

Lunds Universitet

Socialhögskolan

Komparativ socialpolitik

Höstterminen 2001

1998 ÅRS (O)FÖRVÄNTADE LAGÄNDRINGAR

INOM RÄTTEN TILL BISTÅND ENLIGT SOCIALTJÄNSTLAGEN (1980:620)

INSKRÄNKT BESVÄRSRÄTT – RIKSNORMEN

Författare: Dan Johansson

Handledare: Håkan Johansson

Abstract

The purpose of this essay is to find some answers about different aspects of 1998's legislation of paragraph 6 b (försörjningsstöd) and 6 g (bistånd i andra fall) in Socialtjänstlagen (1980:620). The Swedish government both strengthened and weakened the claims of individual rights by limiting the local governments freedom of self-ruling while extending its obligations. In my point of view, these changes break the major intentions from 1980.

My investigation was made in a descriptive way based on official papers. The findings showed that the Swedish government had decided to strengthen the individuals' right of a basic standard of living, officially named as *riksnormen*. With the new regulation, there was really no intention by the government to limit the individuals' rights in other areas of social assistance. However, 1998's regulation removed the possibility to apply to the administrative court of justice due to unfair treatment at the local governments. With the new legislation, the Swedish government argued that the local governments now had an obligation by law (Socialtjänstlagen) to help needing individuals' with any applicable special need of social support, and therefore the major intentions of the law from 1980 could still be regarded as valid.

Innehållsförteckning

Förord	4
1 Problemformulering	5
1.1 Syfte och centrala frågeställningar	6
2 Metodavsnitt	7
2.1 Avgränsningar	7
2.2 Dokumentanalys	8
2.3 Fortsatt framställning	9
3 Begreppsbeskrivning	10
3.1 Staten kontra den kommunala självstyrelsen	10
3.2 Ramlagstiftning	11
4 Den ideologiska förhoppningen	11
5 Problemidentifikation	14
6 De förväntade lagändringarna	15
6.1 Positioner	16
6.2 Kommitténs problemidentifikation	17
6.3 Kommitténs motivering och förslag till lösning på problemet	18
6.4 Oenig kommitté	20
6.5 Remissyttranden över kommitténs förslag om riksnormen	21
7 De (o)förväntade lagändringarna	22
7.1 Regeringens problemidentifikation	22
7.2 Regeringens motivering och förslag till lösning på problemet	23
7.3 Den inskränkta besvärsrättsfrågan	24
7.4 Partipolitiska ställningstaganden om riksnormen	26
7.5 Partipolitiska ställningstaganden om inskränkt besvär rätt	27
7.6 Socialutskottets betänkande över regeringens förslag	28
8 Sammanfattande analysdiskussion	28
8.1 Riksnormen	29
8.2 Den inskränkta besvärsrätten	31
8.3 Trendbrotten	33
9 Slutdiskussion	35
9.1 Hur gick det efter lagändringarna?	36
10 Källförteckning	37
Bilaga 1 (2)	38
Bilaga 2 (2)	39

Förord

På grund av uppsatsämnets komplexa och spänningsfyllda karaktär, har jag varit nära att ge upp hoppet om att färdigställa min uppsats. Jag vill här rikta ett varmt tack till min handledare Håkan Johansson. Utan Håkans engagemang och goda handledarskap, skulle jag inte på egen hand klarat av att skriva min uppsats. Håkans starka tilltro till mitt uppsatsämne gav mig förnyad inspiration och styrka att fortsätta arbeta vidare – om än i icke minsta motståndets lag. Visserligen har jag fått både ris och ros för min uppsats, men det har framförts på ett konstruktivt sätt. Äntligen är jag färdig med min uppsats!

Jag vill också passa på att tacka mina nära och kära samt alla mina vänner för att ni har haft stor förståelse för mitt asociala liv. Men också för att ni alla har backat upp mig med uppmuntran och stöd. Tack mor och far för ert stöd. Jag vet att ni var särskilt oroliga för min fysiska och psykiska hälsa och att det hängde samman med min uppsatsskrivning. Nu behöver ni inte vara oroliga längre!

Sist men inte minst vill jag tacka min bror Sonny Johansson samt Carolina Gunnarsson, Jeanette Gunnarsson och Maria Holm som har hjälpt mig med de praktiska detaljerna.

Malmö 2002-03-14

Dan Johansson

1 Problemformulering

Det har pågått en livlig samhällsdebatt sedan mitten av 1980-talet om socialbidragen. (SoS 1999:3, sidan 22). Inte minst har det gällt socialbidragens snabba utveckling. En stark bidragande faktor till den kraftiga socialbidragsutvecklingen har varit på grund av den samhällsekonomiska krisen i början av 1990-talet. (SOU 2000:3, sidan 20). Mellan 1990 och 1993 steg arbetslösheten från cirka 2 procent till drygt 8 procent av den totala arbetskraften. Fram till 1997 var arbetslösheten i stort sett oförändrad. Inte förrän i början av 1998 vände den negativa trenden. (SOU 2000:3, sidan 18). Bland annat hade kombinationen av hög arbetslöshet och förändringar i socialförsäkringssystemen lett till att socialbidraget blivit mer eller mindre allmän inkomstgaranti för många människor och under allt längre tid. (SoS 1999:3, sidan 15). Antalet hushåll som uppbar socialbidrag 1990 steg från cirka 270 000 till över 400 000 hushåll 1996. Samhällets kostnader för socialbidrag ökades kraftigt under motsvarande period till det dubbla. (Johansson, 2001:10). Socialbidragens expansion under 1990-talet var av en sådan omfattning att i stort sett alla grupper i samhället ökade sitt bidragstagande. (SOU 2000:3, sidan 24-25). Utredarna för SOU 2000:3 menade att ökningen av antal bidragstagare, bidragstiden och den totala kostnaden för samhället i utbetalda socialbidrag, saknade motstycke i modern tid. (SOU 2000:3, sidan 24-25). För kommunernas del blev de ökade och höga kostnaderna för socialbidragen och inte minst kommunernas försämrade ekonomi en av kärnfrågorna i socialbidragsdebatten. En annan viktig kärnfråga utifrån kommunernas perspektiv var kommunernas möjligheter att påverka socialbidragsnormerna med dess innehåll och nivå efter lokala förutsättningar. Utifrån bidragstagarnas perspektiv gällde debatten möjligheterna att klara sig på den socialbidragsnorm som kommunerna själva hade fastställt. (SoS 1999:3, sidan 22).

Av här ovannämnda beskrivning var ett av skälen för att se över den enskildes rätt till bistånd. Ett annat skäl var att den gällande biståndsrätten var alltför oklar och svårtolkad, både för kommuner och enskilda. Det fanns därför ett starkt behov att i lag precisera den enskildes obligatoriska rättigheter, inte minst gällde det rätten till försörjningsstöd som i lagens mening skulle motsvara en skälig levnadsnivå. Parallellt med lågkonjunkturen tillsattes 1991 en parlamentarisk kommitté för att se över tillämpningen av socialtjänstlagen (1980:620). (Holgersson, 1998:317). Kommittén skulle även inrikta sig på vissa huvudområden däribland socialtjänstens regler om rätten till bistånd, kommunernas socialbidragsnormer och överklagande av beslut inom socialtjänsten. (Johansson, 2001:179). Kommittén blev färdig med sin utredning 1994. (Åström, 2000:27). Kommittén föreslog att rättighetskonstruktionen inom rätten till bistånd skulle bibehållas, det vill säga att den enskilde skulle ha fortsatta möjligheter att överklaga med förvaltningsbesvär i beslut som gällde rätt till bistånd. Vidare föreslog

kommittén att de materiella reglerna skulle preciseras, bland annat genom att i lag ange en slags riksnorm på försörjningsstödet. (Åström, 2000:27). Mot bakgrunden av regeringens vårproposition 1996/97:124 om ändringar i socialtjänstlagen infördes nya bestämmelser inom rätten till bistånd den 1 januari 1998. (Åström, 2000:27).

Det som är intressant med de nya bestämmelserna är att regeringen valde en annan lösning än det som kommittén tidigare hade föreslagit. Kommitténs tidigare förslag innebar enbart rättsförstärkande bestämmelser för den enskilde, men regeringen valde att både förstärka och försvaga den enskildes rättigheter, men också kommunernas position i förhållande till staten. Inte minst gäller det regleringen av riksnormen enligt 6 b § och regleringen av bistånd i andra fall enligt 6 g §. (Åström, 2000:27-28). Åström (2000:28) beskriver det som att ändringarna tangerade åtskillnaden mellan obligatoriskt socialt bistånd och frivilligt som kännetecknades av både 1956 års socialhjälpslag och 1871 års fattigvårdsförordning. Riksnormen är ett tvingat nationellt riktmärke för kommunerna om socialbidragets innehåll och nivå, vilket skall förstås i den mening att kommunerna inte får underskrida den lagstadgade normen. (Norström och Thunved, 2001:50-51). Staten har därmed fastställt en miniminivå på det grundläggande försörjningsstödet fastän det kan leda till ekonomiska konsekvenser för kommunerna. I frågan om bistånd i andra fall har den enskildes rättigheter försvagats betydligt, vilket kan ses som en motpol till riksnormen. (Åström, 2000:27-28). Denna reglering har gett kommunerna större utrymme för lokalt kommunalt inflytande än tidigare. (SoS 1999:3, sidan 15). Det innebär att kommunerna inte har lagstadgade skyldigheter att ge ut bistånd till enskilda. I stället får kommunerna ge ut bistånd i form av frivilliga insatser varför den enskilde inte längre har rätt att överklaga socialtjänstens beslut genom förvaltningsbesvär utan endast genom kommunalbesvär. (Åström, 2000:27-28).

1.1 Syfte och centrala frågeställningar

Sammanfattningsvis innebär 1998 års lagändringar inom rätten till bistånd ett klart trendbrott utifrån de ursprungliga tankarna och förväntningarna som fanns inom rätten till bistånd i samband med 1980 års socialtjänstreform. (Se närmare Johansson, 2001, sidan 15 och 69-79). Detta trendbrott vill jag närmare belysa i min uppsats, särskilt i frågan om riksnormen och inskränkt besvär rätt för 6 g § eftersom bestämmelserna står i motsatsförhållande till varandra.

Syftet med min uppsats är därför att ta reda på vilka argument, motiv och alternativa lösningar som kom till uttryck i det utredningsarbete som föregick propositionen, samt i regeringens förslag. Det i relation till grundtankarna som fanns inom rätten till bistånd i samband med 1980 års socialtjänstreform. Mina centrala frågeställningar är:

- Vilka motiv hade kommittén för att införa en riksnorm?
- Varför valde kommittén att bibehålla rättighetskonstruktionen?
- Vilka motiv hade regeringen för att införa en riksnorm och inskränkt besvärsmätt?
- Vilka andra uppfattningar från andra intressenter framkom i utredningsarbetet i samband med kommitténs utredning och regeringens proposition?

2 Metodavsnitt

2.1 Avgränsningar

Jag valde att skriva min uppsats i deskriptiv form baserad på sekundärdata, det vill säga material skrivna av andra än mig själv. Datainsamlingen har skett på traditionellt sätt (sökning via bibliotek). Jag avgränsade datainsamlingen genom att välja Statens Offentliga Utredningar (SOU) och Riksdagstryck. Jag är medveten om att det fanns fler sätt att söka upp svaren på mina frågor. Intervjuer med personer som hade anknytning till uppsatsämnet skulle vara ett sätt att besvara mina frågor. Ett annat sätt skulle kunna vara att leta upp svaren i andra källmaterial som behandlar mitt val av uppsatsämne. Mina avgränsningar av datainsamlingen innebar klara begränsningar av andra tänkbara och möjliga betraktelsesätt för att få svar på mina frågor. Ett stort skäl till detta har varit på grund av tidsmässiga och omfattningsmässiga aspekter.

Att jag valde bort intervjumetoden har också att göra med att det skulle vålla stora svårigheter att både välja och få tag i rätt personer. I sådana fall skulle jag behöva intervjua till exempel någon representant från de olika partierna, men vem? Hur skulle jag kunna få tag i intervjupersonen? Hur skulle intervjun genomföras? Skulle det vara per telefon, brev, e-mail eller genom personligt möte? Skulle jag kunna få tag i rätt person? Vilka andra intressenter skulle jag behöva ta kontakt med? Det var några av de många frågor som jag skulle ställas inför, vilket jag fann bli alltför komplicerat att genomföra. Jag gick igenom andra källmaterial samt via Internet för att finna svar på mina frågor. Mina slutsatser var att det fanns mer eller mindre svar på mina frågor, men inte i tillräcklig omfattning så att det motsvarade det svar som jag var ute efter. Det kan sammanhålla med att en utredning hade tillsatts för att utvärdera lagändringarna, liksom att regeringen var på väg att lägga fram en proposition om ny socialtjänstlag. Det kan vara ett skäl till att det saknades en mer ingående debatt om exempelvis den inskränkta besvärsmätten. Det mesta av materialen handlade i stort sett om själva lagändringarna och betydelsen för dessa, grundade sig på offentliga tryck. Av den anledningen ville jag enbart använda mig av offentliga tryck. Vidare såg jag SOU och Riksdagstryck som viktiga och centrala dokument för att finna svaren på mina frågor. Det är i dessa material som jag anser finns mer ingående behandling av förarbetet till 1998 års lagändringar inom rätten till bistånd.

Utöver det material som jag nämnt i det ovanstående stycket, har jag valt ut andra relevanta material som jag hittat på bibliotek och via Internet. Detta som underlag för min problemformulering, samt för att beskriva några användbara begrepp som jag ville relatera till i min analysdiskussion. Jag har inte gjort någon kritisk analys över materialet, vilket innebär att jag inte tagit någon ställning till innehållet i materialen. I stället har jag valt att föra en kortare diskussion av de material som omfattas i min undersökning.

2.2 Dokumentanalys

Även om min undersökning bygger på SOU och Riksdagstryck så menar till exempel Denscombe (2000:194) att man skall se upp med sådana material. Vad Denscombe anser är att statspublikationer anses som auktoritativa eftersom data har producerats av staten. Det finns därför risk att sådana material som är producerade av tjänstemän kan bli betraktade som opartiska. Därför menar Denscombe (2000:198) att det är viktigt att man utvärderar dokumenten och inte bara accepterar det skrivna materialet utan några vidare reflektioner. Vidare anser Denscombe (2000:194) att den mån statspublikationer kan upplevas som auktoritativa och objektiva till stor del beror på de data som framgår i det skrivna materialen. Det som Denscombe här velat uppmärksamma vid genomgång av statspublikationer har jag haft i beaktande när jag skrivit min uppsats. Inte minst beror det på att materialen som jag valt ut är politiskt färgade. Det har varit lätt att bland annat bli påverkad av de politiska värderingarna som har framkommit i dessa material. Särskilt har det gjorts gällande i frågan om förhållandet mellan staten och kommunerna, där det har funnits olika politiska uppfattningar. Till exempel om hur långtgående den statliga styrningen ska vara inom rätten till bistånd, det utifrån partipolitiska uppfattningar. Eller vilken människosyn som har framgått hos olika intressenter och politiska partier utifrån de frågor som jag har behandlat.

Jag har hela tiden under uppsatsskrivningen varit medveten om denna problematik som beskrivits i det ovannämnda stycket. Som en lösning på detta problem, har jag försökt ha ett objektivt förhållningssätt vid genomläsningen av materialen och genom att beskriva de uttryck som har framgått i materialen i min uppsats på ett så objektivt sätt som möjligt. Här har jag bland annat försökt undvika att använda värdeladdande ord i min uppsats. Denscombe (2000:198) diskuterar även om dokumentet är representativt, det vill säga om dokumentet är fullständigt eller om det har redigerats. Det kan därför aldrig uteslutas att något material är helt tillförlitligt och/eller fullständigt. Till stor del kan det bero på vem materialet riktar sig till, liksom hur författaren eller författarna själva valt att framställa materialen som. Genom att till exempel utelämna vissa uppgifter så är det inte omöjligt att en felaktig bild i materialframställningen ges om hur

det i verkligheten förhåller sig. Det gäller även statspublikationer som i stort sett är baserade på olika sammandrag av till exempel tidigare utredningar, författarnas egna utredningar andras synpunkter och förslag eller liknande. Jag utesluter därför inte att i min framställning kan vara missvisande och/eller förvränga tillförlitligheten av det ursprungliga materialen av samma skäl. Men också beroende på hur jag själv har tolkat materialen.

Denscombe (2000:199) diskuterar innehållsanalys. Denscombe menar att en innehållsanalys är en metod som hjälper forskaren att analysera innehållet i ett dokument. Det kan användas på vilken text som helst. Men att det är viktigt att forskaren måste ha en klar föreställning om vilka typer av kategorier, frågor eller idéer som intresserar honom eller henne. Jag valde därför att använda mig av en enkel analysmetod som går ut på att utarbeta relevanta kategorier för att analysera det som jag ville undersöka. Jag utgick därför från uppsatsämnets huvudsakliga syfte för att besvara mina centrala frågeställningar. Det innebär att jag försökte (1) identifiera vad som sågs vara problemet. (2) Vilka argument och motiv som fanns för att lösa problemet. (3) Vilka förslag eller alternativa lösningar som presenterades för att lösa problemet, samt (4) att kategorisera dem i dess rätta kontext. Under till exempel den första kategorin ställde jag en rad frågor till mig själv, av typen; vem eller vilka ansåg att det fanns problem? Vari bestod problemet? På vilket eller vilka sätt presenterades problemet? Jag ställde även andra lämpliga frågor under de andra kategorierna för att få svar på mina frågor. Jag kunde inte använda mig av denna analysmetod utifrån alla punkter i alla sammanhang i min undersökning. Skälen till detta berodde på att på det fanns för lite underlag i vissa material som beskrev till exempel andras intressenters synpunkter och förslag. Men också för att Denscombes (2000:199-201) analysmetod var för avancerad i förhållande till vad min uppsats huvudsakligen syftade till. Det var inte mina ambitioner att gå in på djupet mer än vad som var nödvändigt för att få svar på mina frågor. Snarare var jag intresserad av en mer övergripande förståelse för vad som egentligen framgick i samband med förarbetet till 1998 års lagändringar gällande för riksnormen och den inskränkta besvärsträtten gällande för 6 g §. Det är så hela min uppsats skall förstås.

2.3 Fortsatt framställning

Jag har valt att inleda varje kapitel med en kort beskrivning om det som jag behandlat närmare. Vissa kapitel är indelade i kapitelavsnitt för överskådlighetens skull (se närmare i innehållsförteckningen). Rubrikerna på kapitlen och kapitelavsnitten ger därför en viss vägledning för det som huvudsakligen berörs.

3 Begreppsbeskrivning

I detta kapitel beskrivs i korthet några begrepp som jag ville relatera till i samband med analysdiskussionen. De begrepp som jag har velat lyfta fram är: staten, den kommunala självstyrelsen, ramlagsstiftningen samt förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Dessa begrepp kan även ses som centrala begrepp för denna uppsats.

3.1 Staten kontra den kommunala självstyrelsen

Enligt Petersson (1998:23) är begreppet offentlig sektor starkt förknippat med begreppet stat. Staten betecknas som en organisation på riksnivå. (Promemoria¹ – *Detta är Socialtjänstutredningen*; www.socialtjanst.gov.se/pm.html). Riksdagen har den lagstiftande makten (normgivningsmakten). Verkställanden av makten utövas av regeringen och den underlydande förvaltningen. Även om den politiska majoritetsuppfattningen för samhällsstyrningen och förvaltningsstyrningen kan skifta, så har den regering som styr riket en formell makt vars legalitet grundas på regeringsformen. Det är med stöd av riksdagen som regeringen kan utöva sin makt för att realisera sin politiska vilja. Staten har bland annat ansvaret för fördelningspolitiken, det vill säga att en viss samhällelig standard garanteras alla medborgare oavsett var i landet man bor. Kombinationen av olika styrmedel (normgivningsmakten, beskattningsmakten och informationsmakten) anger statens roll i förhållande till medborgarna och samhällsintressena. (Promemoria – *Detta är Socialtjänstutredningen*; www.socialtjanst.gov.se/pm.html).

Enligt Petersson (1998:84) anger riksdagen genom regeringsformen, kommunallagen och speciallagar de rättsliga ramarna för kommunernas verksamhet. Vidare menar Petersson (1998:83) att kommunernas verksamhet baseras på den kommunala självstyrelsens principer som grund för att sköta vissa offentliga åtaganden under eget ansvar. Kommunernas självbestämmanderätt kan emellertid i praktiken bli begränsad eftersom staten kan sätta gränser och ange ramar för den kommunala handlingsfriheten. Petersson menar här att staten har flera maktmedel gentemot kommunerna. Staten kan därför bestämma frihetsgraden för den kommunala självbestämmanderätten eftersom det ur ett konstitutionellt perspektiv inte finns några hinder genom att i lag ändra förutsättningarna för kommunernas verksamhet. (Promemoria – *Detta är Socialtjänstutredningen*; www.socialtjanst.gov.se/pm.html). Petersson (1998:86) refererar till en tidigare utredning SOU 1996:129 som fick till uppgift att klargöra begreppet och innebörden av den kommunala självstyrelsen. Utredarna konstaterade att grundlagen var för otydlig och att förarbetena var svårtolkade. Så länge frågan är olöst, menar Petersson att staten alltså kan bibehålla makten och fälla det avgörande utslaget vid kompetenskonflikter mellan staten och kommunerna. (Petersson, 1998:86).

¹ Promemorian - *Detta är Socialtjänstutredningen* (1998) är skriven av Anne Rundqvist.

3.2 Ramlagsstiftning

Socialtjänstlagen (1980:620) är till sin konstruktion utformad som en målinriktad ramlag. (Holgersson, 1997:174). Lagen infördes den 1 januari 1982. (Holgersson, 1998:293). En ramlag är att betrakta som en lag innehållande allmänt hållna mål och riktlinjer. Det innebär att riksdagen endast anger allmänna principer för vad lagen måste uppfylla. Ramlagstekniken innebär också att riksdagen kan komplettera lagen med mer preciserade tilläggsbestämmelser genom regler, förordningar, föreskrifter eller avtal. (Petersson, 2000:157-158). Lagstiftaren har gett kommunerna stor frihet att anpassa allmänna insatser och individuellt bistånd utifrån föreliggande behov och lokala förutsättningar. (Westerhäll, 1990:229).

Socialtjänstlagen kan därför även ses som en kombination av rättighetslagstiftning och skyldighetslagstiftning i en och samma lag. (Svensson, 1999:11-15). Rättighetslagstiftningen reglerar direkt den enskildes rättsliga status i förhållande till kommunerna. Om den enskilde inte erhåller den hjälp som lagen ger dem rätt till, så kan den enskilde väcka förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen (1986:223). I ett förvaltningsbesvär görs både en laglighetsprövning och lämplighetsprövning av beslutet (allsidig materiell överprövning). Här kan en förvaltningsdomstol pröva beslutets lämplighet genom att bedöma dess innehåll och konsekvenser för den enskilde. Förvaltningsdomstolen är här, inte bunden av kommunens egna regler eller riktlinjer och kan därför ändra beslutets innehåll genom att till exempel ersätta densamma helt eller delvis, om det finns skäl för det. Skyldighetslagstiftningen reglerar förhållandet mellan staten och kommunerna, vilket innebär att staten genom skyldighetsregleringen ålägger kommunerna i uppgift att ansvara för kommunmedborgarnas välfärd. För den enskilde finns det inte lika stark rättslig status eftersom beslut som är fattade på grundval av en skyldighetsreglering endast kan bli föremål för laglighetsprövning (kommunalbesvär). Här kan en förvaltningsdomstol enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelser endast upphäva ett beslut om beslutet inte har tagits på ett korrekt sätt eller om det strider mot lag eller annan författning. (Svensson, 1999:11-15, se närmare SOU 1993:30, sidan 297-319). Rättsprocedurerna för de båda besvärformerna sker enligt förvaltningsprocesslagens (1971:291) bestämmelser. (SFST 1971:291).

4 Den ideologiska förhoppningen

I detta kapitel beskrivs på ett övergripande sätt lagstiftarens syn på statens roll i förhållande till kommunerna i frågan om regleringen av biståndsrätten.

En borgerlig minoritetsregering lade fram socialtjänstpropositionen 1979/80:1 efter ett mångårigt förarbete. (Johansson, 2001, sidan 15 och 73). Socialtjänstens övergripande

mål skulle ses som politiska riktmärken. (Riksdagstryck 1979/80:SoU44, sidan 22). Enligt socialtjänstlagens portalparagraf stadgades det följande att:

1 § Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet 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. (Proposition 1979/80:1A, sidan 6).

En av de viktigaste utgångspunkterna som fanns i samband med socialtjänstreformen var att kommunerna skulle ha det yttersta ansvaret för den enskildes sociala situation. Mot denna skyldighet skulle det finnas en rätt för den enskilde att få det bistånd som skulle svara för att den enskilde kunde klara sin dagliga livsföring. (Riksdagstryck 1979/80:SoU44, sidan 18). Därför var det viktigt att socialtjänsten skulle lämna bistånd i den meningen att enskilda som behövde det blev tillförsäkrade resurser. (Proposition 1979/80:1A, sidan 133-134). Rätten till bistånd förutsatte dock att den enskilde saknade egenförmåga att tillgodose det föreliggande behovet utan att det skulle vara helt kravlöst. (Proposition 1979/80:1A, sidan 183-184). Den rätt hade följande lydelse:

6 § 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. (Proposition 1979/80:1A, sidan 6).

Det fanns dock vitt skilda synpunkter på den opreciserade biståndsrammen i kombination med begreppen skälig levnadsnivå och livsföring i övrigt. (Proposition 1979/80:1B-C, sidan 123-129). Kommunförbundet ansåg att begreppet skälig levnadsnivå var alltför diffust formulerat, och menade att biståndets innebörd behövdes tydliggöras. Det vägdes dock upp av att kommunerna fick garantier att utforma och närmare konkretisera innehållet i biståndet. (Riksdagstryck 1979/80:1B-C, sidan 126-127). Föreningen Sveriges Socialchefer ansåg att utformningen av biståndsrammen gav kommunerna större friheter att variera insatserna utifrån det behov som kunde finnas. (Proposition 1979/80:1B-C, sidan 121). Flera remissinstanser kritiserade dock biståndsrammens vaga formulering eftersom den var alltför oklar då den enskilde inte kunde få någon uppfattning om sina rättigheter. Även många kommuner och besvärmyndigheter menade att det saknades tillräckligt underlag för att bedöma omfattningen av biståndsrammen. Många remissinstanser framhöll därför att rätten till bistånd borde utformas så att det gav en viss garanti av minimistandard eller liknande. (Proposition 1979/80:1B-C, sidan 123).

I frågan om socialbidraget, hade Socialutredningen tidigare övervägt möjligheterna att regeringens skulle få fastställa vissa miniminormer, men Socialutskottet menade å andra sidan att övervägande skäl talade emot en sådan lösning. I stället löste regeringen det genom att Socialstyrelsen i samråd med Kommunförbundet skulle utarbeta allmänna råd om socialtjänstens tillämpning, så att det skulle motverka alltför stora skillnader i normnivåerna. (Proposition 1979/80:1A, sidan 204). Dessutom menade regeringen att Kommunförbundets länsavdelningar redan före lagens tillkomst arbetat med mer enhetligare normer bland kommunerna i respektive län. (Proposition 1979/80:1A, sidan 204).

Regeringen menade att det kunde motiveras med vissa strukturella olikheter och standardskillnader mellan kommunerna. Det eftersom kommunerna hade getts stora friheter att anpassa biståndet efter skiftande behov och önskemål. Det innebar emellertid enligt regeringen inte att man skulle ge avkall på standardkraven. Inte heller bortsåg regeringen ifrån att det kunde leda till vissa oacceptabla standardskillnader mellan kommunerna. Regeringen menade dock att den enskildes rätt att överklaga beslut med förvaltningsbesvär och statlig tillsyn var viktiga instrument för att den enskildes rättssäkerhet kunde garanteras på ett betryggande sätt. (Proposition 1979/80:1A, sidan 140-142).

Kommunförbundet hade andra synpunkter och ansåg att besvärprövningen skulle kunna innebära styrande ingrepp i den kommunpolitiska beslutsprocessen. Kommunförbundet menade att det var viktigt att länsrätten skulle beakta besvärprövningen i takt med kommunernas uppbyggnad av resurser och att det endast skulle gälla för det ekonomiska biståndet. (Proposition 1979/80:1B-C, sidan 257). Men Socialutredningen hade andra synpunkter och menade att det var viktigt för den enskildes rättssäkerhet att alla beslut som gällde rätt till bistånd skulle kunna överklagas med förvaltningsbesvär. Det var först när besvärsmyndigheten kunde ta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe som besvärsrätten kunde ges ett reellt innehåll för den enskilde. Kommunalbesvär sågs därför som mindre lämpligt och av mindre värde för den enskildes rättssäkerhet. (Proposition 1979/80:1A, sidan 467). Även Socialutskottet hade samma uppfattning som Socialutredningen varför den enskilde skulle få möjlighet att överklaga alla beslut, fattade på grundval av 6 § genom förvaltningsbesvär. Socialutskottet betonade dock att besvärsmyndighetens prövning ändå skulle ske med beaktande av vad som var möjligt och rimligt med hänsyn till kommunens resurser. Samtidigt ansåg de att den rättstillämpande myndighetens insyn och prövning i praktiken skulle komma att ställa vissa minimikrav på sociala tjänster både kvalitativt och kvantitativt. (Riksdagstryck 1979/80:SoU44, sidan 20 och 113).

5 Problemidentifikation

I detta kapitel beskriver jag vad som framgick i kommittédirektiven (1991:50) och som anfördes av statsrådet Bengt Lindqvist. Jag beskriver på ett övergripande sätt de problem som fanns inom rätten till bistånd, men också det förslag som Lindqvist hade för att lösa problemet som bistånds-rätten gav uttryck för, och som kommittén fick i uppgift att arbeta vidare med.

Det hade från olika utgångspunkter framförts krav om översyn av hela eller delar av socialtjänstlagen. (SOU 1993:30, sidan 367-368). Bland annat refererade Lindqvist till Socialutskottets betänkande 1990/91:SoU6 som hade behandlat ett 40-tal motioner som rörde olika socialtjänstfrågor. Socialutskottet kom fram till att tiden var mogen för en allmän översyn av socialtjänstlagen. Socialutskottet föreslog därför att en parlamentarisk kommitté skulle tillsättas för detta ändamål. (SOU 1993:30, sidan 367-368).

Det fanns ett behov av att precisera bistånds-rätten vars problematik även sammanhänge med den enskildes rätt till förvaltningsbesvär. Från olika utgångspunkter hade denna ordning blivit kritiserad i den allmänna debatten. Inte minst för att socialtjänstlagen som ramlag innebar att den enskilde riskerade rättsförluster. (SOU 1993:30, sidan 379). Enligt Lindqvist hade kombinationen av socialtjänstlagen som utpräglad ramlag och den enskildes rätt till förvaltningsbesvär lett till oönskade konsekvenser. Men Lindqvist avvisade helt den ibland framförda diskussionen om att avskaffa rätten till förvaltningsbesvär i biståndsärenden. I stället menade Lindqvist att rättstillämpningsproblemet kunde lösas genom att det i lagstiftningen i möjligaste mån precisades. (SOU 1993:30, sidan 379-380). Rättstillämpningsproblemet gällde bland annat att det kunde vara svårt att avgöra när den enskildes framställning skulle behandlas som rätt till bistånd enligt 6 §, eller kommunens egna regler för tillhandahållandet av sociala tjänster. Främst berodde det på hur den enskilde formulerade sin framställning. Det kunde ha en avgörande betydelse för hur socialtjänsten behandlade ärendet och därmed i vilken form överklagande kunde ske i samband med beslutet. På grund av rådande oklarhet om vilket rättsmedel som skulle tillämpas, kunde den enskilde gå miste om möjligheten att få sin sak överprövad genom förvaltningsbesvär. Det var därför enligt Lindqvist viktigt, liksom av principiell och praktisk betydelse, att finna en lösning för problemet med de två skilda besvärsvägarna i socialtjänstärenden. (SOU 1993:30, sidan 382).

I frågan om försörjningsstödet, där den enskilde genom biståndet skulle bli tillförsäkrad en skälig levnadsnivå fanns det problem vid tillämpningen av lagen. Det fanns inte i lagtexten eller en närmare beskrivning i förarbetet till lagen av dess innehåll som skulle

motsvara en skälig levnadsnivå. Enligt Lindqvist hade dåvarande departementschef motiverat det som att det skulle vålla stora svårigheter att i lagtexten försöka närmare ange, vad som skulle anses som skälig levnadsnivå. I stället skulle den skäliga levnadsnivån bedömas med utgångspunkten för den tid och i de förhållanden som hjälpbehövanden levde under. (SOU 1993:30, sidan 378-379). Lindqvist menade därför att lagstiftaren hade gett kommunerna stora friheter att utifrån skiftande lokala förutsättningar utforma biståndet likaså fastställa vilken levnadsnivå som i socialtjänstlagens mening skulle motsvara kravet på skälighet. Men för att garantera att det inte skulle finnas alltför stora skillnader fick den enskilde möjligheter att överklaga socialtjänstens beslut genom förvaltningsbesvär. Genom statlig tillsyn och rättspraxis skulle det ställas vissa minimikrav på sociala tjänsters kvalitet och kvantitet. (SOU 1993:30, sidan 379).

Trots rådande rättspraxis sedan 1984 och Socialstyrelsens allmänna råd (1985) om socialbidraget, hade bidragit till en viss utveckling av större enhetlighet mellan kommunerna om en lägsta miniminivå på socialbidraget, så fanns det enligt Lindqvist fortfarande variationsskillnader. (SOU 1993:30, sidan 383). Lindqvist refererade bland annat till Statistiska Centralbyråns statistik för februari månad 1991, att drygt 80 procent av kommunerna tillämpade normer som låg under Socialstyrelsens rekommendation. (SOU 1993:30, sidan 384). Lindqvist menade också att många kommuner låg strax under eller över Riksskatteverkets normalbelopp för bestämmandet av förbehållsbeloppet (vid inkomsttaxering). Samt att det var vanligare med högre normer i norra delen av landet än i södra. (SOU 1993:30, sidan 384). Det var enligt Lindqvist därför svårt att göra en jämförelse liksom att få en överblick av den materiella standarden för socialbidragstagarna eftersom det bland kommunerna förekom olika normsystem. (SOU 1993:30, sidan 383). Lindqvist ansåg dock att det inte fanns skäl att överge socialtjänstlagens princip, det vill säga att kommunerna själva fick bestämma normerna på socialbidragen, med vissa begränsningar. Däremot skulle kommittén se över möjligheterna att åstadkomma en större enhetlighet för normernas innehåll och konstruktion så att det skulle finnas en grundläggande överrensstämmelse mellan kommunerna. (SOU 1993:30, sidan och 384).

6 De förväntade lagändringarna

I detta kapitel beskriver jag vad som framgick i samband med kommitténs² utredningsarbete enligt SOU (1993:30). Jag belyser här några intressenters synpunkter; vad kommittén själv kom fram till, några delade meningar inom kommittén samt några av

² Ordförande för kommittén var Sture Korpi (s) samt riksdagsledamöterna Maj Inger Klingvall (s), Rinaldo Karlsson (s), Ingegerd Troedsson (m), Ingrid Ronne-Björkvist (fp), Roland Larsson (c), Ragnhild Pohanka (mp) och Alec Carlberg (v). Med flera andra personer. (Se närmare SOU 1993:30, sidan 3).

de remissvar som hade yttrat sig över kommitténs förslag om en riksnorm. Jag vill här påpeka att remissvaren återfinns i proposition (1996/97:124). Jag har dock även valt att beskriva dem här i samband med kommitténs lagförslag.

6.1 Positioner

I de sammankomster som kommittén hade arrangerat, fanns det olika representanter från frivilliga organisationer, företrädare för socialtjänsten däribland förtroendevalda politiker, chefer och tjänstemän, de menade här att en riksnorm var att föredra i stället för kommunalt fastställda socialbidragsnormer. (SOU 1993:30, sidan 173). Mot bakgrunden av att antalet besvärsmål kraftigt ökat mellan åren 1991-1992, menade representanter från olika förvaltningsdomstolar att det fanns behov av en slags riksnorm eftersom många av besvärsmålen gällde kommunernas socialbidragsnormer. Några konkreta idéer om vad riksnormen skulle täcka framfördes dock inte från deras sida. (SOU 1993:30, sidan 176-177). Flera socialnämndspolitiker tog upp det oklara rättsläget om begreppet skälig levnadsnivå som grund för socialbidraget. Bland annat ansåg de att kommunerna knappast kunde leva upp till Riksskatteverkets förbehållsbelopp (120 % av basbeloppet för ensamstående). Denna nivå hade tidigare fastslagits i några skilda kammarrättsdomar. (SOU 1993:30, sidan 175).

Flera politiker var kritiska till att förvaltningsdomstolarna lade fast standardnivån för rätten till bistånd. Det enklaste sättet för att lösa detta problem, var enligt dem, att man i lagtexten preciserade den enskildes obligatoriska rättigheter. Några konkreta förslag från deras sida om vilka obligatoriska rättigheter som skulle finnas med i lagtexten presenterade de dock inte. (SOU 1993:30, sidan 176). Det Svenska Kommunförbundet, menade i frågan om biståndsrätten i rättspraxis att det opreciserade uttrycket skälig levnadsnivå, hade föranlett till att domstolarna inte utgått från lagstiftarens synsätt. Det Svenska Kommunförbundet menade att förvaltningsdomstolarna i det närmaste hade övertagit den politiska rollen för bestämmandet av ambitionsnivåerna för samhällets ansvar i biståndsfrågor. (SOU 1993:30, sidan 173-174).

Genom flera uppslagslistor som kommittén hade tagit del av, framfördes önskemål om att stärka den enskildes rätt till bistånd genom en precisering av lagen, men inga egna förslag framfördes. (SOU, 1993:30 sidan 173). Bland tjänstemännen vid de sammankomster som kommittén arrangerat fanns det förespråkare för en riksnorm för socialbidraget, men man betonade att riksnormen skulle vara inom ramen för det generella socialförsäkringssystemet. Det skulle enligt dem, ge kommunerna möjligheter att komplettera riksnormen med tilläggsbelopp för olika ändamål. I och för sig hade de själva invändningar på deras egna förslag. Kostnadskrisen i kommunerna kunde enligt

dem inbjuda till att nettonormerna blev till nackdel för den enskilde. Å andra sidan menade de samtidigt att det ur ekonomiska aspekter kunde leda till nackdel för kommunerna eftersom den enskilde kunde få sämre möjligheter till ett självständigt liv, vilket kunde förlänga hjälpbehovet. (SOU 1993:30, sidan 175). Det Svenska Kommunförbundet hade i en skrivelse till regeringen framfört och föreslagit att de kommunala resurserna skulle vägas in vid biståndsprövningar och att det skulle framgå tydligt i lagtexten att det skulle finnas utrymme för lokala bedömningar. (SOU 1993:30, sidan 174).

6.2 Kommitténs problemidentifikation

Kommittén tog del av domstolsverkets uppgifter som gällde besvärsmål rörande olika socialtjänstbeslut. Dessa uppgifter avsåg perioden 1987 till 1992. Som ett exempel hade länsrätterna tillsammans 12 583 besvärsmål 1991. 1992 var antalet besvärsmål 20 600. Det kan jämföras med att länsrätterna 1987 tillsammans hade 7 089 besvärsmål. Även kammarrätterna och regeringsrätten hade under motsvarande period (1991-1992) haft en kraftig ökning av antalet besvärsmål som gällde nivån på kommunernas socialbidragsnormer. (SOU 1993:30, sidan 176-178). Uppgifterna bekräftade det som flera representanter från olika förvaltningsdomstolar tidigare uppmärksammat kommittén om.

I frågan om skälig levnadsnivå för bistånd till försörjningsstöd, så saknades det vägledning genom rättspraxis fram till år 1984. Förvaltningsdomstolarna hade i större utsträckning accepterat den av kommunernas egna antagna socialbidragsnormer som ansågs motsvara en skälig levnadsnivå. (SOU 1993:30, sidan 170). Kommittén förklarade det som att det endast var regeringsrättens utslag som utgjorde prejudikat inom det förvaltningsrättsliga området. (SOU 1993:30, sidan 185). Kommittén refererade till två skilda regeringsrättsutslag från 1984 (RÅ84 2:13 och RÅ84 2:76). De båda rättsfallen hade i praktiken fått en stor betydelse och vägledning för kommunerna att bestämma en viss minimistandard för socialbidraget. (SOU 1993:30, sidan 170).

Trots att regeringsrätten klargjorde sin mening om vad som skulle anses vara lägsta godtagbara minimistandard för socialbidraget, så fanns det problem vid rätts-tillämpningen. (SOU 1993:30, sidan 184-185). Det fanns flera skäl enligt kommittén. Ett av dem var att det inte fanns några formella skyldigheter för kommunerna att följa prejudikatsbildningen. Ett annat skäl var att det kunde vara svårt att utan juridiska kunskaper, tolka och dra allmänna slutsatser av rättsfallen som hade behandlats av regeringsrätten. Slutligen också för att det inom rätten fanns skilda uppfattningar, eller att rättens utslag gick mot en förväntad riktning. (SOU 1993:30, sidan 184-185).

Kommittén hade fått i uppdrag att göra en kartläggning över kommunernas socialbidrag. (SOU 1993:30, sidan 18). Denna utredning gjordes separat i SOU 1992:98, vars sammanfattning återfinns i SOU 1993:30. (SOU 1993:30, sidan 209-217).

Kartläggningen av kommunernas socialbidragsnormer baserades på enkätundersökning som skickades ut i början av 1992. De utskickade enkäterna besvarades av samtliga kommuner i landet. Syftet med enkätundersökningen var att beskriva bidragsnormernas konstruktion och nivå utifrån de uppgifter som kommunerna lämnat till kommittén. (SOU 1993:30, sidan 210). Trots att Socialstyrelsen givit ut allmänna råd om socialbidraget, så visade det sig i den kartläggning som kommittén gjorde, att kommunerna bland annat tillämpade flera olika normsystem. I dessa normer fanns det olika innehåll och antalet poster beroende på den enskildes behov av korttidshjälp eller långtidshjälp eller dylikt, vilket var tvärtom så som det var tänkt. Många kommuner låg därtill under den av Socialstyrelsens rekommenderade socialbidragsnormer gällande för 1992. Det visade sig också enligt kommittén, att vissa kommuner hade socialbidragsnormer, vars nivåer inte tillmätte en skälig levnadsnivå. Det hade dessutom blivit allt vanligare att kommunerna övergav ett system med fastställd bidragsnorm till att övergå till olika normsystem. Kommittén konstaterade i sin kartläggning att det fanns betydande skillnader i socialbidragsnormerna med dess konstruktion, innehåll och nivåer mellan kommunerna. (SOU 1993:30, sidan 209-217). Kommittén gjorde så att säga en grundligare utredning av kommunernas socialbidragsnormer än vad statsrådet Lindqvist själv tidigare hade gjort, slutsatserna var emellertid detsamma.

6.3 Kommitténs motivering och förslag till lösning på problemet

Kommittén tog bland annat hänsyn till det som Kommunalekonomiska kommittén framhöll i deras betänkande i SOU 1991:98. (SOU, 1993:30, sidan 166). Enligt Kommunalekonomiska kommittén var den kommunala självstyrelsen idémässigt en grundläggande, normativ idé och princip om relationen mellan staten och kommunen samt kommunens förhållande till medborgarna. För dem var det självklart att kommunen själv skulle få bestämma över sin egen verksamhet, sina inkomster och utgifter. Kommittén invände sig i frågan om den kommunala självstyrelsens idémässiga grunder, eftersom den i sin natur, var begränsad genom vissa restriktioner som fanns stadgade i regeringsformen. Dessutom menade kommittén att en viss statlig styrning krävdes, ett exempel på det var biståndsrätten som var ett uttryck för statlig styrning. Här hade lagstiftaren angett styrkeförhållandet mellan staten och den kommunala självbestämmanderätten. (SOU, 1993:30, sidan 166). Som en konsekvens för denna ordning, fanns det enligt kommittén, i socialtjänstlagen ett inbyggt spänningsförhållande mellan

statens styrning och den kommunala självbestämmanderätten. (SOU 1993:30, sidan 184).

Kommittén påpekade att regeringsrättens prejudicerande utslag inte fått den genomslagskraft i kommunerna som lagstiftaren förväntat sig. (SOU 1993:30, sidan 28-29). Kommittén menade också att det hade utvecklats en praxis hos förvaltningsdomstolarna och kommunerna. Om den enskilde överklagade ett belopp som var lägre än det som Socialstyrelsen rekommenderade, fick denne inte sällan beloppet justerat till denna nivå. Om ett beslut gynnade den enskilde, överklagade kommunerna i sin tur till kammarrätten. En av effekterna av denna ordning var att det kunde leda till att en och samma person, månad efter månad, tvingades överklaga: det för att få ut det högre beloppet fastän dennes situation var oförändrad. Detta ansåg kommittén oacceptabelt. (SOU 1993:30, sidan 188). Det utgjorde ett starkt skäl för kommittén att fastställa lägsta godtagbara nivå på försörjningsstödet. (SOU 1993:30, sidan 29).

Kommittén påpekade att det var riksdagen som bestämde om villkoren och nivåerna för andra trygghetssystem såsom sjukförsäkring och pensioner. Kommittén menade att det var viktigt att det fanns en liknande ordning inom rätten till bistånd särskilt i den delen som avsåg försörjningsstödet. Enligt kommittén var det endast riksdagen som kunde stadfästa denna rättighet genom lag. Det var bara riksdagen som kunde garantera vilken substans denna rätt skulle innehålla. Därför ansåg kommittén att det skulle vara rimligt att riksdagen beslutade om principerna för försörjningsstödet utformning. Kommittén var medveten om att det skulle innebära större statligt inflytande genom ingrepp och begränsning över kommunernas egna socialbidragsnormer. (SOU 1993:30, sidan 189). Dock ansåg kommittén (SOU 1993:30, sidan 189) att: "...staten har – och måste ha – ett ansvar för att den service som erbjuds medborgarna inte understiger en viss grundnivå. Därutöver bör inte finnas några begränsningar för kommunerna att bestämma ambitionsnivåer."

Kommitténs förslag om precisering av biståndsrätten baserades på de skrivelser, de sammankomster där flera intressenter hade framfört sina synpunkter samt vad som framgick i deras egna undersökningar. (SOU 1993:30, sidan 172).

I samband med att kommittén fått till uppgift att precisera biståndsrätten utöver försörjningsstödet uttryckte Lindqvist sig klart att förvaltningsbesväret inom rätten till bistånd inte skulle tas bort. (SOU 1993:30, sidan 164). Av den anledningen valde kommittén att rättighetskonstruktionen inom rätten till bistånd skulle bibehållas. Kommittén ville att rätten till bistånd fortsättningsvis skulle regleras enligt 6 §, men att

denna paragraf skulle kompletteras med tilläggsbestämmelser för bistånd till försörjning respektive livsföring i övrigt. (Se närmare kommitténs lagtextförslag i bilaga 1). I korthet kan det beskrivas att bistånd för försörjningsstödet och livsföring för övrigt (annat bistånd) skulle delas upp i två självständiga paragrafer. Varom 6 a § dels skulle innehålla den schabloniserade riksnormen och dels en schabloniserad norm som skulle prövas särskilt i varje enskilt fall. Enligt 6 b § skulle riksnormen fastställas i procent av det årligt fastställda basbeloppet, och med hänsyn till vilken hushållstyp det rörde sig om. Utöver regleringen av försörjningsstödet föreslog kommittén att bistånd för livsföring i övrigt skulle regleras enligt 6 c §. Denna reglering angav mer preciserade och obligatoriska rättigheter, det vill säga alltifrån ekonomiskt stöd som inte omfattades enligt 6 a §, till vård och behandling. (SOU 1993:30, sidan 27-33 och 187-188). Kommitténs förslag innebar att man i möjligaste mån genom lagstiftning preciserade biståndsrätten.

6.4 Oenig kommitté

Inom kommittén var man inte helt enig i frågan om riksnormen. Det fanns skilda meningar över majoritetens förslag om att detaljreglera försörjningsstödet.

Representanterna för det Svenska Kommunförbundet, sektionsschefen Karl-Axel Johansson och förbundsjuristen Leif Petersén hade skilda uppfattningar än vad kommittén kommit fram till. (SOU 1993:30, sidan 4-5 och 359-362). Att regeringen skulle fastställa miniminormer för socialbidraget var tvärtemot intentionerna om att kommunerna själva skulle kunna göra egna lokala bedömningar för biståndsrätten. En detaljstyrning genom statlig reglerad socialbidragsnorm var ett sådant typexempel ansåg Johansson och Petersén. Vidare menade Johansson och Petersén att kommittén inte över huvudtaget hade tagit upp frågan om finansieringen av riksnormen. (SOU 1993:30, sidan 359-362).

Några politiska ledamöter däribland Anders Andersson, Johan Brohult, Göte Jonsson och Roland Larsson reserverade sig mot majoritetens förslag på en rad punkter. (SOU 1993:30, sidan 349-351). Däremot delade de majoritetens förslag i den delen som gällde uppdelning och precisering av försörjningsstödet och livsföring i övrigt. Majoritetens förslag om att detaljreglera försörjningsstödet ansågs allvarligt undergräva principerna om att det politiska ansvaret skulle ligga på olika nivåer. Ledamöterna föreslog istället att kommunfullmäktige skulle få fastställa normnivåerna. (SOU 1993:30, sidan 349-351). Ledamöternas förslag var i stort sett lik den som kommittén föreslog, men de lyfte fram den enskildes ansvarstagande i förhållande till socialtjänsten och de ansåg att det

var kommunfullmäktige som skulle fastställa nivån på försörjningsstödet. (SOU 1993:30, sidan 353).

6.5 Remissyttranden över kommitténs förslag om riksnormen

Många kommuner däribland Borås, Haninge, Jönköpings, Rättviks, Varbergs, Åstorps och Ödeshögs kommuner ställde sig positiva till kommitténs lagförslag att införa en riksnorm (Proposition 1996/97:124, sidan 79). Majoriteten av de statliga myndigheterna och förvaltningsdomstolarna som yttrat sig var också positivt inställda till riksnormen. Likaså ett flertal intresseorganisationer som på eget initiativ yttrade sig i frågan. (Proposition 1996/97:124, sidan 78-79). Landsorganisationen hade inga invändningar mot att det förekom vissa skillnader i socialbidragsnormerna mellan kommunerna, det eftersom levnadsomkostnaderna är olika i landet. Men de stora skillnaderna i socialbidragsnormerna som fanns mellan vissa kommuner, ansåg Landsorganisationen, bötta i de värderingar och den människosyn som beslutsfattarna hade i dessa kommuner. Landsorganisationen betonade därför vikten av att en enhetlig socialbidragsnorm skulle införas. (Proposition 1996/97:124, sidan 80). Socialstyrelsen motsatte sig inte heller förslaget till riksnormen, men ansåg dock att kommittén inte hade analyserat problemet tillräckligt. Emellertid fann Socialstyrelsen ändå det som rimligt att staten lade fast en miniminivå, lika för alla i landet, även om förslaget i sig begränsade kommunernas inflytande över socialbidragets nivå. (Proposition 1996/97:124, sidan 79-80).

Några kommuner ställde sig däremot tveksamma till förslaget, bland dem fanns även vissa kommuner som helt avfärdade tanken om en riksnorm. Dessa kommuner menade att det var bättre att de själva fick bestämma över socialbidragsnormerna. Dessutom menade de att förslaget skulle leda till problem, dels genom en detaljstyrning av kommunerna och dels genom risken att förslaget kunde leda till kostnadsökningar. Därför menade dessa kommuner att staten i sådana fall skulle stå för kostnaderna för bidragsnivån om riksnormen infördes. (Proposition 1996/97:124, sidan 79). Flertalet kommuner, däribland Ekerö, Gullspångs, Lunds, Söderköpings och Österåkers kommuner, var negativa till förslaget. (Proposition 1996/97:124, sidan 79). Andra kommuner, däribland Höganäs, Malmö, Strömsunds och Ängelholms kommuner tyckte att riksnormen skulle innebära ett steg tillbaka i utvecklingen. De menade att förslaget stred mot socialtjänstlagens intentioner om människors självbestämmanderätt, och det skulle innebära en återgång till den lagstiftning som fanns före socialtjänstlagens tillkomst. I stället förespråkade de bibehållandet av Socialstyrelsens rekommenderade bruttonorm av socialbidraget eftersom den var mer ändamålsenlig jämfört med riksnormen. (Proposition 1996/97:124, sidan 79). Det Svenska Kommunförbundet hade

trots starka invändningar stor förståelse för att staten genom riksnormen ville garantera medborgarna en minimistandard för socialbidraget. Men det absoluta kravet som det Svenska Kommunförbundet framförde var, att staten fullt ut skulle överta finansieringen av socialbidraget upp till den lagstadgade miniminormen. I detta sammanhang påpekade det Svenska Kommunförbundet att förvaltningsdomstolarnas rätt till att fastställa nivån på biståndet skulle begränsas. I stället skulle förvaltningsdomstolarna endast få bedöma i de fall där behov av rätt till bistånd fanns eller inte, samt att förvaltningsdomstolarna endast skulle ges rätt att upphäva ett överklagat beslut där bistånd inte hade beviljats av kommunen. (Proposition 1996/97:124, sidan 80).

7 De (o)förväntade lagändringarna

I detta kapitel beskriver jag vad som framgick i samband med regeringens proposition (1996/97:124). Först beskrivs regeringens utredning och deras motivering av förslagen om en riksnorm och inskränkt besvärsmätt. (Det har visat sig att det var först i samband med regeringens framlagda proposition som frågan om den inskränkta besvärsmätten aktualiserades.) Därefter beskrivs i korthet olika partiers³ ställningstaganden om regeringens båda förslag samt Socialutskottets betänkande i dessa frågor.

7.1 Regeringens problemidentifikation

Regeringen menade att socialbidragstagandet, mellan åren 1985 och 1993 hade blivit allt vanligare och omfattade intill alla samhällets hushållstyper och åldersgrupperingar. (Proposition 1996/97:124, sidan 64). Särskilt under 1990-talets första hälft genomlevde Sverige en kraftig ekonomisk kris. Regeringen talade då bland annat om att arbetslösheten hade ökat i skrämmande nivåer varmed det sociala trygghetssystemet blev utsatt för ett stort tryck. (Proposition 1996/97:124, sidan 66). Regeringen refererade till Socialstyrelsens undersökningar om socialbidragstagare och socialbidragens utveckling (SoS 1995:4). Socialstyrelsen konstaterade att arbetslösheten, liksom människor med sociala eller medicinska problem, hade stor betydelse när det gällde socialbidragsberoende. (Proposition 1996/97:124, sidan 64). Enligt regeringen befann sig många människor som behövde ekonomiskt stöd i betydande omfattning i utsatta grupper i samhället. Därför menade regeringen att socialbidraget skulle vara en social rättighet och skulle så förbli. (Proposition 1996/97:124, sidan 31-32 och 81).

Regeringen påpekade att biståndsparagrafens vaga lydelse i kombination med enskildas möjligheter att överklaga med förvaltningsbesvär ledde till oönskade konsekvenser. (Proposition 1996/97:124, sidan 81). Bestämmandet av biståndsrättens konkreta

³ Jag har här gjort en mycket kort sammanfattning av olika motioner väckta av: Centerpartiet (So46), Folkpartiet (So48), Miljöpartiet (So49), Moderaterna (So44), Kristdemokraterna (So47) och Vänsterpartiet (So40). (Dessa återfinns i Riksdagstryck 1996/97:So och Riksdagstryck 1996/97:SoU18).

innehåll försköts i hög grad från de politiskt valda församlingarna till förvaltningsdomstolarna. Bland annat fastslog regeringsrätten 1993 (RÅ 1993 referat nummer 11), som regeringen refererade till, att Socialstyrelsens normer skulle ligga till grund för bedömandet av skälig levnadsnivå. (Proposition 1996/97:124, sidan 70 och 81). Trots det menade regeringen att många kommuner låg under Socialstyrelsens rekommenderade socialbidragsnormer. (Proposition 1996/97:124, sidan 81). Det ökade antalet besvärsmålen talade sitt tydliga språk menade regeringen eftersom många överklaganden gällde om kommunernas socialbidragsnormer. Dessutom menade regeringen att många människor som fick bistånd inte i tillräckligt stor utsträckning begagnade sig över möjligheterna att överklaga socialtjänstens beslut till förvaltningsdomstolarna. Sådant system försvårade, enligt regeringen, kommunernas ekonomiska planering på lång sikt. (Proposition 1996/97:124, sidan 81).

7.2 Regeringens motivering och förslag till lösning på problemet

Regeringen vidhöll att skälen för ändringarna i den nuvarande socialtjänstlagen (1980:620) inte var för att ompröva 1980 års socialtjänstreform med dess grundvärderingar och målinriktningar. (Proposition 1996/97:124, sidan 29-30). Sedan socialtjänstlagens infördes, hade de flesta ambitionerna gått mot önskad riktning vid tillämpning av lagen. Emellertid menade regeringen, att ambitionerna för vissa andra delar av socialtjänstlagen inte fått den genomslagskraft som det var tänkt från början, eller till och med gått mot en oönskad riktning. (Proposition 1996/97:124, sidan 31).

Socialbidraget var inte enligt regeringen, syfte att vara en långsiktig försörjningskälla, utan den skulle endast träda in tillfälligtvis eller vid kortare behov av försörjningsproblem. (Proposition 1996/97:124, sidan 80-81). Människor som behövde socialbidrag skulle bemötas med respekt och ha samma rättigheter som andra, utan att de skulle känna sig som andra klassens medborgare. (Proposition 1996/97:124, sidan 31-32). Enligt regeringen var kravet på fullvärdiga rättigheter inget som stod i strid med eget ansvar. Människor skulle inte heller behöva överklaga till förvaltningsdomstolarna, för att vid varje tillfälle, få sina rättigheter tillgodosedda. Lagen behövdes tydliggöras. Det var ur detta perspektiv som regeringens förslag om precisering av rätten till bistånd skulle ses. (Proposition 1996/97:124, sidan 32).

Enligt regeringen hade en klar majoritet av remissinstanserna, det vill säga cirka två tredjedelar som yttrat sig över kommitténs förslag om att precisera försörjningsstödet, tillstyrkt förslaget. (Proposition 1996/97:124, sidan 79). Regeringen menade bland annat att:

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 trygghetssystemen 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. (Proposition 1996/97:124, sidan 81).

Eftersom socialbidraget betraktas som det yttersta skyddet mot fattigdom, så var det viktigt att den skulle ha karaktären som en överklagningsbar social rättighet. (Proposition, 1996/97:124, sidan 33). Regeringens förslag om precisering av försörjningsstödet däribland riksnormen (se bilaga 2) var därför i stort sett likt den som kommittén tidigare hade föreslagit. (Proposition 1996/97:124, sidan 79). Enligt regeringens mening innebar förslaget om riksnormen att den lyfte fram socialtjänstlagens portalparagraf. En riksnorm skulle därmed bland annat innebära att bidragstagaren fick utrymme att planera och fatta beslut inom ramen för det erhållna bidraget (självbestämmanderätt och integritet). Dessutom menade regeringen att socialtjänstens administrativa överarbete kunde motverkas och utvecklas på ett mer rationellt sätt. (Proposition 1996/97:124, sidan 82).

7.3 Den inskränkta besvärsmålsfrågan

Kommitténs utredningsarbete låg även till grund för regeringens förslag om en precisering av biståndsrätten utöver försörjningsstödet. Men regeringen valde, som tidigare nämnts, en annan lösning än det som kommittén tidigare föreslagit. Jag återkommer till det längre fram.

Enligt regeringen hade den negativa samhällsutvecklingen lett till konsekvenser för både enskilda och socialtjänsten. Inte minst hade den höga arbetslösheten, neddragningar i de kommunala resurserna och förändringar i socialförsäkringssystemet bland annat bidragit till ökade sociala klyftor. Fler människor än tidigare hade blivit utsatta för olika sociala problem, och detta hade enligt regeringen medfört allt starkare krav på aktiva insatser från socialtjänstens sida för att verka för människors ekonomiska och sociala trygghet. Samtidigt menade regeringen att resurserna för att ge stöd och hjälp hade blivit mer begränsade än tidigare. (Proposition 1996/97:124, sidan 30-31). Som tidigare nämnts, betonade regeringen att människor inte skulle behöva gå till förvaltningsdomstolarna; för att vid varje tillfälle få sina behov tillgodosedda. Därför behövdes lagen bli tydligare genom en precisering av biståndsrätten. (Proposition 1996/97:124, sidan 32).

Utöver regeringens förslag om riksnormen föreslog man därför att stärka äldres och funktionshindrade rättigheter. Det hade enligt regeringen visat sig att den opreciserade biståndsramen inte utgjort tillräckligt stark lagstöd för dessa grupper. (Se närmare Proposition 1996/97:124, sidan 84-89). Regeringens förslag om annat bistånd enligt 6 f § överensstämde delvis med kommitténs egna förslag, men kommittén hade fler typer av bistånd. Den största skillnaden var dock regeringens lagförslag enligt 6 g §. (Jämför kommitténs förslag i bilaga 1 med bilaga 2) Den fick följande lydelse: ”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.” (Proposition 1996/97:124, sidan 9).

Enligt regeringen behövde man hitta praktiska lösningar för att kunna skapa största möjliga effektivitet i det sociala arbetet. (Proposition 1996/97:124, sidan 31). Det var därför viktigt att socialtjänsten kunde få mer stöd, genom en bättre samverkan med andra samhälleliga verksamheter, till exempel med arbetsförmedlingen, familjerådgivningen, den öppna psykiatrin och skolan. Med samhällets samlade resurser kunde man uppnå bättre effektivitet och därigenom tillgodose den enskildes behov av olika stödåtgärder. (Proposition 1996/97:124, sidan 31). Det var regeringens mening att kommunerna fortsättningsvis skulle ges utrymme och att i samråd med den enskilde, välja de insatser och tillvägagångssätt som var bäst ägnade att tillgodose det föreliggande behovet. (Proposition 1996/97:124, sidan 44). Det var på den lokala nivån som kommunerna var bäst skickade att utforma insatserna efter enskildas behov och utifrån lokala förutsättningar samt över tid i form av framväxande kunskaper och erfarenheter. En detaljlagstiftning var enligt regeringen därför inte lämpligt för att uppnå dessa syften. (Proposition, 1996/97:124, sidan 44). Utformningen av 6 g § som innebar att den enskilde inte skulle få några utkrävbara rättigheter i förhållande till socialtjänsten var enligt regeringen inte en försvagning av den enskildes rättssäkerhet. Regeringen påpekade bland annat att det enligt socialtjänstlagens 5 och 9-12 §§ reglerade kommunernas faktiska skyldigheter i förhållande till enskilda. (Se närmare Proposition 1996/97:124, sidan 90-93). Regeringen menade därför att:

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./.../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. (Proposition 1996/97:124, sidan 92-93).

Dessutom betonade regeringen kommunernas stora ansvar liksom att det numera eftersträvades ett samspel med den enskilde snarare än ensidiga myndighetsbeslut. (Proposition 1996/97:124, sidan 93).

7.4 Partipolitiska ställningstaganden om riksnormen

Både miljöpartiet och vänsterpartiet var positivt inställda till regeringens förslag om att införa en riksnorm. Miljöpartiets grundsyn är alla människors lika värde och att alla människor hade grundläggande behov. Enligt miljöpartiets mening har samhället till uppgift att garantera en ekonomisk bastrygghet för dem som av olika skäl inte kunde klara av sin egen försörjning. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 62). Vänsterpartiet ansåg att det var bra att genom lagstiftning ange en miniminivå för försörjningsstödet. (Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 29). Det skulle innebära ett steg bort från den stigmatiserade verkan och bort från rädslan och förödmjukelsen för de enskilda som var i behov av socialbidrag. (Riksdagstryckt 1996/97:So, sidan 2).

Folkpartiet ansåg att begreppet riksnorm ledde tanken fel eftersom riksnormen skulle bli för högt satta vid vissa förhållanden. (Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 29). I stället förespråkade de att förslaget om en riksnorm hellre skulle ersättas med en miniminivå. (Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 29).

Centerpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna riktade istället kritik mot den föreslagna riksnormen. Centerpartiet menade att en riksnorm undergrävde principerna för den kommunala självbestämmanderätten för att det politiska ansvaret skulle ligga på olika nivåer. Centerpartiet menade också att det inte var en rimlig ordning att regeringen fastställde en miniminorm eftersom ett regeringsbeslut i praktiken inte gick att överklaga. Om regeringen skulle få bestämma över bidragsnivåerna så var det enligt centerpartiets mening staten som skulle få stå för hela eller delar av kostnaderna för det ekonomiska biståndet. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 38). Kristdemokraterna menade att förslaget om riksnormen skulle leda till att riksdagen blev en slags förmyndare över kommunpolitikerna i frågan om bestämmandet av normnivån. Den naturliga utgångspunkten var, menade de att beslut skulle fattas på en beslutsnivå nära människorna. Den fasta grundinställningen skulle vara att socialtjänsten garanterade människor som var i behov av ekonomiskt bistånd en social grundtrygghet. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 46). Moderaterna ansåg att riksnormen urholkade principerna om den kommunala självstyrelsen. I stället handlade frågan om införandet av en riksnorm eller ej, enligt moderaterna, i grund och botten om regeringens bristande tilltron till det kommunala självstyret. Moderaterna menade att det var bättre att

utgivandet av socialbidragen skulle baseras på vad som den enskilda kommunen ansågs vara rimligt. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 21 och 27).

Det framgick i Riksdagstryck 1996/97:SoU18, att några motionärer reserverade sig mot regeringens förslag om riksnormen. Reservanternas förslag var i stort sett detsamma som några ledamöter i kommittén tidigare hade föreslagit. Det vill säga att nivån på försörjningsstödet skulle bestämmas av kommunfullmäktige och inte av staten. Andra reservanter föreslog till exempel att fler poster skulle ingå i försörjningsstödet. (Se närmare Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 108-113 och 169-171).

7.5 Partipolitiska ställningstaganden om inskränkt besvär rätt

Kristdemokraterna menade att det var anmärkningsvärt att till exempel insatser för vård och behandling inte längre skulle utgöras som den enskildes rättigheter. Detta stred mot socialtjänstens grundläggande intentioner om att socialtjänstens insatser i form av stöd, vård och behandling skulle tas med beaktande av den enskildes bestämmanderätt. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 47-48). Miljöpartiet var mycket kritisk mot den föreslagna inskränkningen på besvär rätten. Regeringen bedömde det så, att vad kommunen och den enskilda hade för olika uppfattningar, främst skulle vara en fråga om valet av insats eller utformning av den. Sådant var enligt regeringens mening inget som lämpade sig för en juridisk överprövning. Emellertid ansåg miljöpartiet att det var något som var verklighetsfrämmande eftersom det höga antalet överklaganden i just sådana mål talade mot en annan riktning. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 63). Vänsterpartiet ansåg att försämringarna i prövningsrätten skulle vara ett steg tillbaka i förhållande till gällande regler. Det skulle innebära att det blev socialtjänsten som fick tolkningsföreträde, och inte den enskilde, vid valet av insatser, varför regeringens förslag om inskränkt besvär rätt stred mot socialtjänstlagens portalparagraf om att verksamheten skulle bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Detta enligt vänsterpartiets mening. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 4).

Folkpartiet ansåg att det fanns klara brister i lagtexten för 6 g § och att det skulle finnas en tydligare lagtext för att garantera den enskildes rättssäkerhet. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 55). Centerpartiet ansåg att den inskränkta besvär rätten i praktiken skulle innebära att kommunerna gavs bättre förutsättningar att avgöra behovet insatser. Inte minst var det enligt centerpartiet, av betydelse att kommunerna skulle ges möjligheter att avgöra rätten till bistånd för vård och behandlingsinsatser inom missbrukarvården. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 43). Moderaterna menade att regeringen till trots, lyssnat på den kritik som fanns rörande socialtjänstlagen, och att den på en rad punkter gjort förbättringar som låg i linje med moderaternas önskemål.

Av den anledningen kunde moderaterna därför gå med på flera av de ändringar som regeringen föreslog i sin proposition. (Riksdagstryck 1996/97:So, sidan 25).

7.6 Socialutskottets betänkande över regeringens förslag

Socialutskottet ansåg att det fanns välgrundade skäl från regeringens sida att införa en riksnorm. (Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 40-41). Införandet av denna norm skulle klart begränsa kommunernas reella inflytande över socialbidragsnormerna, men Socialutskottet menade att staten hade ett ansvar för att den enskilde tillförsäkrades en minimistandard för det mest grundläggande behovet. Vidare ansåg Socialutskottet att regeringens förslag ändå innebar att grundtankarna för 1980 års socialtjänstreform var allmängiltiga, utan att lagen vidkände några avsteg från dessa principer. (Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 40-42).

Socialutskottet hade heller inget att anmärka på regeringens motivuttalanden om 6 g §, med dess innebörd och funktion för den enskilde och kommunerna. (Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 26). Tidigare hade Lagrådet angående den inskränkta besvärsrätten, påpekat för regeringen att upphävandegrunderna enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelser endast gällde om beslutet stred mot lag eller annan författning. Den enskilde kunde därför inte åberopa ett vägrat bistånd med hänvisning att biståndet inte motsvarade eller tillförsäkrade en skälig levnadsnivå, vilket i sig, Socialutskottet inte bortsåg från. (Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 26). Socialutskottet utgick dock ändå från det synsätt som regeringen hade om att kommunerna fortsättningsvis skulle tillse att den enskilde genom biståndet blev tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. (Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 40-42). Sammanfattningsvis menade Socialutskottet att det i regeringens framlagda förslag i propositionen 1996/97:124 fanns en bra avvägning mellan den kommunala självbestämmanderätten och den enskildes behov att få stöd och hjälp. (Riksdagstryck, 1996/97:SoU18, sidan 1-2). Det betyder att Socialutskottet även tog hänsyn till övriga förslag som regeringen la fram i sin proposition utöver förslagsändringarna inom biståndsrätten. (Se närmare Riksdagstryck 1996/97:SoU18, sidan 1-2).

8 Sammanfattande analysdiskussion

I detta kapitel försöker jag tolka de svar jag fått fram i min undersökning gällande för kapitlen 5-7. Jag försöker knyta an till 1980 års socialtjänstreformsgrundtankar inom rätten till bistånd (kapitel 4), samt relatera det till de olika begrepp jag tagit upp i kapitel 3. Jag redovisar här det resultat som jag har kommit fram till, i form av en sammanfattande analysdiskussion.

8.1 Riksnormen

Förarbetet till 1998 års lagändringar kom att präglas av liknande delade meningar som förekom redan i samband med 1980 års socialtjänstreform. I kommittédirektiven 1991:50 anført av statsrådet Lindqvist, framgick det att socialtjänstlagen som ramlag i kombination av rätten till förvaltningsbesvär hade lett till oönskade konsekvenser. Denna ordning hade blivit starkt kritiserad i den allmänna debatten eftersom den enskilde kunde lida rättsförluster. I ett tidigare uttalande av dåvarande departementschef skulle det vålla stora svårigheter att i lagtexten precisera biståndsätten, likaså att fastställa i lag vad som skulle anses vara en skälig levnadsnivå. I stället överlämnades ansvaret till kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skulle anses vara skälig, men det hade från flera remissinstanser framförts starka invändningar eftersom den enskilde inte kunde få någon uppfattning om sina rättigheter. Många remissinstanser menade att biståndsätten ändå borde utformas så att det garanterade en viss minimistandard eller liknande. Även många kommuner och besvärmyndigheter ansåg att det inte fanns tillräckligt underlag för att bedöma biståndsättens omfattning. Å andra sidan menade till exempel Föreningen Sveriges Socialchefer att utformningen av biståndsätten givit kommunerna stora friheter att variera insatserna utifrån det behov som kunde finnas. I kommittédirektiven framgick det att Lindqvist ville lösa problemet med rättstillämpningen genom att i lagstiftningen i möjligaste mån precisera den. Redan här avvisade Lindqvist tanken på att avskaffa rätten till förvaltningsbesvär i biståndsärenden. Jag återkommer med en närmare diskussion om det längre fram (under avsnitt 8.2). Trots Socialstyrelsens allmänna råd om socialbidraget och rådande rättspraxis så fanns det stora variationsskillnader i socialbidragsnormerna mellan kommunerna. Det var enligt Lindqvist därför angeläget att det skulle finnas en grundläggande överensstämmelse mellan kommunerna i vad gällande normernas konstruktion, innehåll och nivå. Kommittén fick därför i uppdrag av Lindqvist å regeringens vägnar att arbeta vidare med förslagen. Något annat alternativ gavs inte från Lindqvists sida.

Kommittédirektiven kom enligt min egen tolkning, att ha stor betydelse för den inställning som olika intressenter framförde genom skrivelser, och i de sammankomster kommittén arrangerat. Likaså i de remissvar som kom till uttryck över kommitténs förslag om riksnormen samt i olika partipolitiska ställningstaganden över förslaget. Det kan hänga samman med att det tydligt aviserats om att kommittén hade fått till uppgift att utarbeta ett förslag som preciserade biståndsätten, däribland försörjningsstödet. Något annat alternativ hade inte givits av Lindqvist som tidigare nämnts. De synpunkter som framfördes av olika intressenter utgick snarare ifrån att en riksnorm på försörjningsstödet redan var bestämt på förhand. Även om det fanns delade upp-

fattningar om riksnormen, framgick det att ingen invände sig mot att den enskilde skulle ha rätt till bistånd för sin försörjning. I stället kom frågan om riksnormen att handla om dess omfattning och nivå, och framförallt frågan om vem som skulle få bestämma det - staten eller kommunerna. Om staten skulle bestämma nivån på försörjningsstödet så kom en annan fråga aktualiseras, nämligen vem som skulle stå för finansieringen av densamma. Därför kom de förslag som presenterades, i stort sett främst handla om vem som skulle finansiera och bestämma nivån på försörjningsstödet.

Bland annat i de sammankomster som kommittén arrangerat var många intressenter för en riksnorm. Det fanns också till exempel socialnämndspolitiker som uttryckte stor oro för att riksnormen skulle bli för högt uppsatt. Några tjänstemän hade inget emot riksnormen, mer än att den skulle vara inom ramen för det generella socialförsäkrings-systemet. Även inom kommittén fanns det olika åsikter. Till exempel menade Johansson och Petersén att kommittén över huvudtaget inte hade velat diskutera finansieringen av riksnormen. Dessa liksom ledamöterna som reserverade sig mot kommitténs förslag, ansåg att förslaget var tvärtemot den kommunala självbestämmanderätten. En klar majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan, ställde sig bakom kommitténs förslag. Av de statliga myndigheterna och förvaltningsdomstolarna, var de flesta av dem positivt inställda till förslaget om en riksnorm. Likaså ett flertal intresseorganisationer som hade yttrat sig på eget initiativ. Det som splittrade remissopinionen var främst finansieringsfrågan. Många av de remissinstanser framförallt från kommunernas sida som avstyrkte eller tillstyrkte förslaget, ansåg dock att staten skulle överta ansvaret för finansieringen av försörjningsstödet. Vissa kommuner ansåg att Socialstyrelsens bruttonorm fyllde en mer ändamålsenlig funktion. Socialstyrelsen tyckte det var rimligt att staten lade fast en miniminivå för socialbidraget. Det Svenska Kommunförbundet hade, trots starka invändningar stor förståelse för att staten ville införa en riksnorm. Men ett absolut krav för att det Svenska Kommunförbundet skulle gå med på det, var att staten övertog finansieringen upp till den lagstadgade nivån. I de olika partipolitiska ställningstaganden var det endast miljöpartiet och vänsterpartiet som ställde sig positiva till regeringens förslag om riksnormen. För miljöpartiets del ansåg man det som rimligt att riksnormen uppfyllde kravet på likabehandling. Vänsterpartiet hade liknande synsätt som regeringen att socialbidraget skulle vara en social rättighet. Bland de partier som var mot regeringens förslag om riksnormen var det bara folkpartiet som gav ett tvetydligt budskap. Folkpartiet var emot riksnormen, men samtidigt ville de ha en miniminivå på försörjningsstödet. Centerpartiet, kristdemokraterna och moderaterna hade i princip samma uppfattningar om riksnormen och finansieringen av densamma. Främst gällde frågan om att det stred mot principerna för den kommunala självstyrelsen, men de uttryckte det på olika sätt.

Kommitténs utredningsarbete och förslag kom i princip att betraktas som en formalitet. Kommitténs slutsatser, var liksom Lindqvists, att Socialstyrelsens allmänna råd och rättspraxis inte hade fått den avsedda effekten hos kommunerna. Det fanns också brister i rättstillämpningen. Bland annat hade kommunerna inte varit formellt skyldiga att följa prejudikatsbildningen, det som nämnts var några av de skäl som övertygat majoriteten inom kommittén att försörjningsstödet var en statlig angelägenhet att fastställa lägsta godtagbara nivå på socialbidraget. Regeringens förslag om riksnomen var i stort sett likt den som kommittén hade föreslagit. I frågan om behovet att precisera försörjningsstödet drog regeringen i princip samma slutsatser som kommittén tidigare dragit, liksom att nivån på det grundläggande försörjningsstödet skulle vara en statlig angelägenhet. Socialutskottet ansåg också att den enskildes rätt att bli tillförsäkrad det mest grundläggande behovet för försörjningsstödet vägde tyngre än kommunernas rätt att bestämma normerna utifrån lokala förhållanden.

8.2 Den inskränkta besvärsrätten

Redan i samband med 1980 års socialtjänstreform betonade man vikten för att den enskilde skulle ha rätt att överklaga med förvaltningsbesvär i biståndsärenden. Inte minst för att den vaga biståndsformuleringen och kommunernas relativt stora tolkningsmöjligheter och tillämpningsmöjligheter av biståndsparagrafen kunde leda till oacceptabla standardskillnader mellan kommunerna. Kommunförbundet hade redan då haft invändningar på det och menat att besvärsprövningen endast skulle gälla för det ekonomiska biståndet. Både regeringen, Socialutredningen och Socialutskottet hade emellertid en annan uppfattning. Det var viktigt att den enskilde skulle kunna överklaga med förvaltningsbesvär i biståndsärenden. I detta sammanhang ansågs kommunalbesvär olämpligt och av mindre värde för den enskildes rättssäkerhet. Både Socialstyrelsen och förvaltningsdomstolarna skulle bli en slags företrädare som fick till uppgift att bevaka statens och enskildas intressen.

Regeringens framlagda förslag i propositionen 1996/97:124 om en inskränkning i besvärsrätten, kom att bryta det synsätt som den borgerliga regeringen hade vid lagens tillkomst om den enskildes rättssäkerhet. Vad som är intressant i detta sammanhang är att det var en socialdemokratisk regering som bröt detta synsätt. Ännu intressantare är när det framgick att det fanns socialdemokratiska tongångar om att precisera bistånds-rätten utan att rätten till förvaltningsbesvär för biståndsärenden skulle tas bort. Det var aldrig tal om att inskränka på besvärsrätten inom rätten till bistånd. Men när regeringen lade fram sina förslag inom rätten till bistånd valde man bort kommitténs förslag på en rad punkter. Och det var först nu som den inskränkta besvärsrättsfrågan aktualiserades. Av den anledningen fanns det inga diskussioner om det i samband med kommitténs

utredningsarbete, vare sig i skrivelser, i de sammankomster som kommittén arrangerat eller i de remissyttranden som fanns i samband med kommitténs lagförslag om riksnormen. Regeringens förslag gick därmed tvärtemot intentionerna som fanns i samband med 1980 års socialtjänstreform. Men också det synsätt som kommittén hade för att precisera biståndsätten vars syfte var att stärka den enskildes rättigheter - inte att försvaga det. Mot bakgrunden av vad regeringen tidigare hade uttalat sig om att människor som fick bistånd inte i tillräcklig stor utsträckning överklagade socialtjänstens beslut, kan förslaget ses som motsägelsefullt. Särskilt när kommunalbesvär är ett svagare rättsmedel jämfört med det allsidiga förvaltningsbesväret. Regeringen hade nämligen tidigare betonat att människor inte skulle behöva gå till förvaltningsdomstolarna, för att vid varje tillfälle, få sina behov tillgodosedda. Lagrådet hade faktiskt också påpekat för regeringen att kommunalbesvär var ett mycket svagare maktmedel än förvaltningsbesväret. Det vill säga att den enskilde inte längre kunde hänvisa till att biståndet inte motsvarade en skälig levnadsnivå som upphävandegrund av ett överklagat beslut.

Från politiskt håll möttes dessa förslag med blandade känslor. Här har jag kunnat se vissa kopplingar utifrån respektive partiers ställningstaganden av regeringens förslag. Miljöpartiet och vänsterpartiet som var positiva till riksnormen var de som riktade stark kritik mot den inskränkta besvärsrätten. Miljöpartiet ansåg att regeringens argumentation var något som var verklighetsfrämmande eftersom det höga antalet överklagande i sådana mål talade mot en annan riktning. Vänsterpartiet ansåg bland annat att försämringarna i prövningsrätten skulle bli ett steg tillbaka i förhållande till gällande regler. Folkpartiet som varken var för eller emot riksnormen uttryckte bara att det fanns klara brister i lagtexten och framförde krav om tydligare lagtext så att den enskildes rättssäkerhet kunde garanteras. Både centerpartiet och moderaterna som var för den kommunala självbestämmanderätten och emot riksnormen hade inga invändningar mot den inskränkta besvärsrätten. Centerpartiet menade att förslaget i praktiken skulle innebära att kommunerna gavs större förutsättningar att avgöra behovet av insatser. Moderaterna menade att regeringen på en rad punkter gjort förbättringar i socialtjänstlagen som låg i linje med deras önskemål och kunde därför ställa sig bakom vissa förslag som regeringen tagit fram. Kristdemokraterna hade en helt annan uppfattning i frågan om den inskränkta besvärsrätten, vilket är intressant i den meningen att de var starkt emot riksnormen och för den kommunala självstyrelsen. Kristdemokraterna fann det som anmärkningsvärt att till exempel insatser för vård och behandling inte längre skulle utgöras som den enskildes rättigheter.

Socialutskottet valde samma linje som regeringen, och utgick från att kommunerna fortsättningsvis skulle tillgodose att den enskilde, genom biståndet blev tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Därmed hade Socialutskottet en helt annat synsätt om den enskildes rättssäkerhet jämfört med vad den tidigare Socialutskottet hade i frågan om besvär-rättens betydelse.

8.3 Trendbrotten

Socialtjänstpropositionen 1979/80:1 lades fram, som tidigare nämnts, av en borgerlig minoritetsregering. Det var de som då formellt styrde riket tillsammans med den underlydande förvaltningen genom verkställande och utövningen av makten med stöd av riksdagen. Med stöd av riksdagen kunde regeringen realisera sin politiska vilja. Den borgerliga regeringen valde till exempel att konstruera socialtjänstlagen som en målinriktad ramlag, och som ett styrkeförhållande som skulle råda mellan staten och kommunerna. Vidare valde de att kommunerna skulle få stora friheter att anpassa sin verksamhet efter lokala önskemål och behov, likaså när det gällde tolkning och tillämpning av biståndsparagrafen. De socialpolitiska ambitionerna för socialtjänstlagen stadgades i portalparagrafen som politiska riktmärken. Staten skulle ha en passiv roll. I stället skulle det vara kommunerna, de statliga tillsynsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna som skulle konkretisera lagen. De betonade emellertid starkt att det skulle finnas en samstämmighet för både den kommunala självstyrelsen och den enskildes rättssäkerhet.

Grundtankarna för 1980 års socialtjänstreform har löpt som en röd tråd under hela förarbetet fram till 1998 års lagändringar inom rätten till bistånd. Det vill säga att utredarna, flertalet intressenter, regeringen och Socialutskottet i stort sett hade refererat till de grundvärderingar som fanns i samband med socialtjänstlagens tillkomst. Inte minst gällde det vilken roll som staten skulle ha i förhållande till kommunerna och enskilda. Men ändå kom 1998 års lagändringar, gällande riksnormen och den inskränkta besvär-rätten, innebära trendbrott i flera avseenden. De båda regleringarna berörde frågan om vem som skall ansvara för den enskildes rätt till bistånd utifrån ett politiskt perspektiv. Redan i samband med 1980 års socialtjänstreform var de borgerliga partiernas klara inställning att detta ansvarsområde tillhörde kommunerna, inte minst för att dessa partier hela tiden hänvisade till den kommunala självstyrelsens principer. Deras inställning ändrades inte över tid, med undantaget för kristdemokraterna. I detta sammanhang hade kristdemokraterna, med undantaget i frågan om riksnormen, liknande värderingar som miljöpartiet och vänsterpartiet rörande andra biståndsfrågor utöver det ekonomiska. Både miljöpartiet och vänsterpartiet hade samma liknande värderingar om att staten hade det yttersta ansvaret för den enskildes rätt till bistånd. Båda partierna

stälde sig också mycket kritiska till regeringens förslag om inskränkt besvärsmätt. Den största politiska skiftningen stod dock socialdemokraterna för. Initiativet för lagändringarna togs av socialdemokratisk regering.

Riksdagen har lagstiftningsmakten och kan komplettera lagen genom preciserade tilläggbestämmelser beroende på vad man vill uppnå med dessa bestämmelser. Eftersom regeringen har den politiska majoriteten på sin sida, kunde de också få stöd av riksdagen och därmed realisera sin politiska vilja. Därmed har regeringen genom den politiska majoritetsuppfattningen angett styrkeförhållandet mellan staten och kommunerna. Trots att den kommunala självstyrelsen är stadgat i regeringsformen så är det ur ett konstitutionellt perspektiv inget som hindrar att man genom lag ändrar förutsättningarna för kommunernas verksamhet. Regeringen har genom lagstiftning ändrat förutsättningarna för kommunernas uppgiftsskyldigheter och därmed också ändrat förutsättningarna för den enskildes rätt till bistånd.

Genom införandet av riksnormen har kommunernas självbestämmanderätt minskats kraftigt. Emellertid har riksnormen också en baksida för enskilda och kommuner. En sådan ordning ger mindre utrymme för flexibla lösningar som är anpassade efter den enskildes faktiska behov och omkostnader. Sammanfattningsvis kan man dock säga att, det som lagstiftaren tidigare ansåg skulle vålla svårigheter; att i lagtexten ange preciserade rättigheter, nu är motbevisad. Det gäller även regleringen av 6 f §. I detta sammanhang kan trendbrottet ses som att den tidigare ordningen för att biståndsrätten inte skulle vara knutna till specifika orsaker eller gällande för vissa personkretsar nu är brutna. För kommunernas del innebär denna reglering en ytterlig markering av ökad statlig styrning och inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten. Det eftersom staten nu har bestämt att vissa personkretsar har rätt till vissa insatser, varför dessa insatser inte längre utgörs som frivilliga insatser från kommunernas sida. Om vi inriktar oss enbart för 6 g §, så finns det några likheter och skillnader jämfört med den tidigare enhetliga biståndsparagrafen. Likheten kan ses som att dess funktion och utformning har liknande utgångspunkter som fanns i den tidigare ordningen. Den största skillnaden är dock till nackdel för den enskilde eftersom insatser enligt 6 g § inte längre utgörs som rättigheter utan frivilliga insatser från kommunernas sida. Det förstärks ytterligare genom att enskilda endast kan överklaga sådana beslut genom kommunalbesvär. En annan stor skillnad är att kommunerna har fått ännu större utrymme för lokala bedömningar än tidigare. Den statliga styrningen har genom denna reglering med andra ord kraftigt minskats. Det kan sammanhånga med den grundsyn som regeringen haft om vad som är väsentliga rättigheter för den enskilde eller ej. Den ökade statliga styrningen har nämligen berört den grundläggande tryggheten gällande för försörjnings-

stödet för enskilda. Likaså att tillförsäkra särskilt utsatta personkretsar samhällets stöd. I motsvarande grad har den statliga styrningen minskat i frågor som inte setts som lika viktiga vilket kommer till uttryck genom regleringen av 6 g §.

De socialdemokratiska värderingarna tar sitt uttryck i regleringen av riksnormen (och även för 6 f §). Däremot har socialdemokraterna skiftat i sina värderingar om den enskildes rättigheter i frågor om andra biståndsinsatser och mot borgerlig syn om den kommunala självbestämmanderätten. Det kan sammanhånga med att socialdemokraterna var måna om att i största möjliga utsträckning inte ville frångå 1980 års socialtjänst reformsgrundtankar. Samtidigt ville socialdemokraterna inte vika i frågan om riksnormen. Det skulle bli för svårt att genomföra förslaget om en riksnorm utan de borgerliga partiernas stöd. Regeringens förslag om 6 g § med dess inskränkta besvär rätt för den enskilde kan emellertid här ses som en slags kompromiss mellan den socialdemokratiska regeringen och de borgerliga partierna. Den enda gemensamma nämnaren för alla partier var att ingen ifrågasatte den enskildes rätt till bistånd. Skillnaden mellan partierna var istället uttrycken för det ur politiskt perspektiv. Kontentan av det hela är att socialtjänstlagen som ramlag och innebörden av dess portalparagraf, är ett utmärkt instrument för en (idealistiskt) konkretisering av lagen. Makten, likaså de socialpolitiska ambitionerna för vad man vill uppnå med socialtjänstlagen kan skifta – med riksdagens goda minne, som en konsekvens för denna ordning.

9 Slutdiskussion

De slutsatser jag dragit, utifrån det som har framkommit i min undersökning, beror till stor del på att det fanns alltför stor diskrepans mellan teoretiskt förhållningssätt och praktisk tillämpning. Det har visat sig att den vaga biståndsparagrafen i kombination med kommunernas självbestämmanderätt stod i konflikt med varandra och i förhållande till enskildas intressen. Grundidén var bra, tyckte jag, det vill säga att det inte fanns några som helst begränsningar i valet av insatser eller gällande för vissa personkretsar. Liksom att kommunerna hade möjligheter att anpassa och utforma sin verksamhet efter lokala förhållanden och utifrån enskildas behov av hjälp och stöd. Det har dock funnits för stora brister vid rättstillämpningen. Det beror till stor del av att kommunerna inte haft formella skyldigheter att följa prejudikatsbildningen utifrån flera olika regeringsrättsutslag anser jag. Behovet av en precisering av bistånds rätten var ändå oundviklig. Frågan är om det hade varit lika aktuellt med ökad statlig styrning? Kanske hade det räckt med att kommunerna skulle varar formellt skyldiga att följa rådande rättspraxis utifrån Socialstyrelsens allmänna råd om tolkningen och tillämpningen av bistånds rätten genom lagstiftning. Den principiella skillnaden skulle i sådana fall bli att den statliga styrningen inte behövde vara lika kraftfull och tydlig.

9.1 Hur gick det efter lagändringarna?

Det visades sig att riksnormen blev enhetsnorm istället för en miniminorm. Det vill säga att flertalet kommuner tillämpade riksnormens poster striktare än vad som var tänkt från början. Vidare fanns det tendenser att alla landets kommuner förr eller senare skulle gå över till en strikt riksnorm. (Se närmare SoS 1999:3). I frågan om den inskränkta besvärsrätten för 6 g § kom många kommuner att utveckla en praxis som gick emot lagstiftarens intentioner. Bland annat införde hälften av alla kommuner mer restriktiva riktlinjer som gällde bistånd enligt 6 g §, samt att laglighetsprövningen inte fungerade som en ersättning för förvaltningsbesväret. (Se närmare SoS 1999:2 och Svensson, 1999).

Med anledning av regeringens proposition 2000/01:80 infördes den 1 januari 2002 en ny socialtjänstlag (2001:453) och ersatte därmed socialtjänstlagen (1980:620). Grundprinciperna för den nya lagen är detsamma trots vissa partiella förändringar. En av de viktigaste ändringarna i den nya lagen är att den inskränkta besvärsrätten tagits bort inom rätten till bistånd. Vad som däremot är intressant är att den tidigare generella rättighetsparagrafen (6 §) införts igen, men i 1998 års lydelse enligt 4:1 i den nya lagen. Regleringen enligt 4:2 motsvarar i stort sett den äldre lydelsen för 6 g §, samt att riksnormen regleras enligt 4:3. (Se närmare Proposition 2000/01:80 och SFST 2001:453). För min del var det inget som var oväntat att återinföra besvärsrätten inom rätten till bistånd. Till och med den borgerliga minoritetsregeringen, förstod att en sådan (o)ordning kunde äventyra den enskildes rättssäkerhet i samband med socialtjänstlagens tillkomst. Det blir säkert mycket svårt att ta bort den lagstadgade normeringen för försörjningsstödet, även om det skulle bli en borgerlig maktövertagande i framtiden. I stället kommer bestämmandet av normeringen med dess innehåll och nivå kanske flyttas från staten till kommunerna, beroende på vem som har makten i framtiden.

Trots förbättringar i den nya socialtjänstlagen, finns det ånyo ett delikat problem att brottas med, nämligen förhållandet mellan den generella rättighetsparagrafen och den frivilliga biståndsinsatsen. Det frivilliga biståndet har till sin funktion som komplement utöver vad som den generella rättighetsparagrafen och riksnormen skall täcka. 1980 års socialtjänstreformsgrundtankar återfinns här i en ny tappning om vad lagstiftaren eftersträvar med de ”nygamla” bestämmelserna. (Se närmare Proposition 2000/01:80). Hur går det ihop? Vi vet ju vilka konsekvenser som den opreciserade biståndsparagrafen gav upphov till! Hur det kommer att gå med kombinationen av den generella biståndsparagrafen och den frivilliga biståndsinsatsen, det får framtiden utvisa, men vi känner igen retoriken om diskrepansen mellan teori och praktik...

10 Källförteckning

- Denscombe, Martyn – *Forskningshandboken*
Studentlitteratur 2000 för den svenska utgåvan, Studentlitteratur, Lund (2000)
- Holgersson, Leif – *Socialtjänst, lagtexter med kommentarer i historisk belysning* (8:e upplagan)
Bokförlaget Rabén Prisma, AiT Scandbook, Falun (1998)
- Holgersson, Leif – *Socialpolitik och socialt arbete*
Norstedts Juridik AB, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm (1997)
- Johansson, Håkan – *I det sociala medborgarskapets skugga*
Arkiv Förlag, Grafikerna Livréna, Kungälv (2001)
- Norström, Carl och Thunved, Anders – *Nya sociallagarna 2001* (14:e upplagan)
Norstedts Juridik AB, Novum Grafiska AB, Göteborg (2001)
- Petersson, Olof – *Svensk socialpolitik* (5:e upplagan)
Norstedts Juridik AB, Elanders Graphic Systems AB, Göteborg (2000)
- Petersson, Olof – *Statsbyggnad – Den offentliga maktens organisation*
SNS Förlag, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm (1998)
- Westerhäll, Lotta – *Den svenska socialrätten*
Norstedts Förlag, Stockholm, Tryck Graphic Systems AB, Göteborg (1990)
- Åström, Karsten (2000) ”Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia” i
Puide, Annika (Redaktör): *Socialbidrag i forskning och praktik*
Elanders Graphic Systems, Göteborg (2000)

Officiella tryck:

- SFST: Socialtjänstlagen (2001:453)
- SFST: Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
- SOU (1993:30) Delbetänkande: *Rätten till bistånd inom socialtjänsten*
- Riksdagstryck 2000/01, Proposition (2000/01:80) *Ny socialtjänstlag med mera*
- Riksdagstryck 1996/97, Proposition (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen*
- Riksdagstryck 1996/97, Socialdepartementet – Motioner (1996/97:So)
- Riksdagstryck 1996/97, Socialutskottets betänkande och yttranden (1996/97:SoU18)
- Riksdagstryck 1979/80, Proposition (1979/80:1A-C) *Om socialtjänsten*
- Riksdagstryck 1979/80, Socialutskottets betänkande och yttranden (1979/80:SoU44)

Övrigt:

- Artikelkompendium HT 2001; Utdrag av delbetänkandet SOU (2000:3) *Välfärden under 1990-talet*
- Månsson, Sven - *Inskränkningar i besvärsrätten – En rättssociologisk studie*
Socialstyrelsen, KopieCenter, Stockholm (1999)
- Promemoria – *Detta är Socialtjänstutredningen* (www.socialtjanst.gov.se/pm.html).
- Skriven av: Rundqvist, Anne (1998)
- SoS (1999:3) *Ändringar i socialtjänstlagen – Socialstyrelsen följer upp och utvärderar*
- SoS (1999:2) *Inskränkt besvärsrätt i SoL – Ny praxis?*, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar

Bilaga 1 (2)

Kommitténs lagförslag:

6 § Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och sin livsföring i övrigt (annat bistånd), 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.

Närmare föreskrifter om försörjningsstöd meddelas i 6 a-6 b §§ och om annat bistånd i 6 c §.

Socialnämnden får utge försörjningsstöd med högre belopp än som följer av 6-6 b §§.

6 a § Försörjningsstöd⁴ lämnas för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon, TV-licens och liknande,
2. boende, hushållsel, lokala resor, barnomsorg, hemtjänst, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon, medlemskap i fackförening och erkänd arbetslöshetskassa.

6 b § Försörjningsstöd enligt 6 a § 1 beräknas per år i procent av det basbelopp som enligt 1 kap. 6 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring har fastställts för året och utgör för

1. ensamstående 100,
2. sammanboende 85,
3. barn 0-3 år 50,
4. barn 4-10 år 60,
5. hemmavarande skolgång 11-20 år 70.

Om särskilda skäl föreligger beräknas belopp enligt första stycket till annan skälig nivå.

Försörjningsstöd enligt 6 a § 2 beräknas till belopp motsvarande den enskildes kostnader för utgiftsposterna. Om särskilda skäl föreligger får dock stödet minskas med skäligt belopp.

6 c § Med annat bistånd avses

1. hemtjänst,
2. färdtjänst,
3. boende i särskilda fall,
4. barnomsorg som avses i 15 § första stycket eller i andra särskilda fall,
5. personligt stöd,
6. vård och behandling som inte är av hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
7. ekonomiskt bistånd till andra ändamål än som anges i 1-6 och 6 a §.

Den enskildes ekonomiska förhållanden får beaktas endast vid prövning av bistånd som

1. utges med stöd av första stycket 7, eller
2. avser förtur till plats inom barnomsorg av ekonomiska skäl.

Socialnämnden får vägra utge bistånd för vård och behandling som den enskilde påbörjat eller genomfört innan nämnden avgjort ärendet.

Källa: SOU (1993:30, sidan 40-43)

⁴ Kommitténs lagförslag om försörjningsstödet baserades till stor del på Socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag (1992:4). (Se närmare SOU, 1993:30, sidan 203-208 och 219-229).

Bilaga 2 (2)

Regeringens förslag:

6 § Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för 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) gå 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 §/---/6 e §/---/⁵

6 f § Med annat bistånd avses

1. färdtjänsthjälp,
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 inflyttningskommunen 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 inflyttningskommunen.

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

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

Källa: Proposition (1996/97:124, sidan 7 och 9)

⁵ Regeringens förslag enligt 6 c-e §§ innebar vissa skyldighetsregler särskilt gällande för personer under 25 år för att bli berättigad till försörjningsstöd. (Vid intresse, se närmare Proposition 1996/97:124, sidan 8-9 och 74-78).