



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds Universitet

Jenny Håkansson

Ekonomiskt bistånd efter
ändringar i Socialtjänstlagen
1997:313

Examensarbete
10 poäng

Handledare: Bengt Lundell

Förvaltningsrätt

HT 2000

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
FÖRKORTNINGAR	5
INLEDNING	6
1 KORT ÅTERBLICK PÅ SOCIALBIDRAGET I SVERIGE EFTER 1980	7
1.1 Socialtjänstlagen 1980:620	7
1.2 Socialtjänstlagen efter ändringar 1997:313 den 1 januari 1998	7
1.2.1 Förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd	8
1.2.1.1 Tillgångar	8
1.2.1.2 Stå till arbetsmarknadens förfogande	8
1.2.2 Försörjningsstöd	9
1.2.3 Annat bistånd	10
1.2.4 En skälig levnadsnivå	10
1.2.5 Praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet	11
1.2.6 Skydd av barn och unga	12
1.2.7 Återbetalning	13
2 RÄTT ATT ÖVERKLAGA BESLUT OM BISTÅND	14
2.1 Förvaltningsbesvär kontra Kommunalbesvär	14
2.1.1 Förvaltningsbesvär	14
2.1.2 Kommunalbesvär	15
2.2 Vistelsebegreppet i SoL kontra medlemsbegreppet i KL	16
2.3 Kommunernas möjlighet att införa egen, politisk “besvärsinstans”	16
3 TILLSYNSMYNDIGHETERNAS ROLL OCH INVERKAN PÅ LAGTILLÄMPNINGEN	18
3.1 Socialstyrelsen	18
3.2 Länsstyrelserna	19
4 GRÄNSDRAGNINGAR MELLAN § 6 B SOL OCH § 6 G SOL	20
5 ORSAK TILL OCH EFFEKTER AV ÄNDRINGEN I SOCIALTJÄNSTLAGEN 1998	22
5.1 Motiv till lagändringen den 1 januari 1998	22

5.2	Effekter av lagändringen	24
5.2.1	Konsekvenser i de allmänna förvaltningsdomstolarna	24
5.2.2	Riksnormen för försörjningsstöd – en höjning eller en sänkning av biståndet?	25
5.2.3	Kommuner inför restriktiva riktlinjer avseende § 6 g	26
5.3	Förutsebarhet och likabehandling	27
6	PÅGÅENDE LAGSTIFTNINGSARBETE	29
6.1	Socialbidragslag	29
6.2	Äldreförsörjningsstöd	30
6.3	Introduktionsersättning till flyktingar	30
7	AVSLUTANDE DISKUSSION	32
7.1	Socialbidragets roll i samhället	32
7.2	Problem med socialbidraget	32
7.2.1	Marginaleffekt	32
7.2.2	Långvarigt försörjningsstöd	33
7.3	Försörjningsstöd enligt § 6 b SoL	33
7.4	Ekonomiskt bistånd enligt § 6 g SoL	34
7.5	Uppfyller konstruktionen med två lagrum för socialbidrag krav på tydlighet?	35
7.6	Vad betyder inskränkningen i besvärsrätten för den enskilde ?	36
8	SLUTSATS	38
	KÄLLFÖRTECKNING	39
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	40

Sammanfattning

Den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd, så kallat socialbidrag, regleras i Socialtjänstlagens 6 §. Denna paragraf ändrades den 1 januari 1998. I huvudsak innebar förändringen att socialbidraget delades upp i två delar, försörjningsstöd och övrigt bistånd.

Försörjningsstödet är det stöd som behövs för att tillgodose de mest grundläggande försörjningsbehovet av hyra och uppehälle. Detta bistånd regleras i § 6 b Socialtjänstlagen och är utformat som en rättighetslagstiftning med statligt fastställda normer för biståndets storlek. Individerna har i samband med lagändringen 1998 fått en stärkt ställning gentemot biståndsgivaren (kommunen). Beslut om försörjningsstöd kan av den enskilde överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.

§ 6 g Socialtjänstlagen ger kommunen rätt att ge den enskilde bistånd utöver försörjningsstödet om det finns skäl för det. Detta lagrum är konstruerat för att åsidosätta Kommunallagens förbud för kommuner att gynna enskilda. I detta lagrum ryms alla typer av bistånd som den enskilde har behov av för att klara sin livsföring. Det kan vara renodlat ekonomiska behov såsom bistånd till icke akut tandvård, möbler, flyttkostnader och rekreationsresor som uppstår under ett längre socialbidragberoende men också bistånd av annan natur såsom psykoterapi och missbruksbehandling. Bistånd som inte beviljats i enlighet med § 6 g kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär. Den möjlighet till överklagande som återstår för den enskilde är då laglighetsprövning enligt Kommunallagen vilken inte ger domstolen möjlighet att pröva beslutets skälighet eller lämplighet.

Socialbidrag enligt § 6 b och § 6 g Socialtjänstlagen skall tillsammans tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Vid bedömningen av vad som ingår i en skälig levnadsnivå skall man ha vad en låginkomsttagare på orten normalt kan kosta på sig som riktmärke.

Länsstyrelserna och Socialstyrelsen har granskat hur kommunerna tillämpar den nya lagen. De har funnit tydliga tendenser till mer restriktiva riktlinjer för socialbidrag enligt § 6 g SoL efter att besvärsrätten inskränktes. Särskilt vad gäller tandvård, psykoterapi och rekreationsresor.

Förkortningar

FL	Förvaltningslag (1986:223)
KL	Kommunallag (1991:900)
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens Årsbok
s.k.	Så kallat
SoL	Socialtjänstlag (1980: 620)
SoS	Socialstyrelsen
SOU	Statens offentliga utredningar
t.ex.	Till exempel

Inledning

Syftet med detta arbete är att närmare undersöka den ändring av 6 § Socialtjänstlagen som trädde i kraft den 1 januari 1998, vad som föranledde ändringen och vad den har fått för effekter i den kommunala tillämpningen av lagen. Jag kommer kort att redogöra för vilka regler som gäller för socialbidrag och överklagande av socialbidragsbeslut i dagens lagstiftning. Den centrala punkten i arbetet är vad avsaknaden av möjlighet att överklaga socialbidrag jämlikt § 6 g Socialtjänstlagen genom förvaltningsbesvär innebär för den enskildes rättssäkerhet.

Arbetet begränsas till att omfatta bistånd av ren ekonomisk natur, så kallat socialbidrag. Övrigt bistånd som regleras i 6 § Socialtjänstlagen omfattas inte av arbetet. Ordet socialbidrag förekommer inte i lagstiftningen. Det är dock en väl etablerad term för ekonomiskt bistånd som jag väljer att använda genomgående i mitt arbete.

Då det har förflutit relativt kort tid sedan Socialtjänstlagen ändrades är den litteratur som behandlar socialbidrag enligt nuvarande lagstiftningen begränsad. Regeringsrätten har inte prövat någon fråga om socialbidrag enligt den nya lagstiftningen varför inte heller någon prejudicerande praxis avseende tolkningen av den nya lagen finns att tillgå. Jag har i mitt arbete haft störst utbyte av Socialstyrelsens publikationer och rapporter samt lagens förarbeten. Arbetet innefattar inga egna studier av hur lagstiftningen tillämpas i kommunerna utan i de avseenden statistiskt underlag har legat till grund för arbetet har dessa hämtats från Socialstyrelsens och Länsstyrelsen i Skåne läns rapporter. Under skrivandets gång har jag även läst ett flertal debattartiklar vars innehåll säkert har färgat min syn på lagstiftningen.

Valet av ämne föll sig naturligt då jag parallellt med mina studier vid juristlinjen periodvis har arbetat som handläggare av ekonomiskt bistånd. När man arbetar med att tillämpa en lagstiftning blir man intresserad av den, varför den finns, hur den är avsedd att tillämpas och hur den kan förbättras. Jag har haft stor nytta av min praktiska erfarenhet som socialsekreterare när jag skrivit detta arbete.

1 Kort återblick på socialbidraget i Sverige efter 1980

1.1 Socialtjänstlagen 1980:620

Socialtjänstlagen (1980:620) innebar en omfattande omarbetning av den sociala lagstiftningen och avsåg att ge den kommunala lagstiftningen en enhetlig reglering. Rätten till socialbidrag, reglerades i § 6 som gav den enskilde rätt till ekonomiskt bistånd (s.k. socialbidrag) av kommunen till sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hans behov inte kunde tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skulle genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skulle utformas så att det stärkte den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Om den enskilde nekades ekonomiskt bistånd kunde detta beslut överklagas genom förvaltningsbesvär.

Socialtjänstlagen utformades som en ramlag. I dess praktiska tillämpning fick praxis från Regeringsrätten stor betydelse. Bland annat ansågs den enskildes egna ansvar för sin egen ekonomiska situation vara omfattande. Lydelsen ”om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt” uttolkades på så sätt att den enskilde t.ex. vid arbetslöshet är skyldig att stå till arbetsmarknadens förfogande för att rätt till ekonomiskt bistånd skall föreligga. Även vad som ingår i begreppet ”en skälig levnadsnivå” preciserades genom praxis från Regeringsrätten.

1.2 Socialtjänstlagen efter ändringar 1997:313 den 1 januari 1998

Socialtjänstlagen blev mycket kritiserad, se nedan kapitel 5.1, och 1991 tillsattes en utredning som skulle se över lagen. Detta resulterade i omfattande ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1998. Reglerna för socialbidrag ändrades på flera sätt.

Det i 6 § Socialtjänstlagen reglerade socialbidraget har i lagens nya lydelse delats upp i två delar, försörjningsstöd och annat bistånd. Det har även införts generella regler som inverkar på socialbidragets område. Jag kommer i detta kapitel att behandla viktigaste förändringarna.

1.2.1 Förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd

Socialtjänstlagens 6 § har i sin nya lydelse tydliggjort individens egna ansvar för sin ekonomiska situation genom att ge den enskilde rätt till bistånd om han ”inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt”. På detta sätt har man tydligt markerat i lagtexten att den enskilde själv har ett ansvar för att tillgodose sina behov.

1.2.1.1 Tillgångar

Socialbidrag är samhällets yttersta skyddsnät. Det är ursprungligen avsett att vara en tillfällig hjälp vid ekonomiska svårigheter och skall utgå om den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Den enskilde skall således i första hand söka tillgodose sina behov genom de generella bidragssystemen, såsom sjuk- och föräldraledighetsersättning, arbetslöshetsersättning eller andra förmåner som den enskilde är berättigad till. Har den enskilde tillgångar såsom bankmedel, värdepapper och andra lätt realiserbara tillgångar (bil, motorcykel etc.) skall dessa i första hand användas för att täcka försörjningsbehovet. Vid längre socialbidragsberoende kan det även krävas att andra tillgångar realiserats och används till försörjningen. Hit hör t.ex. fritidshus, konst eller ett boende som representerar en ekonomisk tillgång. För att krav skall ställas på att den enskilde skall använda en tillgång till sin försörjning måste den sökanden ha faktisk möjlighet att förfoga över tillgången. Vad gäller bostadsparande bör man få behålla så mycket som behövs för att inte förlora sin plats i bostadskö.¹ Det anses vara rimligt att acceptera att barn och äldre har ett visst sparande utan att detta används till försörjningsbehovet.

1.2.1.2 Stå till arbetsmarknadens förfogande

Den som är arbetslös och ansöker om ekonomiskt bistånd måste efter förmåga verka för självförsörjning genom att stå till arbetsmarknadens förfogande. Som vägledning till vad det innebär att stå till arbetsmarknadens förfogande nämner Socialstyrelsen Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt denna lag skall man vara anmäld på Arbetsförmedlingen samt vara beredd att ta erbjudet lämpligt arbete för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning.² I förarbeten till socialtjänstlagen samt av den praxis som utarbetats av Regeringsrätten framgår att man dessutom aktivt skall söka arbete för att vara berättigad till bistånd³. Vid bedömning om i vilken utsträckning den enskilde skall aktivt söka arbete skall en individuell bedömning göras och hänsyn tas till den enskildes förutsättningar på arbetsmarknaden.

¹ Socialstyrelsen, handbok om ekonomiskt bistånd, Stockholm 2000, s. 67

² Socialstyrelsen, handbok om ekonomiskt bistånd, Stockholm 2000, s. 54-55

³ Se t.ex. RÅ 1985 ref. 2:5

Att delta i arbetsmarknadsåtgärder⁴, SFI-undervisning⁵ samt annan praktik eller kompetenshöjande verksamhet anses jämställt med att stå till arbetsmarknadens förfogande. Se nedan i kapitel 1.2.5.

1.2.2 Försörjningsstöd

Försörjningsstöd regleras i § 6 b SoL. Försörjningsstödet skall täcka de mest grundläggande behoven och omfattar *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 (min kursivering).

Försörjningsstödet skall enligt punkt 1 beräknas enligt en av regeringen föreskriven riksnorm som skall vara densamma i hela riket.

Socialnämnden skall dock i enskilda fall utge bistånd enligt en högre såväl som en lägre nivå om det finns särskilda skäl för detta. En högre nivå kan vara berättigad i de fall som den enskilde av medicinska skäl är i behov av speciell kost som innebär fördyrade matkostnader för honom. Det kan också vara motiverat vid till exempel ett handikapp som innebär att den enskilde har svårt att föra ett socialt liv utan ovanligt höga kostnader för till exempel telefon, tidningar och resor vilka inte täcks av annan ersättning som handikappersättning. En lägre nivå än riksnormen kan vara skälig till exempel när en enskild som är självförsörjande behöver tillfällig hjälp att reda upp en akut situation. Den kan också tillämpas när det är uppenbart att den enskilde inte använder biståndet på det sätt det är avsett, till exempel vid missbruk.⁶

Vad gäller de kostnader som omfattas av punkt 2 skall det göras en skälighetsbedömning avseende kostnadens storlek. Se nedan i kapitel 1.2.4.

Avseende de behov som omfattas av försörjningsstödet har den enskilde efter lagändringen fått en stärkt ställning gentemot kommunen.

Införandet av en riksnorm baserad på Konsumentverkets konsumtions- och prisstudier⁷ fastställer en miniminivå för biståndet som inte får understigas annat än i mycket speciella fall. § 6 b SoL är en rättighetslagstiftning som ger den enskilde rättigheter gentemot kommunen.

⁴ RÅ 1995 ref.97

⁵ RÅ 1995 ref. 88

⁶ Proposition 1996/97:124, s. 170

⁷ Proposition 1996/97:124, s. 84

1.2.3 Annat bistånd

Annat bistånd regleras i § 6 g SoL. Denna paragraf ger socialnämnden rätt att ge socialbidrag i annan form eller utöver det som anges i § 6 b SoL om det finns skäl till det.

Annat bistånd omfattar alla behov den enskilde kan ha och som inte omfattas av övrig lagstiftning. När det gäller socialbidrag har den enskilde, särskilt vid längre socialbidragsberoende, ofta många behov som inte omfattas av § 6 b SoL. Detta gäller behov av t.ex. nyanskaffning samt komplettering av möbler och övrig hemutrustning, kostnader i samband med flyttning, rekreationsresor, omfattande tandvård och begravning men kan även vara kostnader för psykoterapi och annan behandling som inte omfattas av hälso- och sjukvårdssystemet eller annan lag.

Lagens konstruktion ger kommunen en skyldighet att tillgodose den enskildes krav på en skälig levnadsnivå men ger inte den enskilde en korresponderande rätt till bistånd. Ett avslag avseende bistånd enligt § 6 g SoL kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär.

1.2.4 En skälig levnadsnivå

Socialtjänstlagens § 6 a fastställer att den enskilde genom biståndet skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå och att biståndet skall utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Detta skall tjäna som riktmärke i kommunernas bedömningar av behov enligt § 6 b och § 6 g SoL. Vad som ingår i en skälig levnadsnivå har tydliggjorts genom en omfattande praxis av Regeringsrätten avseende gamla SoL. Denna praxis skall vara vägledande för kommunerna vid bedömning av biståndsansökningar även efter lagändringen.⁸

Begreppet skälig levnadsnivå har införts i SoL då det är lätt att anpassa efter de förutsättningar som råder i samhället i stort. Fattigdom är ju relativt i förhållande till omgivningen. För att ha folklig legitimitet får inte biståndsnivåerna vara för höga. Detta hade upplevts som stötande för den del av befolkningen som är självförsörjande med egna inkomster. Samtidigt får inte biståndsnivåerna vara för låga då det skall vara möjligt att föra en dräglig tillvaro med det bistånd som utges.

Vad gäller begreppet en skälig levnadsnivå har den när det gäller försörjningsstödet enligt § 6 b SoL troligtvis störst betydelse när det gäller kostnaden för boende. Man skall då ta hänsyn till vad en låginkomsttagare på orten normalt har råd med. Har den enskilde en oskäligt hög bostadskostnad kan det vid ett långvarigt bidragsberoende vara rimligt att kräva byte till en billigare bostad. Så även om bostaden utgör en ekonomiskt tillgång. Eventuellt krav på bostadsbyte från

⁸ Proposition 1996/97:124, s. 93

socialnämndens sida skall alltid föregås av en individuell bedömning där man tar hänsyn till den enskildes faktiska möjlighet att få en ny lämplig bostad och de sociala konsekvenser en flyttning medför, speciellt i de fall det finns barn i hushållet. Om det efter denna helhetsbedömning ställs krav på den enskilde att han skall flytta skall den enskilde få skäligt rådrom att göra detta. Väljer den enskilde trots socialnämndens uppmaning att inte flytta kan ekonomiskt bistånd till bostadskostnad utgå med ett skäligt belopp i stället för den faktiska bostadskostnaden.⁹

Efter lagändringen är det vid bedömningar om socialbidrag enligt § 6 g SoL som begreppet skälig levnadsnivå får störst betydelse. Kommunerna har vid sina bedömningar att fastställa om det finns ett behov, om behovet kan tillgodoses på annat sätt och om behovet anses ingå i en skälig levnadsnivå. Det är oftast det tredje rekvisitet som ligger till grund för att ansökan om socialbidrag enligt § 6 g avslås helt eller delvis. Eftersom beslutet inte går att överklaga genom förvaltningsbesvär ställs det höga krav på beslutsfattaren att beslutet är välgrundat. Vad som ingår i en skälig levnadsnivå har tidigare uttolkats genom de allmänna förvaltningsdomstolarnas praxis. Då beslut inte längre går att överklaga genom förvaltningsbesvär och då Socialstyrelsen inte ger några allmänna råd avseende tolkning av § 6 g SoL finns det en stor risk att utvecklingen av lagen endast sker på en lokal nivå där den kommunala budgeten får stor betydelse för vad som anses utgöra en skälig levnadsnivå.

1.2.5 Praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet

I § 6 c och § 6 d SoL har man givit kommunerna rätt att kräva att vissa grupper deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet samt möjliggjort för kommunerna att vägra eller nedsätta försörjningsstöd i de fall den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet.

Den grupp som i första hand omfattas av reglerna om sådana åtgärder är ungdomar under 25 år och som inte kommit in i arbetslivet eller på reguljär utbildning. För denna grupp är det särskilt olyckligt att fastna i ett passivt socialbidragsberoende och den kan vara i behov av stöd i form av praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för att få tillträde till arbetsmarknaden.¹⁰ Praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet kan även bli aktuellt för individer över 25 år om det är påkallat av särskilda skäl. Även studenter som under uppehåll i utbildningen är i behov av socialbidrag kan bli aktuella för praktik eller kompetenshöjande åtgärd. Åtgärderna är inte avsedda för den som bedöms endast vara i tillfälligt behov av ekonomiskt bistånd. De skall

⁹ Proposition 1996/97:124, s. 83

¹⁰ Proposition 1996/97:124, s. 171

inte heller ersätta ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder.¹¹ Praktik och annan kompetenshöjande åtgärd skall inte ersätta vård eller behandling. I de fall den enskilde har djupare sociala problem såsom missbruk eller psykisk problematik skall dessa problem behandlas innan praktik blir aktuellt.¹²

1.2.6 Skydd av barn och unga

I socialtjänstlagens portalparagraf, § 1, har det införts en bestämmelse om att barnens bästa skall beaktas vid åtgärder som rör barn. Denna bestämmelse motsvarar artikel 3 i FN:s Barnkonvention som antogs av Sverige 1989. Barnkonventionen kräver att hänsyn alltid skall tas till barnets bästa vid beslut som rör dem. Det betyder inte att barnens bästa alltid skall vara utslagsgivande men kommunerna skall vid beslut om socialbidrag innefatta barnperspektivet i sina bedömningar, konsekvensbeskrivningar och beslut.¹³ En vuxen förälders behov av ekonomiskt bistånd eller annat stöd ligger ofta också i barnets intresse varför barnperspektivet skall utredas även i dessa fall.¹⁴

Länsstyrelsen i Skåne Län har vid granskning av skånska kommuners socialtjänst 1998 uppmärksammat att barnperspektivet inte har fått önskad genomslagskraft. Att barnperspektivet utretts av socialtjänsten framgår inte ens vid behov som direkt rör barnen, såsom hemutrustning, hyresskuld och barnomsorg. Inte heller vid avslag framgår konsekvenserna för barnen.¹⁵ Vid uppföljning 1999 fann Länsstyrelsen att inga förbättringar avseende utredandet av barnperspektivet hade gjorts.¹⁶ Att barnperspektivet saknas i utredningar av socialbidrag är inte enbart ett fenomen i Skåne Län. I Socialstyrelsens sammanställning av länsstyrelsernas tillsyn 1999 framgår att länsstyrelserna funnit allvarliga brister i så mycket som 60% av de granskningar som gjorts av hur barnperspektivet utreds i socialtjänstens bedömningar.¹⁷ Detta tyder på att kommunerna behöver tydligare riktlinjer för hur barnperspektivet skall infogas i utredningar och bedömningar av socialbidrag. Lagens skydd av barn och unga blir annars i praktiken verkningslöst.

¹¹ Socialstyrelsen, Handbok om ekonomiskt bistånd, Stockholm 2000, s. 59

¹² Proposition 1996/97:124, s. 171

¹³ Norström, Carl, Thunved, Anders, Nya Sociallagarna, 12:e upplagan, Stockholm 1999, s. 30-31

¹⁴ Proposition 1996/97:124, s 100

¹⁵ Länsstyrelsen i Skåne Län, Rapport 99:9, Hur har det gått? –effekter av ändringar i socialtjänstlagen, Malmö 1999, s. 2

¹⁶ Länsstyrelsen i Skåne Län, Årsrapporten för socialtjänsten i Skåne län 1999, http://www.m.lst.se/sociala/pdf/arsrapport00_20.pdf, läst 2000-09-29

¹⁷ Socialstyrelsen, Länsstyrelserna, Social tillsyn 1999 – resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Stockholm 2000, s. 22

1.2.7 Återbetalning

Den generella principen är att socialbidrag inte skall vara återbetalningspliktigt. Undantag har enligt gamla SoL varit om socialbidraget utgivits som förskott på en förmån eller ersättning eller till den som är indragen i en arbetskonflikt. I samband med bankkonflikten 1990 kritiserades detta lagrum då det inte medgav krav på återbetalning av stöd lämnat till tredje man som inte hade tillgång till sina medel som en följd av konflikten. Med anledning av detta utökades i samband med lagändringen 1998 grunderna för återkrav av försörjningsstöd till att även gälla den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar. Vad gäller återkrav av bistånd enligt § 6 g är enda kravet för återkrav att biståndet har utgivits under villkor om återbetalning.¹⁸

Man införde också en regel om att bistånd kunde återkrävas om det utbetalats på felaktiga grunder. Detta kan ske om den enskilde uppsåtligen eller oavsiktligt har lämnat felaktiga uppgifter som ligger till grund för den felaktiga utbetalningen men också i de fall socialtjänsten har gjort en felaktig utbetalning och den enskilde skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.¹⁹ Reglerna om återkrav står att finna i §33 och § 33 a SoL.

¹⁸ Proposition 1996/97:124, s. 94-96

¹⁹ proposition 1996/97:124, s. 96-97

2 Rätt att överklaga beslut om bistånd

2.1 Förvaltningsbesvär kontra Kommunalbesvär

Med besvär menas överklagande av ett beslut som man är missnöjd med till domstol eller högre myndighet.²⁰ Avseende kommunala beslut finns det två former för överklagande, kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. För att rätt kunna förstå vilken effekt avsaknad av möjlighet till förvaltningsbesvär avseende socialbidrag enligt § 6 g har för den enskildes möjligheter att hävda sina rättigheter gentemot kommunen krävs viss kunskap om skillnaderna mellan förvaltningsbesvär och laglighetsprövning.

2.1.1 Förvaltningsbesvär

Enligt 73 § SoL får beslut om försörjningsstöd enligt §§ 6 b och 6 d SoL överklagas genom förvaltningsbesvär. Det är denna typ av besvär som avses när man i folkmun pratar om att överklaga socialnämndens beslut. Förvaltningsbesvär regleras i Förvaltningslagen (FL), §§ 22-33. Förvaltningsbesvär får anföras av den som beslutet angår om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.²¹ Allmänt brukar det sägas att beslutet skall ha påverkat den enskildes rättsliga ställning eller rör ett intresse som erkänns av rättsordningen för att den enskilde skall kunna överklaga beslutet.²² Beslut om socialbidrag enligt § 6 b överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. Länsrätt, Kammarrätt eller Regeringsrätt²³. Överklagandet skall dock inlämnas till den socialnämnd som fattat beslutet²⁴ och som sedan vidarebefordrar överklagandet till domstolen. Socialnämnden har en skyldighet att ompröva ett felaktigt beslut.²⁵ Leder sådan omprövning till att beslutet ändras så som klaganden begärt förfaller överklagandet.²⁶

Vid överklagan genom förvaltningsbesvär prövar allmän förvaltningsdomstol beslutets laglighet såväl som dess skälighet och lämplighet i sakfrågan. Domstolen har möjlighet att sätta ett annat

²⁰ Strömberg, Håkan, Allmän Förvaltningsrätt, 20:e upplagan, Malmö 2000, s. 170

²¹ FL § 22

²² Hellners, Trygve, Malmqvist, Bo, Nya Förvaltningslagen, 5:e upplagan, Stockholm 1999, s. 245 f

²³ § 73 SoL

²⁴ FL § 23

²⁵ FL § 27

²⁶ FL § 28

beslut i stället för det ursprungliga.²⁷ Här blir det alltså tal om en ytterligare prövning i högre instans av rätten till socialbidrag i det aktuella fallet.

2.1.2 Kommunalbesvär

Kommunalbesvär kan anföras av varje medlem i en kommun.²⁸ Beslutet behöver inte ha angått kommunmedlem personligen för att vara överklagbart av honom. Besvärstiden börjar löpa efter det att protokolljusteringen kungjorts på kommunens anslagstavla. Vid kommunalbesvär har domstolen endast möjlighet att pröva beslutets laglighet, inte dess lämplighet. Om domstolen finner att beslutet inte fattats i laga ordning kan den upphäva beslutet. Det saknas möjlighet att sätta ett annat beslut i dess ställe. Istället återförs ärendet till beslutsfattaren för ett nytt beslut som saknar formella fel. Detta då man vid införandet av bestämmelsen har vägt den enskilda kommunmedlemmens behov av statlig kontroll över kommunala beslut mot kommunernas intresse av självstyre.²⁹

Det som kan ligga till grund för upphävning av beslutet som en följd av kommunalbesvär är enligt KL 10:8 om:

1. Beslutet inte tillkommit i laga ordning. Exempel på hur ett beslut inte har tillkommit i laga ordning är om beslutsfattaren varit jävig, brustit i kungörelseförfarandet eller om regler för beredning och beslutsförhet inte beaktats.
2. Beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, dvs. kommunen har överskridit sina befogenheter.
3. Beslutet fattats av ett organ som överskridit sina befogenheter, dvs. det har uppstått en kompetenskonflikt mellan olika kommunala organ
4. Beslutet strider mot lag eller annan författning³⁰

De olika grunderna för upphävande går till viss del in i varandra. Domstolen får bara besluta om upphävning utifrån de skäl som åberopats av den klagande.

Svenska Kommunförbundet har givit exempel på fall då de anser att ett beslut om socialbidrag kan upphävas som en följd av kommunalbesvär. Detta kan till exempel ske när det är uppenbart att det inte har gjorts den individuella behovsprövning som förutsätts i SoL. Ett annat exempel är att handläggaren inte har följt kommunala riktlinjer för socialbidrag vilka ytterst grundar sig på och antagits i enlighet med lag och

²⁷ Strömberg, Håkan, Allmän Förvaltningsrätt, 20:e upplagan, Malmö 2000, s. 171

²⁸ KL 10:1

²⁹ Strömberg, Håkan, Allmän Förvaltningsrätt, 20:e upplagan, Malmö 2000, s. 171

³⁰ Lindquist, Ulf, Losman, Sten, 1991 års kommunallag, 3:e upplagan, Stockholm 1994, s. 153-154

författning.³¹ Detta för att säkra likabehandlingsprincipen inom kommunen.

2.2 Vistelsebegreppet i SoL kontra medlemsbegreppet i KL

Enligt Socialtjänstlagens 3 § har den enskilde rätt att få bistånd från socialnämnden i den *kommun där han vistas*. Enligt Kommunallagens bestämmelser för kommunalbesvär har en *medlem av en kommun* rätt att få kommunens beslut prövade genom att överklaga det hos Länsrätten. Som medlem av en kommun räknas den som är folkbokförd i en kommun, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Detta kan leda till att en enskild anses vistas i en kommun och får ansökan om bistånd enligt § 6 g SoL prövad i den kommunen men sedan inte har rätt att överklaga fattat beslut genom kommunalbesvär eftersom han inte uppfyller medlemskravet. Detta problem har uppmärksammats av Socialstyrelsen.³² Den enskilde som önskar få lagligheten av ett beslut rörande honom prövad i domstol blir då tvungen att få en bulvan som uppfyller Kommunallagens medlemskrav att överklaga beslutet i hans ställe. Denna nödlösning kan knappast bedömas som lämplig eller på ett tillfredsställande sätt tillgodose den enskildes behov av rättssäkerhet.

2.3 Kommunernas möjlighet att införa egen, politisk “besvärinstans”

Svenska Kommunförbundet är mycket kritisk till att kommunernas självstyre inskränks genom att enskilda har möjlighet att överklaga kommunernas beslut om bistånd. Kommunförbundet anser att en lämpligare lösning för överprövning vore en allmän rätt till omprövning av tjänstemäns beslut hos en politisk instans såsom socialnämnden.³³ Detta system tillämpas redan i några mindre kommuner. Kommunförbundet vill också att tillsynsmyndigheternas roll stramas upp snarare än att besvärsrätten återinförs.

Politikerna i socialnämnden inför en lekmananknytning till det sociala arbetet. De saknar ofta juridisk eller socialvetenskaplig kompetens. Socialstyrelsen har bett ett antal socialnämndspolitiker, socialchefer och socialtjänstemän att värdera politikernas respektive tjänstemäns kunskaper om socialt arbete. Alla grupperna, inklusive

³¹ Svenska Kommunförbundet, Cirkulär 2000:16, <http://www.svekom.se> läst 2000-09-19

³² Socialstyrelsen, Problem kopplade till försörjningsstödet, <http://www.sos.se/sos/nytt/brev99/br990204.htm>, s. 5, läst 1999-08-04

³³ Svenska Kommunförbundet, Yttrande 2000-01-21, <http://www.svekom.se/skorg/styrelse/yttrande/000121/19992303.htm>> läst 2000-09-18

politikerna, värdesatte tjänstemännens kunskaper avsevärt högre än politikernas.³⁴ Vid bedömningen om huruvida det är lämpligt att införa en politisk besvärinstans för socialbidrag bör man ha detta bristande förtroende för politikernas kunskaper i åtanke.

³⁴ Socialstyrelsen, Ändringar i Socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 61

3 Tillsynsmyndigheternas roll och inverkan på lagtillämpningen

Vad gäller rätten till försörjningsstöd har staten genom att införa en rätt för den enskilde att överklaga beslut genom förvaltningsbesvär infört ett effektivt styrmedel över hur kommunerna tillämpar lagstiftningen. Dock är inte alla beslut rörande socialbidrag möjliga att överklaga genom förvaltningsbesvär varför behov finns för ytterligare styrmedel för att tillförsäkra att medborgarnas behov av socialt välbefinnande och lika behandling tillgodoses av kommunerna.

Socialstyrelsen och Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för socialtjänsten. Socialstyrelsen på riksnivå, Länsstyrelserna på lokal nivå.

3.1 Socialstyrelsen

Socialstyrelsens roll som tillsynsmyndighet över socialtjänsten i riket regleras i § 67 SoL. Där fastställs att Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i riket, skall *följa* och *vidareutveckla* socialtjänsten samt utfärda *allmänna råd* till ledning för tillämpningen av SoL (min kursivering).

Socialstyrelsen skall alltså företräda riksintresset av en god socialvård samt arbeta för medborgarnas lika tillgång till samhällsservice och rättssäkerhet. Detta skall ske med kommunernas självbestämmanderätt i åtanke varför detaljkontroll inte bör vara huvudsakligt instrument för kontroll. Kontroll kan ske genom inspektioner och besök. Dessa besök bör främst syfta i diskussioner och rådgivning. Socialstyrelsen skall dock granska påstådda missförhållanden och avvikelser från lagen skall påtalas.³⁵

Socialstyrelsen skall huvudsakligen arbeta för att utveckla lagens tillämpning och det sociala arbetet genom att sammanställa och dokumentera information rörande socialtjänsten såväl som vara initiativtagare till forskning och utveckling. Den information som Socialstyrelsen sammanställer skall återföras till kommunerna för att vara dem till hjälp vid utveckling av socialtjänsten.³⁶

³⁵ Norström, Carl, Thunved, Anders, Nya Sociallagarna, 12:e upplagan, Stockholm 1999, s 181

³⁶ Norström, Carl, Thunved, Anders, Nya Sociallagarna, 12:e upplagan, Stockholm 1999, s 181 f

Socialstyrelsen skall även utarbeta allmänna råd. Dessa allmänna råd är inte bindande utan har en vägledande funktion. Socialstyrelsen har i vissa fall befogenhet att utfärda bindande föreskrifter men sådan befogenhet föreligger inte avseende socialbidrag.³⁷

3.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas roll som tillsynsmyndighet över socialtjänsten regleras i 68 § SoL. Enligt detta lagrum skall *länsstyrelsen följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen, informera och ge råd till allmänheten* i frågor som rör socialtjänsten, *ge socialnämnderna råd* i deras verksamhet, *främja samverkan på socialtjänstens område* mellan kommunerna och andra samhällsorgan samt även i övrigt *se till att socialnämnden fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt* (min kursivering).

Länsstyrelsen har även formell tillsyn över socialtjänsten, en tillsyn som inte uttryckligen regleras i lag. Denna tillsyn ger länsstyrelsen rätt att företa inspektioner samt utreda förhållanden inom den kommunala socialtjänsten. Länsstyrelsen har dock inte rätt att ålägga socialnämnderna att vidta några åtgärder.³⁸

Efter en lagändring den 1 juli 2000 har Länsstyrelserna möjlighet att ansöka om vitesföreläggande hos Länsrätten i de fall en kommun inte verkställer en lagakraftvunnen dom om bistånd enligt § 6 b SoL. Detta kan Länsstyrelserna göra på eget initiativ eller efter ansökan från enskild.³⁹

³⁷ Norström, Carl, Thunved, Anders, Nya Sociallagarna, 12:e upplagan, Stockholm 1999, s 181

³⁸ Norström, Carl, Thunved, Anders, Nya Sociallagarna, 12:e upplagan, Stockholm 1999, s. 182

³⁹ Länsstyrelsens Nyhetsblad 2000:2 <http://www.m.lst.se/sociala/pdf/2_2000.pdf> läst 2000-09-26

4 Gränsdragningar mellan § 6 b SoL och § 6 g SoL

§ 6 b SoL är mycket tydlig och räknar upp vilka behov som ingår i försörjningsstödet och således omfattas av lagrummet. Det föreligger dock i vissa fall svårigheter att bedöma om ett behov av socialbidrag omfattas av § 6 b eller § 6 g SoL. Vid tveksamhet om vilket lagrum som skall tillämpas vid beslutsfattandet skall § 6 b SoL enligt Socialstyrelsens Allmänna Råd ha företräde. Länsstyrelsen i Skåne Län har uppmärksammat ett par sådana gränsfall, hyresskuld och tandvård.⁴⁰ Länsstyrelsen i Skåne län har också vid sin granskning av socialnämndernas arbete 1999 uppmärksammat att det vid ett flertal tillfällen hänt att beslut felaktigt fattas enligt § 6 g SoL trots att § 6 b är tillämplig.⁴¹ Med tanke på att den enskilde endast kan överklaga genom förvaltningsbesvär vid beslut enligt § 6 b är det mycket allvarligt att beslut om socialbidrag fattas enligt fel lagrum.

Hyresskuld

Bostad är ett grundläggande behov som skall behandlas enligt § 6 b SoL. Dock anses ansökan om bistånd till en skuld falla under § 6 g SoL. Detta gäller även uppkomna hyresskulder. Konsekvensen av att ansökan om ekonomiskt bistånd till hyresskuld avslås kan bli att den enskilde förlorar sin bostad. På en hårdnande hyresmarknad där hyresvärdarna ser mycket allvarligt på betalningsanmärkningar, särskilt de orsakade av bristande hyresinbetalning, har den enskilde i dessa fall mycket dåliga förutsättningar att finna ett nytt varaktigt boende. Länsstyrelsen i Skåne Län föreslår därför att prövning av hyresskuld bör ske i enlighet med § 6 b SoL vilket ger den enskilde möjlighet att överklaga beslutet genom förvaltningsbesvär.⁴²

Tandvård

Akut tandvård skall prövas enligt § 6 b SoL. Annan tandvård skall prövas enligt § 6 g SoL. Detta leder till gränsdragningar och bedömningar av huruvida ett aktuell tandvårdsbehov är att bedöma som akut eller inte. I propositionen till lagändringen anges inte vad som är att räkna som akut. Socialstyrelsens allmänna råd innehåller anvisningar om i vilka fall tandvård är att avse som akut. Dessa råd har dock endast vägledande karaktär. Planerad tandvård är det område där flest kommuner har infört mer restriktiva riktlinjer efter att besvärsträtten inskränktes 1998. Länsstyrelsen i Skåne län har vid granskning av

⁴⁰Inga-Lill Leierth, Länsstyrelsen i Skåne Län, Kommentar till skrivelsen

”Socialstyrelsen eller Länsstyrelsen, vem skall vi rätta oss efter”, Malmö 1999-06-29

⁴¹Länsstyrelsen i Skåne Län, Rapport 99:9, Hur har det gått? –effekter av ändringar i socialtjänstlagen, Malmö 1999, s. 2

⁴²Länsstyrelsen i Skåne Län, Rapport 99:9, Hur har det gått? –effekter av ändringar i socialtjänstlagen, Malmö 1999, s. 5

skånska socialnämnders handläggning funnit att tandvård som borde ha betraktats som akut felaktigt har prövats enligt § 6 g SoL och anser därför att uppdelningen av tandvård på två lagrum innebär en brist för rättssäkerheten.⁴³

⁴³ Länsstyrelsen i Skåne Län, Rapport 99:9, Hur har det gått – effekter av ändringar i socialtjänstlagen, Malmö 1999, s. 6

5 Orsak till och effekter av ändringen i Socialtjänstlagen 1998

5.1 Motiv till lagändringen den 1 januari 1998

Det åligger staten att tillse att dess medborgare har ett fullgott försörjningsskydd och inte riskerar att lida nöd. Traditionellt har denna uppgift utförts på en lokal nivå genom kommunernas försorg. Staten ålade i Socialtjänstlagern 1980:620 kommunerna en skyldighet att tillgodose den enskildes behov av bistånd såväl som självbestämmande att utforma biståndet på ett sätt som lämpar sig utifrån de lokala förutsättningarna. Dock infördes ett statligt kontrollsystem där Socialstyrelsen och Länsstyrelsen hade i uppgift att kontrollera kommunernas sociala arbete. Den enskilde hade också en möjlighet att överklaga beslut om bistånd till allmän förvaltningsdomstol som hade möjlighet att pröva och ändra kommunernas beslut. Denna inskränkning av kommunernas självbestämmanderätt över hur det kommunala biståndet skulle utformas blev mycket kritiserad.⁴⁴ Det ansågs att domstolarna inte tog hänsyn till kommunernas finanser och helhetssyn vid sina domslut. Vidare blev lagen genom denna konstruktion inte en renodlad ramlag utan domstolarnas roll införde inslag av detaljstyrning av hur biståndet skulle utformas. Domstolarnas praxis fick stor betydelse för biståndets utformning. Det stora antalet överklaganden innebar en ökad arbetsbelastning för socialtjänsten såväl som domstolarna.

Socialtjänstlagen arbetades fram och antogs under 1970-talet, en period präglad av låg arbetslöshet och ett ekonomiskt välmående samhälle. Under 1990-talets lågkonjunktur blev dess mål och riktlinjer svåra att följa för kommuner med ansträngd ekonomi. Allt fler individer stod utanför de generella skyddssystemen vid sjukdom och arbetslöshet, vilka grundas på tidigare arbetsinkomst. Antalet individer som blev beroende av socialbidrag ökade och socialbidrag blev för många en permanent inkomstkälla under flera års tid. Kostnaderna för socialbidrag mer än fördubblades 1997 jämfört med 1990.⁴⁵ Man talade om ett socialsystem i kris. Allt fler kommuner såg sig nödgade att göra inskränkningar på socialbidragets område för att klara av att balansera den kommunala budgeten. 1991 tillsattes en utredning för att omarbete socialtjänstlagen. Den ursprungliga förhoppningen var att en helt ny

⁴⁴ Åström, Karsten, Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia, uppsats i Socialbidrag i forskning och praktik, Göteborg 2000s. 26, red.

Puide, Annika,

⁴⁵Socialtjänst i utveckling, SOU 1999:97, s. 88

Socialtjänstlag skulle kunna utarbetas. Detta stötte dock på problem som gjorde ytterligare utredning nödvändig varför en partiell förändring infördes genom lag 1997:313 den 1 januari 1998.⁴⁶

I propositionen till lagändringen 1998 poängterar man att det är på en lokal nivå som man är som bäst lämpad att utforma stöd och insatser efter individens behov och efter lokala förutsättningar. Flexibilitet är nödvändigt och kan inte uppnås genom detaljstyrning. Av denna anledning anses det inte vara önskvärt att socialbidragslagstiftningen i sin helhet är utformad som en rättighetslagstiftning som kan överklagas genom förvaltningsbesvär. En viss del av försörjningsstödet bedöms dock som central och får därför en särställning som rättighet. Rättighetslagstiftningsskall enligt Europakonventionen, artikel 6, kunna överprövas i domstol.⁴⁷

I propositionen till lagändringen står det mycket lite om motivet till att möjligheten att överklaga beslut enligt § 6 g SoL med förvaltningsbesvär försvinner. Det anges att ”det ter sig som 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”.⁴⁸ Det är anmärkningsvärt att det i propositionen till en lag som innebär en sådan inskränkning i besvärsrätten inte utförligare behandlar de konsekvenser för den enskilde som denna inskränkning för med sig. Det stämmer visserligen att jurister normalt inte har den kompetens som krävs för att avgöra vilken behandlingsform som är bäst lämpad vid t.ex. missbruk eller annan form av social eller psykisk problematik. Dock omfattar §6g SoL många olika sorters bistånd. Vad gäller ekonomiskt bistånd handlar avvägningarna i besluten om behovet ingår i begreppet en skälig levnadsnivå samt om vilken nivå på kostnaden som anses skälig. Dessa avvägningar lämpar sig väl för juridisk överprövning. Vidare inhämtar domstolarna ofta yttrande från Socialstyrelsen i mer komplicerade sociala mål vilket medför att en gedigen socialvetenskaplig sakkunskap tillförs domstolen.⁴⁹

Socialstyrelsen har i sin uppföljning av lagändringen intervjuat socialtjänstens aktörer, politiker, socialchefer och socialtjänstemän. I samband med detta ställdes frågan vad de intervjuade trodde var det starkaste motivet till förändringen i besvärsrätten. Bland chefer och socialtjänstemän trodde man att kommunernas möjlighet att anpassa socialbidragskostnaderna till den kommunala ekonomin var

⁴⁶ Svensson, Gustav, Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor, Stockholm 2000, s. 293

⁴⁷ Proposition 1996/97:124, s. 44

⁴⁸ Proposition 1996/97:124, s. 93

⁴⁹ Svensson, Gustav, Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor, Stockholm 2000, s. 299

huvudsaklig orsak till ändringen. Man trodde också att effektivisering av förvaltningsdomstolarnas arbete var ett starkt motiv. Politikerna trodde i stället att orsaken till lagändringen var att öka kommunernas möjligheter att utforma en kvalitativt god socialtjänst. De ansåg dock att även övriga motiv haft betydelse. 85% av samtliga tillfrågade (politiker, chefer och tjänstemän) ansåg att lagändringen inneburit en försämring för klienterna.⁵⁰

5.2 Effekter av lagändringen

Den nya socialtjänstlagen är endast drygt två år gammal varför det kan anses för tidigt att redan nu dra några säkra slutsatser om hur den har förändrat det sociala arbetet i kommunerna. Socialstyrelsen har dock gjort en uppföljning av lagändringens effekter under de första 18 månaderna och har kunnat märka vissa förändringar som man kan anta är en följd av lagändringen.

5.2.1 Konsekvenser i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Socialstyrelsen kan efter kontakt med Domstolsverket konstatera att antalet mål enligt socialtjänstlagen minskade i länsrätterna med ca 40% 1998 jämfört med 1997. Införandet av en riksnorm som är densamma i hela riket torde ha en stor inverkan på det minskade antalet överklaganden. Det är dock rimligt att anta att en del av minskningen beror på att rätten att överklaga beslut om socialbidrag enligt § 6 b SoL genom förvaltningsbesvär försvunnit. Detta då överklaganden av beslut om vård och behandling inte var så vanliga innan lagändringen.⁵¹

Antalet kommunalbesvär ökade däremot kraftigt 1998 jämfört med 1997. Ökningen representerade mer än en fördubbling av antalet kommunalbesvär. Domstolsverket har ingen statistik över hur stor andel av de laglighetsprövningar som behandlats som avser beslut enligt Socialtjänstlagen. Då inga andra ändringar i lagstiftningen genomfördes 1998 som kan förklara ökningen i kommunalbesvär kan man dock anta att ökningen till största delen orsakats av ändringarna i Socialtjänstlagen. Socialstyrelsen har granskat 120 laglighetsprövningar avseende ekonomiskt bistånd enligt § 6 g SoL handlagda vid Länsrätterna i Skåne, Östergötland, Uppsala och Norrbotten under april och november 1998. Samtliga överklaganden med kommunalbesvär hade avslagits i Länsrätten.⁵²

⁵⁰ Socialstyrelsen, Ändringar i Socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 58-59

⁵¹ Socialstyrelsen, Ändringar i Socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 47

⁵² Socialstyrelsen, Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 48

Det faktum att antalen kommunalbesvär ökat så drastiskt i samband med lagändringen visar på att det finns ett behov hos de sökande av socialbidrag att få beslut prövade i en högre instans. Att så få överklaganden leder till bifall antyder i min mening att det finns en stor osäkerhet hos allmänheten om betydelsen av kommunalbesvär och hur de skiljer sig från förvaltningsbesvär. Detta leder till ett stort antal ogrundade kommunalbesvär där den klagande egentligen önskar få en skälighetsbedömning av ett avslagsbeslut. Detta innebär onödigt merarbete för domstolarna såväl som onödiga förhoppningar om ändring för den enskilde.

5.2.2 Riksnormen för försörjningsstöd – en höjning eller en sänkning av biståndet?

Den riksnorm för försörjningsstöd som stadgas i § 6 b punkt 1, SoL, är avsedd att utgöra en miniminorm. Kommunerna skall ha möjlighet att utge försörjningsstöd enligt en högre norm. Införandet av riksnormen har dock medfört att så många som 70% av alla kommuner tillämpar riksnormen strikt 18 månader efter införandet. Ett flertal kommuner har schabloniserat ytterligare utgiftsposter. Jämför man de personliga kostnaderna i dessa kommuners normer överensstämmer de med posten för personliga kostnader i riksnormen hos 95% av kommunerna.⁵³ Några kommuner som innan lagändringen tillämpade en högre norm uppger att de under en övergångsperiod behöll den högre normen för att ge den enskilde en möjlighet att anpassa sig till riksnormen. Målet är dock att framöver tillämpa den lägre riksnormen.⁵⁴

Det finns ingen studie över hur många kommuner som tillämpade socialstyrelsens rekommenderade norm innan lagändringen gjorde den obligatorisk. Socialstyrelsen gör dock den bedömningen att en majoritet av kommunerna tillämpade Socialstyrelsens norm även innan lagändringen, men att lägre såväl som högre normer förekom i ett flertal kommuner.⁵⁵ Införandet av en riksnorm har alltså inte inneburit en större praktisk förändring i flertalet kommuner.

Ytterst få kommuner utnyttjar således möjligheten att tillämpa en högre norm än riksnormen efter lagändringen. Riksnormen har vid tillämpningen inte blivit den miniminorm som var avsikten utan en enhetsnorm för i princip samtliga svenska kommuner.

⁵³ Socialstyrelsen, Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s.35

⁵⁴ Socialstyrelsen, Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 35

⁵⁵ Socialstyrelsen, Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 36

5.2.3 Kommuner inför restriktiva riktlinjer avseende § 6 g

Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport "Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser under de första 18 månaderna" att det finns tre sätt för en kommun att skärpa sina normer och riktlinjer för ekonomiskt bistånd jml § 6 g SoL. Man kan (1) införa riktlinjer om att bistånd till en särskild typ av kostnader generellt inte utgår, man kan (2) sätta krav på till exempel en längre tids bidragsberoende för att bistånd till vissa typer av kostnader skall utgå och man kan (3) sänka bidragsbeloppen för vissa poster.⁵⁶

- 1) Antalet kommuner som infört riktlinjer om att ekonomiskt bistånd inte utgår till en viss typ av kostnader har inte ökat nämnvärt under 1998 jämfört med 1997, dvs. efter lagändringen. Vanligast är denna typen av riktlinjer när det gäller kostnad för semesterresor och psykoterapi. Drygt 60% av kommunerna beviljade inte bistånd till semesterresor och drygt 40% beviljade inte bistånd till psykoterapi. Dessa siffror var ungefär de samma 1997 som 1998.⁵⁷ Inskränkningen i besvärsrätten har alltså inte medfört att fler kommuner infört så restriktiva riktlinjer.
- 2) Vad gäller krav på en längre tids bidragsberoende innan socialbidrag till vissa typer av kostnader utgår är denna sorts krav vanligast vid kostnader för möbler/husgeråd och icke akut tandvård. Antalet kommuner som ställer sådana krav har här ökat från ca 20% till ca 25%. Den vanligaste längden på "karenstiden" är 3-12 månader. Först efter att denna tid har förlupit kan socialbidrag utgå till utgiften. Ett motiv till karenstiden är att man först efter några månader kan bedöma om den enskilde själv har möjlighet att tillgodose det aktuella behovet.⁵⁸
- 3) Att införa lägre nivåer på bidragen är inte ett vanligt sätt att minska utgifter för socialbidrag enligt § 6 g SoL. 20 kommuner sänkte nivån för socialbidrag till hemutrustning och 11 för begravningskostnader under 1998. Vad gäller övriga utgifter enligt § 6 g fanns i stort sett inga nivåsenkningar.⁵⁹

Icke akut tandvård är det område där flest kommuner har infört någon form av restriktion efter lagändringen. Vad som ingår i en skälig

⁵⁶ Socialstyrelsen, Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 39

⁵⁷ Socialstyrelsen, Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 40

⁵⁸ Socialstyrelsen, Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 41

⁵⁹ Socialstyrelsen, Ändringar i socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 42

levnadsnivå är ofta svårt att bedöma, även när det gäller tandvård. Riktlinjen för en skälig levnadsnivå är vad en låginkomsttagare normalt kan kosta på sig. Vad gäller tandvård kan höjningen av egenavgiften i tandvårdsförsäkringen leda till att låginkomsttagare nu troligtvis inte har råd att gå till tandläkaren så ofta som han egentligen anser sig behöva. Detta kan på sikt påverka vad som anses vara en skälig levnadsnivå avseende tandvård för individer beroende av socialbidrag. En annan tänkbar konsekvens av de höjda egenavgifterna är att allt fler individer som normalt är självförsörjande blir tvungna att ansöka om socialbidrag för att ha råd med nödvändig tandvård.

Socialstyrelsen gav 1997 och 1998 ett antal kommuner i uppgift att bedöma om och med vilket belopp bistånd till tandvård skulle utgå i ett fiktivt fall. Fallet beskrev en förtidspensionerad kvinna vars inkomster översteg socialbidragsnormen med 400 kr och som var i behov av tandvård till en kostnad på 9000 kr avseende tandlossning och två nya kronor. Fallet var mycket likt ett ärende som behandlats av Regeringsrätten som fann att den enskilde var berättigad till socialbidrag till hela tandvården.⁶⁰ Socialstyrelsens undersökning visade att en tredjedel av kommunerna skulle ha beviljat bistånd till hela tandvården 1997. 1998 hade denna andel sjunkit till 20%. En stor del av kommunerna beviljade del av tandvården, beviljade mellanskillnaden mellan kostnaden och normöverskottet eller uppgav att tandvården skulle beviljas förutsatt att socialnämndens förtroendetandläkare bedömde tandvården som nödvändig. Den andel av kommunerna som inte skulle ha givit något bistånd alls i det aktuella fallet ökade från 6% till 7%.⁶¹

76 kommuner uppgav att de på grund av lagändringen antagit mer restriktiva riktlinjer gällande tandvård. Åtta kommuner avslog i princip all omfattande tandvård.⁶²

Av socialstyrelsens undersökningar av kommunernas inställningar till socialbidrag enligt § 6 g SoL kan man dra slutsatsen att inga dramatiska förändringar skedde i kommunernas riktlinjer efter att den enskildes besvärsmätt inskränktes. Det finns dock tendenser som pekar mot en ökad restriktivitet, särskilt vad gäller tandvård, psykoterapi och semesterresor. Flera kommuner införde dock restriktiva riktlinjer redan innan lagändringen.

5.3 Förutsebarhet och likabehandling

Socialbidraget har blivit en grundtrygghet för många individer. Socialbidraget är redan nu det bistånd enligt socialtjänstlagen där viss detaljreglering förekommer i och med införandet av § 6 b 1998. En

⁶⁰ RÅ 1989 ref. 24

⁶¹ Socialstyrelsen, Inskränkt besvärsmätt i SoL – ny praxis?, Stockholm 1999, s. 20-24

⁶² Socialstyrelsen, inskränkt besvärsmätt i SoL – ny praxis?, Stockholm 1999, s. 24

detaljreglering inskränker det kommunala självstyret. Mot detta får dock ställas den enskildes behov av rättssäkerhet och likabehandling. Ett försörjningssystem måste vara förutsägbart för den enskilde. En alltför generell formulerad ramlag gör det svårare för den enskilde att förutse resultatet av en ansökan om bistånd. Kravet på likabehandling kan anses vara tillgodosett genom att behovet av bistånd tillgodoses i alla landets kommuner. Det är bara biståndets utformning som varierar utifrån lokala förutsättningar.⁶³ Vi lever dock i ett samhälle med mycket goda fysiska och telekommunikativa kommunikationer där avstånden mellan landets olika kommunerna i praktiken blir allt mindre. För den enskilde kan det kännas rimligt att ställa krav på likabehandling inte bara inom kommuner utan även mellan olika kommuner. Likabehandling inom riket uppfylls till viss del genom den domstolsprövning som följer överklagande men hade blivit tydligare genom en mer detaljerad lagstiftning.

⁶³ SOU 1999:97, s. 180

6 Pågående lagstiftningsarbete

Regeringen tillsatte under hösten 1997 en utredning att se över vissa frågor inom socialtjänsten. Utredaren lämnade in sitt slutbetänkande i augusti 1999, SOU 1999:97. Denna har sedan varit på remiss. En proposition är planerad att komma under hösten 2000.

I slutbetänkandet finns ett flertal förslag till förändringar som rör socialbidraget. Bland annat föreslås en renodling av tillsynsbegreppet i lagstiftningen och en redaktionell översyn av Socialtjänstlagen. De mest genomgripande förändringarna är förslaget på införandet av en Socialbidragslag där besvärsmätt genom förvaltningsbesvär återinförs samt ett särskilt äldreförsörjningsstöd.

6.1 Socialbidragslag

Socialtjänstutredningen uppmärksammar det faktum att socialbidragets anknytning till sociala problem har minskat kraftigt under 1990-talet. Nu har en majoritet av de som är beroende av socialbidrag inga behov av stöd eller råd utöver hur de skall beredas inträde på arbetsmarknaden. Det är arbetslöshet och/eller knappa inkomster som är anledningen till kontakten med socialtjänsten. Med anledning av detta föreslår socialtjänstutredningen att socialbidraget lyfts ut från Socialtjänstlagen och att en särskild socialbidragslag införs. Socialbidraget skall dock fortfarande hanteras av socialtjänsten för att socialsekreterarnas kompetens att särskilja sociala från ekonomiska problem skall kunna utnyttjas. Socialtjänstlagens bestämmelser som rör handläggning, dokumentation och tillsyn skall även gälla socialbidragshandlingen. Socialbidragslagen skall vara utformad som en rättighetslag. Som sådan måste den innehålla möjlighet till förvaltningsbesvär för att uppfylla Europakonventionens krav. Vidare anses domstolsprövning vara den bästa garantin för rättssäkerheten. Utredningen föreslår därför att besvärsmätten återinförs för socialbidraget i sin helhet.⁶⁴ De krav som idag ställs för att ekonomiskt bistånd skall utgå, såsom att stå till arbetsmarknadens förfogande och i första hand utnyttja andra skyddssystem eller tillgångar skall i Socialbidragslagen förtydligas. Individuell prövning av behovet skall kvarstå likväl som begreppet en skälig levnadsnivå för att kunna anpassa bidragsnivåerna efter samhällsutvecklingen.⁶⁵

⁶⁴ SOU 1999:97, s. 221-224

⁶⁵ SOU 1999:97, s. 234-240

6.2 Äldreförsörjningsstöd

Vi har idag ett flertal äldre personer som inte är berättigade till ålderspension. Det rör sig oftast om invandrare som kommit till Sverige vid en relativt hög ålder och därför inte hunnit kvalificera sig till pension enligt de svenska reglerna. Anknypningsinvandringen har varit stor i Sverige under 1990-talet vilket har bidragit till denna grupps stora omfattning. En stort antal av dessa äldre invandrare har inte heller pension från hemlandet utan är helt beroende av socialbidrag för att klara försörjningen.⁶⁶ Det finns också ett litet antal pensionärer med sitt ursprung i Sverige som har otillräcklig pension för försörjningen. Även de är hänvisade till socialbidrag.⁶⁷ Socialbidraget är inte avsett att utgöra en permanent inkomstkälla. Socialtjänstutredningen föreslår därför att ett särskilt äldreförsörjningsstöd införs.

Äldreförsörjningsstödet skall enligt utredaren utgå från en individuell behovsprövning och innehålla krav på bosättning. Det skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och vara lika för alla. Det skall även vara enkelt att administrera.⁶⁸ Nivån på stödet skall anpassas till att klara försörjningsbehovet under ett längre perspektiv. Den detaljkontroll av varje behov som sker vid socialbidrag blir då inte vara nödvändig. Administrationen skall göras av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.⁶⁹

Staten bestämmer regler för och omfattning av invandringen. Staten står också för de kostnader som invandringen medför under den så kallade introduktionsperioden. Efter det förutsätts den enskilde invandraren vara kapabel att försörja sig själv genom arbete eller utbildning. När den enskilde invandraren har uppnått pensionsålder finns inte denna möjlighet utan försörjningen utgörs ofta av socialbidrag. Ett statligt finansierat åldersförsörjningsstöd hade inneburit att staten fullt ut tog konsekvenserna av denna typ av invandring.⁷⁰

6.3 Introduktionsersättning till flyktingar

Staten står för de kostnader kommunerna har för flyktingar under den så kallade introduktionsperioden. Hit hör kostnader för försörjning såväl som svenskundervisning och introduktion i det svenska samhället. De flesta kommuner väljer att handlägga försörjningsstödet under introduktionstiden som ett socialbidrag. Socialtjänstutredningen anser att denna typ av ersättning inte lämpar sig för nyanlända invandrare som då får budskapet att arbete inte lönar sig i det nya hemlandet eftersom

⁶⁶ SOU 1999:97, s. 372

⁶⁷ SOU 1999:97, s. 375

⁶⁸ SOU 1999:97, s. 374

⁶⁹ SOU 1999:97, s. 387

⁷⁰ SOU 1999:97, s. 372

marginaleffekten vid inkomster upp till socialbidragsnormen är 100%, se nedan i kapitel 7.2.1. Socialtjänstutredningen föreslår en skyldighet för kommunerna att i stället utge introduktionsersättning. Genom handläggningen skulle det göras tydligt att ersättningen är en ersättning för deltagande i introduktionsprogram och inte ett socialbidrag.⁷¹

⁷¹ SOU 1999:97, s. 192-193

7 Avslutande diskussion

7.1 Socialbidragets roll i samhället

Socialbidrag är en sista utväg i de fall den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Det var ursprungligen tänkt som en tillfällig lösning för personer i ekonomiska svårigheter. Dock har den under 1990-talet rådande lågkonjunkturen gjort att allt fler individer har socialbidrag som sin huvudsakliga försörjning. Skyddet vid arbetslöshet i form av arbetslöshetskassa och sjukdom/föräldraskap genom sjuk-/föräldrapenning baseras på tidigare arbetsinkomst. Detta utesluter stora grupper av individer, såsom ungdomar och invandrare som inte har fått inträde på arbetsmarknaden. Även statliga saneringsprogram i ekonomin med bland annat sänkta barn- och bostadsbidrag har gjort att fler individer behöver ekonomisk hjälp i form av socialbidrag från kommunen för att klara försörjningsbehovet. Bidragsperioderna har också blivit längre vilket ställer nya krav på bidragets utformning. Socialbidraget är behovsprövat. För att fastställa om rätt till socialbidrag föreligger görs en utredning av den enskildes ekonomi samt förmåga att själv bidra till försörjningen. Behov utöver den schabloniserade riksnormen skall redovisas och motiveras. En sådan utredning kan av den enskilde upplevas som ett intrång i den personliga integriteten.

Under senare delen av 1990-talet har kostnaderna för socialbidrag minskat. Under första halvåret 2000 betalades det ut 4,9 miljarder kronor i socialbidrag och introduktionsersättning. Det är en minskning med 16% jämfört med samma period 1998.⁷² Vi är på väg ut ur den på 1990-talet rådande lågkonjunkturen. Anledning att se över socialbidragslagstiftningen kvarstår dock. Kraven på utbildning och erfarenhet är höga på arbetsmarknaden och de som varit arbetslösa en längre tid står ofta långt från arbetsmarknaden. Socialbidragets nuvarande roll som arbetslöshetsersättning för ett stort antal individer kommer troligtvis att kvarstå under en längre tid framöver.

7.2 Problem med socialbidraget

7.2.1 Marginaleffekt

Marginaleffekt används för att beskriva hur stor del av den enskildes ökade inkomster som går bort i skatt och minskade bidrag. Vid en allt för hög marginaleffekt försvinner det ekonomiska incitamentet att

⁷² Socialstyrelsen, Socialbidrag under första halvåret och andra kvartalet 2000, sammanfattning. <http://www.sos.se/SOS/PUBL/REFERAT/0044-010.htm> läst 2000-09-28

arbета. Har den enskilde inkomster utgår socialbidrag med kompletterande belopp upp till normens nivå. Detta gör att den enskilde vid höjda inkomster som ändå understiger socialbidragsnormen får en margineffekt på 100%.⁷³ 100% margineffekt borde rimligtvis bidra till passivisering av socialbidragstagarna och därmed strida mot lagstiftningens intentioner. I vårt samhälle spelar dock yrke och sysselsättning en stor roll för hur man uppfattas av sig själv och omgivningen. Antalet enpersonshushåll ökar och de flesta av oss får merparten av våra sociala kontakter på arbetet eller i skolan. Att som arbetslös få ett arbete ger då många andra positiva konsekvenser än de rent ekonomiska. Detta torde till stor del kompensera den 100% margineffekt som kan förekomma när ”arbetslöshetsersättningen” utgörs av socialbidrag.

7.2.2 Långvarigt försörjningsstöd

Sedan Socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft i början av 1980-talet har socialbidraget fått en helt ny roll. Från att ha varit ett akut stöd vid tillfälliga ekonomiska svårigheter har det nu fått rollen av arbetslöshetsersättning för stora grupper av människor. Det kan enligt min åsikt finnas anledning att se över dessa gruppers behov av ekonomiskt stöd. Det är tveklöst att ett behovsprövat bidrag med 100% margineffekt är det mest kostnadseffektiva försörjningsstödet för dessa grupper. Att socialbidrag fungerar som arbetslöshetsersättning under en längre tid ger dock socialtjänsten en helt ny roll. I stället för att arbeta med att förebygga och lösa sociala problem läggs nu en stor del av resurserna på att söka arbete och sysselsättning till de bidragsberoende. Detta har traditionellt varit Arbetsförmedlingens uppgift och det är Arbetsförmedlingen som är bäst lämpad för detta arbete. En generell arbetslöshetsersättning på en nivå som går att leva på hade återfört de arbetslösa till arbetsförmedlingen och givit dem en värdighet som de saknar i dagens system. I socialtjänstutredningens betänkande avfärdar man snabbt tanken på en generell arbetslöshetsförsäkring som innefattar alla arbetsföra arbetslösa individer utan krav på tidigare arbete med att det skulle bli kostsamt. Man måste dock ha denna socialbidragets nya roll som långvarig försörjningskälla i åtanke vid framtida lagstiftningsarbete och utveckling av sociala bidrag och förmåner.

7.3 Försörjningsstöd enligt § 6 b SoL

För det grundläggande försörjningsbehovet infördes den 1 januari 1998 ett stärkt skydd. En detaljlagstiftning avseende detta försörjningsstöd infördes i Socialtjänstlagens 6 b § där det framgår för vilka utgiftsposter försörjningsstöd skall utgå. För de poster där en schablonisering är lämplig fastslogs det i lagen att Socialstyrelsens riksnorm skall gälla

⁷³ SOU 1999:97, s. 186

som en miniminorm. Detta var i praktiken ett lagstadgande av den av Regeringsrätten tidigare fastställda praxis att Socialstyrelsens bruttonorm skall vara en miniminorm för biståndet.⁷⁴ Det förekom dock innan lagändringen att kommuner tillämpade lägre normer även efter detta prejudicerande fall. Först efter ett överklagande fick den enskilde den norm han var berättigad till enligt gällande praxis. Detta förfarande innebar förutom en ökad arbetsbelastning för domstolarna och socialtjänstens handläggare ett dubbelt budskap till klienterna. Detta kan inte anses höra hemma i ett rättssamhälle. En lagstadgad riksnorm innebär ett stärkt skydd för den enskilde såväl som en minskning av de allmänna förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda. Kommunerna har kvar möjligheten att utge bistånd med ett högre belopp men undersökningar av hur biståndet tillämpas i kommunerna visar att ytterst få kommuner utnyttjar denna rätt. Jag anser trots detta att införandet av en riksnorm genom sin förutsägbarhet och starka rättsliga ställning innebär en förbättring för den enskilde jämfört med tidigare lagstiftning.

Socialbidraget skall enligt § 6 a SoL utformas på så sätt att det stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv. En alltför snäv norm där man får söka separat till ett stort antal utgifter kan inte anses tillgodose detta krav. Den enskilde har då ingen möjlighet att ta ansvar för sin ekonomi och genom långsiktigt ekonomiskt tänkande planera större inköp. Dock kan en schablonisering av kostnader som inte ingår i riksnormen, till exempel läkarvård, hushållsel, möbler etc. leda till att den som är beroende av socialbidrag under en kortare period får bistånd till kostnader som han inte har under bistandsperioden. Det är ofta svårt att förutse bistandsbehovets längd.

Avseende övriga poster som ingår i försörjningsstödet skall bistånd utgå med den enskildes faktiska kostnad så länge den är skälig. Vid en skälighetsbedömning skall man ha som riktmärke vad en låginkomsttagare på orten normalt har råd med. Detta ger möjlighet till anpassning till lokala förhållanden och samhällsutvecklingen i övrigt.

7.4 Ekonomiskt bistånd enligt § 6 g SoL

Behovet av socialbidrag krävstår ofta under en längre tid, ibland flera år. Det uppkommer då behov utöver det grundläggande försörjningsstödet. Kommunerna har enligt § 6 g SoL befogenhet att ge bidrag utöver försörjningsstödet om det finns skäl till det. Hit hör vardagliga behov som att behöva gå till tandläkaren innan det hunnit bli akut, köpa kompletterande hemutrustning, göra en enklare semesterresa eller köpa en barnvagn till sitt nyfödda barn men också mer speciella behov som psykoterapi eller annan behandling. Dessa behov upplevs av den enskilde som mycket viktiga. Vid ett längre bistandsbehov är det också nödvändigt att sådant bistånd utgår för att tillförsäkra den

⁷⁴ RÅ 1993 ref. 11

sökande en skälig levnadsnivå. Om ett beslut om bistånd enligt § 6 g SoL går den enskilde emot har denne sedan den 1 januari 1998 inte möjlighet att överklaga beslutet genom förvaltningsbesvär.

I § 6 g SoL finns inte specificerat till vilka behov bistånd skall utgå. Av förarbetena till lagen kan man utläsa att lagändringen egentligen inte är avsedd att innebära en faktisk förändring av biståndet. Behovet av en skälig levnadsnivå⁷⁵ skall tillgodoses genom biståndet och Regeringsrättens praxis avseende socialbidrag enligt § 6 i gamla SoL skall vara vägledande för kommunerna även efter ändringen.

Socialstyrelsens allmänna råd innehåller ingen vägledning för kommunerna om hur bistånd enligt § 6 g bör bedömas. Detta motiveras i Socialstyrelsens Handbok om ekonomiskt bistånd med att lagstiftaren överlåtit ansvaret och bestämmanderätten för detta bistånd till kommunerna.⁷⁶ På detta sätt markerar Socialstyrelsen att biståndet är frivilligt för kommunen och att tillsynsmyndigheterna inte har något inflytande över hur lagen tillämpas. Då varken tillsynsmyndighet eller domstol har inflytande över lagens tillämpning är kommunernas möjligheter att göra inskränkningar i bistånden höga. Under första halvåret 1998 genomförde Socialstyrelsen en undersökning av konsekvenserna av den inskränkta besvärsrätten i SoL. Man fann då en tendens bland kommunernas socialnämnder att vara mer restriktiv vid bedömningen av bistånd enligt § 6 g. Hälften av landets kommuner hade infört mer restriktiva riktlinjer, andra planerade att göra det.⁷⁷ De kommuner som har en hög andel invånare som är beroende av socialtjänstens stöd är mer restriktiva när det gäller att bevilja bistånd än de kommuner där endast en mindre del av befolkningen är i behov av stöd.⁷⁸

7.5 Uppfyller konstruktionen med två lagrum för socialbidrag krav på tydlighet?

Länsstyrelsen i Skåne län konstaterar att det är vanligt att socialnämnderna fattar beslut om socialbidrag enligt fel lagrum, se ovan i kapitel 4. De professionella tjänstemännen har således svårt att avgöra om en ansökan härrör till § 6 b eller § 6 g SoL. Detta tyder på att konstruktionen är onödigt komplicerad. Konstruktionen med två lagrum antyder dessutom åtnjuter ett starkt rättsligt skydd och karaktär av rättighetslagstiftning. Övrigt bistånd har genom lagens konstruktion och tillsynsmyndigheternas inställning i praktiken blivit frivilligt för kommunen, något som antyder att det rör sig om ”lyxbehov”. Detta är

⁷⁵ § 6 a SoL

⁷⁶ Socialstyrelsen, Handbok om ekonomiskt bistånd, Stockholm 2000 s. 3-4

⁷⁷ Socialstyrelsen, Inskränkt besvärsrätt i SoL – Ny praxis?, Stockholm 1999, s. 7

⁷⁸ Socialstyrelsen, Inskränkt besvärsrätt i SoL – Ny praxis?, Stockholm 1999, s. 47-49

dock inte fallet, särskilt inte vid det längre socialbidragsberoende som är en verklighet för många individer idag.

7.6 Vad betyder inskränkningen i besvärsrätten för den enskilde ?

Allmänheten har stort förtroende för domstolarna. Då bistånd ej beviljas uppfattas det av den enskilde som en brist i rättssäkerhet att beslutet inte går att överklaga genom förvaltningsbesvär. Det finns en risk för ökad passivitet hos den enskilde när han inte längre har denna möjlighet att påverka beslut som rör honom. Man kan heller inte bortse från den psykologiska effekt som det har på den enskilde att varje behov utöver försörjningsstödet skall motiveras och förklaras inför en socialsekreterare som vid avsaknad av besvärmöjlighet kan tyckas ensam ha total makt att avgöra om behovet är skäligt eller inte.

Den kraftiga ökningen av antalet laglighetsprövningar under 1998 talar sitt tydliga språk. Det finns ett behov av prövning i en högre instans när det gäller beslut om socialbidrag. Det kan också öka tilltron till socialtjänsten när dess beslut fastställs av förvaltningsdomstolen. Att ha olika besvärformer för olika typer av socialbidrag ger ett för den enskilde svåröverskådligt system. Även socialtjänstemän och socialpolitiker visar osäkerhet om skillnaden mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär.⁷⁹ För de ofta utsatta grupper som socialbidragstagare utgör är det viktigt att reglerna är tydliga och förutsägbara. Ett enhetligt besvärssystem inom socialbidragets område tillgodoser dessa krav och tillförsäkrar den enskilde rättssäkerhet. Det ger också signaler om att den enskilde såväl som hans individuella behov tas på allvar av samhället.

Det av Kommunförbundet nämnda förslaget att inom kommunen inrätta ett eget "besvärssystem" (se ovan i kapitel 2.3) och låta den enskilde överklaga till politikerna bör inte ersätta förvaltningsbesvär. Överklagan kommer då till den nämnd som har bestämt riktlinjerna enligt vilka beslutet fattats. Jag har svårt att se att denna överprövning skulle vara förtroendeingivande för den enskilde. Krav på konsekvens och likabehandling inom kommunen skulle troligtvis leda till att beslut endast skulle ändras om de stred mot de i kommunen rådande riktlinjerna, något som enligt Kommunförbundet kan leda till ett framgångsrikt kommunalbesvär som gör socialnämndens överprövning obehövlig ur rättssäkerhetssynpunkt. Intern överprövning av socialnämnden verkar inte heller för likabehandling inom riket. En intern besvärsnämnd kan dock utgöra ett led i kommunens klagomålshantering och få betydelse vid kvalitetsutveckling av det

⁷⁹ Socialstyrelsen, Ändringar i Socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999, s. 59-60

sociala arbetet. Det kan alltså utgöra ett betydelsefullt komplement till förvaltningsbesvär men bör inte ersätta det.

8 Slutsats

I landets kommuner utförs ett utmärkt socialt arbete. Det är dock delvis färgat av ekonomiska avvägningar. Detta är en nödvändighet i en sund ekonomi, man måste ”mätta munnen efter matsäcken”. Tyvärr kan det ibland medföra svåra konsekvenser för de människor som är i behov av socialtjänstens stöd och hjälp.

Socialbidraget har för många fått en helt ny roll som enda försörjningskälla vid långvarig arbetslöshet. Historiskt sett har det varit de sjuka och svaga som varit i behov av ”fattigvård”. Nu är det de friska och arbetsföra. Det finns mycket lite litteratur om socialbidraget, särskilt med hänsyn till hur stor del av socialtjänstens resurser som går till detta bistånd. Vi vet mycket lite om hur det påverkar en människa att under flera år genomgå den ekonomiska detaljkontroll som socialbidragshanteringen innebär.

Vi kan på senare delen av 1990-talet se att landets kommuner har infört restriktioner i sina riktlinjer för socialbidrag. Dessa restriktioner beror troligtvis på lågkonjunktur och dålig ekonomi snarare än inskränkningen i besvärsrätten. Inskränkningen i besvärsrätten har dock gjort dem praktiskt genomförbara utan ett stort antal framgångsrika överklaganden.

De individer som är i behov av socialnämndernas bistånd är ofta redan socialt utsatta med lägre utbildningsnivå och sämre utvecklat socialt nätverk än befolkningen i stort. Invandare och ungdomar utgör en stor grupp. Här kan det förutsättas att språkproblem och okunskap om hur samhällets fungerar medför osäkerhet om vad man har rätt till och hur man skall kräva denna rätt. Samhället har ett stort ansvar för att hjälpa dessa individer till rätta i systemet.

Att kunna överklaga ett beslut ger den enskilde en möjlighet att söka påverka sin situation på ett positivt sätt. Det markerar hans värde i samhället trots avsaknad av ekonomiska tillgångar. I debatten kring socialbidragets konstruktion är en stark majoritet för ett återinförande av besvärsrätten, även bland socialpolitiker och socialtjänstemän. Detta är det enda sättet att till fullo tillgodose den enskildes behov av rättssäkerhet. Socialtjänstlagens huvudsakliga konstruktion som ramlag kräver en kontinuerlig praxis för att utvecklas utifrån samhällsklimatet på ett sätt som är gemensamt i hela riket. Jag anser därför att rätten att överklaga genom förvaltningsbesvär bör återinföras vad gäller alla former av socialbidrag.

Källförteckning

A. Litteratur

- Hellners, Trygve, Nya Förvaltningslagen, 5:e upplagan, Stockholm 1999
- Malmqvist, Bo
Inga-Lill Leierth, Kommentar till skrivelsen "Socialstyrelsen eller Länsstyrelsen, vem skall vi rätta oss efter", Malmö 1999-06-29
- Länsstyrelsen i Skåne Län
- Lindquist, Ulf, Losman, Sten 1991 års kommunallag, 3:e upplagan, Stockholm 1994
- Länsstyrelsen i Skåne Län Rapport 99:9, Hur har det gått? –effekter av ändringar i socialtjänstlagen
- Länsstyrelsen i Skåne Län Länsstyrelsens Nyhetsblad 2000:2
<http://www.m.lst.se/sociala/pdf/2_2000.pdf> läst 2000-09-26
- Länsstyrelsen i Skåne Län Årsrapporten för socialtjänsten i Skåne län 1999, http://www.m.lst.se/sociala/pdf/arsrapport00_20.pdf, läst 2000-09-29
- Norström, Carl, Thunved, Anders Nya Sociallagarna, 12:e upplagan, Stockholm 1999
- Puide, Annika
Socialstyrelsen
Länsstyrelserna
Socialstyrelsen Socialbidrag i Forskning och praktik, Göteborg 2000
Social tillsyn 1999– resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Stockholm 2000
Problem kopplade till försörjningsstödet, <<http://www.sos.se/sos/nytt/brev99/br990204.htm>> läst 1999-08-04
- Socialstyrelsen Ändringar i Socialtjänstlagen – konsekvenser de första 18 månaderna, Stockholm 1999
- Socialstyrelsen Socialbidrag under första halvåret och andra kvartalet 2000, sammanfattning. <http://www.sos.se/SOS/PUBL/REFERAT/0044-010.htm> , läst 2000-09-28
- Socialstyrelsen 2000
Socialstyrelsen, Handbok om ekonomiskt bistånd, Stockholm 2000
Inskränkt besvärsmätt i SoL – ny praxis?, SoS-rapport 1999:2, Stockholm 1999
- Strömberg, Håkan Allmän Förvaltningsrätt, 20:e upplagan, Malmö 2000, s
- Svenska Kommunförbundet
Svenska Kommunförbundet, Cirkulär 2000:16 www.svekom.se, läst 2000-09-19
- Svensson, Gustav, Yttrande till Socialtjänst i utredning, 2000-01-21
<<http://www.svekom.se/skorg/styrelse/yttrande/000121/19992303.htm>> läst 2000-09-18
- Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor, Stockholm 2000

B. Lagförarbeten

- SOU 1999:97 Socialtjänst i utveckling, slutbetänkande från Socialtjänstutredningen
- Prop. 1996/97:124 Ändring i Socialtjänstlagen, Regeringens proposition

Rättsfallsförteckning

RÅ 1995 ref. 88
RÅ 1989 ref. 24 I
RÅ 1993 ref. 11
RÅ 1985 ref. 2:5
RÅ 1995 ref. 88
RÅ 1995 ref.97