

Nr 3/1995

# Ny och ännu sämre socialtjänstlag

Jonas Hellman

## Förord

I regeringsformens portalparagraf stadgas att den svenska folkstyrelsen förverkligas "genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse". Det kan emellertid på goda grunder hävdas att utrymmet för genuint lokalt självbestämmande är ytterst begränsat i Sverige. Kommunernas verksamhet är till stor del lagstadgad, och i praktiken är alltså de lokala företröendevalda bundna av beslut som fattats centralt. Den lokala demokratin blir en chimär. Ett talande exempel på detta utgörs av den nyligen instiftade barnomsorgslagen som tvingar kommunerna att tillhandahålla offentligfinansierad barnomsorg till alla som så önskar.

I föreliggande rapport – författad av Jonas Hellman, ledarskribent i Svenska Dagbladet och medförfattare till debattböckerna *Generationskriget* och *A non working Generation* – påvisas hur närdemokratin ytterligare riskerar att sättas ur spel genom förslaget till ny socialtjänstlag. Som Hellman visar skulle ett förverkligande av lagförslaget dessutom innebära en cementering av många allvarliga ekonomiska och moraliska problem. Hellmans rapport illustrerar därmed också hur urholkandet av det lokala självstyret tenderar att gå hand i hand med spendermentalitet och brist på ansvar.

Stockholm i mars 1995

Johan Andersson Sundeen  
Projektledare

## Innehåll

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Inledning.....                       | 3  |
| En lag i 1970-talets anda .....      | 3  |
| Kommunal motvilja .....              | 5  |
| Exempel på lagens konsekvenser ..... | 6  |
| Socialbidrag som allmångods .....    | 7  |
| Fel problem angrips .....            | 9  |
| Flummentaliteten lever .....         | 10 |
| Bidragkamouflering .....             | 12 |
| Slapphäntheten består .....          | 14 |
| Ljumma protester .....               | 16 |
| Arbete i stället för bidrag .....    | 17 |
| Närhet ger insikt .....              | 19 |
| Stoppa förslaget!.....               | 21 |
| Källor .....                         | 23 |

## Inledning

På Socialdepartementet förbereds just nu ett förslag till en ny socialtjänstlag. Den mest kontroversiella delen av förslaget är att staten skall lagstifta om bidragsnivåer som i vissa avseenden är ännu högre än de som förvaltningsdomstolarna i dag tvingar kommunerna att betala.

Socialtjänstkommittén, som har byggt stommen till de nya socialbidragsreglerna, hävdar att dessa inte kommer att leda till ökade kostnader. Det finns dock starka skäl att ifrågasätta detta påstående. Ett av syftena med denna rapport är att visa att ett förverkligande av lagförslaget innebär en vidareutveckling av det destruktiva bidragstänkande som präglar den nuvarande socialtjänstlagen. Det finns en uppenbar risk för att den kravlösa attityden kommer att förstärkas och att antalet fall av orimligt generösa bidragsutbetalningar kommer att öka.

## En lag i 1970-talets anda

Den 1 januari 1982 trädde en ny socialtjänstlag i kraft. Lagen, som antogs av en enig riksdag, var präglad av 1970-talets tidsanda. Bort skulle de gamla detaljerade vårdlagarna med starka kontrollinslag. Vård och behandling inom socialtjänsten skulle genomföras i frivilliga former. Inga krav skulle ställas på de hjälpsökande.

Helst ville lagstiftarna helt komma bort från behovsprövade bidrag, eftersom sådana ansågs kränkande för den enskilda individen. Att direkt avskaffa socialbidragen lät sig dock inte göras. Tanken var i stället att antalet socialbidragstagare successivt skulle pressas ner genom en fortsatt utbyggnad av de generella bidragssystemen.

Av central betydelse är 6 § i Socialtjänstlagen, som lyder:

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.

Utbetalningen och finansieringen av socialbidragen hanteras av kommunerna. Från början var det helt upp till kommunpolitikerna att avgöra vad som avsågs med en "skälig" levnadsnivå. 1984 beslutade emellertid Regeringsrätten att miniminivån för socialbidragen borde baseras på Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum vid inkomsttaxering. Hjälpbehövande, som inte fick ut existensminimum, skulle kunna överklaga beslutet till förvaltningsdomstolarna, vilka skulle kunna ålägga kommunen att betala ut rätt belopp.

Året därpå utkom Socialstyrelsen med allmänna råd om hur höga socialbidrag kommunerna borde betala ut. Till existensminimum lades medel för betalning av hemförsäkring, normal läkar- och tandvård samt för återanskaffning av möbler, husgeråd, TV, radio med mera. Totalt innebar detta en höjning av socialbidragen med cirka 15 procent.

Senaste gången Socialstyrelsen utkom med allmänna råd om socialbidragen var 1992. I dessa föreslås att kommunerna skall betala ut enhetliga grundbelopp som skall täcka kostnaderna för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror, möbler, husgeråd, TV, radio, dagstidning, telefon, TV-licens, hushållsel, hemförsäkring samt läkar- och tandvård.

De enhetliga grundbeloppen för socialbidragen anges som procent av basbeloppet.<sup>1</sup> Sedan 1992 gäller följande procentsatser (inom parentes anges det exakta beloppet för 1995):

- 116 procent för ensamstående (3 451 kronor i månaden).
- 192 procent för gifta eller sammanboende (5 712 kronor i månaden).
- 56 procent till barn under fyra år (1 666 kronor i månaden).
- 66 procent till barn mellan fyra och tio år (1 964 kronor i månaden).
- 76 procent till hemmavarande skolungdom mellan elva och 20 år (2 261 kronor i månaden).

Därutöver skall kommunerna bistå de hjälpsökande på ett par områden, där kostnaderna är så olika från fall till fall att det inte går att fastställa några enhetliga normer. Detta gäller:

- En skälig bostad.
- Resor (främst lokala resor med kollektivtrafik och resor till släktingar).

---

<sup>1</sup> 1995 uppgår basbeloppet till 35 700 kronor.

- Fackförenings- och a-kasseavgifter.
- Avgifter för plats i förskola, fritidshem och motsvarande.

Dessutom finns en möjlighet att få behovsprövat stöd för tillfälliga behov. Detta kan gälla allt från kostnader för begravning av anhörig till amortering av skulder.

## Kommunal motvilja

3 451 kronor i månaden för en ensamstående låter ganska knapert. Men till detta skall läggas bland annat bostadskostnader. Varje år gör Socialstyrelsen upp tabeller över "skäliga" bostadskostnader i olika regioner för beräkning av *underhållsbidrag*. 1995 skall den genomsnittliga skäliga bostadskostnaden för en ensamstående i Stockholmsregionen vara 3 525 kronor i månaden (före eventuellt avdrag för bostadsbidrag). Den högsta godtagbara skäliga kostnaden är fastställd till 4 950 kronor i månaden.<sup>2</sup>

Formellt finns det numera ingen "högsta godtagbar" boendekostnad för *socialbidragstagare*. Men om vi utgår från den genomsnittliga skäliga boendekostnaden blir biståndet till en ensamstående i Stockholmsregionen 6 976 kronor i månaden (exklusive eventuella kostnader för resor, medlemskap i a-kassa och fackförening). Som en jämförelse kan nämnas att studiemedlen för högskolestuderande uppgår till 6 864 kronor i månaden. 72 procent av studiemedlen är dessutom återbetalningsskyldiga lån.<sup>3</sup>

Kommunerna följer emellertid långt ifrån alltid Socialstyrelsens rekommendationer. Dels har de ont om pengar, dels tycker många kommunpolitiker att de belopp som föreslås är orimligt höga. Trots Socialstyrelsens rekommendationer om enhetliga bidragsnormer, tillämpar till exempel många kommuner ett system med en lägre korttidsnorm för hjälpsökande som bara behöver hjälp en kort tid. Kommunpolitikernas motiv för detta är att det går att klara sig ett par månader utan att fylla på sitt kläd- och möbelförråd.

Enligt en kartläggning som gjordes 1992 varierade korttidsnormerna för socialbidrag till ensamstående från 46 procent till 135 pro -

---

<sup>2</sup> Socialstyrelsens meddelandeblad 27/94.

<sup>3</sup> Uppgift från SFS:s centrala kansli.

cent av basbeloppet<sup>4</sup> - vilket i dag skulle motsvara från 1 368 kronor i månaden till 4 016 kronor i månaden (exklusive bostadskostnader med mera). Totalt låg 85 procent av normerna för korttidsbidrag och 75 procent av normerna för långtidsbidrag under Socialstyrelsens rekommenderade nivå.<sup>5</sup>

Förhoppningen från statligt håll var att kommunerna skulle anpassa sina bidragsnormer efter Socialstyrelsens direktiv. I stället har resultatet blivit en uppsjö av överklaganden. Bara mellan 1987 och 1992 ökade antalet mål som överklagades till länsrätterna från 7 809 till 20 600.<sup>6</sup>

## Exempel på lagens konsekvenser

Från bland annat Socialdepartementets och Socialstyrelsens sida brukar framhållas att kommunerna är för snåla med att betala ut socialbidrag. Många kommunpolitiker hävdar i gengäld att Socialstyrelsens bidragsnormer är oförsvarligt höga. Om staten kräver att det skall delas ut cyklar och semesterresor, så bör detta finansieras via statsbudgeten, brukar de argumentera.

Att det förekommer märkliga bidragsdomar är uppenbart. Bara genom att bläddra lite i Svenska Dagbladets klipparkiv har jag funnit följande exempel:

- (16/2 -91) Länsrätten i Kronobergs län fastslår att socialtjänsten i Växjö är skyldig att betala 19 000 kronor till en 17-årig flicka, för att hon skall kunna hälsa på sina fränskilda föräldrar som bor på Kanarieöarna. Kommunens tidigare bedömning att resan var onödigt dyr och att socialtjänsten egentligen inte är skyldig att betala sådana resor förklaras felaktig.
- (6/12 -91) Lunds kommun får anmärkning på beslutet att vägra betala 3 000 kronor i extra socialbidrag till en ensamstående mamma med barn för att hennes elvaårige son skall kunna få en cykel. En cykel till sonen ingår, enligt kammarrättens dom, i en "skälig levnadsstandard".

---

<sup>4</sup> *Kommunernas socialbidrag* SOU 1992:98 sid 74.

<sup>5</sup> *Kommunernas socialbidrag* SOU 1992:98 sid 10.

<sup>6</sup> *Rätten till bistånd*, SOU 1993:30 sid 178.

- (4/2 -92) Kammarrätten fastställer att socialtjänsten i Klippan är skyldig att betala 7 000 kronor för att en familjehemsplacerad pojke skall kunna få en moped. Familjen anses inte behöva täcka inköpet med den ersättning på cirka 7 000 kronor i månaden (plus barnbidrag) som den får för att ta hand om pojken.
- (14/2 -92) Sociala distriktsnämnden i Kungsbacka döms att betala 25 000 kronor till en 35-årig libanesisk kvinna för att hon tillsammans med sina fyra barn skall kunna besöka sitt hemland. Nämndens avslagsbeslut att det blir för dyrt att betala hemresor för alla Kungsbackas cirka 3 000 invandrare godtas inte av kammarrätten.
- (11/4 -93) Piteå kommun går vidare till Regeringsrätten med kravet att få neka socialbidrag till ungdomar mellan 18 och 21 år som tackar nej till att studera ett tredje år på gymnasiet. (För gymnasiestuderande har föräldrarna försörjningsansvaret.) Enligt tidigare domar från kammarrätten och länsrätten går det bara att neka myndiga personer bidrag om de tackar nej till förvärvsarbete.
- (23/7 -93) Socialtjänsten i Härnösand får kritik för att den nekat en familj socialbidrag med motiveringen att familjemedlemmarna under ett par veckor har befunnit sig utomlands och därmed inte stått till arbetsmarknadens förfogande. Länsrätten tycker inte att kraven i socialtjänstlagen bör tolkas så att bidragstagare beläggs med reseförbud.
- (28/1 -94) Kammarrätten i Stockholm fastslår att arbetslösa har rätt till socialbidrag även om de tackar nej till att utföra oavlönat arbete. Socialtjänstens försök i bland annat Stockholm och Tyresö att kräva motprestationer av sina unga klienter accepteras inte. Ovanstående fall är säkert extra uppseendeväckande, eftersom de har återgivits i pressen. Likväl utgör de faktiska exempel på socialtjänstlagens konsekvenser, och denna typ av horribla historier kan utan problem mångfaldigas.

## **Socialbidrag som allmångods**

Socialtjänstlagen har varit i kraft i 13 år. Under perioden 1982-1993 ökade antalet socialbidragshushåll från 228 000 till 374 000.



702 000 personer – nästan var tionde invånare i Sverige – ingick 1993 i ett hushåll som någon gång under året fick socialbidrag.<sup>7</sup>

Att det inte har blivit som lagstiftarna hoppades kan ha många förklaringar – bland annat har arbetslösheten ökat och Sverige har haft en stor flyktinginvandring. En annan trolig delförklaring är att de generösa och lättillgängliga bidragen har *lockat till sig* fler bidragstagare.

När uttrycket "socialbidragstagare" nämns, föreställer sig nog de flesta en ensamstående förälder med låg inkomst och många barn att försörja. Statistiken ger en annan bild:<sup>8</sup>

- 40 procent av bidragshushållen är ensamstående män *utan barn*.
- 20 procent är ensamstående kvinnor *utan barn*.
- 20 procent är gifta eller sammanboende *par*, varav en fjärdedel inte ens har barn.

Av de hushåll som fick socialbidrag 1993 bestod endast 18 procent av ensamstående kvinnor med barn, och många av dessa hade en - bart sig själva och *ett* barn att försörja.

Det är inte heller så att socialbidragstagarna utgörs av pensionärer med folkpension som är så låg att de inte kan klara sig:<sup>9</sup>

- I fyrtio procent av fallen är socialbidragen registrerade på en per - son som är under 30 år.
- I trettio procent av fallen är de registrerade på en person som är mellan 30 och 39 år.
- Endast i fem procent av fallen är de registrerade på folkpensionärer.

En annan vanlig föreställning är att socialbidragen går till en utslagen grupp människor på samhällets botten. Vi ser framför oss en nedsupen uteliggare på en parkbänk som skulle svälta ihjäl om han inte varje månad fick en slant från socialen.

Inte heller denna bild är riktig. 1993 fick mindre än hälften av bidragstagarna socialbidrag längre än *tre månader* i sträck.<sup>10</sup> För många tycks bidragen vara något som de tar emot under en kort period, då de inte har några andra inkomster.

---

<sup>7</sup> Ny socialtjänstlag, SOU 1994:139 sid 195.

<sup>8</sup> Ny socialtjänstlag SOU 1994:139 sid 196.

<sup>9</sup> Ny socialtjänstlag SOU 1994:139 sid 196.

<sup>10</sup> Ny socialtjänstlag, SOU 1994:139 sid 196.

Att socialbidragstagarna har någon form av problem framgår i och för sig av att de över huvud taget uppsöker socialkontoren. För många är nog denna handling förknippad med skamkänslor. Men bilden av socialbidragstagarna som hjälplösa individer utan alternativa försörjningsmöjligheter är i de flesta fall felaktig. Det är inte ens sant att de kommer från en annan kultur, där man är mer benägen att utnyttja de förmåner som står till buds än i det lutherska Sverige. Trots att andelen utländska medborgare bland socialbidragstagarna har ökat kraftigt under de senaste åren, utgjorde de under 1993 inte mer än 25 procent.<sup>11</sup>

*Den vanligaste socialbidragstagaren i Sverige är enligt statistiken en ensamstående svensk man under 40 år som saknar barn. Han lever inte ständigt på bidrag, utan tar emot det under en kort period.*

Det är inte svårt att finna förklaringar till dessa uppgifter. Barnfamiljer får som regel stöd från andra offentliga bidragssystem – till exempel barnbidrag och bostadsbidrag. Män är oftare missbrukare än kvinnor. Unga människor, som inte har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden, saknar ofta arbetslöshetsförsäkring. Dessutom är arbetslösheten högre bland unga än bland medelålders.

Likväl är det viktigt att hålla i minnet att socialbidragen till stor del går till unga och arbetsföra människor, som under normala omständigheter borde kunna försörja sig själva.

## Fel problem angrips

Den 13 juni 1991 tillsatte den dåvarande socialministern Bengt Lindqvist (s) en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över socialtjänstlagen. Bakgrunden var bland annat den kritik som hade framförts mot att fler och fler socialbidragsbeslut överklagades.

Tyvärr valde Lindqvist ståndpunkten att problemet var att kommunerna snålade med bidragen. I direktiven skrev han att Socialtjänstkommitténs uppgift var att "utreda fördelar och nackdelar med skilda normsystem samt överväga möjligheterna att åstadkomma större enhetlighet mellan kommunernas socialbidragsnormer och andra närliggande system". Ordförande blev Sture Korpi (s). Kom -

---

<sup>11</sup> *Ny socialtjänstlag*, SOU 1994:139 sid 196.

mittén fick inte ifrågasätta de grundidéer som präglar den nuvarande sociallagstiftningen.

Under den borgerliga regeringsperioden fortsatte Socialtjänstkommittén sitt arbete under ledning av Carl-Anders Ifvarsson (fp), statssekreterare hos Bengt Westerberg. Direktiven förändrades inte. Tvärtom upphöjde Westerberg det till folkpartiideologi att tvinga kommunerna att höja sina socialbidrag.

Den första stora arbetsuppgiften som Socialtjänstkommittén tog sig an var att försöka kartlägga socialbidragen i olika kommuner. Resultatet har offentliggjorts i rapporten *Kommunernas socialbidrag: en kartläggning av normer, kostnader med mera* (SOU 1992:98). Året därpå publicerade kommittén ett tjockt delbetänkande om socialbidragsreglerna – *Rätten till bistånd inom socialtjänsten* (SOU 1993:30).

I november 1994 presenterades huvudbetänkandet *Ny socialtjänstlag* (SOU 1994:39). Trots att de förändringar som föreslås i betänkandet är stora och kontroversiella, ledde de endast till en begränsad debatt.

## Flummentaliteten lever

Att Socialtjänstkommittén själv vill hålla en låg profil är förstäligt. Den mentalitet som präglar betänkandena har nog inget större folkligt stöd. Kommitténs betänkande innehåller många märkliga formuleringar:

Socialtjänstens verksamhet måste generellt sett utformas på ett sådant sätt att människor ser det som naturligt att tidigt söka stöd och hjälp. Det förutsätter att allmänheten informeras om socialtjänstens verksamheter, att socialtjänsten samverkar med andra myndigheter, organisationer och enskilda samt att socialtjänsten bedriver uppsökande verksamhet bland de grupper som behöver samhällets stöd men som inte självmant tar kontakt för att få sina hjälpbehov tillgodosedda. (Huvudbetänkandet, sid 23-24.)

Den grundläggande utgångspunkten i socialtjänstreformen är frivillighet. Socialtjänsten skall präglas av erbjudanden och service. Detta innebär att den enskilde själv får bestämma om han eller hon skall ta emot erbjudande om en viss social tjänst eller inte. (Huvudbetänkandet, sid 97.)

Vi anser att det vore en fördel att genom mer generella åtgärder inom t ex socialförsäkringssystemet förbättra utsatta grupper situation. (Huvudbetänkandet, sid 217.)

Vi vill i detta sammanhang framhålla att vår principiella uppfattning att behovet av socialbidrag bör minskas inte skall ses som ett ifrågasättande av vare sig de personer som uppstår socialbidrag eller av den personal som arbetar med dessa uppgifter. (Huvudbetänkandet, sid 217.)

Att ställa krav som uppenbarligen inte kan ge resultat är olämpligt. Därigenom kan den enskilde tvingas in i ritualer som gör att han tappar tilltro till samhället, arbetsmarknaden och sig själv. De krav som ställs bör i stället bygga på uppgörelser mellan den enskilde, socialtjänsten och arbetsförmedlingen – uppgörelser i vilka man tar fram de realistiska förutsättningarna och därmed de krav som är rimliga. (Huvudbetänkandet, sid 225.)

De principer som enligt lagens förarbeten skall vara vägledande för det individinriktade arbetet är enligt vår bedömning fortfarande hållbara. Det betyder att verksamheten skall präglas av en helhetssyn i stället för ett "symptomtänkande", att stöd och hjälpinsatser skall "normaliseras" så att människor inte känner sig stämplade och utpekade . . . (Huvudbetänkandet, sid 294.)

Enligt vår mening bör de övergripande målen i portalparagrafen vara vägledande också för privat verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen. Vi anser dessutom att de privata vårdgivarna skall vara underkastade samma regler som kommunen när det gäller kraven på god kvalitet, dokumentation, uppföljning och utvärdering. Vidare bör det – liksom i dag – ställas krav på tillstånd för att få bedriva vissa verksamheter i privat regi. Länsstyrelsernas tillsyn bör dessutom utvidgas till att omfatta all privat driven verksamhet inom socialtjänstens område. (Huvudbetänkandet, sid 294.)

Vi anser att de krav på motprestationer bl a i form av "samhällstjänst" som rests i den allmänna debatten strider mot lagens grundläggande värderingar om frivillighet och självbestämmande. (*Rätten till bistånd* sid 29.)

Genom skrivelser till kommittén samt genom kontakter med både kommuner och förvaltningsdomstolar har framkommit att

allt fler kommuner på grund av minskade ekonomiska resurser numera prövar behov av färdtjänst och vissa insatser inom hemtjänsten mot den enskildes ekonomi. Enligt vår mening är det angeläget att människors behov av stöd och hjälp prövas endast i förhållande till det aktuella hjälpbehovet. Socialtjänstens bistandsinsatser bör vara tillgängliga för alla samhällsmedborgare oavsett ekonomi. (*Rätten till bistånd*, sid 34.)

Vår bedömning är att regler som innebär att bistånd i vissa fall endast skall utgå om den enskilde utför vissa motprestationer skulle innebära ett oacceptabelt inslag av kontroll och sanktioner på bekostnad av socialtjänstlagens övergripande principer om frivillighet och samverkan. (*Rätten till bistånd*, sid 219.)

Osv, osv.

## Bidragsskamouflering

Den största förändringen i förslaget är att riksdagen skall lagstifta om enhetliga socialbidragsnormer i alla kommuner. Bland annat skall följande formulering föras in i kapitlet om rätten till bistånd:<sup>12</sup>

2 §

Försörjningsstöd lämnas för kostnader för

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

Till de områden som står uppräknade under punkt ett skall, lik som i dag, ett schablonstöd ges. Till områdena under punkt två skall stödet bero på den hjälpsökandes faktiska kostnader för utgiftsposterna.

Storleken på det schabloniserade biståndet skall, till skillnad från i dag, fastslås i lagtexten (angivet som procent av basbeloppet). Soci -

---

<sup>12</sup> *Ny socialtjänstlag*, SOU 1994:139 sid 75.

altjänstkommittén föreslår följande procentsatser (inom parentes anges hur högt beloppet skulle ha varit 1995):<sup>13</sup>

- 100 procent för ensamstående (2 975 kronor i månaden).
- 170 procent för gifta eller sammanboende (5 058 kronor i månaden).
- 50 procent för barn upp till tre år (1 488 kronor i månaden).
- 60 procent för barn i åldern fyra till tio år (1 785 kronor i månaden).
- 70 procent för hemmavarande skolungdom i åldern elva till 20 år (2 082 kronor i månaden).

Socialtjänstkommittén föreslår alltså ett lägre *schabloniserat* grundbelopp för socialbidragen än vad Socialstyrelsen rekommenderar i dag. Detta betyder dock inte att kommittén vill minska bidragen till varje enskild utgiftspost. Skillnaden är att fler områden skall behandlas från fall till fall.

De områden som tidigare har ingått i den schabloniserade delen, och där Socialtjänstkommittén tycker att de hjälpsökande skall få ersättning för sina faktiska kostnader, är hushållsel, hemförsäkring samt läkar- och tandvård. På alla dessa områden varierar kostnaderna mycket mellan olika individer och olika årstider.

Dessutom tycker Socialtjänstkommittén att ersättning till möbler, husgeråd, TV, radio med mera inte bör ses som en del av stödet till den löpande försörjningen. Dessa utgiftsposter skjuts i stället in under rubriken "annat bistånd" – dit begravningskostnader och annat, som inte behöver ersättas med regelbundenhet, hör.

Socialtjänstkommittén vill att det skall framstå som om den föreslår oförändrade socialbidragsnivåer:

Den minskning som förslaget innebär är helt och hållet en effekt av att en del poster lagts utanför den normerade delen av försörjningsstödet. Resultatet av förslaget blir därför att hushåll som inte haft motsvarande kostnader får ett minskat stöd, medan hushåll som har dessa kostnader i vissa fall får ett ökat stöd. (*Rätten till bistånd*, sid 228.)

Taktiken är lätt att förstå. Det skulle ha väckt starka protester om Socialtjänstkommittén hade gått ut och sagt att den vill höja bidragsnivåerna ytterligare. Om man studerar förslagen finner man dock att bidragsnivåerna skall höjas. Så här skriver kommittén:

---

<sup>13</sup> *Ny socialtjänstlag*, SOU 1994:139 sid 75.

Om hänsyn bara tas till de förändringar av poster som föreslås ingå i den normerade delen av försörjningsstödet skulle nivån uttryckt i procent av basbeloppet bli 93,8 procent för ensamstående, 163,0 procent för sammanboende, 47 procent för barn 0-3 år, 57,5 procent för barn 4-10 år samt 67,5 procent för hemmavarande skolungdom 11-20 år.

Vi har dock tidigare sagt att en del av de kostnader som tidigare täckts av posten möbler, husgeråd, TV, radio m m kan uppstå även under kortare bidragstider, t ex kostnader för underhåll och reparation av hemutrustning samt viss nyanskaffning av husgeråd . . .

Av ovanstående redovisade skäl föreslås en viss *upjustering* av de normbelopp som redovisats tidigare. (*Rätten till bistånd*, sid 227-228; min kursivering.)

När budgetposterna möbler, husgeråd, TV, radio med mera skjuts över till "annat bistånd" sänks alltså inte den schabloniserade delen av socialbidraget med motsvarande belopp. Vad som borde ha varit 93,8 procent blir 100 procent, vad som borde ha varit 163 procent blir 170 procent och så vidare.

## Slapphäntheten består

Att en budgetpost inordnas under rubriken "annat bistånd" betyder inte att kommunerna själva kan bestämma om de skall betala. Många av de mest uppseendeväckande domarna har gällt sådant stöd som inte betalas ut med regelbundenhet (till semesterresor, mopeder med mera).

Socialtjänstkommittén räknar upp en rad områden där den tycker att kommunerna bör bevilja "annat bistånd":

När den enskilde inte kan bekosta en flyttning anser vi det rimligt att den enskilde genom bistånd skall tillförsäkras denna hjälp. (*Rätten till bistånd*, sid 257.)

I vissa situationer kan det dock vara motiverat att ge bistånd till skulder t ex för att avhjälpa en orimlig livssituation för familjer eller enskilda som lever under stark psykisk press. (*Rätten till bistånd*, sid 257.)

Enligt vår mening bör nuvarande praxis bestå när det gäller bistånd till grundutrustning som behövs för att ett hem skall fungera. (*Rätten till bistånd*, sid 258.)

I övrigt anser vi att resor för att tillgodose barns behov av umgänge skall kunna ingå i rätten till bistånd liksom resor för att delta i nära anhörigs begravning eller familjehögtider. (*Rätten till bistånd*, sid 264.)

Begravningskostnader bör enligt vår mening även fortsättningsvis omfattas av rätten till bistånd . . . Som tidigare nämnts bör anhöriga för egen del kunna erhålla bistånd till resor men också sorgkläder för att kunna delta i begravning. (*Rätten till bistånd*, sid 262.)

För enskilda som under en längre tid är beroende av samhällets stöd för sin försörjning eller som lever på en ekonomisk nivå motsvarande nivån för försörjningsstödet kan det emellertid vara svårt att på annat sätt än genom bistånd erhålla omfattande tandvård. I sådana situationer bör enligt vår mening tandse-  
nering omfattas av rätten till bistånd. (*Rätten till bistånd*, sid 263.)

Som framgår vill kommittén att socialbidrag skall delas ut ungefär som tidigare. Endast på ett par punkter tycker den att det behövs en mer återhållsam attityd:

Enligt rättspraxis har i vissa fall semester- och rekreationsresor ansetts ingå i rätten till bistånd. Enligt vår mening bör dock bistånd till vissa typer av resor prövas restriktivt. Detta bör gälla sådana rekreations- och semesterresor, som går utöver vad många människor i vårt land sällan eller aldrig har möjlighet att kosta på sig. (*Rätten till bistånd*, sid 259.)

Vi anser inte att alternativmedicinska behandlingsformer, bl a akupunktur, fortsättningsvis bör ingå i skälig levnadsnivå. (*Rätten till bistånd*, sid 261.)

Att socialbidragsnormerna preciseras i lagen innebär inte att möjligheten att överklaga försvinner. Poängen med preciseringen är enbart att omöjliggöra för kommunerna att betala ut lägre schablonbelopp än de som anges.

När Socialtjänstkommittén hävdar att förslaget till ny socialtjänstlag inte kommer att medföra några kostnadsökningar, jämför den si-



na nya schablonbelopp för socialbidragen med de grundbelopp som kommunerna i dag betalar ut. Detta är inte rättvisande. Dels kommer kostnaderna för "annat bistånd" att öka (möbler, husgeråd med mera), dels kommer de kommuner som i dag har bidragsnormer som ligger över det nya schablonbeloppet inte automatiskt att sänka dessa bara för att andra tvingas att höja sina normer.

Hela syftet med förslaget är att tvinga vissa kommuner att betala *högre* socialbidrag. Hur skulle detta kunna leda till oförändrade kostnader?

## Ljumma protester

En liten tröst är att Socialtjänstkommittén inte är enig om förslaget. De ledamöter som står bakom det är Carl-Anders Ifvarsson (fp), Rinaldo Karlsson (s), Maj-Inger Klingvall (s), Ingrid Ronne-Björqvist (fp) och Alec Carlberg (v).

Göte Jonsson (m), Roland Larsson (c) och Anders Andersson (kds) har författat en gemensam reservation, där de protesterar mot ordningen att staten skall bestämma hur höga socialbidrag kommunerna skall betala ut. De tycker att det är bra att det i lagtexten preciseras vad som avses med en "skälig levnadsnivå", men inte att det fastslås exakta belopp. Deras argument mot detta är att levnadsomkostnaderna kan variera mycket mellan olika kommuner.

Reservanterna betonar vikten av att socialbidragsnivåerna upplevs som rimliga på den lokala orten. Men deras konkreta förslag skulle knappast lösa problemet med att många av de bidrag som betalas ut är för generösa. Resultatet skulle snarare bli att antalet ärenden som överklagas fortsätter att öka – alternativt att kommunerna rättar sig efter Socialstyrelsens normer.

Göte Jonsson har även författat en reservation där han förespråkar att kommunerna skall få villkora sitt bistånd:

Givetvis delar jag majoritetens uppfattning att frågan om motprestation inte skall tillämpas som en metod vid arbetslöshet. Jag anser dock att olika former av motprestationer kan vara motiverade i andra sammanhang. Möjligheten till villkorat bistånd skall enbart kunna tillämpas i de fall där en sådan åtgärd är motiverad som stöd vid rehabiliterings- eller normaliseringsarbetet. Detta kan t ex gälla ungdomar som är på väg in i en aso-

cial livsföring eller i arbetet med rehabiliteringsprogram vid missbruk. (Huvudbetänkandet sid 625.)

Tanken är god. Men Göte Jonsson går verkligen försiktigt fram. Skulle det inte gå att tänka sig villkorat bistånd även för andra grupper än missbrukare och unga bråkstakar?

Det intryck som ges är att moderaternas, centerns och kristdemokraternas representanter i Socialtjänstkommittén har insett att den utstakade vägen är fel, men inte förmått peka ut någon annan färdriktning. De förordar "socialflum-light" i stället för en alternativ borgerlig socialpolitik.

## Arbete i stället för bidrag

Under början av 1994 genomförde Kommunförbundet en enkätundersökning om i vilken utsträckning kommunerna erbjuder avlönad sysselsättning som alternativ till socialbidrag. Enkäten – som finns återgiven i skriften *Jobb i stället för bidrag* – besvarades av 189 kommuner, varav 117 (62 procent) uppgav att de bedriver någon form av sådan verksamhet.

85 procent av kommunerna instämde helt i uppfattningen att "alla arbetslösa socialbidragstagare som är friska skall erbjudas sysselsättning". Endast ett fåtal kommuner – två procent – var helt avvisande.<sup>14</sup>

Att erbjuda avlönad sysselsättning som ett alternativ till socialbidrag är förstås inte samma sak som att *kräva* en motprestation för att dela ut pengar. Av enkätsvaren framgår dock att många kommunpolitiker vill ha även den möjligheten. På den öppna frågan om vilken som är den viktigaste frågan för Kommunförbundet att driva på arbetsmarknadsområdet svarade många att de vill att socialtjänstlagen skall ändras så att det blir möjligt att villkora biståndet.<sup>15</sup>

Självfallet går det inte i alla lägen att ställa krav på de hjälpsökande att de skall utföra en arbetsinsats för att få pengar. I vissa fall handlar det om ensamstående föräldrar som utför ett heltidsarbete, men ändå inte får hushållsekonomin att gå ihop. Kommunernas

---

<sup>14</sup> *Jobb i stället för bidrag* sid 19.

<sup>15</sup> *Jobb i stället för bidrag* sid 15.

önskemål är heller inte att bli arbetsgivare åt alla socialbidragstagare. Den sysselsättningsverksamhet som de i dag bedriver är riktad mot grupper som behöver hjälp med att ta sig in på den ordinarie arbetsmarknaden – ungdomar, långtidsarbetslösa med flera.

Detta är några exempel som kommuner själva har givit i skriften *Jobb i stället för bidrag*<sup>16</sup>

- *Botkyrka*. Hjälpökande som inte är berättigade till annan arbetsmarknadsåtgärd erbjuds att ta ett socialbidragsfinansierat beredskapsarbete. Beredskapsarbetena, som förmedlas av kommunens arbetsmarknadsenhet, varar i maximalt sex månader.
- *Haninge*. Kommunen har två projekt – SAMA I och SAMA II. SAMA I innebär att personer som har svårigheter att komma ut på arbetsmarknaden anvisas kommunala beredskapsarbeten i stället för socialbidrag. SAMA II riktar sig till personer som nyligen har blivit arbetslösa, men saknar arbetslöshetsförsäkring. Dessa anvisas också kommunala beredskapsarbeten i stället för socialbidrag. Skillnaden mellan de två projekten är att SAMA II till hälften finansieras av arbetsförmedlingen.
- *Nynäshamn*. Personer med långvarigt socialbidragsberoende – minst fyra månader – erbjuds kommunala beredskapsarbeten. Arbetsuppgifterna utförs på byggarbetsplatser, i restauranger, inom hemtjänsten och så vidare.
- *Tyresö*. Arbetslösa, långvarigt socialbidragsberoende personer erbjuds kommunala beredskapsarbeten som finansieras via socialbidragskontot. Beredskapsarbetena varar inledningsvis i tre månader, därefter sker en individuell prövning.
- *Enköping*. Kommunen har ett projekt som heter Jour Socia och riktar sig till missbrukare. Cirka 30 personer utför verkstadsarbete, möbelreovering och köksarbete.
- *Katrineholm*. Socialbidragstagare som frivilligt utför kommunala beredskapsarbeten erbjuds 30 kronor i extra stimulansbidrag per dag. Arbetsområdena är kaféverksamhet, verkstad, tvätt och sömnad samt yttre hemtjänst.
- *Trosa*. Allmänheten kan få enklare arbetsuppgifter typ snöskottning utförda för 15 kronor i timmen. Unga socialbidragstagare er -

---

<sup>16</sup> *Jobb i stället för bidrag* sid 21-33.

- bjuds fem kronor i extra stimulansbidrag för varje timme som de arbetar.
- *Motala*. Kommunen drev tidigare ett "seniorprojekt" som nu har blivit en permanent verksamhet. Socialbidragstagarna får arbeta fyra timmar per dag med möbelrenovering och andra reparationsarbeten åt kommunen. Fyra timmar skall de ägna åt sociala aktiviteter.
  - *Vaggeryd*. Socialbidragstagare erbjuds kommunalt beredskapsarbete under två månader. Efter två månader med socialbidrag plus en flitpeng på 25 kronor per dag skall de erbjudas en annan beredskapsanställning.
  - *Sölvesborg*. Långvariga biståndstagare samt flyktingar erbjuds kommunala beredskapsarbeten. I huvudsak rör det sig om röjningsarbeten, enklare snickeriarbeten och dylikt.
  - *Kristianstad*. Kommunen erbjuder socialbidragstagare praktikplatser, främst inom den egna parkförvaltningen. Efter tre månader skall arbetsförmedlingen slussa över de hjälpsökande till någon form av annan arbetsmarknadspolitisk insats.
  - *Svalöv*. Arbetslösa socialbidragstagare erbjuds "arbetsträning" i kommunens regi. Om de vägrar, ifrågasätts deras socialbidrag.
  - *Göteborg*. 150 kommunala beredskapsarbeten för socialbidragstagare över 25 år.
  - *Strömstad*. Kommunen anvisar praktikjobb till 18-20-åringar som inte vill gå i gymnasiet och misslyckats med att få en vanlig ungdomspraktikplats. Om de vägrar dras deras socialbidrag in.
  - *Luleå*. Socialbidragstagare erbjuds kommunala beredskapsarbeten. Dessa går bland annat ut på att gallra skog, hugga ved, gräva kabeldiken och städa.

Det är lite oklart vilka av ovanstående projekt som är tillåtna enligt den nuvarande socialtjänstlagen. En del av dem sker i samarbete med högre myndigheter, andra har säkert underkänts av förvaltningsdomstolarna när enskilda socialbidragstagare överklagat de kommunala besluten.

## Närhet ger insikt

Alla sysselsättningsskapande åtgärder i kommunerna behöver förstås inte vara bra. Det finns en risk att vissa kommuner börjar an-

vända sig av socialbidragstagare som billig arbetskraft, och därmed förlorar intresset av att få ut dem på den ordinarie arbetsmarknaden.

Denna risk är dock ingen ursäkt för att *förbjuda* kommunerna att kräva av socialbidragstagarna att de utför någon form av arbetsinsats för biståndet. Dels kan villkorade bidrag vara bra för de hjälp-sökandes egen drivkraft att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden, dels kan de bidra till att förbättra kommunernas ekonomi. I Kommunförbundets enkät uppgav 80 procent av de kommuner som erbjöd av-lönad sysselsättning som ett alternativ till socialbidrag att detta hade lett till minskade utgifter.<sup>17</sup>

De förtroendevalda i kommunernas socialnämnder är säkert bättre skickade än landets riksdagsledamöter att i de enskilda fallen avgöra vad som är lämpliga hjälpinsatser. Ibland varnas det för att det kan tänkas uppstå konkurrens mellan kommunerna, om de helt själva får bestämma sina socialbidragsnivåer. Kommunpolitikerna kommer att tävla om att hålla lägst nivåer för att inte locka till sig problemfall, brukar det heta.

Självfallet kommer även denna faktor att vägas in när kommunerna fastställer sina bidragsnivåer. Men det är oförskämt att påstå att landets kommunpolitiker skulle vara mindre socialt ansvarskännande än landets rikspolitiker. Det är allmänt känt att Sveriges höga bidragsnivåer har lockat många asylsökande från andra länder. Men inte har detta lett till att de svenska rikspolitikererna har fattat beslut om att slopa våra olika bidragssystem. Varför skulle i så fall de svenska kommunpolitikerna agera på det viset?

Visst tillämpar många kommuner lägre socialbidragsnormer än vad Socialstyrelsen rekommenderar. Men detta är nog snarare ett utslag av realism än av att man försöker locka till sig "rätt" kommuninvånare. Alla som har suttit i en socialnämnd på en liten ort vet att nämndledamöter från samtliga politiska partier brukar förfasa sig över de höga bidragsnivåerna. Kommentarer av typen "varför skall den här familjen få bidrag på 2 000 kronor för att köpa en ny barnvagn, när jag själv köpte en begagnad för 600 kronor i förra veckan" är inte ovanliga.

Den bästa vägen att gå torde vara att slopa de centrala reglerna om biståndets innehåll och helt låta detta avgöras av kommu-

---

<sup>17</sup> *Jobb i stället för bidrag* sid 11.

nerna. Det räcker emellertid inte att bara låta bli att fastslå de exakta beloppen för bidragen, vilket de borgerliga reservanterna i Socialtjänstkommittén har föreslagit. För att vi skall komma bort från dagens situation med överklaganden måste det uttryckligen skrivas in i lagen att det är kommunerna – ingen annan – som skall avgöra hjälpinsatsernas innehåll.

## Stoppa förslaget!

I Socialtjänstkommitténs rapport *Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag* (SOU 1994:46) redovisas beräkningar av hur socialbidragskostnaderna kan komma att utvecklas vid olika samhällsekonomiska scenarier. Vid en arbetslöshet på 1991 års nivå (6,5 procent) tror författarna att kostnaderna i värsta fall kan bli åtta miljarder kronor, vid en arbetslöshet på elva procent att de i värsta fall kan bli 11,5 miljarder kronor och vid en arbetslöshet på 16 procent att de i värsta fall kan bli 14,5 miljarder kronor.

Prognoserna skall nog tas med en stor näve salt. När den nuvarande socialtjänstlagen antogs förutspåddes att kostnaderna för socialbidragen skulle minska, eftersom de generella välfärdssystemen skulle byggas ut. I stället ökade de från 1,8 miljarder kronor 1982 till 8,8 miljarder kronor 1993.<sup>18</sup> Detta motsvarar 140 procent i fasta priser. Enligt Kommunförbundets prognos har de ökat ytterligare 1994 – till 10,7 miljarder kronor.<sup>19</sup>

Förklaringen till missbedömningen är delvis att arbetslösheten har blivit högre än beräknat, delvis att vi har haft en stor flyktingmottagning som belastat socialkontoren. En annan trolig delförklaring är att de generösa och lättillgängliga bidragen har lockat till sig fler bidragstagare.

I sitt huvudbetänkande slår Socialtjänstkommittén fast att den vill fortsätta arbetet med att avdramatisera socialbidragen. Människor skall uppleva det som "naturligt" att tidigt söka hjälp. Det är inte svårt att gissa vad detta kommer att få för konsekvenser.

I rapporten *En social försäkring* (Ds 1994:81) jämförs de svenska hushållens inkomster med socialbidragsnivåerna 1991. Då hade hälft-

---

<sup>18</sup> *En ny socialtjänstlag*, SOU 1994:139 sid 195.

<sup>19</sup> *Kommunernas ekonomiska läge februari 1995*, Svenska Kommunförbundet sid 40.

ten av alla sammanboende par med tre barn inkomster efter skatt som låg på eller under gränsen för rätt till socialbidrag. För par med två barn hade 30 procent nettoinkomster som låg på eller under gränsen, för par med ett barn hade tio procent det och för par utan barn hade fem procent det. Bland ensamstående med två barn hade hela 90 procent inkomster efter skatt som låg på eller under socialbidragsgränsen!

Flertalet av dessa hushåll lyftes över strecket med hjälp av andra bidrag – till exempel bostadsbidrag. Men det är ingen tvekan om att andelen socialbidragstagare skulle öka dramatiskt om alla som var berättigade till bistånd utnyttjade denna rättighet.

Så här står det i *En social försäkring*:

Man kan undra om socialbidragsgränsen hade varit lika hög om alla berättigade också hade begärt hjälp. Om socialbidragsnormen skulle uppfattas som en generell rättighet för alla och envar så skulle dels antalet bidragstagare i enlighet med vår statistiska kalkyl öka kraftigt, dels arbetsincitamenten fullständigt snedvridas. Systemets stabilitet bygger således på att kravställande och medborgarmoral fungerar (sid 217).

Det brukar invändas att kostnaderna för socialbidragen är så små jämfört med kostnaderna för andra offentliga åtaganden att de egentligen inte har någon betydelse. Kommunernas totala socialbidragsutgifter på cirka nio miljarder kronor kan till exempel jämföras med att u-hjälpen kostar 14 miljarder och barnbidragen 16 miljarder. Även om socialbidragskostnaderna skulle tredubblas, skulle de fortfarande inte vara lika stora som kostnaderna för de kommunala daghemmen.

Men frågan handlar inte i första hand om vad socialbidragen kostar, utan om vilken mentalitet vi vill odla i samhället. Om spärrarna mot att utnyttja sin rätt till socialbidrag luckras upp, kommer naturligtvis spärrarna mot att utnyttja sin rätt till andra bidrag också successivt att försvinna.

Vill vi ha ett samhälle där unga arbetslösa kan gå ner till socialkontoret och kräva en levnadsstandard som ligger på samma nivå som en högskolestuderandes, utan att behöva göra något för pengarna? Tycker vi att familjer med tillfälliga ekonomiska bekymmer skall få bidrag upp till en nivå som gör att de i princip inte behöver

avstå från någon konsumtion som de flesta vanliga familjer kan un -  
na sig?

Huvudpropositionen om den nya socialtjänstlagen kommer troli -  
gen inte att bli klar förrän tidigast våren 1996. Eventuellt kommer  
regeringen att bryta ut den del som handlar om socialbidragsregler -  
na och lägga en särskild proposition om detta redan i vår. Oavsett  
när förslagen presenteras är det viktigt att de inte tillåts passera  
obemärkta.

## Källor:

- En social försäkring* Stockholm: Fritzes, 1994. (Rapport till  
expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:81.)
- Klingensjö, Leif, *Jobb i stället för bidrag : sysselsättningsalternativ  
inom socialtjänsten*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Kommunernas ekonomiska läge : februari 1995*. Stockholm: Svenska  
kommunförbundet, 1995.
- Kommunernas socialbidrag : en kartläggning av normer, kostnader m m*  
Stockholm: Allmänna förlaget, 1992. (Rapport från Socialtjänst -  
kommittén, SOU 1992:98.)
- Ny socialtjänstlag* Stockholm: Fritzes, 1994. (Huvudbetänkande från  
Socialtjänstkommittén, SOU 1994:139.)
- Rätten till bistånd inom socialtjänsten*. Stockholm: Allmänna förlaget,  
1993. (Delbetänkande från Socialtjänstkommittén, SOU  
1993:30.)
- Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar, och socialbidrag*.  
Stockholm: Fritzes, 1994. (Rapport från Socialtjänstkommittén,  
SOU 1994:46.)
- Socialstyrelsens barn- och familjeenhet : meddelandeblad nr 27/94*  
*Svenska Dagbladet*, nyhetsartiklar och -notiser 1991 - 1994.