

Nr 24

Socialutskottets betänkande i anledning av motion om viss begränsning av den frivilliga kommunala socialhjälp.

I motionen 1971:793 av herr Åkerlind (m) yrkas att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om förslag till sådan lagstiftning att frivillig kommunal socialhjälp exklusive hjälp till täckande av bostadskostnader inte skall få utgå med ett högre belopp per person och år än vad en ensamstående pensionär får i form av folkpension.

Gällande bestämmelser

Enligt lagen (1956:2) om socialhjälp (ändrad senast 1970:458) skall varje kommun tillse att den som vistas i kommunen erhåller den omvårdnad, som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande. Kommunen skall vidare sörja för att den som vistas i kommunen och som finnes vara i behov av socialhjälp får sådan hjälp (1 §). Socialhjälp handhas av en för varje kommun obligatorisk socialnämnd (2 §) eller i förekommande fall av en social centralnämnd eller sociala distriktsnämnder inrättade med stöd av lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m.

Socialnämndens huvudsakliga uppgifter anges i 6 § socialhjälpslagen. Nämnden har bl. a. att göra sig väl förtrogen med den enskildes behov av omvårdnad och att verka för att detta blir tillgodosett samt att bestämma i vilka fall, i vilken omfattning och under vilka former socialhjälp skall meddelas.

Socialhjälpslagen skiljer mellan obligatorisk och frivillig hjälp. Obligatorisk socialhjälp (12 §) är sådan hjälp som den enskilde har rätt att kräva och samhället skyldighet att lämna. Frivillig socialhjälp (13 §) utges av kommunen eller dess socialnämnd efter fritt bedömande.

För att obligatorisk socialhjälp skall utgå krävs först och främst att den hjälpbehövande antingen är minderårig, dvs. under 16 år, eller att han på grund av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter inte kan försörja sig genom arbete eller att han av hälsoskäl bör avhålla sig från arbete. Härutöver krävs dels att vederbörande saknar medel för att tillgodose de behov, som den obligatoriska hjälpen är avsedd att täcka, dels att hans behov inte avhjälpas på annat sätt. Socialhjälp utgår till livsuppehälle och till behövlig vård. I fråga om minderårig skall socialhjälp också avse uppfostran.

Obligatorisk socialhjälp utgår inte till personer över 16 år, vilkas hjälpbehov är föranlett av arbetslöshet.

I fråga om den frivilliga socialhjälp gäller att kommunerna har

oinskränkt rätt att ge ut sådan hjälp i all den utsträckning de anser lämpligt. 13 § föreskriver sålunda att frivillig socialhjälp meddelas enligt grunder, som kommunens fullmäktige bestämmer, eller efter vad socialnämnden anser behövt, om sådana grunder inte fastställts.

I 14 § föreskrivs att socialhjälp – vare sig den är obligatorisk eller frivillig – skall ges på sådant sätt, att den behövande såvitt möjligt blir i stånd att försörja sig och de sina genom eget arbete. Socialhjälp har med andra ord karaktären av en hjälp till självhjälp. Hjälpen bör i regel utgå med kontant belopp. Det förutsätts dock, att naturaformen skall användas dels då hjälpbehovets art föranleder därtill, dels då det finns anledning anta att kontant understöd inte kommer till behörig användning.

I stället för att bevilja en hjälpsökande kontant understöd kan socialnämnden teckna borgen på lån för honom. Kommunens fullmäktige avgör om denna hjälpform skall få användas inom kommunen.

Om hjälptagaren behöver vård ankommer det på socialnämnden att dra försorg om att vårdbehovet blir tillgodosett. Det förutsätts att värden skall kunna lämnas antingen i den vårdbehövandes hem – t. ex. genom att nämnden betalar kostnaderna för en hemvårdarinna – eller i annat enskilt hem eller på vårdhem eller sjukvårdsinrättning eller annan vårdanstalt eller i åldersdomshem. Vilken vårdform som bör väljas skall avgöras efter vad som med hänsyn till vårdbehovets art och övriga omständigheter prövas mest lämpligt.

Såsom regionala tillsyns- och rådgivningsorgan åt kommunerna tjänstgör länsstyrelserna och statens socialvårdskonsulenter. Länsstyrelserna skall noga följa tillämpningen av socialhjälpslagen och se till att socialhjälpverksamheten ordnas och handhas på ett ändamålsenligt sätt. Underlåter kommun att lämna behövlig obligatorisk socialhjälp skall länsstyrelsen ålägga kommunen att fullgöra sin skyldighet. Skulle eljest yppas missförhållande, skall länsstyrelsen vidta den åtgärd som behövs för dess avhjälpande (52 §). Enligt instruktionen för socialvårdskonsulenterna skall de lämna socialnämnderna upplysningar och råd i frågor som berör deras verksamhetsområde.

Den centrala statliga myndigheten på socialhjälpens område är socialstyrelsen. Styrelsen skall genom råd och upplysningar verka för att socialhjälpverksamheten ordnas och handhas på ett ändamålsenligt sätt (53 §).

I vissa fall är annan kommun, staten eller enskild person skyldig ersätta socialhjälp som utgivits. Det som därvid skall ersättas är för de flesta fallen begränsat till hjälp enligt 12 § socialhjälpslagen (obligatorisk hjälp). För socialhjälp, som enligt 13 § (frivillig socialhjälp) lämnats åt någon efter det han fyllt 16 år, är dock hjälptagaren ersättningsskyldig (34 §). Ersättning skall enligt 24 och 38 §§ utgå med det belopp, vartill kommunens kostnader för hjälpen skäligen kan uppskattas. Ansökning om ersättning från staten prövas av länsstyrelse (31–32 §§).

Omfattningen av obligatorisk respektive frivillig socialhjälp

Socialhjälp enligt 12 § socialhjälpslagen, *obligatorisk socialhjälp*, skall utgå till "livsuppehälle och till den vård som finnes erforderlig. I fråga om minderårig skall hjälpen avse jämnväl uppfostran".

I propositionen 1955:177 med förslag till lag om socialhjälp, m. m. uttalade föredragande departementschefen härom bl. a. följande.

Enligt kommitténs förslag (socialvårdskommitténs förslag i betänkan- det nr XVII med utredning och förslag angående lag om socialhjälp m. m., SOU 1950:11) skall den obligatoriska hjälpen omfatta bl. a. vad som erfordras för *livsuppehållet*. Därmed torde åsyftas detsamma, som i Fvl (1918 års fattigvårdslag) uttryckes genom orden det underhåll, som är erforderligt. Det torde inte vara möjligt att i lagtexten närmare precisera vad som avses med ifrågavarande uttryck, men Fvls liksom också förslagets andemening synes kunna uttryckas så, att vederbörande skall erhålla vad som i allmänhet å den ort, där hjälpen lämnas, anses erforderligt för att vederbörande skall kunna leva under drägliga förhål- landen, alltså inte bara vad som åtgår till mat, husrum och kläder utan även vad som behövs för inventarieutrustning och annat dylikt. Givetvis bör hjälpen inte utmätas så snålt, att vederbörande nått och jämnt hålles över svältgränsen, men å andra sidan bör hjälpen inte heller vara så frikostig, att hjälptagaren beredes en högre levnadsstandard än den, på vilken fullt självförsörjande medborgare i små ekonomiska omständighe- ter lever. Det torde få ankomma på de tillämpande myndigheterna att från fall till fall avgöra, vad som med hänsyn till förhållandena på orten och hjälptagarens personliga omständigheter kan anses erforderligt för hans livsuppehälle.

Den obligatoriska hjälpen skall enligt kommittén vidare omfatta *erforderlig vård*. Inte heller i detta avseende åsyftas någon ändring i förhållande till vad som gäller enligt Fvl.

Med anledning av vad som under remissbehandlingen anförts beträffan- de innebörden av uttrycket *erforderlig vård*, vill jag som min mening uttala, att även *specialvård* – *tandvård* häri inbegripen – bör omfattas av den obligatoriska hjälpen, givetvis under förutsättning att dylik vård kan anses erforderlig. Frågan huruvida denna förutsättning är uppfylld torde endast kunna bedömas från fall till fall med beaktande av samtliga föreliggande omständigheter. Med hänsyn till den mångfald av variatio- ner, som livet förete, och de framsteg, som den medicinska forskningen ständigt gör, bör det inte komma i fråga att härvidlag binda rättstillämp- ningen. Såsom kommittén framhållit, ligger det vidare i sakens natur, att samhällets skyldigheter att lämna vård ökas allteftersom vårdmöjligheter- na i allmänhet förbättras. Det bör emellertid framhållas, att den allmänna sjukförsäkringen i detta avseende innebär en betydande avlastning av socialhjälp.

Andra lagutskottet (2LU 1955:39) hade inte något att erinra mot detta uttalande.

I lagen om socialhjälp anges ej under vilka förhållanden och i vilken omfattning *frivillig socialhjälp* får meddelas. Socialstyrelsen har i ett i mars 1970 utgivet häfte nr 10 om socialhjälpslagen i serien "Råd och anvisningar" härom bl. a. angivit följande.

Vissa krav måste emellertid uppfyllas för att socialnämnd lagligen skall kunna bevilja sådant bistånd. Den frivilliga hjälpen skall avse behov, som det icke åvilar annan myndighet att avhjälpa.

Möjligheterna till hjälp enligt 12 § skall vara uttömda. Behovsprövning skall alltid äga rum. All socialhjälp bör lämnas på sådant sätt, att den hjälpbehövande om möjligt blir för framtiden i stånd att försörja sig och sin familj genom arbete.

Under förutsättning att ovan angivna betingelser är för handen, har socialnämnd full frihet att bevilja socialhjälp för de behov och i den omfattning nämnden prövar erforderligt. Riktlinjer för denna frivilliga socialhjälp kan uppdras av kommunen. Skulle kommunen vilket ofta torde vara fallet — ej ha meddelat föreskrifter för användningen av denna hjälpform, äger nämnden fritt pröva behovet.

Frivillig socialhjälp är till skillnad från obligatorisk alltid förenad med återbetalningsskyldighet för mottagare, som fyllt 16 år, då hjälpen utbetalas. Socialnämnd ensam är berättigad medgiva eftergift från denna skyldighet.

Frivillig socialhjälp tillgripes när andra hjälpkällor uttömts. Detta slag av bistånd kan betraktas som ett komplement till övriga sociala hjälpformer inklusive obligatorisk socialhjälp.

Frivillig socialhjälp kan ges för situationer, som överhuvud icke täcks av beskrivningen i 12 § socialhjälpslagen. Hjälpen enligt 13 § kan då sägas ha en *supplerande* karaktär. Exempel på sådana situationer i renodlad form är trafikolyckor, eldsvådor och liknande som inte rimligen kunnat förutses.

Frivillig hjälp kan också ges som *komplettering* till obligatorisk socialhjälp. Här anges bland exemplen rekreationsresa, vars absoluta nödvändighet icke kan styrkas av läkarintyg, ävensom resa till nära anhörig, som är allvarligt sjuk eller intagits på anstalt.

Frivillig socialhjälp utges ofta i *förebyggande* syfte. Den kan avse hjälp med betalning av försäkringsavgifter, avbetalningar, bostadsanskaffning m. m. Härtill kommer frivillig socialhjälp i och för rehabilitering. Till denna grupp hör enligt socialstyrelsens åsikt under vissa förhållanden utgifter för telefon till exempel för ensamma äldre. Dessutom kan genom frivillig socialhjälp viss skolgång bekostas.

Ehuru återbetalningsskyldighet i allmänhet föreligger beträffande frivillig socialhjälp och socialnämnden kan lämna hjälpen genom att teckna *borgen*, får kommunens hjälp ej betecknas som lån i förhållande till den hjälpte. En annan sak är, att socialnämndens borgensteckningsrätt måste inrymmas under kommunens underställningsfria rätt att uppta lån.

Socialhjälpstandarden

En omfattande kartläggning och analys av socialhjälp har senast gjorts avseende år 1967 inom socialdepartementet och publicerats i betänkandet "Socialhjälp i län och kommuner, 1967" (stencil S 1969:9).

För närvarande bearbetas inom departementet en statistisk undersökning rörande personer med socialhjälp i maj månad 1968 i ca 200 kommuner.

Om socialhjälpnormerna m. m. i kommunerna år 1967 har i ovan nämnda betänkande (s. 207–208) bl. a. anförts följande.

För att göra behovsprövningen mera enhetlig inom kommunens social-

hjälpverksamhet har på många håll sedan länge tillämpats vissa normer eller riktlinjer med angivna månadsbelopp, graderade efter antal vuxna personer, minderåriga barn etc. Ändringar i normbeloppen görs intermitent med hänsyn till prisutvecklingen m. m. Dessa normer är som redan nämnts endast vägledande, och avvikelser både uppåt och neråt kan göras vid behovsprövningen i det enskilda fallet.

Av de 135 (särskilt tillfrågade) kommunerna tillämpade 40 särskilda normer för behovsprövningen. I 31 av dessa kommuner beviljades i förekommande fall hjälp till utgifter för bostad, kläder och elström utöver de fastställda normerna, medan övriga 9 kommuner räknade in också dessa kostnader i normerna. I stort sett samma normbelopp tillämpades i hälften av de 31 kommuner, som hade normer av ungefär samma konstruktion. De övriga kommunerna i denna grupp hade emellertid starkt varierande normer, där närmare 60 procent skilde mellan högsta och lägsta beloppen både i avseende på ensamstående personer, makar och minderåriga barn. Ifråga om hemmaboende ungdomar över 16 år var skillnaderna ännu större.

53 kommuner uppgav att de som vägledning för den individuella behovsprövningen 1967 följt dåvarande kommunförbundens rekommendationer och taxa ifråga om kommunernas inbördes ersättningsbelopp beträffande socialhjälp. Taxan är icke avsedd att tillämpas vid behovsprövning i enskilda hjälpfall. Taxebeloppen inkluderar utöver uppehälle även bostadskostnader, kläder m. m. En strikt tillämpning av taxan måste få till följd att exempelvis en familj med hög hyra får mindre kvar till uppehälle m. m. än en familj med låg hyra. Flera kommuner har också i sina svar understrukit att taxan endast tjänat till vägledning och att avvikelser från taxan var vanliga. Andra kommuner återigen har utan kommentarer noterat att ersättningstaxan följts.

Av återstående 42 kommuner uppgav 12 att de huvudsakligen rättat sig efter folkpensionsnivån, 7 att existensminimum varit vägledande, medan 23 uppgav sig inte ha några riktlinjer utan prövade behoven fritt.

Olika jämförelser mellan normerna visar att beloppsskillnaderna är stora. Eftersom normerna kan förutsättas fylla en praktisk funktion talar detta för att även den faktiska socialhjälpstandarden varierar avsevärt mellan kommunerna, och vissa i och för sig mycket schematiska jämförelser mellan normernas beloppsnivå och medelbeloppen per hjälpfall i olika kommuner motsäger inte detta antagande. Det skall å andra sidan återigen framhållas att socialhjälpslagen förutsätter en fri behovsprövning, och att förhållandena i många enskilda hjälpfall är sådana att normerna inte kan följas. Normnivån torde därmed endast kunna tjäna som ett ungefärligt mått på socialhjälpstandarden eller i varje fall vad man i olika kommuner anser vara en skälig standard för hjälptagare.

Svenska kommunförbundets rekommendation angående interkommunal ersättning för utgiven socialhjälp innehåller en taxa över högsta ersättningsbelopp, som bör tillämpas då en kommun skall ersätta en annan kommun för utgiven socialhjälp, som betingas av behov enligt 12 § socialhjälpslagen. I rekommendationen anges att de i taxan angivna beloppen inte är avsedda som norm för utgivande av understöd.

Av 1967 års socialhjälpundersökning framgår att *existensminimum* på vissa håll utgör norm för socialhjälp. Enligt 50 § 2 mom. tredje stycket

kommunalskattelagen (1928:370) kan skattskyldig vid beskattningen – utöver ortsavdrag, numera grundavdrag – medges extra avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga, om den skattskyldiges inkomst, efter avdrag för skatt, på grund av nedsatt arbetsförmåga, långvarig oförvållad arbetslöshet, stor försörjningsbörda eller annan därmed jämförlig omständighet understigit vad han kan anses ha behövt till underhåll för sig själv och för make och oförsörjda barn (existensminimum). Beloppet för detta extra avdrag är maximerat till 6 000 kr., men skattskyldig med oförsörjda barn kan få avdraget ökat med högst 1 500 kr. för varje sådant barn. Sistnämnda belopp gäller fr. o. m. 1972 års taxering. Riksskatteverket (tidigare centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden) fastställer normalbelopp för existensminimum inom nämnda ram, varvid beaktas levnads-kostnaderna.

I *Stockholms kommun* infördes fr. o. m. den 1 juni 1970 en ordning enligt vilken socialhjälp utgår med grundbelopp – som skall stå i viss relation till basbeloppet enligt lagen 1962:381 om allmän försäkring – samt tilläggsbelopp för bl. a. bostad m. m.

I nedanstående tablå anges *folkpensionsbelopp* samt för jämförelse belopp enligt i det föregående nämnd taxa m. m. Uppgifterna avser mars månad 1971.

	Ensamstående		Makar		Tillägg per barn		Anmärkning
	Belopp	Procent av basbeloppet	Belopp	Procent av basbeloppet	Belopp	Procent av basbeloppet	
Folkpension (inkl. pensionstillskott)	552	90 + 6	874	70 + 6 + + 70 + 6	144	25	Härutöver kommunalt bostadstillägg
Grundbelopp i Stockholm	510	90	850	150	170–310	30–55	Härutöver tillägg till bostadskostnad
Existensminimum	625		883		105		Bostadskostnad med 180 kr. är inräknad
Taxan för interkommunal ersättning	645		995		160		Beloppen innefattar beräknad bostadskostnad

Anm. För översiktighetens skull redovisas inte avvikelser m. m. från här angivna normalbelopp. Ändringar av grundbeloppen i Stockholm sker först då basbeloppet ändrats med 200 enheter.

Socialvårdens framtida utformning är för närvarande föremål för utredning genom *socialutredningen*, som enligt direktiven (se riksdagsberättelsen S 1969:29) har att göra en allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen.

Utskottet

I motionen 1971:793 tas upp frågan om en begränsning av socialhjälp-en.

Socialhjälp kan vara obligatorisk eller frivillig. Den utges av kommunerna. Den som på grund av bl. a. sjukdom inte kan försörja sig genom arbete eller som av hälsoskäl bör helt eller delvis avhålla sig från arbete har rätt till obligatorisk socialhjälp om han själv saknar medel och hans behov inte tillgodoses på annat sätt. Denna hjälp är enligt socialhjälpslagen begränsad till den hjälpsökandes livsuppehälle och till hans vård. Det har överlämnats åt kommunerna att utöver obligatorisk hjälp tillgodose hjälpbehov genom frivillig socialhjälp. Kommunerna fastställer självständigt de grunder efter vilka denna hjälp skall utgå. Även för att frivillig socialhjälp skall få utgå krävs att behovet är föranlett av en nödsituation. Den frivilliga socialhjälp kan i förhållande till den obligatoriska socialhjälp ses som en förebyggande eller kompletterande hjälpform.

I motionen framhålls att det finns många eftersatta områden i samhället där större ekonomiska resurser skulle behövas och att det därför måste göras allvarliga försök att begränsa kostnaderna på områden där så är möjligt. Den frivilliga socialhjälp är ett område där enligt motionären besparingar kan göras. I många kommuner har den frivilliga socialhjälp getts mycket generöst, och det har inte alltid varit de människor som bäst behövt hjälpen som fått den. Mot den angivna bakgrunden begärs i motionen en lagstiftning om att frivillig kommunal socialhjälp, utöver hjälp till bostadskostnaden, inte skall få utgå med högre belopp än vad ensamstående pensionär får i folkpension.

Genom den obligatoriska socialhjälp tillförsäkras medborgare som av olika anledningar inte kan försörja sig en minimistandard. Den möjlighet som härutöver finns för kommunerna att utge frivillig socialhjälp är enligt utskottets mening utomordentligt värdefull framför allt genom att hjälpen kan sättas in på ett så tidigt stadium att den kan förhindra att ett permanent hjälpbehov uppkommer. Även i situationer där obligatorisk socialhjälp redan utgår kan det vara av betydelse att ha möjlighet till komplettering med frivillig socialhjälp.

Möjligheten att använda den frivilliga hjälpformen i bl. a. förebyggande syfte kräver att kommunerna har frihet att anpassa hjälpens storlek till vad som är lämpligt i de enskilda fallen. En närmare reglering på området i enlighet med motionens syfte skulle binda kommunernas handlande och därigenom göra att angelägna hjälpåtgärder inte kunde vidtas. Med hänsyn till det anförda bör enligt utskottets mening motionen avslås.

Utskottet hemställer

att motionen 1971:793 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 maj 1971

På socialutskottets vägnar

GÖRAN KARLSSON

Närvarande: herrar Karlsson i Huskvarna (s), Svensson i Kungälv (s), Hamrin (fp), Dahlberg (s), fru Skantz (s), herrar Larsson i Öskevik (c), Persson i Stockholm (s), Hyltander (fp), fru Sigurdsen (s)*, herrar Åkerlind (m), Andreasson (c)*, fru Marklund (vpk), herrar Bengtsson i Göteborg (c), Nisser (m)* och Nilsson i Växjö (s).

*Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av herrar Åkerlind (m) och Nisser (m), som anser att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med orden "Möjligheten att" och slutar med orden "motionen avslås" bort ersättas med text av följande lydelse:

Kommunernas möjligheter att använda den frivilliga hjälpformen kan i många situationer vara värdefull. De stigande kostnaderna på detta område gör dock att olika möjligheter till besparingar måste prövas. Den i motionen anvisade möjligheten är ett av olika alternativ. Socialvårdens framtida utformning är föremål för utredning genom socialutredningen. Utskottet förutsätter att utredningen i angivna syfte prövar möjligheten av att genom fastställande av generella normer eller på annat sätt reglera den sociala bidragsgivningen. Med hänvisning till detta är någon åtgärd i anledning av motionen nu inte erforderlig.