtjänsten framhölls att vad som avses som skälig levnadsnivå inte skall fastställas en gång för alla. Det måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Vidare sägs i propositionen att "bedömningen måste i stort anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig". Principen att räkna upp normen med det på konsumentprisindex (KPI) grundade basbeloppet, har varit avsedd att svara för värdebeständighet av socialbidraget i likhet med andra socialpolitiska stödsystem.

Basbeloppet fastställs av regeringen för varje år med utgångspunkt från det allmänna prisläget. I början av 1990-talet har boendekostnaderna ökat kraftigt, vilket höjt konsumentprisindex. Emellertid ingår inte boendekostnaderna i socialbidragsnormen, utan beräknas till de faktiska kostnaden. Uppräkningen av bruttonormen med basbeloppets förändring har därför medfört att normnivån ökat mer än om den justerats endast med prisförändringarna för de kostnadsposter som ingår i normen. Skillnaden mellan normen och prisutvecklingen för delposterna ökar framför allt efter år 1991, främst med anledning av att boendekostnaderna ökat samtidigt som matpriserna minskat. Normen höjdes också detta år med en procentenhet av basbeloppet med hänvisning till skatteomläggningen.

Sammantaget har utvecklingen inneburit att Socialstyrelsens vägledande socialbidragsnorm under senare år legat högre än Konsumentverkets beräkningar. Härtill kommer att rättspraxis också har förändrats (se avsnitt 8.4). Regeringsrätten har i en dom (RÅ 1994 ref 58) godtagit att normposter för läkar- och tandvård samt möbler, husgeråd, TV, radio m.m. brutits ur normen för att istället prövas särskilt när faktiskt behov uppkom.

Med anledning härav har Socialstyrelsen meddelat ändringar i de allmänna råden om socialbidrag.

## Socialstyrelsens bruttonorm september 1996

Socialstyrelsens nya socialbidragsnorm bygger liksom tidigare på Konsumentverkets beräkningar av skäliga hushållskostnader utifrån dagens konsumtionsvanor. Normen är fortfarande en bruttonorm men med färre budgetposter, åtta istället för tidigare tio. Posterna möbler, husgeråd, TV, radio m.m. samt läkar- och tandvård har lagts utanför normen. Vidare har sättet att beräkna normen mer anpassats efter Konsumentverkets metoder för budgetberäkningar. Det innebär bland annat att antalet åldersgrupper för beräkning av kostnader för barn utökats från tre till sju och att den nya normen tar hänsyn till att större hushåll har lägre kostnader per person.

Den schabloniserade bruttonormen består av dels personliga kostnader, dels gemensamma hushållskostnader. Därutöver finns vissa budgetposter utanför den schabloniserade normen.

Personliga kostnader är följande: livsmedel, kläder och skor, lek och fritid samt hälsa och hygien.

Gemensamma hushållskostnader är följande: förbrukningsvaror, dagstidning, telefon, TV-licens m.m., hushållsel samt hemförsäkring.

Budgetposter utanför normen är följande: bostadskostnad, läkar- och tandvård, resor, avgift för fackförening och A-kassa, avgifter för barnomsorg och hemtjänst, möbler/husgeråd/TV/radio m.m.

#### 8.4 Rättstillämpning och överklagande

Beslut om hjälp och stöd kan grundas på bestämmelsen om rätt till bistånd i 6 § socialtjänstlagen (SoL), som är av rättighetskaraktär. Sådant beslut kan enligt 73 § (SoL) överklagas till förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen kan pröva beslutet i dess helhet och sätta ett nytt beslut i dess ställe. Beslut enligt SoL kan också utgå från övriga bestämmelser i lagen, som har karaktären av skyldighetsreglering. Skyldighetsregleringen bygger på att kommunen är skyldig att bedriva viss verksamhet utan att den enskilde har rätt att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut genom förvaltningsbesvär. Kommunen har stor frihet att själv bestämma om verksamheten. Beslut kan prövas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900), vilket bl.a. innebär att domstolen i vissa fall kan upphäva ett beslut om det strider mot lag eller annan författning men inte sätta ett nytt beslut i dess ställe. Lagens bestämmelser prövas således genom två olika regelsystem.

Domstolarna skall vid ett överklagande av ett biståndsbeslut göra en självständig bedömning av vad som skall anses vara en skälig levnadsnivå för den enskilde såväl vid bistånd till försörjning som vid bistånd till livsföring i övrigt. Domstolen kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Domstolarna är härvid inte bundna av kommunens egna regler och riktlinjer. I princip är det inget som skiljer domstolens prövning av ett ärende om rätt till bistånd enligt 6 § från dess prövning av om rätt till en socialförsäkringsförmån föreligger. Rätten till socialförsäkringsförmån är emellertid tydligare lagreglerad än vad rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är. Förvaltningsdomstolarnas inflytande över innehållet i beslutet blir därför mindre i socialförsäkringsdomar än i mål som rör rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen.

Regeringsrätten har den 2 april 1993 (RÅ 1993 ref 11) slagit fast att Socialstyrelsens norm bör ligga till grund för bedömningen om vad som är en skälig levnadsnivå om det inte finns särskilda omständigheter som talar mot. Hänsyn skall dock tas till skillnader i vad gäller vilka kostnader normerna avser att täcka.

Vidare kan enligt Regeringsrättens bedömning den 29 juni 1994 (RÅ 1994 ref 58) starka principiella skäl visserligen anföras till stöd för en tillämpning av bruttonormer. Det hindrar dock inte enligt Regeringsrätten att en kommun tar bort en viss kostnadspost från bruttonormen. Då måste kommunen på objektiva grunder kunna hävda att kostnaden är mindre väl lämpad för en schablonisering. Domstolen godtog i det aktu-

ella målet en utbrytning av kostnadsposterna för läkar- och tandvård samt inköp av möbler, husgeråd, TV, radio m.m. för separat behovsprövning.

Regeringsrätten har även prövat om ekonomiskt bistånd kan villkoras med att den enskilde skall delta i sysselsättningar eller arbete som inte ryms inom den vanliga arbetsmarknaden eller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I en dom den 26 oktober 1995 (Mål nr 648-1994) anser regeringsrätten att en sysselsättning för vilken det utgår ersättning med socialbidrag och ett mindre stimulansbidrag inte kan anses utgöra ett sådant arbete som ger den enskilde inkomst av arbete.

När det gäller bedömning av lagens begrepp livsföring i övrigt har Regeringsrätten prövat olika mål av vitt skilda karaktär. Det har gällt frågor såsom godtagbar nivå för boendekostnad och socialnämndens skyldighet att tillhandahålla en bostad, behov av miljöbyte och rekreationsresa, skuldsanering, behov av glasögon, kostnader för alternativ medicinsk behandling, vård av olika slag m.m.

## 8.5 Aktiva åtgärder

Regeringens bedömning: Socialtjänsten bör i högre utsträckning aktivt verka för att den enskilde ges ett bistånd med inriktningen att den enskilde utvecklar och aktiverar de egna resurserna för att därmed klara sin egen försörjning. Socialtjänsten bör samverka med andra berörda myndigheter, framför allt med arbetsförmedlingen, försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ.

Regeringen avser att senare under året återkomma till riksdagen med anledning av förslag från Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen om åtgärder för ungdomar mellan 20 och 25 år rörande meningsfull sysselsättning i form av arbete, arbetsträning, utbildning eller annan kompetensutveckling.

Regeringens förslag: Ett förtydligande görs av den enskildes egna ansvar för att göra vad han eller hon kan för att bli självförsörjande.

Nya bestämmelser införs i socialtjänstlagen vilka ger kommunen rätt att begära att ungdomar under 25 år som uppbär försörjningsstöd skall delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som utvecklar den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Den som utan godtagbart skäl avböjer att delta kan vägras fortsatt försörjningsstöd. Beslut om vägran eller nedsättning av försörjningsstöd kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Kommitténs förslag: Socialtjänstkommittén anser inte att det föreligger några behov av förändringar av nuvarande praxis vad gäller socialtjänstens rätt att ställa krav i samband med biståndsprövningen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att villkoren för att uppbära socialbidrag bör förtydligas eller utvidgas. Det bör tydligare framgå av socialtjänstlagen att den enskilde själv i högre utsträckning skall ta ansvar för sin situation bl.a. genom att aktivt söka arbete, delta i

utbildning, följa en upprättad behandlingsplan eller delta i annan rehabilitering. Denna inställning uttalas framförallt från kommunalt håll.

Svenska kommunförbundet anser att socialtjänstkommitténs uppfattning om arbetslinjens betydelse inte tillräckligt avspeglas i kommitténs lagförslag. Förbundet anser att arbetslösa socialbidragstagare bör delta i olika aktiva insatser som bidrar till att underlätta en återgång till arbetslivet. Det kan t.ex. gälla en skyldighet för ungdomar att delta i kompetensutvecklings- och sysselsättningsprogram. Socialtjänsten ska i dessa fall ha klart lagstöd för att kunna avslå ansökningar om socialbidrag om den enskilde inte aktivt deltar i och fullföljer dessa program.

Även Kammarrätten i Stockholm samt länsrätterna i Västmanlands län och Norrbottens län uttalar sig positivt till att den enskildes ansvar bör betonas i högre grad än vad som är möjligt idag.

Fem av förvaltningsdomstolarna intar samma ståndpunkt som socialtjänstkommittén. De statliga myndigheterna anser med undantag för Riksförsäkringsverket att socialbidraget ej ska kunna villkoras. Intresse och fackliga organisationer instämmer i denna hållning.

Skälen för regeringens förslag :

#### Inledning

Bistånd eller annan hjälp enligt socialtjänstlagen kan utöver ekonomiskt bistånd innebära vitt skilda stöd- och hjälpinsatser. Regeringen anser dock att kommunerna i högre utsträckning bör aktivt verka för att den enskilde ges ett bistånd med inriktningen att den enskilde utvecklar och aktiverar de egna resurserna för att så snart som möjligt klara sin egen försörjning. Socialtjänsten har därvid en skyldighet att samverka med andra berörda myndigheter, framförallt med arbetsförmedlingen, försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ för att åstadkomma en samordning av insatserna och därmed bättre effektivitet.

Det finns många olika faktorer som medverkar till att människor blir beroende av socialbidrag. Strukturella orsaker växelverkar med individuella. Socialbidragstagare är ingen homogen grupp. Under senare år har nya grupper tillkommit. För vissa riskerar socialbidragstagssystemet att bli ett mer eller mindre permanent försörjningsstöd. Att långvarigt bidragsberoende ökar är allvarligt både för de individer som hänvisas till socialbidragssystemet för sin försörjning och från kostnadssynpunkt.

Socialstyrelsens undersökning visar att en betydande andel av socialbidragstagarna är människor som är dåligt förankrade på arbetsmarknaden och som i många fall inte kan få sin försörjning ordnad genom andra försörjningssystem. Som exempel kan nämnas ungdomar, vissa grupper av invandrare och personer med olika typer av arbetshandikapp. Dessa grupper drabbas i allmänhet hårt vid en försämring av arbetsmarknadsläget. Lågkonjunkturen har också lett till att personer med bristande erfarenhet och utbildning, dålig hälsa eller missbruksproblem fått svårare att få eller behålla ett jobb.



Även om orsakerna till den kraftiga ökningen av antalet bidragshushåll finns att söka i andra faktorer än hur kommunerna tillämpar socialtjänstlagen har flera undersökningar visat att socialtjänstens sätt att arbeta med socialbidragsutgivning är av stor betydelse för socialbidragstagandet. Enligt Socialstyrelsens rapport kan skillnaderna i arbetssätt förklara en del av variationerna i bidragstagandet mellan kommunerna. En stark rehabiliteringsstrategi ger bättre resultat, både i mänskliga och i ekonomiska avseenden, än att betrakta socialbidraget som en ren försörjningsform. Många, särskilt hushåll med långvarigt bidrag, har behov av andra insatser utöver de rent ekonomiska.

Människor som söker sig till socialbyrån för att de inte kan klara sin försörjning har rätt att få sådan hjälp att de på sikt kan klara sig utan socialbidrag. Det kan gälla hjälp att söka arbete eller beredskapsarbete eller hjälp med hushållsekonomisk rådgivning. Ytterligare en faktor som nämns i sammanhanget är behov av barnomsorg. En förutsättning för att kunna arbeta eller delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller dylikt är att barnomsorg kan erbjudas. Att utveckla ett brett nätverk av aktiva åtgärder för att bistå socialbidragshushåll är en angelägen uppgift för socialtjänsten.

Regeringen anser att det är särskilt viktigt att utveckla olika metoder som underlättar för den enskilde att göra något åt anledningen till sitt biståndsbehov. Förutsättningarna och skyldigheten för socialtjänsten att arbeta på detta sätt regleras idag i 1 och 6 §§ socialtjänstlagen. Bestämmelserna är dock mycket allmänt hållna. Med tanke på de sociala och hälsomässiga risker som arbetslöshet kan innebära för såväl ungdomar som äldre arbetslösa är det viktigt att kommunerna bistår med aktiva insatser som hjälper den enskilde att på kort eller lång sikt klara sin egen försörjning.

### Samverkan

Ett stort antal samverkansprojekt startades på 1980-talet för att förbättra samverkan mellan socialtjänsten, arbetsförmedlingen och i vissa fall försäkringskassan. Syftet var att de olika aktörerna därmed skulle tillämpa en helhetssyn och bidra med sin respektive kompetens beträffande arbetsmarknad, sociala frågor och försäkringsfrågor. Beslutsvägarna kunde kortas genom en framgångsrik samverkan och den enskilde kunde slippa få motstridiga besked från olika instanser.

Det har blivit alltmer uppenbart att mellan de olika välfärdssystemen måste samverkan ske på ett effektivare sätt. Regeringen vill understryka behovet av att socialtjänsten samverkar med framförallt arbetsförmedlingen för att gemensamt samordna insatser som kan vara nödvändiga för enskilda som av olika anledningar är i behov av socialbidrag.

## Hushållsekonomiskrådgivning

Mellan åren 1985 och 1989 har hushållens upplåning ökat kraftigt. Några av orsakerna till denna ökning är avregleringen av kreditmarknaden och därmed ökade möjligheter att få krediter beviljade, de slojade begränsningsreglerna för kontokort samt kreditinstitutens marknadsföring. Under denna period har ett växande antal hushåll fått betalningsproblem. Konsumentverket har i en rapport, Hushåll i ekonomisk kris – om skuldsättningen inom socialtjänsten och kronofogden 1989/1990:1, redovisat uppgifter om skuldsättningen hos de hushåll som vänt sig till socialbyrå för att söka socialbidrag. Enligt rapporten hade drygt hälften av de hushåll som sökt bidrag större skulder än de kunde klara av.

Utvärderingar av den hushållsekonomiska rådgivningen har gjorts av främst Konsumentverket. Resultaten visar att den ekonomiska rådgivningen ger betydande vinster för både enskilda hushåll och berörda kommuner. I en av undersökningarna sammanfattas de samhällsekonomiska effekterna av kommunernas budgetrådgivning med följande slutsatser

- de hjälpsökandes ekonomiska situation förbättras, liksom i regel arbetsförmåga och familjesituation
- kostnader avlastas socialtjänsten samt psykiatri och sjukvård
- ärenden går inte vidare till kronofogdemyndighet
- bankerna får tillbaka mer av sina fordringar än vad de skulle ha fått om skulderna gått till kronofogdemyndigheten.

I Socialstyrelsens allmänna råd om budget- och skuldrådgivning i socialt arbete betonas värdet av att kommunerna kan erbjuda denna typ av hjälp och stöd till kommuninvånarna. Budget- och skuldrådgivning som en form av bistånd bör enligt de allmänna råden kunna erbjudas dem som behöver det, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Denna biståndsform är att se som en hjälp till självhjälp. Kunskaper för att kunna påverka sin situation ökar människors möjligheter att leva ett självständigt liv.

Regeringen ser positivt på den verksamhet med budget- och skuldrådgivning som bedrivs inom landets kommuner och finner det angeläget att socialtjänsten arbetar vidare med denna typ av verksamhet.

## Förutsättningar för rätt till försörjningsstöd

Rätten till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen förutsätter att den hjälpbehövandes behov inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom inkomst av arbete. I rättspraxis har därför bl.a. ansetts att en arbetslös i regel bör vara skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. I denna skyldighet inbegrips i princip också de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller arbetsrehabiliterande åtgärder.

Regeringsrätten fastslog i en dom den 22 december 1995 (mål nr 2978-1993) att en arbetslös person också kan vara skyldig att delta i en arbets-sökarverksamhet som arrangeras av socialtjänsten i samarbete med arbetsförmedlingen. Förutsättningen för denna skyldighet är att verksamheten i det särskilda fallet bedöms främja den enskildes möjligheter att få arbete.

Även grundutbildning i svenska räknas till de åtgärder som en arbetslös socialbidragstagare kan vara skyldig att delta i, eftersom kunskaper i svenska normalt måste vara en förutsättning för att få arbete i Sverige. Regeringsrätten konstaterade i en annan dom att en flykting som flyttade till en ny kommun och därigenom för några månader avbröt sin SFI-undervisning inte ansågs stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed inte hade rätt till socialbidrag utöver s.k. livsmedelsnorm (dom den 29 december 1995, mål nr 6523-1994).

Det är däremot inte tillåtet för socialtjänsten att kräva motprestation i form av oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd (Regeringsrättens dom den 26 oktober 1995, mål nr 648-1994).

Socialtjänsten skall således inte utöva sin verksamhet utan krav på den enskilde. Den enskilde har enligt socialtjänstlagen i första hand ett eget ansvar för sitt liv och sina förhållanden i övrigt. Det är först när den enskilde inte själv kan tillgodose sitt behov som samhällets insatser kan komma ifråga.

#### Den enskildes ansvar

Regeringen vill åter slå fast att den enskilde inte kan anses ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen om han inte efter förmåga försöker bidra till sin egen försörjning. Den som kan arbeta är därför också skyldig att söka arbete. Denna skyldighet gäller i första hand heltidsarbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips i princip också deltagande i den verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller arbetsrehabiliterande åtgärder deltagande i svenskundervisning och andra delar av särskilda introduktionsprogram som syftar till att förbereda och underlätta invandrares inträde på arbetsmarknaden. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att varje enskilt ärende förutsätter en individuell bedömning, som skall utgå från den enskildes egna förutsättningar att klara ett visst arbete.

För att förtydliga den enskildes ansvar i detta hänseende föreslår regeringen en mindre språklig justering av nuvarande 6 § SoL som innebär att bistånd kan erhållas först om han eller hon inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Därigenom framstår den enskildes eget ansvar tydligare i biståndsparagrafen, vilket mer motsvarar den egentliga praxis som gäller för arbetslösa bidragstagare.

## Särskilda kompetenshöjande åtgärder

Prop. 1996/97:124

De senaste årens utveckling på arbetsmarknaden har inneburit att vissa grupper fått stora svårigheter att få tillträde till arbetsmarknaden och som en följd därav i ökad utsträckning hänvisats till socialbidrag för sin försörjning. Det gäller främst ungdomar och invandrare som har bristande utbildning och saknar arbetsplatserfarenhet.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att kommunerna söker nya vägar genom aktiva insatser som syftar till att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden, inte minst för arbetslösa socialbidragsberoende ungdomar. Det gäller främst ungdomar som av olika anledningar inte kommer ifråga för åtgärder inom de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen. Under senare år har vi kunnat se olika projekt med varierande innehåll som alla syftar till att motverka att unga människor passiviserats i ett långvarigt bidragsberoende. Drygt 60 procent av de kommuner som svarade på en enkät från Svenska Kommunförbundet erbjöd år 1994 sysselsättning som alternativ till socialbidrag. Drygt 80 procent av kommunerna ansåg att socialbidragskostnaderna minskat tack vare de sysselsättningsalternativ som erbjudits.

I socialtjänstkommitténs huvudbetänkande redovisas en rad olika insatser som kommunerna och socialtjänsten erbjuder. Av kommitténs beskrivning framgår att det finns många olika inriktningar och modeller för arbetet inom detta område. Insatserna kan bestå av stöd- och motivationsarbete riktat till enskilda eller grupper (t.ex. arbetssökaraktiviteter) eller kommunala beredskapsarbeten. Särskilda projekt för utsatta grupper drivs ibland i samverkan med andra myndigheter. För att förbättra språkundervisningen för nyanlända invandrare bedrivs svenskundervisning varvad med praktik. Verksamheterna kan t.ex. erbjuda kompetenshöjande sysselsättning, kvalificerad arbetsvägledning, utbildning och inte minst viktigt, erbjuda en social gemenskap. Målsättningen är att bättre rusta den enskilde för att möta arbetsmarknadens behov.

Regeringen anser i princip att längre tids socialbidragstagande alltid skall förenas med relevanta krav i syfte att stödja den enskilde att finna en väg till eget arbete. En annan sak är att det i vissa fall kan te sig utsiktslöst att ställa krav på den enskilde att själv klara sin försörjning. I sådana fall bör naturligtvis socialtjänstens insatser ges en annan inriktning. I normala fall bör dock insatserna i första hand koncentreras på att hjälpa den enskilde att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller tillgång till lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller utbildning. Det är också rimligt att den som uppbär socialbidrag i vissa fall bör delta i andra typer av kommunala verksamheter som syftar till att ge ökad kompetens inför en framtida plats i arbetslivet. Att sådana insatser finns som komplement till det reguljära systemet är enligt regeringens uppfattning av stor vikt. Det kan ske i s.k. "arbetssökarverksamheter" som avser att förbättra den unges kunskaper om samhället och arbetslivet, förmåga att skriva arbetsansökan eller på andra sätt ta kontakt med potentiella arbetsgivare, etc. Det kan också vara fråga om

att delta i kommunalt anordnad praktik eller annan verksamhet med det uttalade syftet att öka kompetensen.

Deltagande i sådan verksamhet skall utgöra ett led i en medveten strategi som syftar till att förbättra den enskildes förutsättningar att komma in på den reguljära arbetsmarknaden eller utbildning. Denna bör preciseras i en individuell plan. Det berör främst ungdomar som varit, eller riskerar att bli, beroende av socialbidrag under en längre period. Men även annan person som bedöms ha behov av särskilda insatser skall kunna komma ifråga för sådan åtgärd. Studerande ungdomar som tillfälligtvis kan bli beroende av socialbidrag för sin försörjning under ferier på grund av svårigheter att få ett feriearbete bör även rymmas inom det aktuella åtgärdssystemet. Även i dessa fall bör åtgärden vara individuellt anpassad.

Det kan även röra sig om ungdomar som befinner sig i ett begynnande missbruk och där en aktivitet av det här slaget är en lämplig förebyggande insats. Krav på deltagande får dock inte ha karaktären av att människor i sociala nödlägen utnyttjas eller utsätts för krav som inte är relevanta och sakligt grundade på behov av kompetensutveckling. Det är inte meningen att bestämmelsen skall användas för personer som har problem av mer personlig natur, som t.ex. allvarliga missbruksproblem eller andra klart uttalade sociala problem. I dessa fall måste socialtjänsten först på annat lämpligt sätt hjälpa denne med stöd eller andra vårdinsatser.

Insatserna är generellt sett inte avsedda för personer som endast tillfälligtvis är socialbidragsberoende och som bedöms ha goda förutsättningar att inom en rimlig tid få ett arbete eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom ramen för de ordinarie systemen.

Socialtjänsten bör således ha rätt att kräva att den unge biståndssökande, för att ha rätt till fortsatt försörjningsstöd, genom sådan verksamhet förbättrar sin position på arbetsmarknaden. Den som deltar i verksamhet av här nämnt slag bör enligt regeringens mening anses uppfylla kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Lagrådet anser i sitt yttrande att det ter sig något motsägelsefullt att begränsa möjligheten att ställa krav på studerande som har studieuppehåll till att avse dem som redan uppbär försörjningsstöd. Regeringen delar inte den uppfattningen. Samma princip bör gälla för studerande som för andra. Av kravet på att den kompetenshöjande verksamheten skall vara individuellt utformad följer att man inte kan kräva deltagande i en verksamhet från första dagen som bistånd ges för. Socialnämnden måste först utreda den enskildes förutsättningar och behov och bedöma vilken verksamhet som bäst tillgodoser dessa, det gäller såväl studerande som andra.

Regeringen föreslår att nya bestämmelser införs i socialtjänstlagen som ger kommunen rätt att begära att den som är under 25 år och uppbär försörjningsstöd skall delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som utvecklar den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv.

Vidare har Regeringen den 24 januari 1997 gett Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att utreda och lämna förslag till åtgärder som syftar till att öka arbetslösa ungdomars förutsättningar att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden eller i utbildningssystemet. Förslaget skall avse ungdomar från 20 upp till och med 24 år vilka står till arbetsmarknadens förfogande och som är berättigade till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Förslaget skall medverka till att förverkliga regeringens ambition att alla arbetslösa ungdomar inom 100 dagar skall erbjudas arbete, utbildning eller en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Kommunerna skall ges möjlighet att istället för socialbidrag erbjuda ungdomarna en meningsfull sysselsättning i form av arbete, arbetsutbildning, utbildning eller annan kompetensutveckling. Till åtgärdsystemet skall knytas en särskild ersättning till dem som deltar i åtgärderna. Ersättningen skall minst motsvara vad personen skulle vara berättigad till i socialbidrag.

Förslagen från Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen skall lämnas till regeringen senast den 15 juni 1997 varför det skulle vara möjligt att genomföra försöksverksamhet under andra halvåret 1997.

Regeringen avser att senare under året återkomma till riksdagen med anledning av den utredning och de förslag som Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsverket lämnar till regeringen.

## 8.6 Försörjningsstöd och annat bistånd

Regeringens förslag: Rätten till bistånd regleras även fortsättningsvis i 6 § SoL. De tidigare bestämmelserna kompletteras med tillägsbestämmelser som preciserar dels rätten till försörjningsstöd, dels rätten till annat bistånd.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. Kommittén föreslår dock ingen inskränkning av de olika insatser som kan sökas som bistånd.

Remissinstanserna: Såväl delbetänkandet Rätten till bistånd inom socialtjänsten (SOU 1993:30) som huvudbetänkande Ny socialtjänstlag (SOU:1994:139) har remissbehandlats. Synpunkter har lämnats vid båda tillfällena på kommitténs förslag rörande rätten till bistånd.

En klar majoritet, cirka två tredjedelar, av de remissinstanser som yttrat sig över delbetänkandet tillstyrker förslaget till en mer preciserad socialbidragsnorm. Bland dem som avstyrker dominerar kommunerna. Ett tiotal avstyrker dock med motivet att de i stället föredrar nuvarande bredare bruttonormssystem såsom den preciseras genom Socialstyrelsens allmänna råd. Av de statliga myndigheterna och förvaltningsdomstolarna intar de allra flesta en klart positiv inställning till förslaget om en riksnorm.

Ytterligare en fråga som splittrar remissopinionen är synen på finansieringen av ett eventuellt försörjningsstöd. Ett stort antal av såväl dem

som avstyrker som dem som tillstyrker förslaget, framför allt bland kommunerna, anser att staten bör överta finansieringen av försörjningsstödet.

Även vid remissbehandlingen av huvudbetänkandet Ny socialtjänstlag är remissutfallet splittrat i synen på kommitténs förslag om försörjningsstöd. De som i huvudsak är positiva till kommitténs förslag är Socialstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Länsrätten i Kopparbergs län, Varbergs, Ödeshögs, Gagnefs, Rättviks, Haninge, Åstorps, Oxelöunds, Östersunds, Borås, Värnamo och Jönköpings kommuner. Även SSR, SKTF, TCO, LO, Länsstyrelsernas socialtjänstförening, RFHL, KALV-gruppen, Riksförbundet för behandlingshem och Synskadades Riksförbund tillstyrker kommitténs förslag, liksom ett flertal intresseorganisationer som yttrat sig på eget initiativ.

Bland dem som anser att nuvarande bruttonorm fyller en mer ändamålsenlig funktion i det sociala arbetet än kommitténs förslag finns Malmö kommun, som anser att förslaget innebär ett steg tillbaka. Man anför att man sedan länge arbetat med bruttonormer som skall täcka alla kostnader för den dagliga livsföringen. Malmö kommun förespråkar en "riksnorm" som grundas på bruttonormprincipen så att fler poster kan schabloniseras och ingå i normen än vad kommitténs förslag medger. Även kommunförbundet i Blekinge län samt Olofströms, Höganäs, Vellinge, Strömsunds och Ängelholms kommuner anser att kommitténs förslag strider mot människors självbestämmanderätt. Förslaget ses som en återgång till den lagstiftning som gällde före socialtjänstlagens tillkomst med prövning av varje utgift för sig. Man påpekar att förslaget leder till mer handläggning, mer tid att räkna och kontrollera uppgifter och därmed ökade kommunala kostnader. Länsstyrelsen i Jämtlands län har liknande synpunkter och anser att den enskildes ansvar tillgodoses på ett bättre sätt genom en bruttonorm.

Andra kommuner ställer sig tveksamma eller helt avvisande till tanken på en statlig reglering av normen. Man anser att kommunerna själva bör ges rätt att fastställa sin egen socialbidragsnorm. Den huvudsakliga invändningen är att förslaget innebär en oacceptabel detaljstyrning av kommunerna och kan medföra kostnadsökningar. Påpekanden görs även om att staten bör stå för kostnaderna om generella regler för bidragsnivån införs.

Negativa till förslaget till en riksnorm är Göteborgs, Kungsbacka, Sala, Ekerö, Motala, Gullspångs, Söderköpings, Nyköpings, Österåkers, Lunds, Falkenbergs, Skellefteå, Vänersborgs, Vara, Skövde, Uppsala och Botkyrka kommuner samt Kommunförbunden i Blekinge, Kronobergs, Västmanlands och Örebro län. Även Statskontoret avstyrker förslaget i den del som avser försörjningsstödet.

Nedan redovisas separat synpunkter som framförts av vissa remissinstanser:

Socialstyrelsen motsätter sig inte förslaget till riksnorm men anser att kommittén inte tillräckligt analyserat problemet. Förslaget innebär en begränsning av kommunernas inflytande över socialbidragets nivå, men styrelsen anser att det är rimligt att staten lägger fast en miniminivå,

lika för alla i landet, medan ersättning härutöver kan ske utifrån lokala bedömningar och behov. Vidare ifrågasätter Socialstyrelsen om individuellt behovsprövat socialbidrag är det bästa försörjningsstödet för ungdomar, flyktingar och nytillkomna invandrare som står till arbetsmarknadens förfogande. I fråga om dessa grupper anser Socialstyrelsen att ekonomiskt bidrag i stället direkt bör sammankopplas med aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Äldre invandrades försörjning bör tryggas genom att de ingår i socialförsäkringssystemet.

Svenska Kommunförbundet har, trots starka invändningar, förståelse för att staten kan vilja garantera medborgarna en miniminivå för socialbidrag, men anser som ett absolut krav att staten tar det fulla ansvaret för finansieringen av bidraget upp till den lagstadgade miniminivån. I annat fall bör förvaltningsdomstolarnas rätt att fastställa nivån på biståndet begränsas så att dessa endast ges befogenhet att bedöma om rätt till bistånd föreligger samt att upphäva överklagade beslut där bistånd inte beviljats. Förbundet anser att det ankommer på kommunerna att besluta om nivån på socialbidraget och inte på domstolen. Även kommunförbundet anser att andra ersättningssystem bör garantera försörjningen för bl.a. invandrare och ungdomar som inte kommit in på arbetsmarknaden.

Även Stockholms kommun är tveksam till förslaget till riksnorm med hänvisning till att socialbidraget är en viktig del av det totala sociala arbetet och därför bör vara en kommunal angelägenhet. Om staten inför en riksnorm innebär det i realiteten att staten tar över ansvaret från kommunerna och det uppstår ett dubbelt huvudmannaskap. För att uppnå mer enhetliga socialbidragsnivåer regionalt föreslås att kommunerna i en region via sina länsförbund kommer överens om socialbidragsnivån i länet.

LO framhåller särskilt vikten av att en enhetlig socialbidragsnorm införs. Man anför bl.a. att det i och för sig kan vara befogat med olika bidragsnormer beroende på varierande levnadsomkostnader i landet, men att den stora variationen som finns idag mellan olika kommuners normer snarare bottnar i att beslutsfattarna i de olika kommunerna har olika människosyn och olika värderingar om vilket samhälle vi skall ha.

TCO stödjer förslaget till en riksnorm lika över hela landet. TCO anför som skäl att rätten till försörjningsstöd inte ska vara beroende av en kommuns ekonomiska situation eller politiska majoritet.

Skälen för regeringens förslag:

#### Försörjningsstöd

Som redogjorts för tidigare har samhällsutvecklingen i Sverige under senare år kännetecknats av hög arbetslöshet som inneburit stora påfrestningar på samhällsekonomin. Nödvändiga besparingar har skett även inom välfärdssystemen. Socialbidragssystemet har bl.a. av dessa orsaker utsatts för stora påfrestningar. Socialbidragets syfte är inte att fungera



som en långsiktig försörjningskälla utan skall endast behöva träda in tillfälligtvis vid kortare perioder av försörjningsproblem.

Biståndsparagrafens vaga lydelse i kombination med möjligheten till förvaltningsbesvär har successivt medfört att bestämmandet av dess konkreta innehåll i allt högre grad förskjutits från de valda politiska församlingarna till statliga myndigheter och de förvaltningsdomstolar som avgör överklagandena i enskilda ärenden. Det finns idag kommuner som tillämpar lägre normer än vad Socialstyrelsen rekommenderar. Antalet besvärärenden har ökat kraftigt. Majoriteten av alla besvärärenden gäller numera kommunernas socialbidragsnormer. Människor som behöver ekonomiskt bistånd från socialtjänsten tillhör i betydande omfattning utsatta grupper i samhället. Många som erhåller bistånd begagnar sig inte heller av möjligheten att överklaga kommunens beslut till förvaltningsdomstolarna. Systemet försvårar möjligheterna till långsiktig ekonomisk planering för kommunerna.

Riksdagen beslutar om villkor och nivåer för andra ekonomiska trygghetssystem, bl.a. sjukförsäkringar och pensioner, ersättning från arbetslöshetskassa, kontant arbetsmarknadsstöd, studiebidrag och bostadsbidrag. Utformningen av de ekonomiska trygghetssystemen hör till de faktorer som är av betydelse för hur många människor som blir beroende av socialtjänstens bistånd. Det är endast riksdagen som kan samordna och justera de olika trygghetssystemens inbördes förhållanden till varandra. Regeringen anser att det är rimligt att riksdagen även till viss grad beslutar om nivåerna för det ekonomiska stödet enligt socialtjänstlagen. Motsvarande slutsats har de flesta remissinstanserna som tillstyrker kommitténs förslag dragit.

#### Annat bistånd

Bistånd i form av sociala tjänster som t.ex. färdtjänst, hjälp i hemmet och särskilt boende inryms i begreppet livsföring i övrigt. Inom det område som omfattas av annat bistånd är en detaljreglering på samma sätt som för försörjningsstödet vare sig lämplig eller möjlig. Det finns dock skäl att i lagen avgränsa och tydliggöra också rätten till annat bistånd.

## 8.7 Precisering av försörjningsstödet

Prop. 1996/97:124

Regeringens förslag: Det ekonomiska stödet till försörjning delas upp i en för hela riket gällande norm (riksnorm) samt i en del som avser rätt till ersättning för skäligen kostnad för ett antal andra behovsposter.

Riksnormen skall täcka hushållets normala kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror samt dagstidning, telefon och TV-licens.

Därutöver utges i förekommande fall ersättning motsvarande skäliga kostnader för boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor, avgift till fackförening och erkänd arbetslöshetskassa, läkar- och akut tandvård samt glasögon.

Om särskilda skäl föreligger kan försörjningsstödet justeras med skäligt belopp. Kommunen äger också rätt att utge försörjningsstöd inom ramen för en bredare schablon och med högre belopp än vad som annars gäller.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommitténs förslag till försörjningsstöd omfattar även avgift för barnomsorg och hemtjänst.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller försörjningsstödet innehåll kan det finnas skäl att i detta sammanhang lyfta fram socialtjänstlagens portalparagraf, som bl.a. slår fast att socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för människorna självbestämmanderätt och integritet. Regeringen anser att denna princip bör präglade socialtjänstlagen även fortsättningsvis. En konsekvens av detta synsätt är att försörjningsstödet bör utformas så att bidragstagaren själv ges utrymme att planera och fatta beslut om den egna ekonomin inom ramen för det erhållna biståndet. Stödet bör utformas så att det gynnar rationell metodutveckling och administrativt överarbete motverkas.

Vid kortare hjälpperioder uppkommer inte vissa utgifter. När det gäller andra kostnader förekommer stora variationer beroende på olika stora behov eller beroende på var man bor. Sådana kostnader är mindre lämpliga att schablonisera, och bör behovsprövas utifrån den kostnad som kan beräknas uppstå.

De kostnadsposter som regeringen anser utgör nödvändiga vardagsutgifter och lämpliga att ingå i en schabloniserad del i ett försörjningsstöd (riksnorm) är följande:

- livsmedel
- kläder och skor
- lek och fritid
- förbrukningsvaror
- hälsa och hygien
- dagstidningar/telefon/TV-licens

Därutöver föreslår regeringen att följande kostnader vid behov skall ingå i försörjningsstödet:

- boende
- hushållsel
- hemförsäkring
- arbetsresor
- läkarvård och akut tandvård
- glasögon
- avgift till fackförening och arbetslöshetskassa

En prövning av huruvida dessa senare kostnader är skäligen måste dock alltid göras. Största betydelsen torde denna skälighetsprövning ha när det gäller kostnaden för boende. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendestandard skall vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig.

Om bostadskostnaderna bedöms vara för höga i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet är det rimligt att ställa krav på byte av bostad. Krav på byte av bostad är främst motiverat vid långvarigt biståndsbehov. Om biståndsbehovet bedöms vara under en kortare tidsperiod kan det inte ställas lika långtgående krav på att den enskilde skall medverka till att byta bostad. Om bostaden representerar ett ekonomiskt värde, t.ex. i form av egen villa eller bostadsrättslägenhet, och socialbidragsbehovet bedöms bli långvarigt bör detta också utgöra ett skäl för byte av bostad.

Socialtjänsten skall medverka till bostadsbyte om den enskilde eller familjen har svårigheter att få annan bostad. De krav som ställs på att den sökande skall flytta till en billigare bostad måste naturligtvis utgå från en individuell bedömning och ske med hänsynstagande till de sociala konsekvenser som kan uppstå för hushållet, framför allt när det gäller familjer med barn.

Förutsättningen för krav på flyttning eller en reduktion av ersättningen för bostadskostnaderna är att det finns faktiska möjligheter för familjen att erhålla en annan bostad som uppfyller skäliga krav samt att oskäliga sociala konsekvenser inte uppstår. Den enskilde måste dessutom få skälig tid för att byta eller avyttra bostaden. Om det är svårt att sälja bostaden på grund av bostadsmarknaden på orten eller andra omständigheter som den enskilde inte kan råda över skall detta vägas in i helhetsbedömningen av rätten till bistånd.

Om bidragssökanden anser sig behöva byta bostad under pågående bidragstid, och detta är förenat med ökade boende- eller andra kostnader, anser regeringen det rimligt att detta alltid sker i samförstånd med socialtjänsten.

Om det kan anses rimligt att den bidragssökande flyttar till en billigare bostad, men han eller hon ändå inte gör det, kan biståndet för boendekostnader fastställas till ett skäligt belopp helt utan beaktande av den faktiska kostnaden.

Vad gäller bistånd till arbetsresor avses möjlighet att resa till och från arbetsplatsen. I begreppet arbetsresor skall även ses resbehov för att aktivt kunna söka arbete eller delta i andra aktiva åtgärder som kommu-

nen eller arbetsmarknadsmyndigheten anordnar. Det är då naturligt att utgå från kostnader för ett månadskort för lokala resor.

Bistånd till glasögon bör utgå i de fall behov styrks enligt läkarordination eller om den enskilde på grund av olycksfall behöver ett nytt par glasögon.

Bistånd till avgifter till fackförening eller arbetslöshetskassa skall utgå med det belopp som gäller för den organisation den enskilde tillhör. I det fall det är möjligt att få helt eller delvist reducerad avgift skall i första hand sådan ansökan göras.

#### Försörjningsstödet nivå

Av Socialstyrelsens rapport, Socialbidragsnormen – en översyn framgår att skillnaden i de reala disponibla inkomsterna mellan socialbidragstagarna och vissa lågavlönade grupper har minskat sedan Socialstyrelsen utfärdade sin bruttonorm. Det gäller både ungdomar som arbetar eller studerar och barnfamiljer. Detta beror till viss del på genomförda förändringar i skatte- och transfereringssystemen. En annan orsak är konstruktionen av värdeuppräknings- och nuvarande socialbidragsnorm.

Under åren 1995 och 1996 har Konsumentverket reviderat underlaget för mätningar av matkostnaden och övriga utgiftsposter som ingår i socialstyrelsens bidragsnorm. Socialstyrelsen har i september 1996 gått ut med nya allmänna råd till kommunerna som bygger på konsumentverkets konsumtions- och prisundersökningar. Socialstyrelsen har i dessa allmänna råd även reviderat sin tidigare åldersindelning för att bättre överensstämma med konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökning.

Regeringen anser att försörjningsstödet nivå även fortsättningsvis bör grunda sig på de konsumtions- och prisstudier som Konsumentverket gör. Beloppen för de olika konsumtionsposterna som ingår i försörjningsstödet schablon bör sedan årligen justeras utifrån de reala förändringar som sker för de olika posterna. Försörjningsstödet nivå bör som hittills delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller och utgå från Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. Nivån för de olika kostnadsposterna bör preciseras genom förordning som regeringen beslutar.

I författningskommentaren till 6 b § anges exempel på vilka särskilda skäl som kan föreligga för att gå ifrån schablonbeloppet i ett enskilt fall.

#### 8.8 Annat bistånd

Regeringens förslag: Med annat bistånd avses färdtjänst, hjälp i hemmet (hemtjänst) och särskilt boende för äldre eller funktionshindrade.

Kommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens men innehåller flera typer av annat bistånd.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna som yttrat sig över kommitténs förslag har tillstyrkt förslaget att precisera biståndsrätten på det sätt som utredningen föreslår. Bland dem som tillstyrker förslaget finns fyra statliga myndigheter och tolv domstolar. Justitieombudsmannen, Svenska Kommunförbundet och 17 kommuner tillstyrker förslaget. Statskontoret, Länsstyrelserna i Blekinge län och Gävleborgs län, Landstingsförbundet, Kommunförbundet i Norrbottens län samt sex kommuner förordar avslag på kommitténs förslag med motivet att den kommunala självstyrelsen urholkas.

Åstorps kommun framhåller att ekonomisk behovsprövning bör ske i fråga om bistånd i form av plats på behandlingshem för t.ex. höginkomsttagare. Hudiksvalls kommun och Stockholms stad anser att dagverksamheter bör kunna beslutas som bistånd. Söderhamns kommun anser att förslaget innebär att ramlagskonstruktionen ytterligare försvagas och att preciseringar snabbt kan bli inaktuella. Dessutom anser kommunen att "det finns uppenbara svårigheter att precisera rätten till annat bistånd då alla sådana försök tenderar till att begränsa socialnämndernas handlande". Statens Handikappråd tillstyrker förslaget med motiveringen att den enskildes rättighet stärks och att det är en fördel att lagen har en likartad konstruktion som LSS. DHR och SRF föreslår att valfriheten lyfts fram tydligare samt att uppräkningsavdelningen av det personliga stödet bör preciseras med bl.a. läs- och skrivhjälp för synskadade samt ledsagarservice. PRO vill särskilt understryka att bistånd till färdtjänst och hemtjänst inte får prövas mot den enskildes ekonomi.

Skälen för regeringens förslag: Grundläggande frågor när det gäller rätten till bistånd är dels vilken ansvarsfördelning som skall gälla mellan den enskilde och samhället och dels hur den enskildes behov av hjälp och stöd skall kunna garanteras i lagstiftningen. Socialtjänstlagens karaktär av målinriktad ramlag innebär att kommunerna har en betydande frihet att utforma verksamheten utifrån skiftande lokala förutsättningar och behov. Socialtjänstlagen innehåller målgruppsrelaterade handlingsregler, riktlinjer och bestämmelser som allmänt rör socialtjänstens mål, innehåll, ansvar och uppgifter. Bestämmelsen om den enskildes rätt till bistånd har i lagstiftningen inga preciseringar vad avser personkrets eller typ av insatser. I förarbetena till socialtjänstlagen anfördes olika skäl som talade emot en tydligare precisering av biståndsrätten. Det ansågs inte förenligt med den helhetssyn som skall präglade det sociala arbetet att knyta rätten till bistånd till vissa angivna situationer eller insatser. Statens tillsyn och besvärslagen ansågs utgöra tillräcklig garanti för att tillgodose den enskildes rättssäkerhet. Lagstiftaren överlämnade åt kommunerna att tolka innebörden i begreppet "livsföring i övrigt" och att fastställa vilken levnadsnivå som kunde anses vara skälig.

Under senare år har kritiken mot den opreciserade regleringen av rätten till bistånd ökat både från brukare och från kommunerna. Genom

Handikapputredningens (dir. 1988:53) arbete visades att socialtjänstlagens opreciserade biståndsrätt inte utgjort ett tillräckligt starkt lagstöd för att tillförsäkra svårt funktionshindrade erforderligt stöd och service. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som trädde i kraft år 1994, innehåller nu preciserade bestämmelser om svårt funktionshindrades rätt till olika former av stöd och service. Från kommunhåll har man kritiserat det oprecisa uttrycket "skälig levnadsnivå" och även tagit upp frågan om den enskildes rätt att välja biståndsinsats och frågan om avgränsning mot landstingens ansvar för hälso- och sjukvårdsinsatser.

Regeringen föreslår att biståndet delas upp i två begrepp; bistånd till "försörjningsstöd" samt "annat bistånd" varmed det senare endast avses färdtjänst, hjälp i hemmet och särskilt boende för äldre eller funktionshindrade. I det följande ges en närmare beskrivning av de föreslagna biståndskategorierna.

När det gäller frågan om vilken nivå som avses med begreppet skälig levnadsnivå för annat bistånd är avsikten med förslaget inte att föreslå en precisering av nivån på biståndet. Begreppet skälig levnadsnivå kvarstår i lagen och avsikten är inte att ifrågasätta den hittillsvarande tolkningen av ambitionsnivåer och kvalitet på stödinsatser. Socialtjänstens arbete och utformning av insatser skall alltid utgå från den enskildes behov och livssituation. Begreppet skälig levnadsnivå ges sin grundläggande betydelse genom portalparagrafen. Målsättningen för socialtjänstens verksamheter är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

### Färdtjänst

Färdtjänsten är ett komplement till den allmänna trafikförsörjningen och utgör ett stöd för personer som har betydande svårigheter att förflytta sig på egen hand eller använda allmänna kommunikationer. År 1974 infördes ett särskilt statsbidrag till verksamheten som bidrog till att den byggdes ut kraftigt och år 1980 kunde samtliga kommuner erbjuda färdtjänst. Den 1 januari 1996 hade totalt ca 430 000 personer färdtjänsttillstånd varav 16 % var yngre än 65 år. Drygt 360 000 ålderspensionärer eller knappt en fjärdedel av denna åldersgrupp var berättigade till färdtjänst.

Färdtjänstens regelsystem varierar från kommun till kommun. Skillnaderna gäller både vilka kriterier som tillämpas vid bedömningen av färdtjänsttillstånd och begränsningar av antalet resor per tidsperiod, resans längd och kostnad samt krav på samåkning. Det finns också stora variationer mellan kommunerna både i fråga om andelen färdtjänstberättigade personer i olika åldrar och i fråga om antalet resor per färdtjänstberättigad person. Enligt en aktuell översyn från Socialstyrelsen (Färdtjänsten i fyra regioner, kostnads- och kvalitetsutveckling 1991–1995, 1997) är den vanligaste avgiftskonstruktionen att resenären betalar en viss procentandel av taxameterbeloppet. En del kommuner

använder sig av periodkort. Det förekommer också att färdtjänstresenärerna betalar samma taxa som den som gäller för övrig kollektivtrafik.

Färdtjänsten är en viktig socialpolitisk och trafikpolitisk fråga. Handikapputredningen har behandlat båda dessa aspekter på färdtjänsten och föreslog i sitt slutbetänkande Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) ett samlat ansvar på länsnivå för kommunal färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och kollektivtrafik. Regeringen beslutade år 1993 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag till bättre samordning i länen av olika slag av offentligt betalda resor. I Samreseutredningens betänkande Allmänna kommunikationer – för alla? (SOU 1995:70) konstateras att äldre och funktionshindrade personer har goda möjligheter att använda sig av kollektiva färdmedel förutsatt att dessa och även den fysiska miljön blir betydligt bättre anpassad till resenärernas förflyttningsbehov. Enligt utredningen innebär dock det skilda huvudmannaskapet för linjetrafiken och specialtransporterna att trafikhuvudmannen inte får del av de minskade kostnader inom t.ex. färdtjänsten som en ökad handikappanpassning skulle kunna medföra. Utredningen föreslår en lagstiftning som innebär att trafikhuvudmannen inte bara skall svara för den lokala och regionala linjetrafiken utan också för den särskilda kollektivtrafiken. Med detta begrepp avses resor inom länen med kommunal färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor. Den föreslagna lagstiftningen om ett enhetligt huvudmannaskap för linjetrafik och specialtransporter ligger i linje med målen för handikappolitiken som innebär en normalisering av funktionshindrades resor.

#### Hjälp i hemmet (hemtjänst)

Under de år som gått sedan socialtjänstlagen trädde i kraft har hemtjänstens roll och uppgifter kraftigt förändrats. Under verksamhetens uppbyggnad på 1960- och 1970-talen bestod hemtjänstens uppgifter huvudsakligen i praktisk hjälp med hemmets skötsel, inköp och matlagning. Omstrukturering och reducering av institutionsvården med bl.a. kortare vårdtider inom den somatiska akutsjukvården har inneburit att personlig omvårdnad och insatser av sjukvårdskaraktär fått en alltmer framskjuten plats än tidigare. Sedan mitten av 1980-talet har både antalet och andelen äldre i olika åldersgrupper som får hemtjänst minskat. I början av 1980-talet fick 22 % av ålderspensionärerna hemtjänst och i dag uppgår andelen som har hjälp från hemtjänsten till knappt 10 %. Variationen mellan kommunerna med avseende på hemtjänstens täckningsgrad är stor och låg år 1994 mellan 3 % och 20 % för åldersgruppen över 65 år. För den äldsta åldersgruppen, över 80 år, låg variationen mellan 6 % och 40 %. Samtidigt som antalet hjälpmottagare minskat har hemtjänstverksamheten byggts ut och antalet arbetstimmar har ökat kraftigt under 1980-talet. Detta har inneburit en kraftig förskjutning av insatserna till de allra äldsta och till dem med de mest omfattande behoven av omsorg och vård och en ökande andel

hjälpstagare har kunnat få mer omfattande insatser i det egna hemmet. En stor andel av hjälptagarna, f.n. ca 40 %, får relativt begränsad insats – under 10 timmar per månad. En ökande andel äldre får omfattande insatser och närmare 10 % uppskattas ha hjälp motsvarande 20 timmar per vecka eller mer. Möjligheterna att bo kvar i det egna hemmet även med omfattande behov av omsorg och vård var tämligen begränsade i början på 1980-talet. I dag får närmare en fjärdedel av vårddagarna hjälp dygnet runt.

Olika slags insatser från hemtjänsten avser att underlätta den dagliga livsföringen och i många fall också möjliggöra ett kvarboende i det egna hemmet. Det kan handla om människor som på grund av sjukdom, fysiska, psykiska och/eller sociala funktionshinder eller annan orsak behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen. Hemtjänstens insatser är inte bara förbehållna äldre och yngre personer med funktionshinder. För människor med missbruksproblem eller psykisk sjukdom kan hemtjänsten utgöra ett viktigt stöd och möjliggöra ett boende på egen hand.

Hemtjänstens traditionella innehåll kan allmänt sett indelas i uppgifter av servicekaraktär och uppgifter som mer inriktas mot personlig omvårdnad. Med serviceuppgifter kan avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel – städning och tvätt – och hjälp med inköp, ärenden på post och bank och med tillredning av måltider eller distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Detta kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser för att bryta isolering och för att känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet.

Regeringen vill i detta sammanhang markera hemtjänstens betydelse för att underlätta och möjliggöra människors dagliga livsföring i det egna hemmet. En flyttning till särskilt boende kan i vissa fall vara den bästa lösningen i de fall behoven av tillsyn och trygghet för den enskilde och närstående inte fullt ut kan tillgodoses i det egna hemmet. De flesta undersökningar visar dock att människor i det längsta vill bo kvar i sin invanda miljö och där få den omsorg och vård som behövs.

#### Särskilda boendeformer

Institutionsboende i form av ålderdomshem och långtidsvård utgjorde fram till 1960-talets början den huvudsakliga formen för äldreomsorg i Sverige. Vanligen skedde placering på ett ålderdomshem när hjälpbehovet förändrades från praktiska vardagssysslor till mer omfattande behov av personlig omvårdnad eller när antalet hemtjänsttimmar nått en bestämd nivå efter vilken det ansågs billigare att vårdas på ett ålderdomshem. Ofta kunde omoderna bostäder med dålig standard och tillgänglighet vara en bidragande orsak till flyttning. Ålderdomshemmen var dock sällan anpassade för att klara omsorgen om människor med stora funktionshinder eller svåra sjukdomstillstånd. Ytterligare en flyttning till långtidsvården blev därför ofta nödvändig. Moderna äldreboendestäder i form av serviceboende växte fram under 1970-talet och



många omoderna ålderdomshem har sedan dess byggts om för att tillgodose krav på tillgänglighet och god arbetsmiljö. Under 1980-talet tillkom gruppboenden som en småskalig boendeform särskilt anpassad för personer med åldersdemens.

Ådel-reformen innebar att kommunerna år 1992 övertog ca 31 000 sjukhemsplatser från landstingen. Genom tillfälliga statsbidrag om 3 miljarder kronor som utgick under åren 1991–1996 beräknas antalet äldreboenden ha ökat med ca 20 000 och en stor del av dessa utgörs av gruppboende för personer med åldersdemens.

I förhållande till ökningen av antalet äldre har andelen som bor i särskild boendeform minskat under den senaste tioårsperioden. Samtidigt har utvecklingen under 1980-talet med en kraftigt utbyggd hemtjänst och en förskjutning av insatserna till dem med stora vårdbehov, inneburit att drygt 40 000 äldre får insatser i det egna hemmet dygnet runt. Möjligheten att vid någon tidpunkt flytta till en särskild boendeform torde också ha ökat under senare år i takt med högre medelålder vid inflyttningen och därmed större omsättning av boende. Vårdtyngden i särskilda boendeformer har ökat betydligt under det senaste decenniet. 70 % av de boende var år 1995 över 80 år och närmare två tredjedelar hade någon form av åldersdemens. Variationen mellan kommunerna när det gäller andelen boende i särskilda boendeformer är stor. Andelen ålderspensionärer totalt som bor i särskild boende varierar mellan 4 % och 16 % och mellan 13 % och 42 % för åldersgruppen över 80 år.

Huvudinriktningen när det gäller omsorger om äldre och personer med olika slags funktionshinder är att förstärka möjligheterna till eget boende. Detta bör vara utgångspunkten även i de fall den enskilde har omfattande behov av tillsyn, omvårdnad och vård. När behovet av tillsyn eller kraven på trygghet och säkerhet inte längre kan tillgodoses i det egna hemmet bör det finnas möjligheter att flytta till en särskild boendeform.

Det förekommer många olika benämningar på de olika slag av kollektivt boende som ingår i samlingsbegreppet särskild boende. Traditionella benämningar som ålderdomshem, servicebostäder, gruppboende och sjukhem har en historisk bakgrund och kommer att förlora betydelse allteftersom nya boendeformer och benämningar växer fram. När man inte längre kan bo kvar i det egna hemmet måste, enligt regeringens mening, det särskilda boendet – oavsett vad det kallas – kunna erbjuda en god vård som beaktar den enskildes behov av självbestämmande, integritet, trygghet och livskvalitet. Avsikten med förslaget är således varken att utvidga eller begränsa rätten till dessa stödinsatser i förhållande till vad som redan idag omfattas av rätten till bistånd.

## 8.9 Bistånd i andra fall

Prop. 1996/97:124

Regeringens förslag: Kommunen skall ha rätt att ge bistånd även i andra fall än vad som omfattas av "försörjningsstöd" och "annat bistånd". Detta stöd skall bl.a. ses som ett komplement till försörjningsstödet och kan exempelvis omfatta flyttningskostnader, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, TV m.m., skuldsanering, alternativ medicinsk behandling, psykoterapikostnader, mer omfattande tandvård, rekreations- eller semesterresor m.fl.

Bistånd kan även ges i andra former såsom olika former av stöd samt vård- och behandlingsinsatser.

Beslut om bistånd av detta slag skall inte kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens förslag att i lagen precisera ett grundstöd är, såsom framgår av avsnitt 8.7, avsett att täcka den enskildes ekonomiska försörjningsbehov. Försörjningsstödet är avsett att täcka de mest grundläggande behoven. Därutöver kan finnas ytterligare behov av ekonomiskt stöd som ett hushåll kan ha. Kommunen kan därför behöva utge även annat ekonomiskt stöd.

De kostnader som kan ingå i sådant stöd är exempelvis kostnader för flyttning, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, TV m.m., flyttningskostnader, skuldersanering, alternativ medicinsk behandling, psykoterapikostnader, mer omfattande tandvårdsbehandling, rekreations- eller semesterresor.

Kommunen kan också besluta att anta normer som i praktiken utgör ett tillägg till det lagreglerade försörjningsstödet. Ett antal kommuner har redan idag normer som överstiger socialstyrelsens remommendationer.

Enligt 5 § SoL hör det till socialnämndens uppgifter att bl.a. svara för upplysningar, råd, stöd och vård och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. I 10 § SoL anges ytterligare insatser som bl.a. riktar sig mot barn, ungdomar, familjer, vuxna missbrukare och enskilda med psykosociala problem. I bestämmelsen nämns bl.a. rådgivningsbyråer, social jour och kontaktperson. I 11 § återfinns bestämmelser som rör åtgärder mot missbruk. Enligt 11 § skall socialnämnden aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

I 12 § SoL finns bestämmelser som innebär att socialnämnden skall verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnden skall samarbeta nära med hemmen och därvid rikta särskild uppmärksamhet mot utvecklingen hos de barn och ungdomar som visat tecken till en ogynnsam utveckling. Barn och ungdomar skall beredas det skydd och stöd som de behöver och om det är motiverat placeras utanför det egna hemmet. Kommunen skall enligt paragrafens nuvarande lydelse tillgodose det behov av stöd och hjälp

som kan föreligga hos barn och ungdomar efter det att en tvist om vårdnad eller umgänge har avgjorts av domstol. Enligt 12 a § skall kommunen erbjuda samarbetsamtal för att hjälpa föräldrar bli eniga i frågor rörande vårdnad och umgänge.

Bland de uppräknade insatserna ingår sådana insatser som kan sägas utgöra grunden för det sociala arbetet med barn, ungdomar, familjer, vuxna missbrukare och enskilda personer med psykosociala problem såsom det bedrivs idag inom socialtjänsten. Detta kan bl.a. innefatta att lämna upplysningar till den enskilde, hänvisa till eller förmedla kontakt med andra samhällsorgan, motivationsarbete, all slags öppenvårdsinsatser samt vård utanför hemmet i form av placering i familjehem eller i hem för vård eller boende.

Under senare år har kommunerna utvecklat arbetet med öppenvårdsinsatser så att allt mer av det sociala arbetet bedrivs i öppna former på hemmaplan. Samtidigt har en metodutveckling skett. Arbetet riktas till individer eller till grupper och ges såväl av professionella som av lekmän. Det blir t.ex. allt vanligare att det inrättas gruppverksamheter för barn till missbrukare och även för barn till psykiskt sjuka. Forskning har visat att den här typen av stöd är betydelsefull och kan förebygga behov av mer omfattande insatser i framtiden.

Olika verksamheter där familjer kan få stöd i öppna former har också utvecklats. Detta underlättar för de familjer som är dåligt motiverade att ta emot det stöd som socialtjänsten erbjuder. Ibland kan dessa insatser utgöra ett alternativ till de mer ingripande och dramatiska insatser som en placering utanför hemmet innebär.

Även när det gäller insatser för vuxna missbrukare har kommunerna under senare år utvecklat mer öppna behandlingsformer på hemmaplan. Dessa kan utöver ett nödvändigt motivationsarbete också innefatta t.ex. gruppbehandling enligt den s.k. 12-stegsmodellen, stöd i boendet, sysselsättning och arbete eller andra former av vårdkedjor med lokal anknytning. Missbrukare erbjuds i vissa fall boende i inackorderingshem.

Ett mycket vanligt sätt att stödja barn och ungdomar är att tillsätta kontaktpersoner eller kontaktfamiljer. Det förekommer även att vuxna personer får stöd i form av en kontaktperson. Kontaktpersoner och kontaktfamiljer är oftast lekmän som rekryteras av socialtjänsten till dessa uppdrag, som kan vara av mer eller mindre omfattande karaktär. Inom detta område finns behov av utvärdering och metodutveckling.

Barn under skolåldern kan, som ett led i en behandling, erbjudas möjlighet att vara i familjedaghem eller på daghem. Det kan röra sig om ett barn där hemmet av olika skäl, t.ex. missbruk, psykisk sjukdom eller andra psykosociala svårigheter, inte kan tillgodose barnets behov av stimulans och utveckling på ett tillfredsställande sätt. Detta bör lämpligen ske i samverkan mellan socialtjänsten, barnomsorgen och andra stöd- och behandlingsverksamheter kring barn.

I den mån den enskildes vårdbehov inte kan tillgodoses genom insatser i mer öppna former kan det bli fråga om placering utanför hemmet. Det kan ske i antingen familjehem eller hem för vård eller boende. Familje-

hemmen gör mycket betydelsefulla insatser för många barn och ungdomar, men även för en del vuxna. Familjehemmen rekryteras, utreds, godkänns, utbildas och handleds av kommunerna och kan ha mer eller mindre formell kompetens för sitt uppdrag. De som placeras idag har i regel en relativt omfattande problematik som ställer allt större krav på dem som åtar sig uppdrag att vara familjehem. Placering i familjehem är i de allra flesta fall att föredra framför placering i hem för vård eller boende.

Hem för vård eller boende (HVB-hem) erbjuder dygnetrunt-vård och är därmed, i synnerhet när det gäller barn och ungdomar, personalkrävande. Det finns dock situationer när vård- och behandlingsbehovet hos individen är så stort att det inte kan tillgodoses på annat sätt än genom en HVB-placering. Ett HVB-hem kan vara en mycket liten hemliknande institution men också ta emot ett större antal personer. De kan drivas såväl i enskild som offentlig regi. HVB-hem tar emot barn och ungdomar som kommer ensamma, hela eller delar av familjer och vuxna med missbruk eller annan psykosocial problematik. Placeringstiden inom HVB-hemmet varierar från att vara mycket korta akutplaceringar, längre utredningsplaceringar till behandlingsplaceringar som sträcker sig över flera år.

Beslut om annat ekonomiskt stöd än försörjningsstöd skall inte kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Besluten kan dock överklagas genom laglighetsprövning. Ett överklagat beslut kan då upphävas om det inte tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller beslutet strider mot lag eller annan författning. Den förvaltningsdomstol som prövar ett överklagat beslut kan däremot inte pröva skäligheten i ett enskilt fall eller sätta ett annat beslut i stället för kommunens beslut.

Beslut i frågor om bistånd i form av olika former av stöd samt vård- och behandlingsinsatser som ankommer på socialtjänsten kan enligt nuvarande regler överklagas med förvaltningsbesvär. Vilka möjligheter som finns för den enskilde att överklaga olika beslut av socialnämnden har dock ingen betydelse för kommunens skyldighet att erbjuda sådana insatser när det behövs. Kommunens skyldighet härvidlag framgår bl.a. av 11 och 12 §§ socialtjänstlagen samt av LVU och LVM.

Av 9 § socialtjänstlagen framgår vidare att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom. Den enskilde är därmed tillförsäkrad ett inflytande över insatserna. Det sociala arbetet har sedan socialtjänstlagens ikraftträdande kommit att präglas av detta synsätt och utvecklas i riktning mot en arbetsmetod som går ut på att tillvarata och stärka den enskildes egna resurser. Den enskilde själv spelar en mera aktiv roll när det gäller bedömningen av behovet av olika åtgärder och bestämmandet av målet för en viss insats. I dag eftersträvas ett samspel med den enskilde snarare än ensidiga myndighetsbeslut. Behovet av särskilda överklagningsmöjligheter när det gäller beslut om här aktuella åtgärder blir därmed mindre framträdande än tidigare. Det ter sig dessutom ytterst osannolikt att en

person som är i verkligt behov av stöd, vård eller behandling skulle vägras detta av kommunen. Vad den enskilde och kommunen kan ha olika uppfattningar om är i första hand valet av insats eller utformningen av insatsen. Detta är knappast en fråga som lämpar sig för juridisk överprövning.

Regeringen anser av dessa skäl att möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över denna typ av beslut inte behövs för att kommunen skall tillgodose de varierande behov av stöd, vård eller behandling som enskilda kan ha. Regeringen vill samtidigt betona det stora ansvar som kommunen har för att det finns lämpliga åtgärder att sätta in för bl.a. barn och unga i svårigheter och för människor med missbruksproblem. Överklagande får i stället ske enligt den ordning som anges för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Regeringen utgår från att kommunen även i fortsättningen tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå och att stödet utformas så att det stärker dennes resurser att leva ett självständigt liv.

Begreppet skälig levnadsnivå kvarstår i lagen och den hittillsvarande tolkningen av ambitionsnivåer och kvalitet på stödinsatser avses inte att ifrågasättas. Socialtjänstens arbete och utformning av insatser skall alltid utgå från den enskildes behov och livssituation. Begreppet skälig levnadsnivå ges sin grundläggande betydelse genom portalparagrafen. Målsättningen för socialtjänstens verksamheter är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

## 8.10 Återkrav av utgivet ekonomiskt bistånd

Regeringens förslag: Återkrav av försörjningsstöd enligt 6 § SoL får ske endast när biståndet utgivits som förskott på social förmån, till den som är indragen i en arbetskonflikt eller till den som på grund av förhållanden som han inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd utgått obehörigt eller med för högt belopp får socialtjänsten besluta om att återkräva biståndet.

Om någon av andra orsaker obehörigen eller med för högt belopp uppburit ekonomiskt bistånd och han skäligen borde ha insett detta får socialtjänsten också besluta att återkräva det belopp som utbetalats för mycket.

Om den enskilde inte betalar godvilligt får socialnämnden föra talan hos länsrätten.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De allra flesta som yttrat sig i frågan anser att ekonomiskt bistånd enligt 6 § SoL inte är förenat med en skyldighet om återbetalning, annat än enligt särskilda undantagsbestämmelser. Ett flertal remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag till den utvidgning av

reglerna för återbetalning av utgivet socialbidrag som kommittén föreslår. Socialstyrelsen delar kommitténs uppfattning men anser att det bör övervägas om inte beslut om återbetalning borde vara möjligt att överklaga.

Några av remissinstanserna som yttrat sig i frågan pekar på behov av vissa preciseringar, bl.a. Kammarrätten i Göteborg som anser att reglerna är onödigt omständiga och Länsrätten i Stockholm som påpekar att terminologin i 6 kap. och 8 kap. 3 § bör bättre anpassas till varandra liksom att förutsättningarna i 4 § är alltför otydligt formulerade.

Justitieombudsmannen avstyrker kommitténs förslag vad gäller frågan om återbetalningsskyldighet av felaktigt utbetalt socialbidrag och anser att frågan borde ha belysts ytterligare. JO anser att det är mindre lämpligt att föra talan i civilrättsliga frågor hos förvaltningsdomstolar och ifrågasätter om det finns något egentligt behov av en reglering i frågan då kommunen dessutom redan i dag i många fall har möjlighet att föra talan om ersättning vid allmän domstol.

Skälen för regeringens förslag:

#### Inledning

Enligt nu gällande bestämmelser kan socialnämnden ge hjälp och stöd utöver vad den enskilde har rätt till med stöd av 6 § SoL. Syftet härmed är att förebygga att ett senare akut biståndsbehov uppkommer. Sådan ekonomisk hjälp kan också utgå i rehabiliterande syfte när rätt till bistånd enligt 6 § inte föreligger. Möjligheten att återkräva ekonomisk hjälp som ges på annan grund än rätten till bistånd regleras i 33 § andra stycket SoL. Enligt bestämmelsen får socialnämnden återkräva denna hjälp om den getts under villkor om återbetalning.

Bistånd till försörjningen är således enligt huvudregeln inte återbetalningspliktigt. Möjlighet att återkräva sådan hjälp föreligger endast om den getts som förskott på en social förmån eller som ersättning till den som är indragen i en arbetskonflikt. De förmåner som här avses kan bl.a. vara förtidspension eller någon form av försäkringsförmån.

De undantagsbestämmelser som nu gäller omfattar inte sådana situationer då den enskilde på grund av förhållanden som han inte själv kan råda över hindrats från att förfoga över sin inkomster och tillgångar och därigenom varit berättigad till bistånd för sin försörjning. Sådana situationer som har uppstått är t.ex. i samband med bankkonflikten år 1990 då tredje man drabbades genom att inestående medel inte kunde betalas ut. Andra exempel på sådana situationer är om tekniska problem förhindrar överföring av medel, t.ex. löneutbetalningar.

Det har framförts önskemål om att återkravsrätten skall vidgas ytterligare för att bl.a. omfatta de nyss beskrivna situationerna. Från vissa håll har framförts önskemål om en ytterligare vidgning av återbetalningsskyldigheten som ger biståndsramen mer karaktär av ett låneinstitut.

Återbetalning av ekonomiskt stöd som inte omfattas av försörjningsstödet

Prop. 1996/97:124

Regeringen anser att kommunernas befogenhet att utge ekonomiskt stöd utöver vad som omfattas av rätten till bistånd enligt 6 § SoL fyller en viktig funktion i socialtjänstens mer långsiktiga förebyggande arbete. Den nya 6 h § ger enskilda möjlighet att få ekonomiskt stöd t.ex. i rehabiliterande syfte eller för tillfälliga eller akuta hjälpbehov även om rätt till försörjningsstöd inte föreligger. Omfattningen av sådant ekonomiskt stöd är enligt regeringens uppfattning helt en fråga för kommunens bedömning. Att den enskilde, när den sociala och ekonomiska situationen så medger, återbetalar stödet är en naturlig konsekvens.

Regeringen anser att bestämmelsen i 33 § andra stycket SoL om kommunens möjlighet att återkräva ekonomiskt stöd som utgivits på andra grunder rätten till bistånd bör behållas. Detta gäller också bestämmelserna om kommunens möjlighet att föra talan om återkrav samt att efterge ersättningskyldighet.

Återbetalning av försörjningsstöd

Vad gäller återbetalningsskyldighet av försörjningsstöd finner regeringen inte skäl att frångå huvudprincipen att sådant stöd inte skall ges med villkor om återbetalning. Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen utgör det yttersta skyddsnätet i samhällets olika trygghetssystem för medborgarna. Den som saknar arbetsinkomst och inte heller omfattas av andra försörjningssystem, t.ex. arbetsmarknadsstöd, arbetslöshetsförsäkring, sjukpenning eller allmän pension garanteras genom rätten till bistånd en skälig levnadsnivå.

Principerna för samhällets olika försörjningsstöd innebär att dessa vanligtvis utges utan skyldighet för den enskilde att återbetala vad han erhållit. Detta gäller t.ex. kontant arbetsmarknadsstöd, arbetslöshetsersättning, socialförsäkringsförmåner och bostadsbidrag. Motsvarande princip bör också gälla för ekonomiskt stöd som utges enligt bestämmelserna om rätten till bistånd i socialtjänstlagen, dvs. försörjningsstödet. Undantagen från denna huvudregel bör vara tydligt motiverade och väl preciserade i särskilda bestämmelser. Undantagen i nuvarande lagstiftning är som nämnts tidigare bistånd som utgetts som förskott på en social förmån eller ersättning samt bistånd till den som är indragen i en arbetskonflikt.

Att införa en generell återbetalningsskyldighet för ekonomiskt bistånd skulle ge socialtjänsten en funktion av låneinstitut. Utöver vad som framförts tidigare finner regeringen en sådan lagkonstruktion som oförenlig med biståndets principiella funktion som en rättighet. Därtill skulle andra icke önskvärda effekter kunna uppstå. Människor som ansöker om banklån för att klara en tillfällig ekonomisk belastning skulle kunna riskera att hänvisas till socialtjänstens lånesystem. Även administrativa skäl talar mot ett sådant utvidgat lånesystem. Det skulle kräva att kommunerna bygger upp en dyrbar återkravsverksamhet som

kontinuerligt bevakar och reviderar betalningsplaner och driver processer för att väcka talan om återkrav i de fall beviljade lån inte betalas enligt uppgjord plan. Redan i dag med den begränsade kravverksamhet som vanligtvis förekommer anser många kommuner att en kravverksamhet kräver allt för stora resurser.

I likhet med majoriteten av remissinstanserna som lämnat synpunkter på denna fråga anser regeringen att den nuvarande generella principen inte skall frångås. Däremot kan det finnas skäl att komplettera undantagsbestämmelsen om återkrav till att även omfatta sådana situationer då den enskilde på grund av förhållanden som han inte kunnat råda över hindras att förfoga över sina inkomster eller tillgångar.

Regeringen bedömer det inte som rimligt att enskilda med tillräckliga medel till sin försörjning men som t.ex. på grund av andra yrkesgruppers arbetskonflikter inte förfogar över dessa medel inte skall återbetala utgivet försörjningsstöd. Detta inträffade för många människor vid bankkonflikten år 1990. Motsvarande situation kan också uppstå bl.a. på grund av felaktigheter i de tekniska system som används vid löneutbetalningar eller banktransaktioner. Regeringen föreslår därför en kompletterande bestämmelse som medger att socialtjänsten får återkräva försörjningsstöd som den enskilde erhållit om stödet lämnats till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster eller tillgångar.

#### Återbetalning av hjälp som utbetalats på felaktiga grunder

I gällande socialtjänstlag saknas bestämmelser om kommunens möjligheter att besluta om återbetalning av ekonomiskt bistånd som utbetalats på grund av att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter. Talan mot den enskilde får i dessa fall föras vid allmän domstol. Även om domstolen finner den tilltalade skyldig till bedrägeri medför detta inte automatiskt att den tilltalade blir skyldig att betala skadestånd motsvarande det belopp som han eller hon obehörigt uppburit. Däremot är en fällande dom en förutsättning för att den enskilde skall kunna åläggas ersättningskyldighet i samband med brottmålet.

I 20 kap. 4 § AFL finns bestämmelser om skyldighet för den enskilde att återbetala ersättning enligt AFL som utbetalats på oriktiga grunder. Socialtjänstens möjligheter att idag erhålla återbetalning av ekonomiskt bistånd som utbetalats på oriktiga grunder begränsas däremot till de ärenden där allmän domstol beslutat om återbetalning med stöd av skadeståndslagen.

Enligt socialtjänstkommittén är en allmän uppfattning bland kommunpolitiker och socialarbetare att omfattningen av felaktigt utgivet socialbidrag är litet. Men oavsett hur omfattande dessa företeelser är anser regeringen det otillfredsställande att socialtjänstlagen saknar bestämmelser som möjliggör för socialtjänsten att besluta om återbetalning



ningsskyldighet i sådana fall. Regeringen ser det som självklart att människor som erhållit ekonomiskt stöd genom att lämna oriktiga uppgifter eller som underlåtit att lämna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden skall återbetala detta stöd.

Enligt regeringens mening bör återbetalningsskyldighet föreligga även om den enskilde inte har haft för avsikt att framkalla den felaktiga betalningen. Socialtjänstens beslut att återkräva bistånd som utbetalats på oriktiga grunder bör enligt vår mening kunna ske även om straffrättslig påföljd inte kan utdömas till följd av uppsåtligt eller vårdslöst lämnade vilseledande uppgifter.

Socialtjänstlagen bör därför kompletteras med en bestämmelse som ger socialnämnden en rätt att besluta om att återkräva biståndet i de fall den enskilde erhållit ekonomiskt bistånd som grundats på oriktiga eller vilseledande uppgifter eller när uppgifter undanhållits socialtjänsten. Bestämmelsen om återkrav i sådana fall bör självfallet inte påverka eller ersätta socialtjänstens beslut att göra polisanmälan om den enskilde avsiktligt lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Det kan också uppkomma situationer där socialtjänsten förorsakar felaktiga utbetalningar, men där den enskilde bör ha insett att betalningen varit felaktig.

Av rättspraxis när det gäller återbetalningsskyldighet med stöd av AFL framgår att en försäkrad skäligen bör ha insett att det utbetalade beloppet varit felaktigt t.ex. när dubbla ersättningar betalats ut för samma period, ersättning för lönebortfall har utgått samtidigt som lön utbetalats eller när det skett en felräkning så att det belopp som har utbetalats har blivit mycket högt.

Enligt regeringens mening kan rättspraxis beträffande tolkningen av felaktig utbetalning av socialförsäkringsförmån tjäna som vägledning för socialtjänstens beslut om återkrav av en felaktig utbetalning. Därutöver anser regeringen att när det utbetalade beloppet överstiger ett tidigare meddelat skriftligt beslut om ekonomiskt stöd bör den enskilde också skäligen ha insett att en felaktig utbetalning gjorts.

Beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd som utbetalats på oriktiga grunder skall fattas av den politiska nämnd som är ansvarig för frågor om ekonomiskt stöd. Detta gäller också felaktigt utgivet ekonomiskt stöd som förorsakats av socialtjänsten. Talan om återkrav får härefter föras hos länsrätten.

De nu gällande bestämmelserna om socialtjänstens möjligheter att helt eller delvis efterge skyldighet att återbetala ekonomiskt bistånd föreslås också gälla för de här föreslagna bestämmelser om återbetalningsskyldighet.