

Regeringens proposition

1982/83:3

om samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet;

beslutad den 13 maj 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARIN SÖDER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas olika åtgärder som är avsedda att göra det socialpolitiska bidragssystemet enklare, överskådligare och mer lätthanterligt. Propositionen innehåller förslag med denna inriktning som dels är avsedda att genomföras omedelbart, dels anger inriktningen av utredningsarbetet inom det socialpolitiska bidragssystemet. Målsättningen för detta arbete skall vara ett mer heltäckande socialförsäkringssystem än f. n.

Inledningsvis påpekas att det socialpolitiska bidragssystemet har byggts ut och kompletterats genom årtionden av reformarbete. De olika delarna av bidragssystemet har därvid ofta utvecklats efter sina egna linjer, varigenom historiskt betingade särregler kommit att bestå. Härigenom har bidragssystemet blivit komplicerat och svåröverskådligt. Som ett av de allvarligaste problemen framhålls den risk för rättsförluster för den enskilde som svåröverskådligheten och splittringen kan leda till.

Mot denna bakgrund betonas i propositionen att det föreligger ett *starkt behov av en ökad samordning* och förenkling inom det socialpolitiska bidragssystemet. Genom en bättre samordning minskas riskerna för att den enskilde skall drabbas av rättsförluster samtidigt som det skapas förutsättningar för att rationalisera systemet och därigenom åstadkomma besparingar. Det framhålls att inslag av automatik vad gäller kostnadsutvecklingen bör uppmärksammas.

När det gäller den allmänna inriktningen av det framtida bidragssystemet anges att framför allt samhällsekonomiska skäl talar mot att omvandla det nuvarande socialpolitiska bidragssystemet till ett generellt system med en allmän minimigaranti. I stället bör bidragssystemet vara differentierat med möjlighet för samhället att styra stödet till dem som bäst behöver det. Det framhålls dock att bidragssystemet bör inriktas mot en enhetligare syn på stödbehov och bidragsrätt.

Det fortsatta utredningsarbetet föreslås bli inriktat på ett genomförande av en *allmän socialförsäkring* där möjligheterna prövas att samordna närliggande bidragsregler. Så långt möjligt bör enhetliga bidragsvillkor och en sammanhållen författningsreglering eftersträvas. Den modell till en allmän socialförsäkring som socialpolitiska samordningsutredningen har lagt fram anses därvid innebära en ändamålsenlig uppdelning och strukturerings av bidragssystemet. Ställning till vilka grenar av bidragssystemet som skall ingå får tas efter hand.

I fråga om *genomförandet* framhålls att en omläggning av det nuvarande bidragssystemet inte kan ske i ett slag utan måste ske etappvis på grundval av ett fortsatt utredningsarbete.

I propositionen diskuteras också *riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet* vad gäller vissa områden, nämligen frågor om personkretsen, familjetillhörighet (framför allt vuxnas familjetillhörighet, dvs. samboendebegreppet), inkomstbegrepp och administration.

Det framhålls att huvudregeln för anknytning till en allmän socialförsäkring, dvs. *personkretsreglerna*, bör vara bosättning i riket.

I fråga om *samboendebegreppet* påpekas att det finns anledning att fortsätta utvecklingen mot individinriktade förmåner samtidigt som det framhålls att det för förmåner som är anknutna till en familjesituation måste finnas regler som anger när samboende icke gifta skall likställas med gifta. Ett enhetligare samboendebegrepp bör eftersträvas. Rättvisan måste anses kräva att samma likställdhetsregler skall tillämpas såväl då det är förmånligt för ogifta samboende att likställas med gifta som då detta är oförmånligt.

Det påpekas att det är otillfredsställande att man inom bidragssystemet använder sig av skilda *inkomstunderlag* för att bestämma storleken av olika bidrag. En allmän socialförsäkring bör ha ett inkomstbegrepp som i största möjliga utsträckning är gemensamt för olika grenar av försäkringen. En harmonisering av inkomstbegreppen är så angelägen att man redan inom nuvarande bidragssystem bör pröva möjligheten att skapa större enhetlighet.

I fråga om *administrationen* anføres att ställning till utformningen av den framtida administrationen får tas i samband med att möjligheterna prövas att föra samman olika delar av bidragssystemet. Det aviseras att en särskild utredare skall utreda de aktuella förutsättningarna för att föra över administrationen av statliga och statskommunala bostadsbidrag till försäkringskassorna.

Inom vissa områden föreslås *lagändringar* som skall träda i kraft den 1 januari 1983. Sålunda föreslås en utvidgad skyldighet för försäkringskassorna att meddela provisoriska beslut i ärenden som inte kan slutligt avgöras utan betydande dröjsmål. Vidare föreslås mer generella och enklare regler om sammanträffande av förmåner. Ett annat förslag är att delpension skall inräknas i underlaget för en egenlivränta vid arbetsskada. Slutligen föreslås ökade möjligheter till kvittning mellan olika bidrag i sådana fall då återbetalningsskyldighet föreligger.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Häriigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring¹

dels att 16 kap. 3 § och 17 kap. 4 § skall upphöra att gälla,

dels att 16 kap. 5 §, 17 kap. 1 § samt 20 kap. 4 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att 17 kap. skall flyttas till sjätte avdelningen,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 20 kap. 2 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

3 §

Då skäl föreligga därtill må pension beviljas för tid intill dess slutligt beslut fattats. För sådan pension må föreskrivas särskilda grunder och villkor.

Förekommer anledning att pension bör indragas eller minskas, må förordnas, att pensionen för tid intill dess slutligt beslut fattats skall indragas eller utgå med lägre belopp.

5 §²

Ålderspension utgår från och med den månad varunder den försäkrade fyller sextiofem år eller, om han önskar att pensionen skall börja utgå tidigare eller senare, från och med den månad som anges i pensionsansökningen.

Förtidspension, barntillägg, handikappersättning och vårdbidrag utgår från och med den månad, varunder rätt till förmånen inträtt. I fall som avses i 1 § andra stycket utgår dock förtidspension från och med månaden näst efter den, då beslutet om pension meddelats.

Familjepension utgår från och med den månad då den försäkrade avlidit eller, om han vid sin död åtnjöt ålderspension eller förtidspension, från och med månaden näst efter den, varunder dödsfallet inträffat.

Inträder rätt till ålderspension eller familjepension vid annan tidpunkt än som åsyftas i första och tredje styckena, utgår pensionen från och med den månad, varunder rätten inträtt.

Pension må ej utgå för längre tid tillbaka än tre månader eller, såvitt gäller barnpension, två år före ansökningsmånaden.

Vid utbetalning av folkpension för förfluten tid till försäkrad, vars make uppbär folkpension, skall pensionen så minskas, att det sammanlagda beloppet för båda makarna motsva-

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

² Senaste lydelse 1979:127.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

rar vad som skall utgå enligt 6 kap. 2 § eller 7 kap. 4 §.

Från det belopp som först förfaller till betalning efter beslut om barnpension enligt 8 kap. 5 § skall avdragas vad som enligt 9 kap. 1 § utbetalats i barn tillägg för den tid som pensionsbeloppet avser utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet förelagat vid utbetalningen av barn tillägg. På motsvarande sätt skall avdrag göras från barnpension enligt 14 kap. 4 § för vad som utbetalats med för högt belopp i änkepension enligt 14 kap. 2 §.

17 kap.

1 §³

Det pensionsbelopp som först förfaller till betalning sedan förtidspension beviljats, skall minskas med den sjukpenning den försäkrade har rätt till enligt denna lag i den mån pension och sjukpenning belöper på samma månad. En sådan minskning skall ske även med sjukpenning som utgår enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgår enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande. Beviljas förtidspensionen att utgå i omedelbar anslutning till sjukbidrag, skall minskningen dock göras endast på det belopp, varmed pensionen i anledning av ytterligare nedsättning av den försäkrades förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom förvärvsarbete överstiger sjukbidraget. I första hand minskas folkpensionen. Vad i detta stycke föreskrivs om minskning av pensionen då sjukpenning har utgått gäller även när dagpenning enligt 16 § arbetsmarknads-kungörelsen (1966:368) och särskilt vuxenstudiebidrag enligt 7 kap. studentstödslagen (1973:349) har utgått.

Om den omprövning som skall ske

Har en ersättning enligt denna lag eller enligt en annan författning betalats ut av en allmän försäkringskassa eller en erkänd arbetslöshetskassa och beviljas senare en annan ersättning retroaktivt för samma tid som den tidigare utbetalade ersättningen, skall den retroaktiva ersättningen minskas. Minskningen skall ske med det belopp som överstiger vad som skulle ha utgetts om beslut om båda ersättningarna hade förelagat samtidigt.

Om en försäkrad i väsentlig mån har fått sin försörjning genom socialbidrag enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) får socialnämnden från försäkringskassan uppbära retroaktivt beviljad periodisk ersättning enligt denna lag, till den del den motsvarar vad socialnämnden har betalat ut till den försäkrades samt hans makes och minderåriga barns försörjning för den tid som den retroaktiva ersättningen avser.

I fråga om minskning av pension då livränta utgår enligt äldre lagstiftning om yrkesskador gäller 2 §.

³ Senaste lydelse 1981:692.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

enligt 3 kap. 5 § första stycket b) har lett till att den försäkrade även efter det att pensionen beviljats är berättigad att vid sjukdom uppbära sjukpenning, skall för dag, då hel sjukpenning utgivits, sjukpenningen föranleda minskning av pensionen endast i den mån den överstiger vad som skulle ha utgått om sjukdomsfallet inträffat efter det pensionen beviljats.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller i tillämpliga delar beträffande belopp som förtidspensionen ökas med, om den försäkrades förmåga eller möjlighet att få inkomst genom förvärvsarbete ytterligare nedsätts.

4 §⁴

Har pensionsberättigad i väsentlig mån erhållit sin försörjning av allmänna medel, må den myndighet som tillhandahållit försörjningen uppbära sådan del av pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslut om pension som motsvarar vad myndigheten visar sig ha utgivit för den pensionsberättigade samt hans makes och minderåriga barns försörjning för den tid som pensionsbeloppet avser.

Från det belopp som först förfaller till betalning efter beslut om barnpension enligt 8 kap. 5 § skall avdragas vad som enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott utbetalats i bidragsförskott för den tid som pensionsbeloppet avser utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet förelegat vid utbetalningen av bidragsförskottet.

Har livränta som utgår enligt eller eljest bestämts med tillämpning av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring utgivits till någon som beviljas pension enligt denna lag, skall från det pensionsbelopp som först förfaller till betalning avdragas vad

⁴ Senaste lydelse 1979:127.

Nuvarande lydelse

som utgivits i livränta utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet förelegat vid utbetalningen av livräntan.

Har pensionsberättigad uppburit dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd, skall det pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslut om ålderspension eller förtidspension minskas med den del av arbetslöshetsstödet, som visas ha utgivits för tid som pensionsbeloppet avser, utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet förelegat vid utbetalningen av stödet. Vad nu sagts skall, när kontant arbetsmarknadsstöd utgått, gälla även efter beslut om änkepension.

Har delpension enligt lagen (1975:380) om delpensionsförsäkring utgått till någon som beviljas ålderspension eller förtidspension enligt denna lag, skall det pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslutet minskas med delpensionsbelopp som avser samma tid som ålders- eller förtidspensionen.

Vad i denna paragraf föreskrives skall äga motsvarande tillämpning vid beslut om ökning av pension eller upphävande av förordnande som avses i 16 kap. 3 § andra stycket.

Föreslagen lydelse

20 kap.
2 a §

Om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger enligt denna lag, men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger, skall försäkringskassan besluta att ersättning skall betalas ut med ett skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade. Detsamma gäller om det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

För sådan ersättning får föreskrivas särskilda villkor.

Om det senare bestäms att ersättning inte skall utges eller skall utges med lägre belopp är den försäkrade inte skyldig att betala tillbaka utbetalad ersättning i andra fall än som anges i 4 §.

Finns det sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning, kan försäkringskassan besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas.

I ärenden som skall avgöras av pensionsdelegation eller försäkringsnämnd får beslut enligt första och tredje styckena fattas av föredraganden eller av någon annan tjänsteman i försäkringskassan, om delegationen eller nämnden gett ett sådant bemyndigande.

4 §¹

Har någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp, eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han skäligen bort inse detta, skall återbetalning ske av vad som för mycket utbetalats, om inte i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten.

Har återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första stycket, får vid senare utbetalning till honom i avräkning på vad som för mycket utgått innehållas ett skäligt belopp. Avdrag på tilläggspension får även göras för obetald egenavgift för tilläggspension, om enligt 11 kap. 6 § första stycket pensionspoäng som svarar mot avgiften tillgodoräknats den försäkrade för det år som avgiften avser oavsett att avgiften inte erlagts.

Avdrag på en ersättning enligt denna lag får vidare göras om någon av en allmän försäkringskassa eller en försäkringsdomstol har ålagts återbetalningsskyldighet för en ersättning som har utgetts på grund av en annan förfatning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Vad som i 17 kap. 1 § sägs om socialbidrag enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) skall också tillämpas i fråga om motsvarande ersättningar enligt äldre lagstiftning.

¹ Senaste lydelse 1981:692.

2 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring¹

dels att 6 kap. 1 och 7 §§ samt 8 kap. 3 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 4 kap. 8 §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4 kap.
8 §

I livränteunderlaget skall inräknas delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring, om pensionen utgick vid den tidpunkt från vilken livräntan skall utges och upphör när livräntan börjar utges.

6 kap.
1 §²

Är någon som har rätt till livränta enligt 4 eller 5 kap. samtidigt berättigad till folkpension eller tilläggspension i form av förtidspension eller familjepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring med anledning av den inkomstförlust som har föranlett livräntan, utgår livräntan endast i den mån den överstiger pensionen.

Utgår delpension till någon som är berättigad till livränta enligt 4 kap. skall livräntan utgå endast i den mån den överstiger pensionen om pensionen och livräntan avser samma inkomstförlust.

Livränta enligt 5 kap. till änka eller kvinna som avses i 5 kap. 6 § utgår från och med den månad under vilken hon fyller 65 år endast i den mån hon ej har rätt till folkpension i form av ålderspension och tilläggspension i form av änkepension med belopp som motsvarar en livränta som är beräknad på 65 procent av livränteunderlaget enligt 5 kap. 2 §. Bestämmelserna i 4 kap. 4 § tredje stycket har därvid motsvarande tillämpning.

Första stycket gäller även i fråga om pension som enligt utländskt system för social trygghet utgår med anledning av arbetsskadan.

Om den försäkrade till följd av underlåten avgiftsbetalning ej har tillgodoräknats pensionspoäng enligt 11 kap. 6 § lagen om allmän försäkring för år efter det då arbetsskadan har inträffat, skall vid tillämpning av denna paragraf och 4 kap. 4 § hänsyn tas till den tilläggspension som skulle ha utgått om avgift hade erlagts.

7 §

Bestämmelserna i 10 kap. 4 §, 16 kap. 11 § och 20 kap. 3–7 §§ lagen Bestämmelserna i 10 kap. 4 §, 16 kap. 11 §, 17 kap. 1 § och 20 kap.

¹ Lagen omtryckt 1977:264.

² Senaste lydelse 1981:693.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

(1962:381) om allmän försäkring om förmåner som sammanträffar, indragning och nedsättning av ersättning i vissa fall, återbetalningsskyldighet, preskription, utmättningsförbud och rätt till skadestånd *har motsvarande tillämpning* i fråga om ersättning från arbetsskadeförsäkringen.

3–7 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring om sammanträffande av förmåner, indragning och nedsättning av ersättning i vissa fall, återbetalningsskyldighet, preskription, utmättningsförbud och rätt till skadestånd *tillämpas även* i fråga om ersättning från arbetsskadeförsäkringen.

8 kap.

3 §

Allmän försäkringskassa som avses i 2 § skall så snart det kan ske bestämma den ersättning som skall betalas ut. Beträffande ersättning till arbetstagare hos staten gäller särskilda bestämmelser som meddelas av regeringen.

Kan det icke utan tidsutdräkt avgöras om ersättning bör utgå men föreligger sannolika skäl till det, skall ersättning betalas för tid intill dess slutligt beslut har fattats. Kan ej belopp som skall utgå som sjukpenning eller livränta bestämmas, betalas skäligt belopp. Återbetalningsskyldighet föreligger ej, om det sedermera bestämmes att ersättning ej skall utgå eller utgå med lägre belopp.

Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas gäller även i fråga om ersättning från arbetsskadeförsäkringen.

Beslut som meddelas enligt denna lag länder omedelbart till efterrättelse, om ej annat föreskrives i beslutet eller bestämmes av myndighet som har att pröva beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Vad som sägs om delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring skall tillämpas även i fråga om delpension enligt äldre bestämmelser.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag

Härigenom föreskrivs att 11 och 12 §§ lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §²

Barnbidrag utbetalas kvartalsvis genom riks försäkringsverket. Det kvartalsbelopp som skall utbetalas i barnbidrag eller flerbarnstillägg avrundas till närmast högre hela kronor. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om sättet och tiden för utbetalningen.

Har barnbidrag ej utbetalats före utgången av året näst efter det, till vilket bidraget hänförs, föreligger ej längre rätt till bidraget, såvida ej den bidragsberättigade inom nämnda tid hos allmän försäkringskassa gjort gällande rätt till bidraget.

Har barnbidraget ej lyfts före utgången av året näst efter det, under vilket bidraget förfallit till betalning, skall bidraget vara förverkat.

Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas gäller även i ärenden enligt denna lag.

12 §

Har någon genom oriktiga uppgifter eller annorledes förorsakat att allmänt barnbidrag för visst barn obehörigen utgått eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit sådant bidrag och har han skäligen bort inse detta, skall återbetalning ske av vad för mycket utbetalats, där ej i särskilt fall allmän försäkringskassa finner anledning föreligga att helt eller delvis eftergiva återbetalningsskyldighet.

Har återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första stycket, må vid senare utbetalning till honom i avräkning å vad för mycket utgått innehållas skäligt belopp.

Om någon har ålagts återbetalningsskyldighet får vid senare utbetalning till honom innehållas ett skäligt belopp i avräkning på vad som har utgått med för högt belopp. Avräkning på allmänt barnbidrag får vidare göras om någon av en allmän försäkringskassa har ålagts återbetalningsskyldighet för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

¹ Lagen omtryckt 1973:449.

² Senaste lydelse 1981:702.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott

Härigenom föreskrivs att 5, 13 och 22 §§ lagen (1964:143) om bidragsförskott¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Frågor om bidragsförskott handhas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Beslut om bidragsförskott fattas av den allmänna försäkringskassa hos vilken barnets vårdnadshavare är inskriven eller skulle ha varit inskriven om han uppfyllt åldersvillkoret i 1 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Finnes ej försäkringskassa enligt vad i andra stycket sägs fattas beslut om bidragsförskott av den kassa hos vilken barnet är inskrivet eller skulle ha varit inskrivet om det uppfyllt det nämnda åldersvillkoret.

Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas gäller även i ärenden enligt denna lag.

13 §

Har någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra honom åliggande anmälningsskyldighet eller annorledes förorsakat att bidragsförskott utgått obehörigen eller med för högt belopp, eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit bidragsförskott och har han skäligen bort inse detta, skall återbetalning ske av vad för mycket utbetalats, där ej försäkringskassan finner anledning att helt eller delvis eftergiva återbetalningsskyldighet.

Har återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första stycket, må vid senare utbetalning till honom i avräkning å vad för mycket utgått innehållas skäligt belopp.

Om någon har ålagts återbetalningsskyldighet, får vid senare utbetalning till honom innehållas ett skäligt belopp i avräkning på vad som har utgått med för högt belopp. Avräkning på bidragsförskott får vidare göras om någon av en allmän försäkringskassa har ålagts återbetalningsskyldighet för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning.

22 §²

Bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring om ändring av beslut samt talan mot allmän försäkringskassas och försäkringsrätts beslut ha mot-

Bestämmelserna i 17 kap. 1 § och 20 kap. 10–13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring om sammanträffande av förmåner, ändring av beslut samt talan mot allmän försäk-

¹ Lagen omtryckt 1976:277.

² Senaste lydelse 1978:35.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

svarande tillämpning i ärende enligt denna lag.

ringskassas och försäkringsrätts beslut *har* motsvarande tillämpning i ärende enligt denna lag.

Beslut av allmän försäkringskassa eller försäkringsrätt länder till omedelbar efterrättelse, om ej annorlunda förordnas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

5 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring**

Härigenom föreskrivs att 37 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

37 §

Beträffande minskning i *vissa fall av pension* med utgiven dagpenning gäller föreskrifterna i 17 kap. 4 § *andra stycket* lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Beträffande minskning *av vissa ersättningar* med utgiven dagpenning gäller föreskrifterna i 17 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring *och 6 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

6 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd**

Härigenom föreskrivs att 36 och 38 §§ lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

36 §

Har någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra honom åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att kontant arbetsmarknadsstöd utgått obehörigen eller med för högt belopp eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit sådant stöd och har han skäligen bort inse detta, skall det som betalats ut för mycket återbetalas, om ej i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet.

Har återbetalningsskyldighet ålagts någon *enligt första stycket*, får vid senare utbetalning till honom skäligt belopp innehållas i avräkning

Om någon har ålagts återbetalningsskyldighet, får vid *en* senare utbetalning *ett* skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som har

Nuvarande lydelse

på vad som betalats ut för mycket.

Föreslagen lydelse

betalats ut för mycket. *Avräkning på en ersättning enligt denna lag får vidare göras om någon av en allmän försäkringskassa har ålagts återbetalningsskyldighet för en ersättning som har utgetts enligt en annan författning.*

38 §

Beträffande minskning i vissa fall av pension med utgiven ersättning enligt denna lag gäller föreskrifterna i 17 kap. 4 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Beträffande minskning av vissa ersättningar med utgiven ersättning enligt denna lag gäller föreskrifterna i 17 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring och 6 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskade försäkring.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-05-13

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Wikström, Friggebo, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Söder

Proposition om samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet

1. Inledning

Socialpolitiska samordningsutredningen¹ har i januari 1980 i betänkandet En allmän socialförsäkring – modell och riktlinjer (SOU 1979:94) redovisat olika förslag i syfte att göra det ekonomiska trygghetssystemet enklare och överskådligare. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av datainspektionen, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, statens handikappråd, försäkringsöverdomstolen, försäkringsrätten för Mellansverige, försäkringsrätten för Södra Sverige, försäkringsrätten för Norra Sverige, kammarrätten i Göteborg, riksförsäkringsverket, statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens arbetsgivarverk, universites- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, centrala studiestödsnämnden, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, Försäkringskasseförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Försäkringsanställdas förbund, Sveriges socionomers riksförbund, Sveriges läkarförbund, Föreningen Sveriges socialchefer, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Pensionärernas riksförbund, Sveriges folkpensionärers riksförbund, Handikappförbundens centralkommitté, De handikappades riksförbund, utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt, pensionskommittén (S 1970:40), utredningen (S 1977:10) om ADB inom den allmänna försäkringen (ALLFA), ensamförälderkommittén (S 1977:16), sjukpenningkommittén (S 1978:04), familjeekonomiska kommittén (S 1979:06), sjukreseutredningen

¹ Ledamöter: rättschefen Björn Sjöberg, ordförande, riksdagsledamoten Elis Andersson, utredningssekreteraren Bo Carlsson, presidenten i försäkringsöverdomstolen Leif Ekberg, riksdagsledamöterna Doris Ilåvik, Helge Karlsson och Per-Eric Ringaby.

(S 1979:09), studiestödsutredningen (U 1975:16), Arbetslöshetskassornas samorganisation, SHIO-Familjeföretagen, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges förenade studentkårer, Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling, Malmö kommun, Luleå kommun, Centerns kvinnoförbund, Centerns ungdomsförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Moderata kvinnoförbundet, Moderata ungdomsförbundet, Socialdemokratiska kvinnoförbundet, Utredningen om de homosexuella situation i samhället, Vuxenutbildningsnämnderna i Södermanlands och Östergötlands län, Hjärtfrämjandet, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Nämnden för internationella adoptionsfrågor och Adoptionscentrum.

Försäkringskassaförbundet har bifogat yttranden från 24 allmänna försäkringskassor. Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden från universiteten i Stockholm (sociologiska institutionen och institutionen för socionomutbildning), Uppsala (rektorsämbetet och juridiska fakultetsnämnden), Linköping (medicinska fakultetsnämnden), Lund (rektorsämbetet samt medicinska, juridiska och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnderna), Göteborg (medicinska fakultetsnämnden och nationalekonomiska institutionen) och Umeå (rättsvetenskapliga institutionen).

En sammanställning över remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2. Allmänna synpunkter

2.1 Inledning

Det socialpolitiska bidragssystemet är mycket omfattande såväl kostnads- mässigt, som administrativt och lagtekniskt. Enbart de ersättningar som betalas ut av den allmänna försäkringen motsvarar, räknat efter skatteavdrag, omkring 25 % av den totala privata konsumtionen i landet. Samordningsutredningens betänkande innehåller såväl omfattande principiella förslag till förenkling och samordning av det ekonomiska trygghetssystemet på lång sikt som smärre förslag till en förbättrad samordning på kortare sikt. Jag kommer i det följande att ta upp dels de principiella och mer långsiktiga frågorna, dels vissa av utredningens förslag till förbättringar på kort sikt och ett par sådana förslag som har väckts i remissyttrandena. Med hänsyn till bidragssystemets stora betydelse för samhällsekonomin och den omfattande författningsregleringen på området bör frågorna underställas riksdagen vad avser inte bara omedelbara lagändringar utan också det långsiktiga utvecklingsarbetet.

Som utredningen har påpekat och som jag kommer att närmare utveckla i fortsättningen har det socialpolitiska bidragssystemet med tiden blivit komplicerat och svåröverskådligt. Behovet av samordning och förenkling är därför stort. En samordning kan emellertid, som jag också kommer att beröra längre fram, vara mer eller mindre långtgående liksom den kan

genomföras på olika sätt och i mer eller mindre snabb takt.

Den ekonomiska kris som sedan flera år tillbaka har drabbat såväl Sverige som många andra länder har tvingat fram åtstramningar och nedskärningar inom många områden av samhällslivet. Det ekonomiska trygghetssystemet svarar för en betydande andel av de offentliga utgifterna och har inte kunnat undgå att beröras av dessa nedskärningar. Sålunda har riksdagen antagit riktlinjer för besparingsarbetet inom detta område som bl.a. innebär att vissa delar av det socialpolitiska bidragssystemet bör göras mer selektivt inriktade och att inslaget av självrisk i socialförsäkringssystemet bör ökas (prop. 1980/81:150, FiU 1980/81:40 och rskr 1980/81:420). Vidare har riksdagen uttalat att automatiken i tillväxten av statsbudgetens utgifter måste begränsas.

Eftersom den ekonomiska situationen inom överskådlig framtid kommer att vara utomordentligt besvärlig får en samordning inom det ekonomiska trygghetssystemet inte leda till ytterligare utgiftsåtaganden för vare sig stat eller kommun. I stället bör tonvikten läggas på samordningsåtgärder, som genom en enhetligare uppbyggnad och enklare regler gör trygghetssystemet mer rationellt och överskådligt. Ett socialt trygghetssystem måste också vara uppbyggt så att det kan anpassas till variationer i den ekonomiska utvecklingen och fungera rationellt såväl då det ekonomiska läget är gynnsamt som i en ekonomiskt ansträngd situation. I detta sammanhang bör nämnas att i det ekonomiska trygghetssystemet finns betydande inslag av automatik vad gäller kostnadsutvecklingen. Detta bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Den del av mitt anförande som innehåller principiella överväganden skall därför ses som ett förslag till uppläggning av ett långsiktigt arbete på att samordna olika bidragsformer och härigenom uppnå en ökad överskådlighet och förenkling inom det ekonomiska trygghetssystemet i stort. De rationaliseringsvinster som härigenom uppnås bör kunna bidra till besparingar vad gäller de offentliga utgifterna. Hänsyn till det nuvarande statsfinansiella läget medför därför att det är särskilt angeläget att sätta i gång arbetet på en samordning och förenkling inom det ekonomiska trygghetssystemet. Härigenom blir det också lättare att styra bidragen till de mest utsatta grupperna. Slutmålet för arbetet skall vara en allmän socialförsäkring med så långt möjligt enhetliga bidragsvillkor och en sammanhållen författningsreglering.

2.2 Behovet av samordning och förenkling inom det socialpolitiska bidragssystemet

Det ekonomiska trygghetssystemet eller det socialpolitiska bidragssystemet, som det ibland brukar kallas, innefattar såväl socialförsäkringar i egentlig mening – sjukförsäkring, föräldraförsäkring, folkpension, ATP, arbetsskadeförsäkring, delpensionsförsäkring och arbetslöshetsförsäkring –

som andra kontanta bidrag med social inriktning, t. ex. bostadsstöd, värnpliktsstöd och socialbidrag. Utredningen har funnit det ändamålsenligt att avgränsa bidragssystemet till att gälla de författningsreglerade kontanta ersättningar som helt eller delvis finansieras med statliga medel. En sådan avgränsning kan definitionsmässigt och arbetstekniskt vara ändamålsenlig. Det finns emellertid också, som utredningen har påpekat, framför allt på handikappområdet, en rad kommunala och landstingskommunala bidrag, t. ex. hemsjukvårdsbidrag och kommunalt bostadstillägg till handikappade, där samordningsproblemen i förhållande till det övriga bidragssystemet är nog så påtagliga och därför inte får glömmas bort.

De socialpolitiska bidragen skall ge ekonomiskt stöd i en lång rad behovssituationer, t. ex. sjukdom, ålderdom, handikapp och invaliditet, barnsörd och vård av barn, arbetslöshet, studier och värnplikt. Oftast skall bidragen ersätta en tänkt eller faktisk inkomstförlust och utgår då antingen som ett grundbidrag lika för alla eller som en ersättning som är relaterad till tidigare inkomst. Folkpensionen utgår t. ex. som ett grundbidrag, medan ATP är relaterad till tidigare inkomst. Ibland består en ersättning av dels ett grundbidrag eller – som det också kallas – en garantinivå, dels en inkomstrelaterad del. Så är förhållandet inom föräldraförsäkringen.

En del bidrag utges för att täcka merkostnader som vissa särskilt behövande grupper har, t. ex. handikappersättningen. I andra fall utgår stöd för att möjliggöra för en större grupp människor att trots låg inkomst eller stor försörjningsbörda få en skälig levnadsstandard, t. ex. barnbidrag och bostadsstöd.

Studiestödet ger möjlighet för framför allt ungdomar att under en period av livet välja att studera i stället för att förvärvsarbeta, ofta för att förbättra sin position på arbetsmarknaden och därmed på sikt ta igen den ekonomiska uppoffring det innebär att studera. Stödets karaktär av investering har markerats genom att alla studiesociala system har ett inslag av återbetalningspliktiga medel. Vissa bidrag, framför allt bostadsstöden, är inkomstprövade, dvs. bidraget reduceras om inkomsten överstiger vissa belopp.

Den övervägande delen av de socialpolitiska bidragen administreras av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Härutöver finns ett tiotal statliga och kommunala myndigheter som sköter administrationen av olika bidrag. Inom arbetslöshetsförsäkringen är det organ med anknytning till fackföreningsrörelsen som är handläggare.

Även lagtekniskt har olika lösningar valts. Flera stora och viktiga delar av bidragssystemet regleras inom lagen om allmän försäkring (AFL), nämligen sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, folkpensioneringen och ATP. Andra delar regleras i särskilda lagar, t. ex. arbetsskadeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. En mångfald olika lagar och förordningar har efter hand vuxit fram på området.

Utgifterna för den sociala tryggheten utgör en betydande del av de totala

samhällsutgifterna.

Räknat i andel av bruttonationalprodukten utgör dessa kostnader 29 % för år 1981. Som jag tidigare nämnt motsvarar enbart de ersättningar som betalas ut från den allmänna försäkringen, räknat efter skatteavdrag, omkring 25 % av den totala privata konsumtionen i landet.

Det socialpolitiska bidragssystemet är således av stor betydelse för många människors försörjning. Det är vidare mycket omfattande både kostnads- mässigt, administrativt och lagtekniskt. Med hänsyn till omfattningen och betydelsen av vårt ekonomiska trygghetssystem är det givetvis av största vikt att systemet är enkelt och rationellt konstruerat så att det klart framgår vilka förmåner som kan utgå. Särskilt i tider med ekonomiskt knappa resurser är det angeläget att bidragssystemet ger stöd åt dem som bäst behöver det.

De socialpolitiska bidragen är emellertid av en mycket skiftande karaktär. De har byggts upp successivt under en lång följd av år. Olika bidrag har därigenom kommit att vila på skilda tekniska lösningar. De rent socialpolitiska strävandena har måst vägas mot tillgängliga resurser. Speciella behov vid den tidpunkt då en reform aktualiserades har liksom ideologiska strömningar också präglat bidragens konstruktion. Den allmänna bilden av utvecklingen är därför att de socialpolitiska ersättningarna inte har organiserats efter något enhetligt system. Vidare har nya reformer inte sällan blivit bristfälligt samordnade med tidigare bidragsanordningar.

Det socialpolitiska bidragssystemet har således byggts ut och förbättrats genom årtionden av ofta intensivt reformarbete. Nya förmåner har tillkommit och redan befintliga har kompletterats. Härigenom har allt fler behovssituationer täckts in för att ge människorna ökad ekonomisk trygghet.

Utbyggnaden och differentieringen av bidragssystemet har emellertid också skapat nya problem. Strävanden att uppnå millimeterrättvisa och att genom specialregler försöka täcka olika behovssituationer har således komplicerat bidragssystemet och gjort det svåröverskådligt. Genom att bidragssystemet har blivit så komplicerat ställer det sig ibland svårt att effektivt sprida kunskap om rätten till ekonomiskt stöd i olika situationer. Detta innebär risk för att den enskilde går miste om en ersättning som han har rätt till.

Eftersom en rad olika myndigheter administrerar bidragssystemet, kan det också uppkomma svårigheter för den enskilde att hitta rätt. Bostadsstödet till pensionärer administreras t. ex. av försäkringskassorna medan motsvarande stöd till barnfamiljer och ensamstående som inte är pensionärer handhas av kommunernas förmedlingsorgan. En person som tänker utbilda sig kan behöva vända sig till olika myndigheter för att ansöka om ekonomiskt stöd, nämligen till vuxenutbildningsnämnden när det gäller vuxenstudiestöd och till studiemedelsnämnden när det gäller studiemedel. För den som är arbetslös eller riskerar att bli det är det också möjligt att vända sig till arbetsförmedlingen där han kan beviljas arbetsmarknadsutbildning med

utbildningsbidrag om stadigvarande arbete inte kan erbjudas.

Ett svåröverskådligt bidragssystem och en splittrad administration innebär inte bara svårigheter för den enskilde att hitta rätt. Det medför också ett administrativt merarbete och i vissa fall ett rent dubbelarbete för vissa myndigheter samtidigt som gränsdragningsproblem kan uppstå olika myndigheter emellan. Ju mer svåröverskådligt och svårtillämpat ett regelsystem är, desto större arbetsinsatser krävs självfallet från de administrerande myndigheterna samtidigt som risken ökar för att besluten kan bli felaktiga eller motstridiga och upplevas som orättvisa. Ett direkt dubbelarbete kan uppkomma när olika myndigheter parallellt måste utreda t.ex. den försäkrades ekonomiska förhållanden eller samboendeförhållanden.

En av orsakerna till att det nuvarande bidragssystemet har blivit komplicerat och svåröverskådligt är att förbättringar inom olika bidragsformer i stor utsträckning har genomförts i form av påbyggnader på äldre lagstiftning. Härigenom har historiskt betingade särregler kommit att bestå. Även om vissa bidragskonstruktioner på senare tid närmare har anpassats till befintliga stödformer finns det dock en lång rad kvarstående skillnader mellan bidrag som har olika historiskt ursprung. Den nya föräldraförsäkringen har t. ex. kvar vissa särdrag som kan hänföras till moderskapspenningen samtidigt som en anpassning till sjukförsäkringen har skett. Även den nya arbetsskadeförsäkringen har bättre anpassats till sjukförsäkringen men har åtskilliga särdrag som kan hänföras till den tidigare yrkesskadeförsäkringen. De förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen som trädde i kraft år 1974, liksom de ändringsförslag som finns i betänkandet Allmän arbetslöshetsförsäkring (SOU 1978:45), har däremot i endast ringa omfattning inneburit en anpassning till andra försäkringsformer. Även i fråga om de olika bostadsstöden kvarstår i huvudsak de traditionella särreglerna. Det nu sagda gäller både innehållet i de materiella reglerna och administrationen. Det förhärskande intrycket är därför att de olika delarna av nuvarande bidragssystem har utvecklats efter egna linjer.

Krav på en bättre samordning inom det socialpolitiska bidragssystemet har framställts sedan åtskilliga år tillbaka. Redan år 1969 begärdes i en riksdagsmotion en översyn av den allmänna försäkringen i syfte att anpassa denna till samhällsutvecklingen. En samordning av försäkringsvillkor och förmånsrätt betonades som angelägen. Andra lagutskottet framhöll i sitt utlåtande över motionen att man sannolikt förr eller senare skulle tvingas göra en samordnande översyn av hela systemet men att tiden ännu inte var mogen. Tre år senare tillkallades en sakkunnig för att göra en kartläggning av det socialpolitiska bidragssystemet. Utredningen tog namnet socialpolitiska bidragsutredningen och kom med sin rapport i juni 1975 (Ds S 1975:4). Redan år 1974 hade emellertid ett enhälligt socialförsäkringsutskott framhållit att samtidigt som ett efter hand ökat välstånd medgett en utbyggnad av tryggheten inom olika sektorer av det socialpolitiska fältet hade behovet av en samordning av olika bidragsformer accentuerats alltmer. Utskottet

förordade därför att en parlamentariskt förankrad kommitté skulle tillsättas för att bedriva sitt arbete på grundval av det material som kom fram genom den kartläggning som socialpolitiska bidragsutredningen då höll på med (SfU 1974:36). Socialpolitiska samordningsutredningen tillkallades sedan i juni 1975.

Samordningsutredningen framhåller i sitt betänkande som en bidragande orsak till de aktuella problemen inom det ekonomiska trygghetssystemet att samordningsfrågor inte har uppmärksamrats i tillräcklig grad i reformarbetet. Tiden är därför enligt utredningen mogen för en betydligt ökad satsning på samordningsåtgärder. Socialförsäkrings- och bidragssystemet måste bli enklare, överskådligare och enhetligare om det framöver skall kunna ge den ekonomiska trygghet som avses utan att det blir alltför administrativt tungrott. En samordning är angelägen också för att man bättre skall kunna följa systemets effekter i olika avseenden, t. ex. beträffande omfördelningen av ekonomiska resurser.

Flertalet remissinstanser instämmer uttryckligen i utredningens synpunkter på behovet av samordning inom bidragssystemet. Många av dem pekar framför allt på att svåröverskådligheten i det nuvarande systemet kan leda till rättsförluster för den enskilde och att en samordning skulle bli till fördel både för enskilda och för myndigheterna. Riksförsäkringsverket påpekar att den bristande enhetligheten gör att reglerna kan upplevas som krångliga och omotiverade och myndigheternas beslut som orättvisa och oriktiga, vilket kan väcka känslor av misstro hos allmänheten mot politiker och myndigheter. Några remissinstanser påpekar att samordning inte får bli självändamål men vill för den skull inte ifrågasätta behovet av samordning.

Den genomgång av reglerna för olika bidrag som utredningen har gjort visar enligt min mening tydligt att samordningen inom det socialpolitiska bidragssystemet behöver förbättras. Möjligheterna bör prövas att samordna närliggande delar i bidragssystemet.

Ibland är det visserligen tämligen självklart att reglerna måste vara olika. De huvudvillkor som styr bidragens inriktning, t. ex. krav på nedsatt arbetsförmåga, arbetslöshet, ålderskrav för pension osv., måste naturligtvis vara olika. Det är däremot inte lika naturligt t. ex. att det inkomstunderlag som en förmån beräknas på eller själva beräkningssättet måste skilja sig mellan olika förmåner. Tvärtom kan det te sig tämligen förbryllande för den enskilde att vid flera tillfällen och till olika myndigheter behöva lämna uppgifter om sin inkomst, vilket sedan resulterar i att skilda inkomstunderlag används vid beräkningen av de olika förmånerna. Andra exempel på oenhetliga regler, som har stor betydelse för den enskilde, är reglerna om när samboende skall likställas med gifta och andra regler om familjetillhörighet. I vissa fall gäller oenhetligheten mer tekniska förfaranderegler som inte alltid har så stor betydelse för den enskilde men där bristen på samordning vållar problem för de handläggande myndigheterna. Även beträffande sådana

regler finns det ur rationaliseringssynpunkt många gånger skäl för en ökad enhetlighet.

Jag vill därför starkt understryka utredningens ståndpunkt att tiden nu är mogen för en betydligt ökad satsning på samordningsåtgärder. Ett ekonomiskt trygghetssystem som av enskilda och myndigheter uppfattas som komplicerat och svåröverskådligt kan inte förväntas fungera tillfredsställande. Om inte myndigheterna och ännu mindre den enskilde på ett tillfredsställande sätt kan överblicka bidragssystemet och avgöra vilka bidrag som kan utgå i en given situation uppnår man inte ambitionen att skapa rättvisa mellan medborgarna. Ett allvarligt problem inom nuvarande bidragssystem är därför den risk för rättsförluster för den enskilde som svåröverskådligheten inom systemet kan leda till. Denna risk bör kunna minskas väsentligt genom ökad samordning.

Som jag tidigare har sagt medför ett svåröverskådligt och komplicerat bidragssystem administrativt merarbete och ibland också dubbelarbete hos olika myndigheter. Samtidigt kan systemet leda till att bidrag parallellt utgår från flera håll utan att detta är socialt motiverat. En förenkling av bidragssystemet skulle således kunna ge rationaliseringsvinster och samtidigt både effektivare tillgodose de stödbehov som finns och motverka omotiverade bidragsutbetalningar. I ett samordnat och överskådligt bidragssystem blir det nämligen lättare att styra resurserna till dem som bäst behöver stöd. Samtidigt blir det enklare att följa effekterna av systemet och att justera detta när inte avsedda effekter uppstår. Detta kan bidra till att förbättra villkoren för de sämst ställda i samhället.

Sammanfattningsvis föreligger således enligt min mening ett klart behov av en ökad samordning såväl inom det socialpolitiska bidragssystemet som mellan detta och övriga system. Utredningsarbetet kommer emellertid att bli omfattande och man är därför hänvisad till ett successivt förändringsarbete under en relativt lång övergångsperiod. Arbetet måste anpassas till de utgångspunkter av ekonomisk art som jag nämnde i inledningen till mitt anförande. På grund av arbetets omfattning anser jag det nödvändigt att riksdagen tar ställning till de riktlinjer som jag kommer att ange i det följande.

2.3 Den allmänna inriktningen av utredningsarbetet

2.3.1 Generella system eller en differentierad försäkring

Det har vid åtskilliga tillfällen under senare år, både i Sverige och utomlands, förts fram förslag som går ut på att förenkla det socialpolitiska bidragssystemet genom att införa en allmän minimigaranti. De olika modeller som har presenterats, t. ex. negativ inkomstskatt och s. k. folkbidrag, har det gemensamma syftet att varje medborgare skall garanteras en viss ekonomisk grundtrygghet. Dessa båda former av generell minimi-

garanti har således i stort sett samma syfte men tekniken att genomföra detta varierar. Folkbidrag eller medborgarbidrag, som denna form ibland har kallats i Sverige, utgår som ett grundbidrag till alla oberoende av om det finns behov eller inte. Negativ inkomstskatt innebär att negativ skatt, dvs. bidrag, utges med en viss procent, t. ex. 50 %, av skillnaden mellan faktiskt taxerad inkomst och en viss bestämd minimiinkomst. Om en persons inkomst överstiger miniminivån eller utjämningsnivån, som den vanligen brukar kallas, utges inget bidrag och skatt betalas precis som nu. Även denna hjälp lämnas oberoende av varför inkomsten är låg. Rätten till skattebidrag provas automatiskt och bidraget betalas ut av skattemyndigheterna. I fortsättningen använder jag termen allmän minimigaranti som beteckning på alla dessa modeller.

Utredningen beskriver och diskuterar olika generella system och konstaterar att de huvudproblem i fråga om generella system med minimigaranti som hittills främst har diskuterats är de administrativa komplikationerna, konsekvenserna för bidragsmottagarnas arbetsmotivation och resurskraven. Utredningen anser dock att dessa svårigheter inte utgör några definitiva hinder för system med allmän minimigaranti men anger däremot som principiell invändning mot generella system av typen folkbidrag eller negativ inkomstskatt att dessa anordningar till sin natur är avsedda att vara villkorslösa. Enligt utredningen måste ett sådant system få till följd att resurser tas i anspråk för att ge ökade ekonomiska tillskott till olika grupper, som enligt vedertagen uppfattning inte i första hand borde erhålla stöd. Det gäller t. ex. personer som har hög levnadsstandard men av skattetekniska skäl låg inkomst, personer som inte arbetar men försörjs av andra eller lever på låga kapitalinkomster, personer som tar ett sabbatsår osv. En villkorslös minimigaranti skulle därför minska utrymmet för insatser i de behovssituationer som enligt gängse mening bör sättas främst när det gäller socialpolitiska åtgärder. Utredningens slutsats blir att det ekonomiska trygghetssystemet även framdeles bör grundas på en bidragsrätt som är differentierad efter behovssituationen.

Av de remissinstanser som uttryckligen går in på denna fråga ansluter sig de flesta till utredningens bedömning. De pekar t. ex. på att det finns risk för att ett generellt system inte skulle ge ett rätt resursutnyttjande. Sålunda anser bl. a. statens handikappråd att en allmän minimigaranti rimligen måste innebära att utrymmet för ekonomiskt stöd till svaga grupper i samhället minskar, framför allt i tider av låg ekonomisk tillväxt. Några remissinstanser är emellertid positiva till en allmän minimigaranti. Särskilt riksrevisionsverket är kritiskt mot utredningens ståndpunkt och menar att utredningen alltför enkelt har avfärdat tanken på en allmän minimigaranti. Verket pekar bl. a. på att kostnaderna för ett generellt system har ett nära samband med vilken nivå som väljs för en sådan allmän grundtrygghet.

För egen del vill jag anföra följande.

I diskussionen kring system med en allmän minimigaranti har det ofta

gjorts gällande att sådana system är lätta att administrera. Det kan därför finnas anledning att något gå in på denna fråga i samband med att försök görs att förenkla och samordna det nuvarande socialpolitiska bidragssystemet. Ett allmänt folkbidrag som utgår till alla individer med samma belopp oberoende av inkomst- eller förmögenhetsförhållanden och familjesituation blir naturligtvis lätt att administrera. Detsamma gäller en negativ inkomstskatt som är strikt individuell och räknas ut automatiskt. Så snart man anser att bidraget bör differentieras efter t. ex. ålder eller hushållstyp blir administrationen mera komplicerad. Framför allt om man anser att bidraget skall vara familjebaserat och inte individbaserat uppstår administrativa problem mot bakgrund av den stora variation i familjemönster som präglar vår tid. Man måste nämligen då hitta en rättvisande definition på hushållet eller familjen.

En annan fråga som har med den påstådda enkelheten i administrationen att göra är i vad mån en allmän, villkorslös minimigaranti kan ersätta nuvarande socialpolitiska bidrag. Helt klart torde vara att åtskilliga socialförsäkringar som är relaterade till tidigare inkomst måste vara kvar. Det gäller sjukförsäkring, föräldraförsäkring, arbetsskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och ATP. Däremot skulle en minimigaranti kunna ersätta framför allt barnbidrag, folkpension, studiebidrag, kontant arbetsmarknadsstöd och garantinivåerna inom vissa bidragsformer.

Frågan om i vad mån de nuvarande bidragen kan ersättas av en minimigaranti är naturligtvis beroende av vilken nivå man väljer. I debatten har folkpensionens belopp nämnts som en lämplig nivå. Ett basbelopp för vuxna och ett halvt eller något mer för barn har också nämnts. Av största betydelse för vilken nivå som kan tänkas bli aktuell är naturligtvis också vad en reform skulle få kosta, vilka omfördelningar som kan godtas och vilka förändringar som kan åstadkommas på skattesidan.

Även om man således ingalunda slipper ifrån administrativa komplikationer genom att införa ett system med en allmän minimigaranti, torde dock de flesta sådana system innebära vissa förenklingar ur administrativ synpunkt. Mot dessa förenklingar måste då vägas framför allt de ekonomiska konsekvenser som sådana system skulle föra med sig. Ett allmänt folkbidrag förutsätts ju vara villkorslöst och utgår således även till personer i goda ekonomiska omständigheter. Detta kan naturligtvis i de flesta fall kompenseras genom ett ökat skatteuttag. En garanti, även om den är av typen negativ skatt, skulle komma att omfatta också t. ex. personer som av skattetekniska skäl redovisar ingen eller låg inkomst, eller tar ett sabbatsår. En minimigaranti av generell karaktär skulle således utgå till grupper som i dag inte får socialpolitiskt bidrag i någon form.

När det gäller de samhällsekonomiska konsekvenserna kan i och för sig nivån på en minimigaranti läggas så lågt att kostnadsökningar inte uppkommer. Detta skulle dock innebära en sänkning av vissa generella förmåner som utgår f. n., exempelvis folkpensionerna. En sådan sänkning i

syfte att bereda utrymme för stöd till grupper som inte har något uttalat stödbehov kan inte accepteras. Ett generellt stöd på en rimlig nivå skulle innebära avsevärda kostnadsökningar för samhället och det även om man genom ett sådant bidrag kan ta bort vissa nuvarande ersättningsformer.

Min slutsats blir att framför allt samhällsekonomiska skäl talar mot att med rådande ekonomiska förutsättningar förändra det nuvarande socialpolitiska bidragssystemet till ett generellt system med en allmän minimigaranti. De anordningar för grundtrygghet som finns i bidragssystemet, exempelvis folkpensionen och barnbidragen, har inte heller sådana brister att man borde inrikta sig på en total förändring av bidragssystemet. De olika bidragsformerna tillgodoser var för sig väsentliga behov och fungerar ganska väl. Det är framför allt en bristande inbördes samordning som kan skapa problem. Genom en ökad samordning av bidragssystemets olika delar kan därför en bättre grundtrygghet uppnås.

Jag ansluter mig således till principen att bidragssystemet även i fortsättningen bör vara anknutet till vissa bestämda behovssituationer och därigenom ge möjlighet för samhället att styra det kontanta stödet till grupper eller personer med särskilda behov. Riksdagen har också uttalat att vissa sociala bidragssystem bör ses över mot bakgrund av det samhällsekonomiska läget i syfte att göra dem mer selektivt inriktade.

2.3.2 Bidragssystemets förhållande till skattesystemet

Utredningen påpekar att bidrags- och beskattningssystemen av tradition har hållits isär i Sverige. De har i grunden helt olika syften. Även om beskattningsreglerna till viss del innehåller sociala avvägningar, är beskattningens huvudsyfte att skaffa fram resurser för kollektiva ändamål. En annan skillnad mellan skatte- och bidragssystemen är att man inom skattesystemet i princip har övergått till individuell beskattning, medan inom bidragssystemet flera stödformer baseras på det samlade hushållets behov. De olika systemen har också helt olika rättslig reglering och administration. Utredningen menar därför att skillnaderna mellan systemen talar mot att fullt ut sammanföra bidrag och skatter. En långtgående sammansmältning skulle enligt utredningen på olika sätt kunna låsa fast nuvarande utformning av de bägge systemen.

Utredningen konstaterar dock att förhållandet mellan bidrag och skatter har stor praktisk betydelse, t. ex. när det gäller uppkomsten av s. k. marginaleffekter. En bättre sammanvägning av skatte- och bidragssystemen är därför önskvärd och deras samlade effekter bör ägnas större uppmärksamhet. Utredningen föreslår att man gör en samlad analys av skatte- och bidragssystemens gemensamma effekter. Vid en sådan analys bör man framför allt jämföra de effekter som förväntas utifrån gällande regler med vad som kan utläsas av den faktiska inkomststrukturen. Syftet bör i första hand vara att beskriva resultatet av nuvarande fördelningspolitik och de

marginaleffekter som omfördelningen medför.

Endast ett fåtal remissinstanser har närmare gått in på frågan om bidragssystemets förhållande till skattesystemet. Riksrevisionsverket har dock påpekat att full effekt av en samordning nås först sedan sambandet mellan skatte- och bidragssystemen har beaktats. Enligt verket bör man därför dels överväga möjligheten att inordna delar av nuvarande bidragssystem i skattesystemet, dels pröva att renodla skattesystemet från avdrag som i princip har samma syfte som kontanta socialpolitiska bidrag. Några remissinstanser understryker också mer allmänt vikten av att sambandet mellan bidrag och skatter uppmärksammas. Förslaget om en samlad analys av skatte- och bidragssystemens gemensamma effekter har tagits upp av ett stort antal remissinstanser och fått ett mycket starkt gensvar.

Sambandet mellan skatte- och bidragssystemen märks kanske tydligast när det gäller personer med inkomstprövade bidrag, t. ex. bostadsstöd. Dessa bidrag minskas vid stigande inkomst enligt ett system med avtrappningsregler, som innebär att bidraget minskas med viss del av inkomsten över de inkomstgränser som gäller för bidraget. Dubbla marginaleffekter uppkommer således genom att skatten ökar samtidigt som de inkomstprövade bidragen faller bort. I extremfall kan marginaleffekter på närmare 100 % förekomma.

Detta problem är ingalunda nytt utan har diskuterats i åtskilliga sammanhang. Inte minst det förhållandet att höga marginaleffekter uppkommer också för personer i normala eller rentav ganska låga inkomstlägen är klart otillfredsställande. Den sänkning av marginalsikten som regeringen beslutat föreslå riksdagen kommer att minska marginaleffekterna för flertalet inkomsttagare. Det är trots detta angeläget att en analys av skatte- och bidragssystemens samlade effekter kommer till stånd. Jag har inhämtat att riksrevisionsverket har inlett en sådan analys.

3 Principmodell till en allmän socialförsäkring

3.1 Allmänna synpunkter

Utredningen presenterar i sitt betänkande en principmodell till en allmän socialförsäkring. I den föreslås ingå de flesta av de nuvarande socialpolitiska kontantstöden som inte är förenade med återbetalningsskyldighet. Vissa kommunala och landstingskommunala bidrag tas dock inte med. Detsamma gäller vissa engångsersättningar. Principmodellen syftar till att ange ett långsiktigt mål för en vidareutveckling av bidragssystemet och visa försäkringens uppbyggnad i stort efter en sammansmältning och renodling av nuvarande bidrag. Försäkringen består av fyra delar, nämligen inkomstförsäkring, barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd.

Inom *inkomstförsäkringen* föreslås en samordning av sådana stöd som utges i stället för förvärvsinkomst både för dem som tidigare har förvärvat

betat och för andra. Inkomstförsäkringen föreslås innehålla olika bidragsgrenar nämligen sjukpenning, vårdpenning, arbetsmarknadspenning, vuxenstudiestöd, värnpliktspenning, förtidspension, omställningsstöd, deltids-pension, ålderspension och arbetsskadeförsäkring. De flesta grenarna förutsätts innehålla dels en garantinivå och dels en inkomstprövad del. Det finns dock exempel på grenar av inkomstförsäkringen som innehåller bara en av dessa två delar.

Barnstödet utgör en samordning av de många stödformer som nu finns för barns och ungdomars försörjning. Det består av tre delar, ett generellt, ett inkomstprövat och ett kompletterande barnbidrag. Det generella barnbidraget ersätter allmänt och förlängt barnbidrag samt studiebidraget inom studiehjälpssystemet. Inkomstprövat barnbidrag föreslås bestå av de nuvarande inkomst- och behovsprövade tilläggen inom studiehjälpssystemet, familjepening till barn vid värnpliktstjänstgöring, barn tillägg till pension och statligt bostadsbidrag. Det kompletterande barnbidraget slutligen består av barnpensioner, barnlivräntor och bidragsförskott. Eftersom de olika delarna av barnstödet har olika syften skall de kunna utgå samtidigt.

Det föreslagna *bostadsstödet* innebär en samordning av de statskommunala bostadsbidragen till barnfamiljer, ensamstående och folkpensionärer, de kommunala bostadstilläggen till folkpensionärer och bostadsbidragen enligt familjebidragslagen. Bostadsstödet föreslås bli inkomstprövat och skall kunna utgå vid sidan av andra förmåner från den allmänna socialförsäkringen. Det bör i detta sammanhang nämnas att det statskommunala bostadsbidraget till folkpensionärer har avvecklats i och med utgången av år 1981.

Handikappstödet slutligen är en ren merkostnadsersättning och består av framför allt de delar av den nuvarande handikappersättningen och det nuvarande vårdbidraget som avser ersättning för merkostnader. Handikappstödet avses inte bli inkomstprövat och skall kunna utgå vid sidan av andra ersättningar från den allmänna socialförsäkringen.

Ganska många remissinstanser gör allmänna uttalanden om den föreslagna principmodellen. De allra flesta är i princip positiva. En del gör dock den reservationen att de inte i detalj har gått in på de olika delarna av förslaget. Vanligt är att man säger att modellen är en bra utgångspunkt för att skapa en mer enhetlig, överskådligare och enklare socialförsäkring. När det gäller vad en allmän socialförsäkring skall innehålla förekommer invändningar framför allt beträffande arbetslöshetsstödet, studiestödet, värnpliktsstödet och bostadsstödet av innebörd att dessa stöd inte bör ingå i en allmän socialförsäkring.

Jag har tidigare framhållit att det framtida ekonomiska trygghetssystemet bör vara selektivt inriktat med möjlighet för samhället att styra det kontanta stödet till personer med uttalat stödbehov. Jag har emellertid också understrukt hur viktigt det är att bidragssystemet görs enklare och överskådligare genom att olika bidragsgrenar bättre anpassas till varandra.

Att på sikt försöka samordna närliggande bidragsregler i en allmän socialförsäkring måste då anses vara en riktig väg att gå.

Det fortsatta utredningsarbetet bör därför enligt min mening inriktas på en successiv översyn av närliggande system där de olika grenarna är samordnade med varandra genom så långt möjligt enhetliga bidragsvillkor och en sammanhållen författningsreglering. Jag anser att den modell till en allmän socialförsäkring som utredningen har lagt fram innebär en ändamålsenlig uppdelning och strukturering av bidragssystemet.

Den viktigaste utgångspunkten när det gäller att bygga upp en allmän socialförsäkring är självfallet att så många regler som möjligt görs enhetliga för olika bidrag och att administrationen förenklas. Det är därför önskvärt – och i många fall nödvändigt för att bidragssystemet skall fungera tillfredsställande – att sådana grundläggande regler som t. ex. samboende- och inkomstbegrepp blir enhetligare. Även när det gäller rena förfaranderegler om ansökan, utbetalning, kvittning m. m. är ökad enhetlighet viktig, eftersom bidragssystemet då blir enklare och mer rationellt att administrera.

Genom att olika regler inom bidragssystemet görs mer enhetliga får modellen till en allmän socialförsäkring ett konkret innehåll. Frågan om vilka av de nuvarande bidragen som skall inordnas i en allmän socialförsäkring kan däremot i viss mån sägas vara av formell och lagteknisk karaktär.

Givetvis kan man inte nu i detalj ta ställning till vilka bidrag som skall ingå i en allmän socialförsäkring eller vilka bidragsregler som kan göras enhetliga. På flera områden pågår f. n. utredningsarbete inom olika offentliga kommittéer och andra frågor bereds inom regeringskansliet i anslutning till nyligen avlämnade betänkanden. Innan en allmän socialförsäkring kan genomföras bör resultatet av detta utrednings- och beredningsarbete avvaktas. Likaså krävs ett omfattande utredningsarbete inom många områden som nu inte är föremål för utredning.

Innan jag går in på de olika delarna av en allmän socialförsäkring vill jag peka på några principer som bör utmärka en sådan försäkring. Vissa av de nuvarande bidragen är inte renodlade till sitt syfte. Ett exempel på detta är vårdbidraget och handikappersättningen, som båda anses innefatta dels ett inslag av ersättning för vård, dels en ersättning för merkostnader. När det gäller vårdbidraget anses vårdersättningsdelen dominera, medan merkostnadsdelen dominerar i fråga om handikappersättningen. Detta har bl. a. lett till att vårdbidraget i sin helhet är skattepliktigt, medan handikappersättningen inte alls beskattas. Vidare är det ibland oklart i vad mån ersättningar av denna typ skall inräknas i underlaget för inkomstprövade bidrag. I propositionen 1981/82:216 om förbättringar av vårdbidraget till föräldrar med handikappade barn m. m. föreslås bl. a. att en del av vårdbidraget skall utgöra en skattefri merkostnadsdel. Härigenom uppnås en bättre anpassning av bidraget till olika behovssituationer. I en allmän socialförsäkring bör strävan vara att de olika bidragen blir renodlade till sitt syfte eller, som nu

föreslagits beträffande vårdbidragen, ges en konstruktion som beaktar de skilda syften som bidraget kan ha.

En annan viktig princip i förslaget till en allmän socialförsäkring är att föra samman bidrag med likartade syften. Exempel härpå är de olika stöd som är avsedda att bidra till att täcka bostadskostnaderna och därför är knutna till storleken av dessa. Ett annat exempel är att föra samman olika generella bidrag till barn och ungdomar. Att olika bidrag på detta sätt förs samman innebär att det totala antalet bidrag minskas väsentligt. I principmodellen förs sålunda 42 av de nuvarande bidragen samman till 16. Att minska antalet bidrag är ett mycket viktigt led i försöken att skapa ett enklare och mera överskådligt bidragssystem.

I förslaget till inkomstförsäkring är principen den att i normalfallen endast ett bidrag som avser egen inkomstförlust skall kunna utgå i en bestämd behovssituation. Vidare skall endast ett bostadsstöd, ett kompletterande barnbidrag osv. kunna utgå. Det är enligt min mening mycket viktigt att utvecklingen styrs i den riktningen. F. n. kan t. ex. flera bidrag som avser inkomstförlust utgå i en och samma behovssituation, t. ex. sjukpenning och utbildningsbidrag samt föräldrapenning och olika pensioner. Detsamma gäller i fråga om barnpensioner, barnlivräntor och bidragsförskott, dvs. de förmåner som skall ingå i det kompletterande barnbidraget. För att inte överkompensation skall inträffa förutsätter det nuvarande systemet särskilda avräkningsregler, som tenderar att bli komplicerade att tillämpa och förstå. Om avräkningsregler saknas, finns å andra sidan en risk för överkompensation. Det bör påpekas att det för lagstiftaren ofta är svårt att förutse alla de situationer när det i praktiken kan bli fråga om att utge olika bidrag samtidigt.

Den reservationen måste dock göras att även om det således är en viktig princip att ersättning från de olika grenarna av inkomstförsäkringen inte skall kunna utges samtidigt, kan det vara svårt att i praktiken komma därhän, åtminstone så länge det finns olika kompensationsnivåer för denna typ av ersättningar. Förutsättningarna att få ersättning kan ju vara uppfyllda enligt två av grenarna. Är inte kompensationsnivån densamma uppstår då frågan vilken ersättning som skall utgå. Antingen måste den försäkrade få välja eller också måste man ha kvar systemet med avräkningsregler. Slutligen bör påpekas att ersättningar givetvis skall kunna utges samtidigt från två grenar av inkomstförsäkringen, om de avser olika tider. Halv sjukpenning måste ju t. ex. kunna utges samtidigt med en annan förmån.

3.2 Inkomstförsäkringen

3.2.1 Allmänt om inkomstförsäkringen

Enligt utredningen bör inom en enhetlig inkomstförsäkring gälla att varje stödform normalt skall kunna innehålla dels en garantinivå, dels en

inkomstrelaterad ersättning. Jag ansluter mig i princip till denna uppfattning, även om undantag måste kunna förekomma. Beteckningen inkomstförsäkring anser jag också välvald med tanke på att försäkringen skall vara ett skydd inte bara för den som faktiskt har förlorat en inkomst utan också för den som inte har hunnit skaffa sig någon inkomst när en behovssituation uppkommer.

Utredningen har inte föreslagit någon allmän garantinivå inom inkomstförsäkringen men framhållit att den skisserade modellen ger utrymme för att införa garantibidrag i sådana situationer där de f. n. saknas. Det är framför allt inom sjukförsäkringen som frånvaron av en allmän garantinivå har kritiserats. Frågan gäller i första hand dels föräldrar som vårdar barn i hemmet, dels studerande som ännu inte hunnit ut i förvärvslivet men blivit sjuka och därför varit tvungna att avbryta sina studier och därigenom gått miste om sitt studiestöd. Dessa frågor har delvis samband med sjukpenningkommitténs fortsatta arbete.

Karakteristiskt för de nuvarande ersättningarna för inkomstförlust är att både grundbidrag och inkomstrelaterade ersättningar i många fall ligger på olika nivåer om man jämför skilda stödformer. Detta innebär svårigheter vid en övergång mellan olika ersättningsformer. Svårigheter har uppstått framför allt i samband med rehabilitering när någon skall gå över från sjukpenning till exempelvis utbildningsbidrag. Ibland kan skillnader i nivåer vara motiverade, t. ex. då bidragen riktar sig till olika åldersgrupper eller då det är fråga om kortvariga resp. långvariga ersättningar. I andra fall förefaller nivåskillnaderna vara omotiverade och de medför som tidigare har nämnts svårigheter också i samordningen mellan olika ersättningsformer, framför allt när någon skall gå över från en ersättningsform till en annan.

När en utjämning av olika bidragsnivåer förs på tal, förutsätts det ofta att utjämningen skall ske på det sättet att bidrag på en lägre nivå skall höjas så att de når den högsta nivån. En sådan höjning skulle bli mycket kostnadskrävande och är givetvis omöjlig att genomföra i dagens ekonomiska situation. Utjämningen måste således till viss del genomföras genom en relativ sänkning av de högsta bidragsnivåerna även om det möter svårigheter av den anledningen att det skulle innebära försämringar för vissa grupper. Under det fortsatta samordningsarbetet får det fortlöpande prövas i vad mån det är möjligt att genomföra en viss nivåutjämning genom omprioritering mellan olika bidragsformer.

I de följande avsnitten kommer jag att gå igenom de olika grenarna av inkomstförsäkringen och ge synpunkter på vilka av de nuvarande bidragen som kan tänkas ingå i en allmän socialförsäkring.

3.2.2 Sjukpenning

Enligt utredningen skall sjukpenning i den framtida inkomstförsäkringen utges vid sjukdom, smitta och havandeskap. Under remissbehandlingen har i

allmänhet ingen kritik riktats mot förslaget i denna del. De få remissinstanser som har yttrat sig har bl. a. påpekat att förslaget aktualiserar frågan om sjukdomsbegreppets innebörd. Det är enligt min mening viktigt att detta begrepp blir klarlagt och utformat på ett tidsenligt sätt i en framtida allmän socialförsäkring, där naturligtvis sjukpenningen skall ingå som en viktig del. Frågan om sjukdomsbegreppets innebörd bör därför beaktas i det kommande utredningsarbetet, där även andra frågor som är av betydelse för sjukpenningens utformning i en allmän socialförsäkring kommer att tas upp.

3.2.3 Vårdpenning

Enligt utredningens förslag skall vårdpenningen omfatta framför allt föräldrapenning och vårdbidrag. Till denna del av inkomstförsäkringen skall dock också kunna hänföras vissa situationer då f. n. hustrutillägg, änkepension eller familjepenning enligt familjebidragslagstiftningen utgår. Under remissbehandlingen har i allmänhet kritiska synpunkter förekommit endast beträffande vissa förslag som gäller utformningen, nämligen om det för rätt till vårdpenning skall krävas att den försäkrade avstår från förvärvsarbete och om vårdpenningen skall utgå som ett grundbidrag eller vara inkomstrelaterad.

Utredningens förslag beträffande vårdpenning är ett exempel på den strävan att renodla bidragen och föra samman bidrag med likartat syfte som präglar principmodellen.

Emellertid är en av de viktigaste delarna av den föreslagna vårdpenningen f. n. föremål för utredning, nämligen föräldrapenningen. Vidare har i fråga om vårdbidrag, som jag nyss nämnt, i proposition till riksdagen föreslagits vissa ändringar i detta bidrags konstruktion. Nämnas bör också att förslag som rör änkepension och hustrutillägg nyligen lagts fram av pensionskommittén (SOU 1981:61–62). Med hänsyn härtill vill jag avvakta med mitt ställningstagande till den närmare utformningen av vårdpenningen. I det fortsatta utredningsarbetet bör det närmare övervägas i vilka situationer som vårdpenning skall kunna utges och hur vårdpenningen skall vara konstruerad.

3.2.4 Arbetsmarknadspenning

Till denna del av inkomstförsäkringen hänför utredningen situationer som i nuvarande bidragssystem föranleder dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen, kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. Också här ingår vissa situationer då f. n. hustrutillägg eller änkepension utges.

Flera remissinstanser anser att arbetsmarknadsstöd och utbildningsstöd inte bör ingå i en allmän socialförsäkring. Dit hör arbetstagarorganisatio-

nerna och remissinstanser med anknytning till arbetsmarknads- och utbildningsområdet. De kritiska remissinstanserna befarar framför allt att arbetsmarknads- och utbildningspolitiska synpunkter inte kommer att beaktas i tillräcklig utsträckning om här aktuella stöd inordnas i en allmän socialförsäkring.

För egen del vill jag anföra följande. F. n. saknas en allmän arbetslöshetsförsäkring. Personer som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa kan få stöd under arbetslöshet endast i form av kontant arbetsmarknadsstöd, vilket utgår i form av ett grundbidrag på f. n. 75 kr per dag. Samordningsutredningens förslag förutsätter en allmän arbetslöshetsförsäkring utan anknytning till arbetslöshetskassor och fackliga organisationer. Förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring har tidigare framlagts av den s. k. ALF-utredningen. Detta förslag har emellertid inte lett till lagstiftning, bl. a. beroende på att kostnaderna ansetts för höga. Det föreligger i detta läge inte förutsättningar för att inordna arbetslöshetsförsäkringen i en allmän socialförsäkring. Med hänsyn till den nära kopplingen mellan arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet får detsamma anses gälla beträffande sistnämnda stöd.

Utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering är nivåmässigt knutet till arbetslöshetsförsäkringen bl. a. på så sätt att personer som är medlemmar av en erkänd arbetslöshetskassa får högre utbildningsbidrag än andra. Något medlemskap i en erkänd arbetslöshetskassa krävs dock inte för att få bidrag. Med hänsyn till den nära koppling som således finns mellan utbildningsbidrag och arbetslöshetsförsäkring anser jag att man även när det gäller utbildningsbidraget bör vänta med ett ställningstagande till om bidraget bör ingå i en allmän socialförsäkring eller inte.

3.2.5 Vuxenstudiestöd

När det gäller utredningens förslag att det särskilda vuxenstudiestödet skall inordnas i en allmän socialförsäkring har remisskritiken inte bara gällt farhågor för att de utbildningspolitiska målsättningarna inte skulle beaktas tillräckligt. Vissa remissinstanser har också ansett att utredningens förslag innebär att studiestödet splittras genom att vissa men inte alla studiestöd hänförs till en allmän socialförsäkring.

Jag anser att remisskritiken på sistnämnda punkt har ett visst fog för sig. Till detta kommer att det särskilda vuxenstudiestödet innehåller en återbetalningspliktig del, något som inte förekommer inom den föreslagna allmänna socialförsäkringen i övrigt. Jag är därför inte beredd att f. n. föreslå att detta stöd skall inordnas i en allmän socialförsäkring. Däremot finns det anledning att i det fortsatta samordningsarbetet överväga om det kan vara ändamålsenligt att inordna inte bara vuxenstudiestöd utan också återbetalningspliktiga studiemedel i en allmän socialförsäkring eller i vart fall närmare

anknyta dessa stöd till en sådan försäkring. Härigenom skulle man undvika den splittring av studiestödet som utredningens förslag delvis innebär.

3.2.6 Värnpliktspenning

Utredningen föreslår att såväl den dagpenning som f. n. utgår under repetitionsutbildning och civilförvarstjänstgöring som dagersättningen under grundutbildning skall inordnas i inkomstförsäkringen. Dagpenningen föreslås få behålla sin karaktär av inkomstrelaterad ersättning med garantinivå och dagersättningen föreslås liksom hittills endast utgå i form av grundbidrag. Bland remissinstanserna finns synpunkter både för och emot utredningens förslag.

Eftersom dagpenningen redan i dag är knuten till den sjukpenninggrundande inkomsten och administreras av försäkringskassorna är det enligt min mening naturligt att denna stödform inordnas i inkomstförsäkringen. När det gäller stödet till värnpliktiga under grundutbildning är däremot förhållandena mer speciella. Som utredningen har påpekat utges detta stöd endast med ett förhållandevis lågt grundbidrag och någon inkomstrelaterad del finns inte. Överbefälhavaren har nyligen lagt fram vissa förslag som gäller värnpliktigas sociala och ekonomiska situation. Det förslag som överbefälhavaren förordar går ut på att man gör en uppdelning mellan å ena sidan stöd till den värnpliktige själv och å andra sidan stöd till hans familj. Vidare har regeringen genom beslut den 26 november 1981 (Dir 1981:68) bemyndigat chefen för försvarsdepartementet att tillsätta en utredare som närmare skall se över dessa frågor. Ett ställningstagande till hur värnpliktsförmåner bör anknytas till socialförsäkringen i övrigt bör därför ske först när resultatet från denna utredning föreligger.

3.2.7 Pensioner och omställningsstöd

I utredningens modell till en framtida inkomstförsäkring vad gäller pensionsområdet ingår grenarna förtidspension, omställningsstöd, deltids-pension och ålderspension. Omställningsstödet motsvarar närmast den nuvarande änkepensionen men skall kunna utges till både män och kvinnor under en begränsad tid. Änkor och änklingar som inte klarar sin försörjning efter omställningstiden skall beroende på orsaken till försörjningssvårigheterna kunna få vårdpenning, arbetsmarknadspenning, vuxenstudiestöd, förtidspension eller ålderspension. Övriga pensionsförmåner enligt förslaget motsvarar i huvudsak nuvarande förmåner.

Remissinstanserna har framför allt haft synpunkter på det föreslagna omställningsstödet. Flertalet är positiva men påtalar att det behövs generösa övergångsbestämmelser.

De flesta av de föreslagna förändringarna i förhållande till nuvarande pensionsförmåner är mindre omfattande eller av lagteknisk karaktär såvitt

gäller ålderspension, förtidspension och änkepension. Jag vill understryka att de många valmöjligheter som nu finns när det gäller uttag av ålderspension är en klar nackdel ur samordningssynpunkt samtidigt som statistiken visar att en del av reglerna tillämpas i mycket begränsad omfattning. Vid utformningen av pensionssystemet inom inkomstförsäkringen bör därför regelsystemet förenklas.

När det gäller änkepensionerna föreslås däremot omfattande förändringar av nuvarande system. Samordningsutredningens förslag har till stor del följts i det förslag som nyligen har lagts fram av pensionskommittén (SOU 1981:61–62). Det är naturligt att ställning till den framtida utformningen av efterlevandepensioneringen tas vid beredningen i regeringskansliet efter avslutad remissbehandling av sistnämnda betänkande.

3.2.8 Arbetsskadeförsäkringen

En försäkringsgren där ersättningsnivån är högre än inom jämförbara områden är arbetsskadeförsäkringen. Inkomstförlust vid arbetsskada ersätts såväl f. n. som enligt utredningens förslag till en allmän socialförsäkring till 100 %. Utredningens ståndpunkt att ersättningsnivån vid arbetsskada skall behållas på en högre nivå än övriga ersättningar även inom en allmän socialförsäkring har kritiserats av många remissinstanser. Kritik har kommit framför allt från försäkringskassorna och från remissinstanser där läkare har medverkat i yttrandena. Kritiken bottnar i de stora svårigheter i handläggningen som nuvarande arbetsskadeförsäkring leder till. Andra remissinstanser har starkt betonat att den högre ersättningsnivån inom arbetsskadeförsäkringen måste vara kvar.

Riksdagen har nyligen godkänt en hemställan från socialförsäkringsutskottet (SfU 1981/82:2) vari utskottet biträder ett motionsyrkande om att en utredning bör komma till stånd för att klargöra om arbetsskadeförsäkringen kan ytterligare samordnas eller sammansmälta med sjukförsäkringen. I betänkandet förväntas att de frågor om samordningstidens längd och avtalsförsäkringarnas ställning som tagits upp i vissa andra motioner också kan bli belysta genom den förordade översynen av arbetsskadeförsäkringen.

För egen del vill jag anföra följande.

Det kan ligga nära till hands att föra fram tanken på att helt integrera arbetsskade- och sjukförsäkringen inom en allmän socialförsäkring i ett läge då det framförs kritiska synpunkter på den nuvarande arbetsskadeförsäkringen och dess tillämpning. Till stöd härför kan även framhållas att en viktig princip bakom en allmän socialförsäkring är att man mer än tidigare skall se till behovet av stöd och mindre till om stödbehovet har den ena eller den andra orsaken. Denna princip får dock inte – liksom naturligtvis inte samordningssträvanden över huvud taget – bli ett självändamål. I den mån den kommer i strid med andra viktiga principer måste en sammanvägning

ske. Att avskaffa systemet med särregler för ersättning vid arbetsskada kan enligt min mening inte komma i fråga.

Mot bakgrund av riksdagens ståndpunktstagande till förmån för en utredning om arbetsskadeförsäkringen och de synpunkter som förts fram under remissbehandlingen av samordningsutredningens betänkande anser jag däremot att det nu finns starka skäl att undersöka vilka förändringar som kan göras inom denna försäkring för att i möjligaste mån komma till rätta med tillämpningsproblemen och underlätta arbetsskadeförsäkringens inlemmande i en allmän socialförsäkring. Jag avser därför att i annat sammanhang ta upp frågan om direktiv för en särskild utredare som skall behandla dessa frågor.

3.3 Övriga delar av principmodellen

3.3.1 Allmänt

I den föreslagna principmodellen till en allmän socialförsäkring ingår förutom inkomstförsäkringen också barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd. Barnstödet innehåller en generell del som utgår till alla barn i en viss ålder (generellt barnbidrag) eller i en viss situation (kompletterande barnbidrag). Barnstödet innehåller emellertid också en inkomstprövad del och bostadsstödet är helt och hållet inkomstprövat. Handikappstödet slutligen är en ersättning som skall täcka de merkostnader som handikappade kan ha.

Till de delar av en allmän socialförsäkring som benämns barnstöd och bostadsstöd har utredningen hänfört en rad olika bidrag med syfte att stödja barnfamiljer. Dessa bidrag finns nu inom olika författningar och handläggs av olika myndigheter. Stöd med detta syfte finns sålunda förutom i AFL och de särskilda lagarna om barnbidrag och bidragsförskott också i de författningar som gäller studiestöd, bostadsbidrag och familjebidrag till värnpliktiga. Förutom av försäkringskassorna handläggs dessa stöd framför allt av myndigheter på studiestödsområdet och av olika kommunala organ. Här aktuella stöd är således mycket splittrade och svåröverskådliga och behovet av en översyn är stort. Genom att de f. n. hör till olika samhällssektorer och också har andra syften än de rent familjepolitiska, nämligen bostads- och utbildningspolitiska, uppkommer dock frågan hur olika syften tillsammantagna skall kunna tillgodoses på det mest tillfredsställande sättet. Jag återkommer senare till denna fråga.

Från remissinstansernas sida har i allmänhet ingen kritik riktats mot den nu nämnda uppbyggnaden av dessa delar av principmodellen. Socialstyrelsen vill emellertid utmönstra inkomstprövade förmåner. All inkomstprövad hjälp bör i stället enligt styrelsen utgå i form av bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. Några remissinstanser har också ifrågasatt om det finns

behov av ett särskilt bostadsstöd vid sidan av ett inkomstprövat barnbidrag.

Den myndighet som skall bestämma om inkomstprövade eller behovsprövade bidrag bör utgå eller inte måste ha vissa inkomstuppgifter liksom uppgifter om familjeförhållanden. En sådan kontroll innebär bl. a. administrativa komplikationer. Ett annat problem är de marginaleffekter som minskning eller bortfall av inkomstprövade bidrag vid en inkomstökning med nödvändighet medför.

I ett samhälle med begränsade ekonomiska resurser måste bidragen styras till dem som bäst behöver bistånd. Jag anser det därför inte möjligt att minska inslaget av inkomst- och behovsprövade bidrag. Tvärtom kan det i dagens ansträngda ekonomiska situation bli fråga om att öka inslaget av sådana bidrag eller andra selektiva insatser.

När det sedan gäller om inkomstprövade stöd skall utgå inom socialförsäkringssystemet eller enligt socialtjänstlagen vill jag erinra om att det länge har diskuterats att ersätta den kommunala behovsprövade socialhjälpens med ett mera schabloniserat system. Bakgrunden härtill har varit en strävan att minska de integritetskränkande moment som den noggranna prövningen inom socialhjälpssystemet kunnat innebära. Att låta all inkomstprövad hjälp utgå i form av bistånd enligt 6 § i den socialtjänstlag, som gäller fr. o. m. den 1 januari 1982, skulle strida mot dessa utvecklingstendenser och kan därför inte tillrättas. Min slutsats blir således att en allmän socialförsäkring bör innehålla inkomstprövade bidrag.

Under remissbehandlingen har ingen kritik riktats mot utredningens förslag att en allmän socialförsäkring också skall innehålla en särskild merkostnadsersättning för handikappade. Detta kan således vara en utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

Innan jag går in på vilka av de nuvarande bidragen som kan tänkas ingå i här aktuella delar av en allmän socialförsäkring vill jag peka på att en stor del av de familjepolitiska stöden f. n. är föremål för utredning eller nyligen har föranlett förslag som är under beredning i regeringskansliet. Det gäller bostadsbidragen, stödet till ensamstående barn och stödet till flerbarnsfamiljer. Det finns därför skäl att i flera hänseenden vänta med att ta ställning till den närmare utformningen av dessa stöd. När det gäller strukturen i stort anser jag att samordningsutredningens förslag kan tjäna som utgångspunkt. I det fortsatta utredningsarbetet får däremot övervägas hur den närmare gränsdragningen skall göras mellan bidrag som skall utgå till alla barn, till studerande, till familjer med höga boendekostnader och till familjer där en av föräldrarna inte bidrar till barnens försörjning. Därvid får också avgöras i vilken utsträckning stödet skall vara generellt eller inkomstprövat och om mer än ett generellt resp. inkomstprövat stöd behövs.

3.3.2 Barnstöd

Utredningens förslag beträffande barnstöden innebär en väsentlig minskning av antalet barnstöd. Det utgör också tekniskt sett en avsevärd förenkling genom att bl. a. författningsregleringen bör kunna göras enhetligare. Några större materiella förändringar har inte föreslagits. Förslaget till enhetligare åldersgränser innebär smärre förändringar i både utvidgande och begränsande riktning.

Förslaget i denna del har i huvudsak mottagits positivt under remissbehandlingen. Remissinstanser med anknytning till utbildningsområdet är dock kritiska till att den nuvarande studiehjälpen har knutits till barnstöden. Grunden till denna kritik är att man menar att studiehjälpen skulle kunna förlora sin roll som styrinstrument för att genomföra utbildningspolitiska mål, om den inordnades i barnstödet inom en allmän socialförsäkring. I övrigt har viss kritik riktats mot förslaget beträffande åldersgränserna.

När det gäller vilka nuvarande stödformer som skall ingå i det *generella* barnbidraget och i ett *inkomstprövat stöd* vill jag anföra följande.

Det förlängda barnbidraget kan sägas vara en direkt fortsättning på det allmänna barnbidraget och utgår till barn som går kvar i grundskolan efter det att de fyllt 16 år. Med hänsyn till den nära koppling som finns mellan det allmänna och det förlängda barnbidraget är det naturligt att båda bidragen ingår i en allmän socialförsäkring. Hit bör också hänföras det nyligen införda flerbarnstillägget, som till konstruktionen är en del av det allmänna barnbidraget.

Även studiehjälpen har enligt min mening ett mycket nära samband med övriga familjepolitiska stödformer. Liksom barnpension och bidragsförskott skall ge ekonomiskt stöd till ofullständiga familjer skall studiehjälpen ge ett sådant stöd till familjer, där ett eller flera barn studerar i gymnasieskolan. Studiebidraget inom studiehjälpssystemet kan vidare liksom det förlängda barnbidraget sägas vara en direkt fortsättning på det allmänna barnbidraget. Samtidigt har givetvis studiehjälpen ett klart utbildningspolitiskt syfte, dvs. den skall främja rekryteringen till gymnasieskolan framför allt på så sätt att en socialt jämlik rekrytering åstadkoms.

Det är givetvis av största vikt att det stöd som skall utgå till studerande i gymnasieskolan utformas så att möjligheterna att använda stödet som utbildningspolitiskt styrmedel inte försvåras. För att undersöka hur dessa möjligheter bäst kan tillvaratas krävs ytterligare utredning. Jag är därför f. n. inte beredd att ta ställning till om den nuvarande studiehjälpen bör ingå i en allmän socialförsäkring.

Det nuvarande statliga bostadsbidraget har ingen anknytning till bostadskostnaderna utan utgår med ett visst belopp för varje barn under 17 år i den mån reglerna om inkomstprövning medför att rätt till bidrag föreligger. Det är som nyss har sagts kopplat till det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpssystemet och har ett klart familjepolitiskt syfte. Det har därför

större anknytning till barnstödet inom en allmän socialförsäkring än till bostadsstödet. Som jag tidigare har sagt bör dock ställningstagandet till den närmare konstruktionen av barn- resp. bostadsstöden i en allmän socialförsäkring anstå till dess att det utredningsarbete som nu pågår beträffande bostadsbidragen har avslutats.

Även familjepension till barn inom lagstiftningen om familjebidrag till värnpliktiga har en mycket nära anknytning till övriga familjepolitiska stöd. Frågan om hur detta stöd bäst kan knytas till barnstödet inom en allmän socialförsäkring får lösas sedan den i avsnitt 3.2.6 nämnda utredningen om de värnpliktigas sociala förmåner har avslutat sitt arbete.

Samordningsutredningen har föreslagit att även barntillägget till folkpension skall ingå i den inkomstprövade delen av barnstödet. Pensionskommittén har i sitt nyligen framlagda betänkande (SOU 1981:61) Familjepension också behandlat frågan om utformningen av barntillägget och därvid inte föreslagit några större förändringar i förhållande till vad som gäller f. n. Barntillägget är nu inte inkomstprövat i sedvanlig ordning utan prövas endast mot den ATP som uppbärs av föräldern i fråga. Jag delar samordningsutredningens uppfattning att det inte kan vara befogat att ha ett särskilt barntillägg till en viss gren av inkomstförsäkringen om inte familjens allmänna ekonomiska situation ger anledning till det. Något särskilt barntillägg till folkpension bör därför inte finnas inom en allmän socialförsäkring. Däremot bör givetvis ett inkomstprövat stöd kunna utgå såväl för barn till folkpensionärer som för andra barn under förutsättning att det föreligger rätt därtill enligt vanliga regler om inkomstprövning.

När det gäller det *kompletterande barnbidraget* har vissa remissinstanser ifrågasatt om bidragsförskottet bör ingå i nuvarande utformning. Bl. a. har det förts fram tankar på en inkomstprövning av detta stöd. Stödet till ensamstående föräldrar utreds f. n. av ensamförälderkommittén. Mot bakgrund härav vill jag f. n. inte ta ställning till den närmare utformningen av det kompletterande barnbidraget. Jag har dock ingen erinran mot att i denna del av barnstödet skall ingå de delar som utredningen har förordat, nämligen – förutom bidragsförskott – barnpension från folkpensioneringen och ATP samt barnlivränta från arbetsskadeförsäkringen.

Jag delar således på flertalet punkter i princip utredningens uppfattning om vilka nuvarande stödformer till barn och ungdomar som bör ingå i ett barnstöd inom en allmän socialförsäkring. Innan ställning tas till den närmare utformningen av stödet bör dock vissa frågor utredas ytterligare. En viktig fråga är vilka åldersgränser som skall gälla för de olika barnstöden och hur långt det är möjligt att åstadkomma en enhetligare reglering på detta område. Denna fråga kommer att tas upp i anslutning till beredningen av pensionskommitténs och ensamförälderkommitténs betänkanden.

3.3.3 Bostadsstöd

Utredningen har inte närmare gått in på frågan om det finns behov av ett särskilt bostadsstöd. Detta får ses mot bakgrund av direktiven där det bl. a. sägs att bidragens inriktning inte skall ändras. Några remissinstanser har emellertid ifrågasatt om det behövs ett särskilt bostadsstöd vid sidan av barnstödet. Lämpligheten av att över huvud taget föra över bostadsstödet till en allmän socialförsäkring har också ifrågasatts i något fall.

För egen del vill jag anföra följande. Bostadsstöd utgår f. n. till ensamstående och makar utan barn, till barnfamiljer och till folkpensionärer. För värnpliktiga finns en särskild form av bostadsbidrag. Reglerna om bostadsstöd till olika grupper är dåligt samordnade och det finns ett stort behov av samordning på detta område, vilket också många remissinstanser har understrukt.

Sedan år 1978 har det funnits möjlighet för folkpensionärer att som utfyllnadsbidrag till kommunalt bostadstillägg få statskommunalt bostadsbidrag, om det senare på grund av de annorlunda inkomstprövningsreglerna lett till ett bättre resultat. Särskilt genom förbättringar av det kommunala bostadstillägget under senare år har dock den grupp som kan få utfyllnadsbidrag minskat kraftigt. Detta stöd har därför avvecklats i och med utgången av år 1981. Härigenom har en viss förenkling i fråga om bostadsstödet till folkpensionärer åstadkommits.

Utredningens förslag innebär såvitt gäller barnfamiljerna att två inkomstprövade stöd skall kunna utgå, nämligen dels barnstöd och dels bostadsstöd. Som jag tidigare har nämnt är beräkningen av inkomstprövade förmåner ingalunda problemfri. Till detta kommer problemet med de marginaleffekter som uppstår när förmånerna avtrappas. Om två inkomstprövade förmåner skall kunna utgå samtidigt, ökar naturligtvis problemen. Bl. a. blir marginaleffekterna svåra att styra. Det skulle därför vara förenat med stora fördelar, om man kunde slå samman bostadsstödet till barnfamiljer med barnstödet. Detta förutsätter dock att ett särskilt stöd som är knutet till bostadskostnaden inte längre anses behövligt för att stödja barnfamiljer med särskilt höga boendekostnader. Mycket talar för att ett sådant behov kommer att finnas kvar inom överskådlig framtid. Eftersom bostadsbidragen, som jag tidigare har sagt, f. n. är föremål för utredning bör ett definitivt ställningstagande anstå till dess att detta utredningsarbete har avslutats.

Även om det skulle vara möjligt att inordna bostadsstödet till barnfamiljer i barnstödet, kvarstår dock bostadsstödet till framför allt folkpensionärer. Genom att inslaget av ATP-pensionärer successivt växer kommer visserligen behovet av ett särskilt inkomstprövat bostadsstöd att minska. Under överskådlig tid kommer dock ett särskilt bostadsstöd till folkpensionärer fortfarande att behövas. Viktigt är då att ett sådant stöd så långt möjligt anpassas till det stöd som utgår för samma ändamål till övriga grupper i samhället.

Bostadsbidrag finns f. n. även inom lagstiftningen om familjebidrag till värnpliktiga. Frågan hur detta stöd skall kunna samordnas med övriga bostadsstöd får lösas sedan den i avsnitt 3.2.6 nämnda utredningen om de värnpliktssociala förmånerna har avslutat sitt arbete.

Det är enligt min mening naturligt att förutsättningarna provas för att ett särskilt bostadsstöd inordnas i en allmän socialförsäkring. Bostadsstödet till barnfamiljer har nämligen, som framgått av det tidigare resonemanget, ett nära samband med övriga familjepolitiska stödformer. Ett starkt argument för en anknytning till en allmän socialförsäkring är också att man för bostadsstödens del måste göra bedömningar som också förekommer inom andra bidragsformer. Det gäller framför allt frågor om inkomstbegrepp och familjetillhörighet. Samtidigt måste naturligtvis de bostadspolitiska bedömningar göras som är speciella för bostadsstöden.

I vad mån särskilda regler skall gälla för någon av de grupper som ett framtida bostadsstöd skall avse får avgöras i det fortsatta utredningsarbetet.

3.3.4 Handikappstöd

Utredningen har beträffande handikappstöden konstaterat att sådana stöd utges från så många olika håll att det är tämligen självklart att samordningen är bristfällig. För att klargöra vilka handikappstöd som bör ingå i en allmän socialförsäkring bör enligt utredningen en kartläggning göras av vilken utformning dessa stöd har fått i olika kommuner och landsting.

Många remissinstanser har tillstyrkt att en sådan kartläggning görs. Även jag delar utredningens uppfattning och avser därför att återkomma till regeringen i annat sammanhang med förslag om en sådan kartläggning av handikappstöden.

4 Det fortsatta arbetet med en allmän socialförsäkring

Jag har tidigare betonat att samordningssträvandena inom det socialpolitiska bidragssystemet måste ges ett ökat utrymme och jag har också anslutit mig till tanken att utvecklingen skall inriktas mot en allmän socialförsäkring. Därvid bör möjligheterna att samordna olika delsystem provas. Möjligheterna bör hållas levande genom att samordningssträvandena – vid sidan av andra synpunkter – beaktas vid varje tillfälle som en förändring genomförs inom det socialpolitiska bidragssystemet.

Det socialpolitiska bidragssystemet är som jag tidigare har erinrat om så omfattande både ekonomiskt, administrativt och författningsmässigt att en översyn inte kan ske på en gång utan måste genomföras successivt. Ett mycket stort antal människor är beroende av socialförsäkringar eller andra bidrag. Nästan alla blir under något skede av sitt liv beroende för sin försörjning av det socialpolitiska bidragssystemet. Vi har exempelvis f. n.

omkring 2 miljoner pensionärer i landet. Om man beaktar även de kortvariga ersättningsfallen kan man konstatera att enbart försäkringskassorna handlägger närmare 40 miljoner ärenden per år.

De enskilda medborgarnas rättssäkerhet kräver därför att förändringar mot en allmän socialförsäkring genomförs successivt i en takt som gör det möjligt att klara av de administrativa problemen i samband med en omläggning. Förändringarna måste dessutom föregås av en noggrann utredning om konsekvenserna för olika grupper av bidragstagare, framför allt för dem som har en löpande förmån av något slag, t. ex. pension eller livränta.

Det sist sagda innebär inte att en allmän socialförsäkring inte skulle få medföra försämringar för någon grupp i samhället. Samhällsutvecklingen kan innebära att grupper som tidigare var i stort behov av stöd inte längre har något uttalat stödbehov. För att en samordning över huvud taget skall kunna genomföras måste socialpolitiska omprioriteringar accepteras. Förenklingar av bidragssystemet förutsätter också att en särskilt gynnad ställning för den ena eller andra gruppen måste kunna avvecklas. En samordning bör således innebära inte bara att luckor i det sociala skyddsnätet täpps till utan också att överkompensation undviks.

De omständigheter som jag nu har pekat på innebär vidare att det inte är möjligt att i ett enda kommittéförslag eller i en proposition i detalj ta ställning till utformningen av en allmän socialförsäkring i dess helhet. De principiella utgångspunkter för det fortsatta arbetet som jag nyss har redovisat måste därför följas upp genom utredningsarbete inom olika grenar av nuvarande bidragssystem. Det behövs emellertid också en samordning av arbetet i stort. Jag kommer i annat sammanhang att föreslå att regeringen som organ för denna samordning upprättar en interdepartemental arbetsgrupp inom regeringskansliet. Gruppen bör inledningsvis få i uppdrag att utarbeta en mera konkret arbets- och tidsplan och ett underlag för vilka samordningsfrågor som bör prioriteras.

En viktig uppgift för den interdepartementala arbetsgruppen bör bli att bevaka att samordningsfrågor beaktas när en förändring inom en viss bidragsgren bereds i regeringskansliet. I samband därmed bör gruppen särskilt beakta vilka förenklingar och rationaliseringar som kan göras.

Jag kommer att senare i samråd med berörda statsråd ta upp frågan om arbetsgruppens närmare sammansättning och formerna för dess arbete.

Kravet på en ökad satsning på samordningsfrågor innebär som nämnts att förslag att ändra någon del av det socialpolitiska bidragssystemet bör granskas ur samordningssynpunkt. Därvid bör beaktas vilka konsekvenser förslaget skulle få för närliggande bidragsanordningar. En given utgångspunkt måste vara att specialregler inom en bidragsgren, som bryter enhetligheten i förhållande till andra bidragsgrenar, får införas enbart om ekonomiska eller andra starka skäl talar för detta. En annan given utgångspunkt, som kanske praktiskt sett är ännu viktigare, är att försöka samordna så många regler som möjligt i anslutning till att en bidragsgren

omgestaltas i något hänseende. Därvid bör naturligtvis i vanlig ordning de ekonomiska konsekvenserna beaktas. Vid behandling av förslag till förändringar inom en viss bidragsgren bör således förslagen i fortsättningen ses i ett vidare perspektiv än just de problem som har föranlett ändringsförslagen i och för sig ger anledning till.

Vad som till en början kan bli aktuellt vad gäller olika samordningssträvanden är, som jag tidigare sagt, att se till att allmänna regler inom olika bidragsgrenar görs mer enhetliga. Om t. ex. inkomstbegreppet inom en bidragsgren behandlas bör det vara självklart att se det mot bakgrund av inkomstbegreppen inom andra bidragsformer och undersöka möjligheterna att utforma ett inkomstbegrepp som kan användas inom hela eller i vart fall större delar av bidragssystemet. I det följande kommer jag att ta upp vissa regler och begrepp, bland dem inkomstbegreppet, som jag anser vara särskilt viktiga att göra mer enhetliga på kort sikt, eftersom samordningsbehovet där är mer påtagligt än i andra fall. Detta hindrar självfallet inte att även andra regler samordnas i den mån en sådan samordning visar sig lämplig, t. ex. i anslutning till att regeln i fråga inom en viss bidragsgren kräver en justering.

Ju fler regler som görs enhetliga, desto mer närmar man sig målet, en allmän socialförsäkring. Allteftersom utredningsarbetet beträffande olika bidragsgrenar fortskrider blir det lättare att avgöra vad som skall ingå i en allmän socialförsäkring och hur de olika delarna skall vara utformade. Det bör betonas att förverkligandet av en allmän socialförsäkring inte skall ses som en rent lagteknisk fråga utan som ett sätt att på det praktiska planet åstadkomma ett bidragssystem som blir mer överskådligt och rationellt genom att olika regler görs enhetliga. Det bör också bli mer rättvist genom att luckor och överlappningar i systemet lättare kan undvikas och ersättning ges till dem som bäst behöver den. Om detta bäst kan åstadkommas genom en enda lag eller genom ett komplex av flera lagar är jag inte beredd att ta ställning till f. n. Det får avgöras när utredningsarbetet har framskridit längre.

5. Riktlinjer för ökad samordning

Jag avser att i det följande behandla vissa riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet. Jag begränsar mig här till några av de frågor som samordningsutredningen särskilt har tagit upp, nämligen personkretsen, familjetillhörigheten, inkomstbegreppet och administrationen.

5.1 Personkretsen

För att en person skall kunna komma i fråga för en ersättning enligt den svenska bidragslagstiftningen krävs i allmänhet någon form av anknytning till Sverige, t. ex. svenskt medborgarskap, bosättning i riket eller vistelse här.

Detta ger den yttre ramen för personkretsen eller tillhörigheten till en viss bidragsform. Styrkan i kravet på anknytning till Sverige varierar mellan de olika bidragsformerna. Bosättning här kan dock sägas vara det vanligaste och ofta enda villkoret. Detta innebär att en person i allmänhet kommer in i det svenska socialförsäkringssystemet redan när han bosätter sig här.

I vissa fall krävs dock en viss tids bosättning för att ersättning skall kunna utges. Detta är fallet i fråga om rätten till folkpensionsförmåner, där det för en utlänning krävs en förhållandevis lång bosättningstid som varierar mellan olika pensionsformer. För att utländska barn skall få rätt till allmänna barnbidrag och bidragsförskott krävs en kortare tids vistelse i landet, nämligen sex månader. För barnbidragens del gäller dock detta endast under förutsättning att fostraren inte är bosatt och mantalsskriven i riket. Såvitt gäller bidragsförskotten upprätthålls inte kravet på sex månaders vistelse i landet, om vårdnadshavaren är bosatt här.

Utredningen anser att huvudregeln för anknytning till en allmän socialförsäkring bör vara att den som är bosatt i riket skall omfattas av försäkringen. Särbestämmelser bör enligt utredningen finnas endast för de delar av den allmänna socialförsäkringen som motsvarar folkpension, ersättningar till värnpliktiga och deras familjer, arbetsskadeförsäkring och ATP. Utredningens förslag till särbestämmelser för folkpensionsförmåner gäller dock inte de särskilda folkpensionsförmånerna vårdbidrag, barnpension och handikappersättning. Dessa har nämligen i principmodellen till en allmän socialförsäkring frikopplats från folkpensionen och förts till barnstöd resp. handikappstöd. För de sistnämnda stödformerna skall huvudregeln gälla. Allmänna barnbidrag och bidragsförskott har i principmodellen förts samman med bl. a. barnpensioner till barnstödet. Även för dessa stödformer kommer således endast huvudregeln att gälla.

Utredningen har i betänkandet angett att de förändringar i förhållande till nuvarande regler som föreslås beträffande personkretsen i första hand är avsedda att genomföras i samband med att en allmän socialförsäkring införs. I den mån det visar sig lämpligt att genomföra ändringar redan inom nuvarande bidragssystem framhåller utredningen särskilt den ökade jämställdhet mellan svenska och utländska medborgare som föreslås beträffande stödet till barn och handikappade.

Flertalet av de remissinstanser som uttalat sig om personkretsen har anslutit sig till utredningens förslag att huvudregeln för anknytning till den allmänna socialförsäkringen bör vara bosättning i riket. En del remissinstanser har dock betonat vikten av att bosättningsbegreppet preciseras. Vissa sådana preciseringar har redan föreslagits i prop. 1981/82:199. Enligt vad jag vidare har inhämtat från budgetministern har han för avsikt att inom kort föreslå regeringen att en utredning skall tillsättas med uppdrag att göra en allmän översyn av bosättningsreglerna, som får betydelse även för socialförsäkringen. Även förslaget till undantag från huvudregeln har i allmänhet accepterats av remissinstanserna. Vissa remissinstanser anser att en ökad

jämställdhet mellan svenska och utländska medborgare, speciellt när det gäller olika barnstöd, bör kunna genomföras redan inom nuvarande bidragssystem.

När det gäller frågan om förändringar redan inom ramen för nuvarande bidragssystem anser jag att det inte finns anledning att f. n. föreslå någon generell förändring av personkretsreglerna inom bidragssystemet. Under de senaste åren har allt fler utländska medborgare som är bosatta i Sverige kommit att omfattas av det svenska bidragssystemet. Detta har kunnat åstadkommas framför allt genom de konventioner som Sverige har träffat med andra länder. I dessa jämföras resp. länders medborgare med svenska medborgare i fråga om de flesta förmåner. När det gäller folkpensionen har det vidare genom 1979 års lagstiftning införts ett lagfäst minimiskydd i form av rätt till folkpension efter vissa års bosättning i Sverige.

Särskilt frågan om lika regler för svenska och utländska barn har behandlats vid flera tillfällen såväl före som efter de lagändringar som genomfördes år 1979. Sålunda föreslog familjepolitiska kommittén i sitt betänkande Familjestöd (SOU 1972:34) att man skulle slopa kravet på sex månaders vistelse i landet för utländska medborgares rätt till allmänt barnbidrag. Vidare föreslogs att det då gällande medborgarskapskravet för rätt till bidragsförskott skulle tas bort. Vårdbidraget föreslogs bli överfört från AFL till en ny lag om familjestöd. Härigenom skulle också medborgarskapskravet kunna slopas. Däremot ansåg kommittén att det inte var möjligt att bryta ut barnpensionerna ur AFL eller att inom den lagen göra undantag från medborgarskapsreglerna i fråga om barnpension. Invandrarutredningen anslöt sig i ett betänkande år 1974 (SOU 1974:69) till familjestödsutredningens förslag i fråga om allmänt barnbidrag och bidragsförskott och föreslog vidare ett lagfäst minimiskydd i fråga om rätt till folkpensionsförmåner för i riket bosatta utlänningar.

Familjepolitiska kommitténs förslag ledde till att kravet på svenskt medborgarskap för rätt till bidragsförskott avskaffades fr. o. m. den 1 januari 1976. Utländska barn jämförades dock inte helt med svenska barn utan det föreskrevs att bidragsförskott skulle kunna utgå till barn som inte är svenska medborgare om barnet eller vårdnadshavaren sedan minst sex månader vistades i riket.

Enligt de nya regler som gäller efter den 1 juli 1979 jämföras utländska medborgare som är bosatta i Sverige med svenska medborgare under förutsättning att de har varit bosatta här en viss tid. Denna tid varierar mellan olika folkpensionsförmåner. Sålunda krävs för rätt till barnpension antingen att den avlidne omedelbart före sin död hade varit bosatt i Sverige under minst fem år och att barnet är bosatt i Sverige sedan minst fem år och barnet eller den avlidne vid dödsfallet var bosatt i Sverige. För rätt till vårdbidrag krävs att föräldern är bosatt i Sverige sedan minst ett år.

Jag är inte nu beredd att föreslå någon generell förändring av personkretsreglerna i syfte att öka jämställdheten mellan svenska och utländska

medborgare. Frågan om svenska och utländska barns rätt till olika pensionsförmåner har behandlats i pensionskommitténs nyligen avlämnade betänkande. Det blir därför anledning att återkomma till denna fråga i samband med beredningen av detta betänkande.

5.2 Familjetillhörighet

Inom nuvarande bidragssystem finns många stödformer som är knutna till familjen och där således regler om familjetillhörighet behövs, dvs. regler som talar om vem som skall räknas som familjemedlem i olika situationer. Sådana regler finns beträffande både barn och vuxna.

Det är till en början fråga om enligt vilka regler som samboende skall jämföras med gifta, dvs. vilket **samboendebegrepp** som skall finnas. Sådana regler behövs för det första beträffande *inkomstprövade förmåner*, nämligen för att avgöra om inkomstprövningen skall ske mot en inkomst eller mot inkomsten för två samboende som kan jämföras med makar. Vidare behövs familjetillhörighetsregler för att avgöra om en kvinna skall jämföras med änka i fråga om rätten till olika *efterlevandeförmåner*. I det först nämnda fallet minskar möjligheterna att få bidrag om de samboende jämföras med gifta, medan ett sådant jämförelse är en förutsättning för rätt till bidrag i de senare fallen. Ett annat område där man använder sig av samboendebegreppet är *egenpension inom folkpensioneringen*, eftersom sådan pension utgår med högre belopp till ensamstående än till gifta och samboende som jämföras med gifta. Det är med andra ord inom vissa bidragsformer fördelaktigt och inom andra ofördelaktigt för samboende att bli jämförda med gifta.

Även när det gäller förmåner med anknytning till barn är det av betydelse vilket samboendebegrepp som skall användas. Det gäller rätten för andra än barnets biologiska föräldrar att få *föräldrapenning*, *vårdbidrag* och fr. o. m. den 1 januari 1982 också *flerbarnstillägg*. I dessa fall kommer också **föräldrabegreppet** in i bilden, dvs. om med föräldrar skall avses enbart biologiska föräldrar eller också adoptivföräldrar, styvföräldrar och fosterföräldrar. I AFL bestäms begreppet styvföräldrar med hjälp av det samboendebegrepp som gäller enligt lagen. Omvänt är förekomsten av barn av betydelse för vissa vuxenförmåner, nämligen änkepension, hemmake-sjukpenning och hustrutillägg.

Föräldrabegreppet är i övrigt främst av betydelse för att avgöra vilka barn – dvs. egna barn, adoptivbarn, styvbarn eller fosterbarn – som skall ha rätt till nuvarande *efterlevandestöd till barn* och *bidragsförskott* resp. det av utredningen föreslagna *kompletterande barnbidraget* inom en allmän socialförsäkring. Eftersom *bostadsbidragets* storlek är beroende på hur många barn som finns i hushållet behövs vidare familjetillhörighetsregler för att avgöra vilka barn som skall räknas till hushållet när storleken av detta bidrag beräknas. När det gäller nuvarande barnbidrag och de av utredningen föreslagna generella och inkomstprövade barnbidragen är familjetillhörig-

hetsreglerna av en något annan karaktär och gäller främst om rätten till bidrag skall tillkomma föräldrarna eller barnet och till vilka föräldrar bidraget skall betalas ut, dvs. till enbart biologiska föräldrar eller också till t. ex. fosterföräldrar.

Som framgår av det ovan sagda är reglerna om vuxnas och barns familjetillhörighet sammanvävda. I fortsättningen följs dock den uppdelning som utredningen har valt.

5.2.1 Vuxnas familjetillhörighet

Utredningen gör en genomgång av de regler som inom olika bidragsformer jämför samboende med gifta och konstaterar att dessa regler är långt ifrån enhetliga, vilket innebär att samboende ogifta inom en bidragsform kan jämföras med gifta samtidigt som de inom en annan anses som ensamstående. Utredningen framhåller önskvärdheten av mer enhetliga och neutrala regler om familjetillhörighet men påtalar samtidigt de stora problem som uppstår när familjetillhörigheten skall definieras.

Utredningen betonar vidare att man kan uppnå flera fördelar genom att låta ett bidrag utges oberoende av om en person är gift eller ensamstående. Främst för inkomstprövade bidrag och för stödformer som avser att trygga försörjningen vid dödsfall e. d. kommer det dock enligt utredningens mening även framdeles att fordras regler som bestämmer vilka personer som skall anses ha gemensam ekonomi och gemensamt hushåll. Äktenskapet bör liksom hittills vara utgångspunkten för att bestämma detta. Vid sidan härav bör man försöka åstadkomma enhetliga regler för när samboende icke gifta skall likställas med gifta, dvs. vilket samboendebegrepp som man skall ha.

Huvudregeln i en allmän socialförsäkring bör enligt utredningen vara den regel som nu finns i AFL. Med makar skall således likställas de som utan att vara gifta lever tillsammans, om de tidigare har varit gifta med varandra eller gemensamt har barn eller har haft barn. Även ogifta som bor ihop och väntar barn tillsammans bör enligt utredningen likställas med gifta. Vidare bör det finnas en tilläggsregel som likställer man och kvinna som lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden. Samlevnadsförhållandena bör bedömas med hänsyn till varaktigheten av förhållandet, förekomsten av gemensam bostad och ekonomisk hushållsgemenskap samt om barn vårdas gemensamt.

Remissinstanserna tillstyrker i allmänhet utredningens förslag, dock sällan helt reservationslöst. Framför allt betonar många remissinstanser de utrednings- och tillämpningssvårigheter som kan uppstå vid en utvidgning av den allmänna försäkringens samboendebegrepp. Kritiken eller tveksamheten riktar sig i allmänhet mot att bygga på begreppet äktenskapsliknande förhållanden.

Ett par remissinstanser ifrågasätter om ett alltigenom enhetligt samboen-

debegrepp är en lämplig lösning. Hänsyn måste tas till de olika reglernas syfte. Det jämställdhetsbegrepp som det kan finnas skäl för när det gäller inkomstprövade förmåner är enligt dessa remissinstanser kanske inte det lämpligaste när det gäller andra förmåner. Ett par andra remissinstanser hävdar tvärtom att det är angeläget att frågan om samboendebegreppet löses enligt enhetliga principer i ett större sammanhang, nämligen så att reglerna överensstämmer både inom socialförsäkringen, inom familjerätten och inom skatterätten.

För egen del vill jag anföra följande. Frågan om i vilken utsträckning ogifta bör jämställas med gifta inom olika regelsystem och om hur sådana regler bör var utformade har diskuterats sedan länge. Problemet har visat sig vara svårt att lösa, kanske framför allt därför att man här kommer in på människors privata förhållanden. Ett särskilt problem har därvid den olikartade utformningen av samboendebegreppet inom olika regelsystem visat sig vara. Detta kan leda till orättvisor och kan också utnyttjas spekulativt, eftersom det i vissa sammanhang är förmånligt för ogifta att jämnställas med gifta men ibland oförmånligt.

Av intresse för regleringen av samboendebegreppet inom bidragssystemet är givetvis hur detta begrepp är utformat på andra områden. Viktigast i detta sammanhang är naturligtvis familjelagstiftningen. Familjerätten bygger dock i princip på att alla fasta förbindelser mellan man och kvinna med familjefunktioner tar äktenskapets form. Någon reglering av förhållandet mellan icke gifta som bor tillsammans motsvarande äktenskapslagstiftningens regler om t. ex. makars egendomsförhållanden finns f. n. inte.

I familjelagssakkunnigas betänkande Äktenskapsbalk (SOU 1981:85) finns dock förslag till vissa bestämmelser om sambor, som den föreslagna termen lyder. Med sambor avses i förslaget de som, utan att vara makar, har gemensamt hem och hushåll och samlever under äktenskapsliknande förhållanden. De föreslagna bestämmelserna är avsedda att i begränsad omfattning lösa praktiska problem och att särskilt skydda den svagare parten vid upplösningen av ett samboende. De sakkunniga föreslår därför att bostad och bohag som sambor har förvärvat för gemensamt begagnande skall anses tillhöra dem tillsammans, vanligen till lika delar. Dessutom föreslås att det skall bli möjligt för sambor att få sitt hem upplöst genom en bodelning. Vidare anser de sakkunniga att när samlevnaden upplöses genom den ena sambons död skall den efterlevande ha rätt att av bostaden och bohaget utfå egendom till ett värde motsvarande två basbelopp. Däremot föreslås inte någon rätt till likadelning av all egendom eller några regler om underhållsskyldighet mellan sambor vare sig under samlevnaden eller efter dess upplösning.

Även på skattelagstiftningens område finns regler om likställdhet mellan gifta och ogifta som bor tillsammans. Dessa regler motsvarar reglerna i AFL. Någon diskussion om ändring av dessa regler synes inte ha förekommit sedan sambeskattningen i huvudsak avskaffades i början på 1970-talet.

Rent teoretiskt kan man komma ifrån problemet med samboendebegrepp och likställdhetsregler genom att göra bidragsrätten helt individuell. Bidrag skulle i så fall utgå med samma belopp och på samma villkor oberoende av om en person är ensamstående, gift eller sammanboende. Utvecklingen har också gått i den riktningen både inom bidragssystemet och på skattelagstiftningens område. Detta är en följd av att familjernas levnadsmönster har ändrats genom att kvinnorna alltmer sökt sig ut i arbetslivet.

Överväganden om huruvida bidragsrätten skall vara individuell eller inte styrs dock av delvis motstridiga strävanden, nämligen dels strävan att behandla varje individ som ekonomiskt självständig, dels strävan att åstadkomma en ekonomisk utjämning genom bidrag som är avpassade efter familjens försörjningssituation. Dessa synpunkter måste vägas mot varandra. Även om således en ökad individualisering är önskvärd ur många synpunkter, torde den dock inte gå att genomföra inom överskådlig tid. Detta innebär att det även fortsättningsvis behövs regler som under vissa förutsättningar likställer ogifta med gifta.

Möjligheterna att individualisera bidragsrätten varierar mellan olika bidragsformer. För stödformer där själva rätten till ersättning bestäms av familjeförhållanden, t. ex. efterlevandepensioneringen, är en anknytning endast till individen inte möjlig. En sådan skulle i grunden ändra bidragens syfte och inriktning. För bidragsformer där civilståndsregler enbart påverkar stödbeloppens storlek, t. ex. förtids- och ålderspension från folkpensioneringen, är en utjämning av beloppen tekniskt enkel men mycket resurskrävande i den mån man förutsätter att ändringar skall åstadkommas genom höjningar av de lägre beloppen. Oavsett vilken nivå man väljer skulle en individualisering innebära en betydande omfördelning av stödet till förmån för gifta och vissa andra sammanlevande pensionärer. När det gäller inkomstprövade bidrag är en individualisering tekniskt svår att genomföra och kan också ge stötande resultat. Bostadsstöd skulle t. ex. komma att utgå till en familj där ena maken har en mycket hög inkomst men andra maken helt saknar sådan inkomst eller har en låg inkomst.

Sammanfattningsvis vill jag liksom utredningen framhålla att det också från samordningssynpunkt finns anledning att fortsätta utvecklingen mot individualiserade förmåner. Samtidigt behövs det likställdhetsregler åtminstone för bidrag som har ett direkt fördelningspolitiskt syfte liksom för stödformer som avser att trygga försörjningen vid dödsfall o. d., alltså sådana stödformer där man inte kan bortse från familjeförhållandena.

När det sedan gäller i vad mån de likställdhetsregler som alltså fortfarande måste finnas bör vara enhetliga vill jag framhålla att samordning naturligtvis varken här eller i övrigt får bli ett självändamål. Den allmänna utgångspunkten måste dock vara att regleringen skall vara enhetlig och att eventuella avsteg måste motiveras. Att som nu är fallet ha olika samboenderegler för änkepension från folkpensioneringen, änkepension från ATP och änkelivränta från arbetsskadeförsäkringen måste t. ex. anses klart otillfredsställan-

de. Däremot är det inte lika självklart att samma regler skall gälla inom efterlevandepensioneringen som för t. ex. bostadsbidrag. Pension utgår ofta under lång tid och det är då naturligt att ställa strängare krav på samhörigheten än när det gäller två personer som bor tillsammans och ansöker om bostadsbidrag. Å andra sidan kan det göras gällande att rättvisan kräver att samma likställhetsregler skall tillämpas såväl då det är förmånligt för ogifta samboende att likställas med gifta som då detta är oförmånligt.

Jag ansluter mig som framgått av det föregående till tanken att man bör eftersträva ett enhetligare samboendebegrepp såväl inom en framtida allmän socialförsäkring som på kortare sikt. Framför allt är det viktigt att ett enhetligt samboendebegrepp tillämpas inom närliggande bidragsformer, t. ex. för olika inkomstprövade stöd resp. för olika efterlevandeförmåner. Ett ställningstagande till om det är möjligt och lämpligt att införa ett helt enhetligt samboendebegrepp inom hela bidragssystemet bör anstå i avvaktan på beredningen av familjelagssakkunnigas betänkande och de lagstiftningsåtgärder som kan bli följden av detta. Även om samboendebegreppet på bidragsområdet inte alltid helt kan anknyta till det familjerättsliga regelsystemet är det ändå av största vikt att familjerättens regler blir vägledande för andra områden. Ett ytterligare skäl till att inte redan nu föreslå ändringar är det förslag till reformerade regler inom efterlevandestödet som nyligen har lagts fram av pensionskommittén liksom det arbete som pågår inom anhörigvårdskommittén, i föräldraförsäkringsutredningen såvitt gäller föräldrapenningen och i bostadsbidragskommittén såvitt gäller bostadsbidragen. Vid beredningen av de väntade betänkandena på bidragsområdet bör också frågan om möjligheten att skapa ett enhetligare samboendebegrepp beaktas.

Slutligen vill jag kort beröra de undantagsregler som gäller för gifta som inte bor tillsammans. Jag anser det i likhet med utredningen naturligt att eftersträva att nuvarande regler för gifta icke samboende vid en samordning i en allmän socialförsäkring så långt möjligt inordnas i en enhetlig regel. Det sakliga innehållet i regeln bör givetvis så långt möjligt svara mot grunderna för samboendebegreppet för ogifta.

5.2.2 Barns familjetillhörighet

I det nuvarande socialpolitiska bidragssystemet finns inte heller någon enhetlig reglering av barns familjetillhörighet. Ibland bestämmer t. ex. den rättsliga vårdsnaden om barnen skall räknas till familjen och i andra fall beaktas den faktiska vården. Även här kan således uppkomma den situationen att ett barn inom en stödform anses höra till familjen men inte inom en annan. I en s. k. normalfamilj, dvs. makar med gemensamma barn, uppstår dock i regel inga problem. Det är främst vid en ändrad familjebildning som nuvarande regler kan ge ett oenhetligt utfall. Det kan vara fråga om barn som placeras i ett annat hem än hos föräldrarna, makar vars barn inte är

gemensamma, makar som efter skilsmässa lever åtskilda men har gemensam vårdnad om barnen m. m.

Som tidigare har nämnts förekommer regler om barns familjetillhörighet inom flera olika bidragsformer och speglar därvid olika faktiska situationer. En sådan situation är när en eller båda föräldrarna på grund av dödsfall eller av andra orsaker inte längre bidrar till barnens försörjning. Det behövs då regler som anger i förhållande till vilka föräldrar som rätten till bidrag skall prövas, t. ex. för att avgöra om ett barn har pensionsrätt enbart efter biologiska föräldrar och adoptivföräldrar eller också efter t. ex. styvföräldrar. Utredningen har kallat regler av detta slag för regler om den *bidragsmässiga samhörigheten*.

Utredningen tar också upp regler om *rättssubjekt*, dvs. om barnet eller föräldrarna formellt har rätt till sådana bidrag som kan anses utgöra barnförmåner. Ett annat område som utredningen behandlar är till vem bidraget skall *betalas ut*.

De synpunkter som utredningen kommer med i fråga om barnens familjetillhörighet tar i första hand sikte på barnförmåner inom en allmän socialförsäkring. Sålunda föreslår utredningen att kompletterande barnbidrag enligt principmodellen, dvs. vad som motsvarar barnpensioner, barnlivräntor och bidragsförskott, skall kunna utges till egna barn, adoptivbarn och barn som har mottagits i adoptionssyfte men där adoptionen inte har hunnit slutföras. I fråga om vem som skall anses vara rättssubjekt föreslår utredningen en enhetlig regel som innebär att rätten till barnstöd skall tillkomma barnet. När det gäller utbetalningen av bidrag föreslås att barnstöd, vårdpenning inom inkomstförsäkringen och handikappstöd till barn betalas ut till den som har den faktiska vården om barnet. Detsamma bör gälla vid beräkning och utbetalning av bostadsstöd.

Endast få remissinstanser har yttrat sig beträffande barns familjetillhörighet. Synpunkterna varierar. Flera remissinstanser tillstyrker sålunda utredningens förslag vad gäller samhörighetsreglerna. Ett par av dem ifrågasätter dock om inte styvbarn bör få rätt till kompletterande barnbidrag efter sina styvföräldrar.

När det gäller vem som skall vara rättssubjekt påpekar riksförsäkringsverket att den rättsliga vårdnadshavaren i regel är den som företräder barnet. Förslaget att den formella bidragsrätten skall tillkomma barnet löser därför knappast några problem utan innebär snarare att handläggningsproblemen kan öka. Andra remissinstanser tillstyrker däremot utredningens förslag.

Pensionskommittén anser att det inte är givet att man skall bygga på den faktiska omvårdnaden vid utbetalning av barnstöd, eftersom detta kan vålla betydande svårigheter vid den praktiska tillämpningen av reglerna. Andra remissinstanser tillstyrker utredningens förslag.

Liksom utredningen anser jag att det inte går att skapa helt enhetliga regler om barns familjetillhörighet. Det kan sålunda knappast komma i fråga att fosterbarn, som kanske vistats i ett hem under endast en kortare tid, skall få

rätt till barnpension efter sina fosterföräldrar. Det är däremot mer naturligt att fosterbarn skall räknas till familjen när det gäller att avgöra vilka barn som skall medräknas vid bedömningen av hur stort bostadsstöd som skall utgå. Så är också fallet f. n. Eftersom pensionskommittén behandlar frågan om föräldrabegreppet såvitt gäller rätt till barnpension i sitt nyligen avlämnade betänkande avser jag att ta upp frågan om ett mer enhetligt föräldrabegrepp i samband med beredningen i regeringskansliet av detta betänkande.

Regler om vem som skall vara rättssubjekt är en fråga av juridisk-teknisk natur, som det inte finns anledning att ta ställning till i detta sammanhang. Det är dock angeläget att frågan löses i samband med det förberedelsearbete som måste föregå införandet av en allmän socialförsäkring. I det sammanhanget bör också regler om utbetalning av barnstöd tas upp.

5.3 Inkomstbegreppet

Inom det socialpolitiska bidragssystemet behövs inkomstunderlag för att bestämma storleken av såväl inkomstrelaterade ersättningar som inkomstprövade bidrag. Inkomstunderlag förekommer också på många andra områden, inte minst inom beskattningen som underlag för inkomstskatten. Även på det kommunala området behövs inkomstunderlag för att bestämma avgifter för barntillsyn, social hemhjälp m. m.

Utredningen konstaterar att de olika inkomstbegrepp som f. n. finns skiljer sig åt på väsentliga punkter. Olikheterna gäller framför allt vad som skall ingå i underlaget, hur detta skall beräknas och vilken tidsperiod som inkomsten skall avse. Sålunda ingår enbart förvärvsinkomsten i underlaget för inkomstrelaterade ersättningar medan också olika sociala förmåner, andra inkomster än förvärvsinkomsten och kapitaltillgångar enligt olika beräkningssätt ingår i underlaget för inkomstprövade bidrag. Ett annat exempel på olikheter som utredningen nämner är att underlaget för statligt och statskommunalt bostadsbidrag utgörs av en inkomst under förfluten tid, nämligen den taxerade inkomsten, medan underlaget för kommunala bostadstillägg till folkpensionärer liksom den sjukpenninggrundande inkomsten utgörs av en framtida beräknad inkomst. Underlaget för dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen avser en tredje tidsperiod, nämligen aktuell tid. Utredningen visar att även beräkningssätten varierar. Ibland används ett i förväg registrerat underlag (t. ex. för bostadsbidrag och sjukpenning), medan i andra fall underlaget bestäms samtidigt med att ersättningen beräknas (t. ex. dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen och familjebidrag till värnpliktiga). De många olika inkomstbegreppen innebär enligt utredningen nackdelar både för den enskilde och för myndigheterna.

Ett till alla delar enhetligt inkomstunderlag anser utredningen emellertid inte vara möjligt att införa. Liksom hittills bör det finnas två huvudformer för inkomstunderlag, en för inkomstrelaterade ersättningar och en för inkomst-

prövade bidrag. Förvärvsinkomsten skall dock utgöra en gemensam del för båda inkomstunderlagen. Till inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag skall därutöver läggas beräknade kapitalinkomster, viss del av kapitaltillgångar och vissa sociala förmåner. Vid sidan av de nu nämnda huvudformerna av inkomstunderlag skall enligt utredningen den pensionsgrundande inkomsten inom ATP-systemet finnas kvar för de stödformer som den nu ligger till grund för.

Utredningens förslag till ett enhetligt inkomstunderlag bygger på att den enskilde själv lämnar uppgift om sin beräknade inkomst och vissa andra ekonomiska förhållanden för ett år framöver. Inkomstunderlaget skall fastställas av försäkringskassan som också har tillgång till det dataregister där uppgifterna finns.

Flertalet remissinstanser är i princip positiva till utredningens förslag. I ett par fall ifrågasätts dock förslaget att utvidga användningen av den sjukpenninggrundande inkomsten och man förordar i stället en utökad användning av den taxerade inkomsten. Några remissinstanser förordar också att inkomstunderlaget skall fastställas först när den försäkrade gör anspråk på ersättning.

För egen del vill jag som utredningen betona det otillfredsställande i att man inom bidragssystemet använder sig av skilda inkomstunderlag för att bestämma storleken av olika bidrag. Speciellt gäller detta när olika inkomstbegrepp används inom varandra närliggande bidragsformer. Att olika inkomstbegrepp används innebär merarbete för både den enskilde och myndigheterna. Det medför nämligen för den enskilde att uppgifter om ekonomiska förhållanden måste lämnas vid flera tillfällen och för myndigheterna att utredning härom måste göras parallellt på olika håll, vilket givetvis fördyrar administrationen. Eftersom det är förmånligt med en låg inkomst vid beslut om t. ex. bostadsbidrag och en hög inkomst när sjukpenninggrundande inkomst skall bestämmas kan det givetvis också vara frestande att lämna olika uppgifter om de ekonomiska förhållandena när uppgifterna avser olika underlag och inte heller lämnas till samma myndighet.

Inkomstbegreppet har varit föremål för diskussion i flera sammanhang. Det är framför allt i fråga om bostadsbidragen som detta begrepp har diskuterats, men diskussion förekom också i samband med att den nuvarande sjukpenninggrundande inkomsten skapades och i samband med förslag till förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen. Flera förslag till förändringar av inkomstbegreppet för bostadsbidragen har lagts fram, men dessa förslag har inte lett till lagstiftning. Detta visar att utformningen av inkomstbegreppet är en mycket svårloöst fråga. De problem som finns beror naturligtvis inte enbart på att utformningen av inkomstbegreppet varierar från en bidragsform till en annan utan över huvud taget på svårigheterna att skapa ett godtagbart mått på en persons eller ett hushålls ekonomiska bärkraft.

De tre huvudproblemen kring utformningen av ett inkomstunderlag gäller

vad som skall ingå i underlaget, hur detta skall bestämmas och vilken tidsperiod som underlaget skall avse. I anslutning till dessa huvudproblem aktualiseras en lång rad andra problem och frågeställningar. Man kommer t. ex. in på vilka krav på uppgiftslämnande som kan ställas på den enskilde och på hans arbetsgivare. Frågor om den enskildes integritet och hur långt man kan gå i kontroller av olika slag aktualiseras också.

Det finns framför allt *tre lösningar* som står till buds när det gäller utformningen av inkomstbegreppet, nämligen

1. en framtida beräknad inkomst av ungefär samma slag som den nuvarande sjukpenninggrundande inkomsten,
2. den taxerade inkomsten,
3. ett aktuellt inkomstunderlag som beräknas vid ersättningstillfället.

Samtliga tre lösningar har både fördelar och nackdelar. *Den sjukpenninggrundande inkomsten* har ibland kritiserats för att den ansetts vara alltför otillförlitlig. Framför allt har man framhållit svårigheterna att beräkna inkomsten för egna företagare och personer med oregelbundna inkomster. Det ligger i sakens natur att ett inkomstbegrepp som bygger på en framtida beräknad inkomst aldrig kan bli helt exakt och rättvist.

När det gäller *den taxerade inkomsten* är den kanske största nackdelen att den inte avspeglar de aktuella ekonomiska förhållandena utan förhållanden som ligger ungefär två år tillbaka i tiden. När den taxerade inkomsten fastställs tas vidare hänsyn till avdrag av olika slag, t. ex. kanske omfattande underskottsavdrag. Dessutom baseras den taxerade inkomsten på ett taxeringsår och visar inte variationer i inkomsten under året. Den taxerade inkomsten kan därför knappast användas utan justeringar och utan att den räknas om till aktuell inkomst. Det bör dock påpekas att den sammanräknade inkomsten, dvs. den sammanlagda nettointäkten från olika förvärvskällor, bättre än den taxerade inkomsten återspeglar de faktiska inkomstförhållandena och därför skulle vara mer användbar som inkomstunderlag. Fördelen med ett inkomstbegrepp som bygger på taxeringen är den relativa exakthet som ett sådant inkomstbegrepp har.

Att bygga beräkningen av ett bidrag på att *aktuella uppgifter om ekonomiska förhållanden* skall lämnas i varje enskilt ärende medför också nackdelar. Bl. a. blir det tungrovt att administrera. Det kan dröja innan ersättning kan betalas ut eftersom utredning måste införskaffas om inkomstens storlek. Ersättningen kan nämligen inte enbart grundas på den inkomst som den försäkrade hade dagarna innan ersättningsfrågan aktualiserades, utan man måste se till inkomsten under en något längre tidsperiod vilket förutsätter en viss utredning. I annat fall kan en ersättning komma att grundas på en tillfälligt låg eller hög inkomst. En annan stor nackdel är att många enskilda måste lämna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden vid flera tillfällen. Den stora fördelen är här liksom beträffande den sjukpenninggrundande inkomsten att inkomstbegreppet bygger på aktuella ekono-

miska förhållanden.

Det föregående resonemanget visar att inget av de inkomstbegrepp som kan tänkas komma till användning är helt idealiskt. Ett helt perfekt och rättvisande inkomstbegrepp torde f. ö. knappast gå att konstruera, i vart fall inte utan en omfattande administration och kontrollapparat.

Varje inkomstunderlag bygger i första hand på uppgifter från den enskilde. Det gäller vare sig man väljer den taxerade inkomsten, en framtida beräknad inkomst av SGI-modell eller inkomsten vid ersättningstillfället. I samtliga fall kontrolleras den enskildes uppgifter, i vart fall stickprovvis. Förfrågningar och kompletteringar begärs därvid från både den enskilde och hans arbetsgivare. I andra fall sker mer generella kontroller genom att inkomstunderlagen för olika förmåner jämförs med varandra. Så har t. ex. skett när det gäller underlagen för bostadsbidrag och sjukpenning.

Kontroller av olika slag är dyrbara och i allmänhet också personalkrävande. Ju fler inkomstunderlag som behöver kontrolleras desto mer arbetskrävande och dyrbart blir det. Redan detta talar starkt för att man för olika bidrag så långt möjligt bör bygga på ett enhetligt inkomstunderlag. Om ett och samma inkomstunderlag används för att bedöma storleken av olika bidrag torde kontrollbehovet över huvud taget bli mindre, eftersom det då blir viktigare för den enskilde att lämna noggranna och riktiga uppgifter.

Jag delar därför utredningens uppfattning att man i en allmän socialförsäkring bör ha ett inkomstbegrepp som i största möjliga utsträckning är gemensamt för olika grenar av försäkringen. Liksom utredningen anser jag vidare att en harmonisering av inkomstbegreppen är så angelägen att man redan inom nuvarande bidragssystem bör pröva möjligheten att skapa större enhetlighet och att över huvud taget förbättra tillförlitligheten av det inkomstbegrepp som man använder. Ett enhetligt inkomstbegrepp inom det socialpolitiska bidragssystemet bör vidare kunna få ett användningsområde utanför detta system, t. ex. inom kommunerna för att bestämma avgifter av olika slag.

När det gäller *vad som skall ingå i ett enhetligare inkomstunderlag* delar jag utredningens uppfattning att man även i fortsättningen måste skilja mellan inkomstbegreppen för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag. I underlaget för inkomstrelaterade ersättningar bör enbart förvärvsinkomster ingå medan underlaget för inkomstprövade bidrag därutöver bör innefatta i vart fall kapitalinkomster och vissa socialpolitiska bidrag. Hänsyn bör också tas till förekomsten av kapitaltillgångar. Jag vill dock betona att förvärvsinkomsten, som är den mest betydelsefulla delen av inkomstunderlaget för både inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag, bör bli gemensam för båda kategorierna av bidrag. Vid sidan av dessa båda kategorier av inkomstunderlag bör, som utredningen har påpekat, den pensionsgrundande inkomsten inom ATP-systemet finnas kvar. Den pensionsgrundande inkomsten bestäms i efterhand i samband med taxeringsförfarandet. Att gå ifrån denna ordning skulle innebära en förändring av

grunden för hela ATP-systemet. Inkomstbegreppet behandlas emellertid f. n. i både bostadsbidragskommittén och sjukpenningkommittén. Ett definitivt ställningstagande till vilket inkomstbegrepp som kan anses lämpligast och samtidigt mest användbart inom olika bidragsformer bör därför anstå.

5.4 Administrationen

Utredningen har i ett särskilt kapitel behandlat frågan om en enhetligare administration men har därvid påpekat att möjligheterna till en ökad administrativ samordning inte kan ses isolerade från övriga samordningsfrågor. Möjligheten att öka samordningen på det administrativa planet har nämligen ett nära samband med i vad mån det går att göra bidragsvillkor och regler om beräkning av olika bidrag mer enhetliga. Å andra sidan kan en enhetlig administration skapa bättre förutsättningar för att göra bidragsreglerna mer enhetliga.

Utredningen konstaterar att administrationen av det socialpolitiska bidragssystemet f. n. är splittrad. Det finns drygt ett tiotal myndigheter som fattar beslut om olika socialpolitiska bidrag. Förutom försäkringskassorna nämns bl. a. erkända arbetslöshetskassor, arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder, vuxenutbildningsnämnder och studiemedelsnämnder samt ett antal kommunala organ såsom skolstyrelser, förmedlingsorgan för bostadsbidrag, familjebidragsnämnder och sociala nämnder.

För den som behöver ekonomiskt stöd från samhället i olika situationer måste det enligt utredningen vara svårt att förstå att han skall behöva vända sig till olika myndigheter alltefter orsaken till stödbehovet. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns åtskilliga fördelar att vinna med en enhetlig administration. Den enskilde får t. ex. lättare att hitta rätt bidragsmyndighet och en övergång från en bidragsform till en annan blir smidigare.

Utredningen påpekar att de allmänna försäkringskassorna f. n. handhar hela den allmänna försäkringen och stora delar av bidragssystemet i övrigt. Vidare har de under senare år fått ett flertal nya arbetsuppgifter. Mot denna bakgrund är det enligt utredningen självklart att försäkringskassorna får hand om administrationen av en allmän socialförsäkring.

Vidare menar utredningen att en samordning av administrationen är så angelägen att den bör inledas redan inom nuvarande bidragssystem. En sådan samordning bör påbörjas genom att samarbetet mellan försäkringskassor och andra myndigheter ökas. Därigenom blir det lättare att föra över nya ärendegrupper till försäkringskassorna. Utredningen anser att en anknytning till försäkringskassorna är mest angelägen i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, bostadsbidragen och stödet till ungdomar som studerar i gymnasieskola.

Åtskilliga remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag att en allmän

socialförsäkring helt skall administreras av försäkringskassorna. Ett par remissinstanser uttrycker en allmän tveksamhet mot att föra över alltför många bidragsformer till ett och samma organ. I övrigt har kritik riktats mot att vissa bidragsformer skall föras över till försäkringskassorna. Denna kritik har i allmänhet kopplats samman med en kritisk inställning till att bidragsformen i fråga skall ingå i en allmän socialförsäkring. Framför allt har kritik riktats mot att försäkringskassorna skall handha arbetslöshetsförsäkringen. Kritik har också framförts i fråga om studiestödet, bostadsstödet och värnpliktsstödet.

För egen del vill jag anföra följande. Som utredningen har framhållit är administrationen av det socialpolitiska bidragssystemet splittrad. Detta kan påverka den enskildes möjligheter att få den ersättning som han har rätt till. Den enskilde måste veta vart han skall vända sig för att få ekonomisk hjälp. Detta kan idag också kräva kontakt med flera myndigheter.

Vidare finns en risk för att förmåner som administreras av olika myndigheter felaktigt utgår samtidigt. Detta är ett annat skäl för en enhetlig administration av olika bidrag.

Ett annat skäl för en enhetlig administration av olika bidrag är risken för att förmåner som administreras av olika myndigheter felaktigt utgår samtidigt. Det finns visserligen möjligheter att med hjälp av datateknik föra över uppgifter från en myndighet till en annan och på detta sätt minska risken för felaktiga utbetalningar. En sådan lösning kan dock f. n. vara mer komplicerad och dyrbar än om samma myndighet fattar beslut om olika förmåner och därvid direkt har tillgång till de uppgifter som behövs för att förhindra ett felaktigt sammanträffande av förmåner. Den underlättar dessutom inte för den enskilde att hitta rätt bland de olika bidragsformerna.

Som också framkommit under remissbehandlingen, är det emellertid andra faktorer som måste vägas in när de administrativa lösningarna utformas. Jag är för egen del därför inte beredd att nu ta ställning till frågan om en samlad administration av en framtida allmän försäkring. Jag förordar som huvudregel beträffande administrationen att, när slutlig ställning tas till att ett bidrag skall inordnas i en allmän socialförsäkring, man samtidigt också tar ställning till hur administrationen i den delen skall vara ordnad.

Ett område där frågan om en samordnad administration redan har diskuterats är bostadsstödet. Som jag tidigare har nämnt handhar försäkringskassorna redan nu bostadsstödet till folkpensionärer medan kommunernas förmedlingsorgan har hand om det allmänna bostadsstödet.

Det har sedan lång tid tillbaka diskuterats att föra över de bostadsstöd som nu handläggs av kommunala organ till försäkringskassorna, och förslag i den riktningen har vid flera tillfällen lagts fram. Bl. a. fann boende- och bostadsfinansieringsutredningarna i betänkandet (SOU 1975:51) Bostadsförsörjning och bostadsbidrag att vägande skäl talade för en överföring av administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn

till försäkringskassan. Avgörande för ställningstagandet var bl. a. en strävan att på sikt skapa ett gemensamt bidragssystem. Utredningarna föreslog att administrationen av bostadsbidragen skulle flyttas över till försäkringskassorna. Vid remissbehandlingen tillstyrkte en majoritet av remissinstanserna förslaget om en överflyttning till försäkringskassorna. Det anfördes dock att försäkringsorganisationens kapacitetsfrågor måste ses över, innan ett beslut om överflyttning fattades.

Frågan om bostadsbidragens administration ingår f. n. i bostadsbidragskommitténs direktiv. Kommittén har emellertid föreslagit att denna fråga utreds i särskild ordning. Chefen för bostadsdepartementet kommer i annat sammanhang att begära regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda de aktuella förutsättningarna för att överföra administrationen av bostadsbidrag från kommunernas förmedlingsorgan till försäkringskassorna. Utredningsarbetet skall bedrivas skyndsamt.

6 Övriga frågor

6.1 Provisoriska beslut

En person som ansöker om ett bidrag av något slag kan inte alltid räkna med att omedelbart få ett slutligt beslut i ärendet och en snabb utbetalning av bidraget. Ofta krävs nämligen en närmare utredning för att bedöma rätten till bidraget. Om bidraget dröjer kan problem uppkomma för den enskilde i den mån denne inte kan ordna sin försörjning på annat sätt. F. n. finns det i princip två möjligheter att ge stöd innan ett ärende är färdigbehandlat. Vissa bidrag kan beviljas provisoriskt av den myndighet som administrerar bidraget. Så är fallet med allmänna pensioner och förmåner från arbetska-deförsäkringen. Den andra möjligheten är att den försäkrade vänder sig till socialförvaltningen och ansöker om socialbidrag. Förvaltningen har då skyldighet att bevilja sådan hjälp om det föreligger ett omedelbart försörjningsbehov.

Vidare bör nämnas att det inom studiemedelssystemet numera förekommer en rätt till förskott på studiemedel, som närmast är att jämställa med möjlighet till provisoriska beslut. Förskott på studiemedel kan utges om ansökan inte är färdigbehandlad inom fyra veckor. Praktiskt går det till på följande sätt. Om den studerande inte har fått besked ca 20 dagar efter det att ansökan om studiemedel lämnades in, skickas det automatiskt ut en förfrågan om förskott till den studerande. Vill denne ha förskott undertecknar han den översända blanketten och skickar in den till studiemedelsnämnden. Ca en vecka senare betalas förskottet ut, såvida ansökan inte hunnit bli färdigbehandlad innan dess eller nämnden bedömt att studiemedel inte kommer att kunna beviljas.

Socialutredningen tog upp frågan om förskott i såväl principbetänkandet

(SOU 1974:39) som i slutbetänkandet Socialtjänst och socialförsäkringstilllägg (SOU 1977:40). Socialutredningen föreslog att förskottering skulle göras genom det föreslagna socialförsäkringstillägget (soft). Om en försäkrad ansökt om en förmån, som betalas ut av en försäkringskassa, skulle soft kunna utges i förskott och senare avräknas mot den sökta förmånen. I den rapport (Ds S 1980:1), som har lagts fram av samrådsgruppen om socialförsäkringstilllägg, har förskott på en socialförsäkringsförmån inte tagits med som en särskild grund för rätt till soft. Samrådsgruppen har därvid hänvisat till den delvis negativa kritiken och till att frågan behandlas av socialpolitiska samordningsutredningen.

Samordningsutredningen konstaterar att regleringen på området inte är enhetlig. Möjlighet att meddela provisoriska beslut finns enligt vissa bidragsförfattningar men inte enligt andra. Inte heller för de fall där en sådan möjlighet finns är bestämmelserna enhetligt utformade. Samordningsutredningen tar upp socialutredningens förslag om förskottering genom soft men menar att förslaget har flera nackdelar. Det skulle enligt samordningsutredningen vara lämpligare att vidga möjligheterna till provisoriska beslut. Det bör därför bli ett åläggande för den myndighet som har att besluta om en förmån att på eget initiativ se till att provisorisk ersättning betalas ut när förutsättningar finns.

Flertalet remissinstanser är mycket positiva till förslaget. Riksförsäkringsverket menar dock att förslaget att utvidga användningen av provisoriska beslut endast för försäkringskassorna skulle få en begränsad praktisk betydelse och föreslår att även försäkringsdomstolarna bör ha skyldighet att utan yrkande pröva frågan om interimistiska förordnanden. Försäkringskassaförbundet ser det i och för sig som mycket värdefullt att ökade möjligheter till provisoriska beslut införs. Förbundet är dock tveksamt till att det införs en direkt skyldighet för den handläggande myndigheten att pröva frågan om provisorisk ersättning i varje försäkringsfall, oavsett om den försäkrade begär det eller inte. Samma ståndpunkt intar flera försäkringskassor.

För egen del vill jag till att börja med betona att en lösning av problemet med långa handläggningstider i första hand bör eftersträvas genom snabbare besluts- och utbetalningsrutiner. I de flesta fall kan också beslut fattas och utbetalning ske så snabbt att något behov av provisoriska beslut inte föreligger. Det är dock ofrånkomligt att handläggningen i vissa fall kan dra ut på tiden. I sådana situationer måste den enskilde kunna få stöd från det allmänna så att han inte drabbas av försörjningssvårigheter.

Dåvarande chefen för socialdepartementet uttalade i propositionen om socialtjänsten (prop. 1979/80:1) att man borde sträva efter att på sikt avveckla socialnämndernas förskotteringsverksamhet och hänvisade till att socialpolitiska samordningsutredningen övervägde möjligheterna att öka användningen av provisoriska beslut. Även jag anser det naturligt att den myndighet som handlägger socialförsäkringsförmånen också bör ansvara för stödet under eventuell väntetid. Den enskilde skall inte behöva vända sig till

socialförvaltningen när t. ex. försäkringskassan behandlar hans ärende. En sådan ordning skulle innebära att två myndigheter parallellt fick handlägga samma ärende. Jag anser därför att möjligheten att meddela provisoriska beslut bör utvidgas redan inom nuvarande bidragssystem. I en allmän socialförsäkring bör det finnas en generell möjlighet att meddela provisoriska beslut.

Bland remissinstanserna har man varit i viss mån tveksam till att den beslutande myndigheten skall vara skyldig att meddela provisoriska beslut även om den enskilde inte begär att ett sådant beslut skall fattas. Jag hyser viss förståelse för denna tveksamhet, men min principiella inställning är att det under vissa förutsättningar bör föreligga skyldighet att meddela provisoriska beslut oberoende av den enskildes initiativ. Bakgrunden härtill är att många enskilda inte kommer att känna till att en sådan möjlighet finns.

Flera faktorer bör vara avgörande för om en sådan skyldighet skall föreligga eller inte. Det går självfallet inte att i detalj beskriva vilka situationer det kan bli fråga om. Tanken är inte att försäkringskassorna regelmässigt skall behöva meddela ett provisoriskt beslut så snart ett ärende drar ut på tiden. I stället bör det krävas både att dröjsmålet inte är obetydligt och att den försäkrade visar att han har ett stort behov av att snabbt få sin ersättning. Skyldighet för försäkringskassorna att utan yrkande meddela ett provisoriskt beslut bör därför föreligga endast i undantagsfall.

Som nämndes inledningsvis finns f. n. möjlighet till provisoriska beslut beträffande dels pensioner enligt AFL, dels förmåner från arbetsskadeförsäkringen. En utvidgning bör i första hand ta sikte på övriga förmåner enligt AFL, nämligen sjukpenning och föräldrapenning. Det kan här förekomma fall då ett ärende drar ut på tiden, t. ex. därför att inskrivningen i försäkringskassa inte är klar.

Utöver förmåner enligt AFL och lagen om arbetsskadeförsäkring bör barnbidrag och bidragsförskott kunna bli föremål för provisoriska beslut. I dessa ärendegrupper kan besluten ibland dröja därför att bosättningsfrågan inte är utredd. När det gäller bidragsförskott kan utredningssvårigheter föreligga också t. ex. beträffande frågan om underhållsskyldighetens fullgörande.

När det gäller förmåner som försäkringskassan endast delvis administrerar, dvs. kontant arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag och vuxenstudiestöd, bör man tills vidare avvakta med att införa möjlighet till provisoriska beslut. Eftersom i dessa fall en annan myndighet fattar beslut om rätten till bidraget, är det svårare för försäkringskassan att bedöma sannolikheten av att bidrag kommer att utges. Beträffande utbildningsbidrag gäller vidare att det finns möjlighet till förskott. Frågan om att ytterligare utvidga möjligheten till provisoriska beslut bör dock tas upp när erfarenheter vunnits av den utvidgning som nu föreslås komma till stånd.

Riksförsäkringsverket gör i sitt remissvar gällande att den vanligaste

situationen då den försäkrade blir tvungen att vända sig till socialförvaltningen i avvaktan på ett bidragsbeslut kanske är den att kassan dragit in en förmån resp. avslagit en ansökan och den försäkrade anför besvär. Verket ifrågasätter därför om det inte också för domstolarna bör föreskrivas en skyldighet att utan särskilt yrkande pröva frågan om interimistiska beslut.

Försäkringsdomstolarna kan liksom andra förvaltningsdomstolar meddela interimistiska beslut enligt 28 § förvaltningsprocesslagen. Något krav på yrkande från den försäkrades sida finns inte i paragrafen. Det vanliga torde dock vara att ett interimistiskt beslut meddelas först sedan det framställts yrkande härom. Att införa skyldighet för försäkringsdomstolarna att i varje besvärssärende pröva frågan om interimistiskt förordnande, skulle innebära en avsevärt ökad arbetsbelastning för dessa domstolar som redan är hårt belastade och har stora balanser. Vidare är situationen i besvärnsinstansen inte helt och hållet densamma som när frågan första gången skall prövas av försäkringskassan. När målet kommer upp i besvärnsinstansen har nämligen en myndighet redan prövat frågan. Det är inte särskilt sannolikt att ersättning skall utgå i ett ärende där försäkringskassan har meddelat avslagsbeslut. Jag är därför inte beredd att föreslå någon skyldighet för försäkringsdomstolarna att automatiskt pröva frågan om interimistiskt beslut i samtliga besvärssärenden utan hänvisar till regleringen i 28 § förvaltningsprocesslagen. Jag vill understryka att denna paragraf ger möjlighet att i uppenbara fall meddela sådana beslut, även om den försäkrade inte har framställt något yrkande.

Om en försäkringskassa avslår en begäran om provisoriskt beslut kan detta beslut däremot överklagas till försäkringsrätten och – om beslutet även där blir negativt – till försäkringsöverdomstolen. Vidare kan riks-försäkringsverkets ombudsenhet i princip överklaga såväl avslagsbeslut som positiva beslut. Jag utgår dock från att besvär av detta slag kommer att bli mycket sällsynta i försäkringsrätterna. Vidare vill jag i detta sammanhang understryka att ett formellt avslagsbeslut i försäkringskassan – som alltså kan överklagas – kommer i fråga enbart i de fall där sökanden uttryckligen begärt provisorisk ersättning och kassan inte finner sig kunna tillmötesgå denna begäran. Någon ökad arbetsbelastning på försäkringsdomstolarna är därför inte att vänta på grund av förslaget. Det bör i detta sammanhang nämnas att mål som gäller provisoriskt beslut kommer att kunna avgöras av ensamdomare i försäkringsrätterna i enlighet med beslut som nyligen har fattats av riksdagen.

Ökningen av antalet provisoriska beslut i försäkringskassorna på grund av den här föreslagna reformen är svår att ange. Som jag nyss sagt finns redan i dag möjlighet till provisoriska beslut beträffande pensioner enligt AFL och förmåner enligt arbetsskadeförsäkringen. Det är dock ganska ovanligt att sådana beslut meddelas. Det är inom dessa förmånsformer som de flesta provisoriska besluten torde komma att meddelas även i fortsättningen. Den ökning av antalet provisoriska beslut som mitt förslag kan komma att föranleda är således huvudsakligen hänförlig till att försäkringskassorna får skyldighet att under vissa förutsättningar meddela sådana beslut. Eftersom

en sådan skyldighet, som jag tidigare har sagt, bara skall föreligga i undantagsfall torde det inte bli fråga om någon betydande ökning. I vart fall kan ökningen inte bli av den storleksordningen att personalförstärkningar krävs. Detta beror också på att vissa av de bedömningar som görs när det provisoriska beslutet fattas inte behöver göras om och därför kan minska tidsåtgången vid det slutliga avgörandet. Jag förutsätter att riksförsäkringsverket kommer att meddela närmare anvisningar till ledning för försäkringskassornas tillämpning av de nya reglerna.

6.2 Sammanträffande av förmåner

6.2.1 Allmänt

Inom de flesta bidragsgrenar finns bestämmelser av innebörd att en viss förmån skall reduceras om en annan förmån utges samtidigt. Vidare finns på många håll regler om avräkning när en förmån avlöser en annan och förmånerna under en viss tid har kommit att löpa samtidigt därför att den ena förmånen betalas ut retroaktivt. Det är här fråga om bestämmelser som reglerar bidragens inbördes förhållande till varandra eller samordningen mellan bidragen i en snäv bemärkelse. Dessa regler kan därför för enkelhetens skull kallas samordningsregler resp. avräkningsregler.

Utredningen behandlar dessa regler i ett särskilt kapitel och gör där en analys av de olika regler som finns. Denna analys ger vid handen att de olikheter i utformningen av samordningen som finns inom olika bidragsformer ofta går tillbaka på olikheter i bidragens konstruktion och inriktning. Enligt utredningen är det därför svårt att åstadkomma större enhetlighet inom nuvarande bidragssystem. Den föreslagna principmodellen till en allmän socialförsäkring löser däremot många av de problem som f. n. finns. Den är konstruerad så att flertalet nuvarande regler om sammanträffande av förmåner blir överflödiga. Utredningen föreslår dock i ett par fall ändringar av regler om sammanträffande av förmåner redan i ett kortare perspektiv.

Endast ett fåtal remissinstanser behandlar reglerna om sammanträffande av förmåner. De synpunkter som ändå förekommer gäller i allmänhet de konkreta frågor som utredningen tar upp. I något fall tas också upp en fråga som har med denna typ av regler att göra men som utredningen inte har behandlat. Jag återkommer längre fram till de olika detaljfrågorna.

De många regler om sammanträffande av förmåner som finns inom nuvarande bidragssystem medför som utredningen har funnit på flera sätt administrativt merarbete. För den enskilde måste vidare beräkningen av ett bidrag bli ganska svår att förstå i sådana fall då de ofta komplicerade reduktionsreglerna skall tillämpas. Regler av detta slag är å andra sidan nödvändiga i den mån bidragsvillkoren inte är utformade på ett sådant sätt att

det ena bidraget utesluter det andra. I annat fall skulle överkompensation kunna uppstå. Så snart nya ersättningar tillkommer måste därför också nya samordningsregler skapas. Författningsregleringen blir på det sättet alltmer komplicerad. Det är dock svårt för lagstiftaren att förutse alla situationer när olika förmåner kan tänkas sammanträffa. En generell samordningsregel som förhindrar att olika förmåner utgår samtidigt skulle därför undanröja många problem. Den är å andra sidan svår att konstruera, eftersom vissa bidrag är av den karaktären att de skall kunna utgå samtidigt med andra. Det gäller framför allt olika former av merkostnadsersättningar.

Möjligheten att skapa en generell samordningsregel inom nuvarande bidragssystem försvåras dock framför allt av att det i vissa fall förutsatts att även förmåner som är avsedda att ersätta inkomstbortfall skall kunna utges vid sidan av varandra. Exempelvis kan en person som har hel ålderspension få sjukpenning under högst 180 dagar samtidigt som ålderspensionen utgår. Detta förutsätter självfallet att pensionären arbetar och har fått en sjukpenninggrundande inkomst fastställd. Det är således bortfallet av hans arbetsinkomst som ersätts med sjukpenning, men genom att han också har ålderspension kan den ersättning som utgår från det allmänna totalt sett bli ganska hög. Några samordningsregler finns inte för denna situation.

Ett annat sådant område är änkepensionerna. Inom ATP-systemet sker således ingen samordning mellan änkepension och egenpension utan dessa förmåner utges samtidigt. Detta bygger naturligtvis på principen att ATP anses som en intjänad förmån. Inom folkpensioneringen gäller däremot att t. ex. änkepension och ålderspension inte kan utges för samma tid, vilket skall ses mot bakgrund av att folkpensioneringen är ett uttryck för tanken att alla skall behandlas lika, oavsett om de är åldringar, änkor eller i behov av förtidspension. När det gäller delpension finns en bestämmelse om att denna pension inte får utgå samtidigt med ålders- eller förtidspension enligt AFL. Änkepension samordnas däremot inte i något fall med delpension.

En tredje förmån som i vissa fall kan utgå samtidigt med andra förmåner med samma syfte är föräldrapenningen. Tidigare fanns det ingenting som hindrade att föräldrapenning utgick samtidigt med vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag. Sedan den 1 januari 1980 har dock denna möjlighet tagits bort. Regler som förhindrar att föräldrapenning utges samtidigt med andra förmåner finns t. ex. också inom arbetslöshetsförsäkringen. Fortfarande är det dock inget som hindrar att föräldrapenning utges samtidigt med olika pensioner eller livräntor. I dessa fall torde visserligen föräldrapenningen i allmänhet utges på garantinivå, eftersom pensionären eller livräntetagaren sällan är försäkrad för en sjukpenning som överstiger detta belopp. Det är dock här fråga om att två bidrag av den typ som utgör grundstöd till försörjningen utges samtidigt. Bakgrunden till detta är att man ibland har betraktat föräldrapenning som ett bidrag som alltid skall utges i samband med barns födelse, oavsett vilka andra bidrag som utges. Detta synsätt går tillbaka på den tid då moderskapspenning alltid utgick med ett bestämt

belopp i samband med barns födelse.

Ytterligare ett område där det kan föreligga samtidig rätt till olika förmåner som skall ersätta inkomstförlust bör nämnas. Jag tänker då på den rätt till sjukpenning som gäller för personer som drabbas av sjukdom i samband med att de har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, kontant arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag eller vuxenstudiestöd. Dessa personer får behålla sin sjukpenninggrundande inkomst under arbetslöshets- resp. utbildningsperioden. De får därför en sjukpenning som grundas på den tidigare sjukpenninggrundande inkomsten, om de insjuknar under en sådan period. Visserligen sker en avräkning mellan sjukpenningen och den andra förmånen. Eftersom sjukpenning ofta utgår med högre belopp än andra förmåner, får emellertid dessa personer inte så sällan en högre ersättning när de är sjuka än när de är friska. Detta är en ganska orimlig konsekvens av nuvarande bidragsnivåer och bidragskonstruktioner.

Dessa exempel visar att möjligheterna att göra samordningsreglerna enklare inom nuvarande bidragssystem blir beroende på i vad mån det kan anses lämpligt att ändra vissa av de principer som ligger bakom nuvarande bidragsregler. I vissa fall skulle sådana förändringar medföra oacceptabla försämringar medan det i andra kan vara fråga om att förhindra överkompensation. Vissa av de nu berörda områdena utreds eller har nyligen varit föremål för utredning och bereds därför i annat sammanhang, varför jag inte närmare tar upp dem här.

Min slutsats blir således att jag anser det orealistiskt att inom nuvarande bidragssystem kunna skapa en generell samordningsregel, som helt förhindrar att olika förmåner utgår samtidigt. Detta hindrar inte att man i viss utsträckning kan förenkla de samordningsregler som nu finns och göra dem mer heltäckande, vilket jag återkommer till i nästa avsnitt. Vidare vill jag påpeka att orimliga konsekvenser av att en samordningsregel saknas i en speciell situation bör kunna undvikas genom att de tillämplande myndigheterna ser till syftet med olika bidrag och förhindrar samtidig utbetalning av flera bidrag när detta uppenbarligen inte kan ha varit åsyftat av lagstiftaren. Försummas det kan nämligen resultatet bli att bidrag utgår samtidigt på ett sådant sätt att en inkomstförlust ersätts med långt mer än 100 %. Frågan huruvida flera bidrag kan utgå samtidigt kan, om så behövs, i förekommande fall prövas i rättspraxis genom att ett fall förs upp i besvärinstans.

Liksom utredningen anser jag slutligen att en allmän socialförsäkring bör byggas upp så att samordningsregler blir i det närmaste obehövliga.

6.2.2 Förslag beträffande några speciella samordningsfrågor

Jag övergår nu till att behandla några speciella frågor.

Utredningen föreslår att det redan inom nuvarande bidragssystem skall införas en regel av innebörd att avräkning alltid skall ske på en ersättning som beviljas *retroaktivt* i den mån en annan ersättning har utgetts för samma tid

och de båda ersättningarna under löpande förmånstid inte ograverade kan utges samtidigt. Någon invändning från remissinstansernas sida mot en sådan regel har inte förts fram.

I framför allt 17 kap. AFL finns en mångfald regler av detta slag, som var och en tar sikte på en speciell ersättning. Antalet regler har ökat efter hand som nya eller ändrade ersättningar har skapats och reglerna har därigenom kommit att bli ganska svåröverskådliga. Enligt 17 kap. 1 § AFL skall t. ex. retroaktiva pensionsbelopp minskas med den sjukpenning som har utgått för samma tid som pensionen har beviljats. I 17 kap. 4 § finns bestämmelser om avdrag på pensionsbelopp när andra bidrag än sjukpenning har utgått i anslutning till pensionsbeslutet. Från början fanns endast bestämmelser som avsåg det fallet att en pensionsberättigad hade fått socialhjälp för den tid som pensionen avsåg. Sedermera har denna paragraf utökats med bestämmelser som avser fallen att en pensionsberättigad för tiden närmast före beslutet om pension har uppburit bidragsförskott, dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa, kontant arbetsmarknadsstöd, delpension eller livränta.

Det är enligt min mening självklart att möjlighet till avräkning i retroaktivsituationer måste finnas. Ingen skall komma i en gynnsammare situation därför att en förmån betalas ut retroaktivt. Nuvarande regler är som framgår av den tidigare redogörelsen mycket detaljerade och svåröverskådliga. Jag anser därför att man här bör kunna åstadkomma en väsentlig förenkling genom att införa *en allmän och mer heltäckande avräkningsregel*. Den nya regeln går ut på att försäkringskassan vid retroaktiv utbetalning av en ersättning från AFL skall räkna av andra ersättningar som har utgetts under den tid som den retroaktiva ersättningen avser, förutsatt att det är fråga om ersättningar som enligt särskilda regler eller direkt på grund av bidragsvillkoren inte ograverade får utges samtidigt.

En hänvisning till denna regel bör införas i lagen om arbetsskadeförsäkring och i lagen om bidragsförskott, där regler av detta slag saknas. Det kan diskuteras att införa avräkningsregler även inom andra bidragsformer. En förutsättning för att sådana regler skall behövas är emellertid att en förmån har utbetalats retroaktivt och att en annan förmån kan tänkas ha utgått under retroaktivtiden. Retroaktiva utbetalningar är vanligast förekommande när det gäller pensioner och livräntor. Något praktiskt behov av att införa den här föreslagna regeln i fråga om förmåner utanför AFL och arbetsskadeförsäkringen torde därför, såvitt nu kan bedömas, inte finnas utom när det gäller bidragsförskott. Om bidragsförskott betalas ut retroaktivt kan nämligen barnpension ha utgått med för högt belopp under retroaktivtiden.

Ett specialfall är när en person har fått *socialbidrag* i väntan på att en annan förmån skall utgå och denna förmån sedan utbetalas retroaktivt för samma tid som socialhjälp har utgetts. Liksom utredningen anser jag att det för denna situation också fortsättningsvis bör finnas regler som förhindrar att den enskilde blir överkompenserad genom dubbelt stöd till försörjningen. Den nuvarande ordningen är inte tillfredsställande, eftersom det för flera

förmåner saknas uttryckliga avräkningsregler. Jag föreslår därför att den nuvarande regeln i 17 kap. 4 § första stycket AFL utsträcks till att gälla alla förmåner enligt AFL och att en motsvarande bestämmelse införs i lagen om arbetsskadeförsäkring.

Jag vill understryka att de föreslagna reglerna har det gemensamt att de innebär en avräkning i sådana fall då beslutet om en förmån också innehåller en ersättning för förfluten tid. Det är alltså inte fråga om minskning av förmåner som utges för den löpande försörjningen. Alternativet till avräkningsregler för dessa fall skulle vara att begränsa retroaktiviteten i det senare beslutet om en förmån, exempelvis genom att föreskriva att ersättning för förfluten tid inte kommer i fråga i fall då personen i fråga haft sin försörjning genom andra bidrag. En sådan regel skulle förmodligen vara enklare men inte ge ett lika rättvist resultat som ett avräkningsförfarande.

Utredningen har vidare föreslagit att *delpension skall få ingå i livränteunderlaget för egenlivränta*. Bakgrunden härtill är att en delpensionär som drabbas av en arbetsskada annars inte får full kompensation. De remissinstanser som har yttrat sig har i allmänhet tillstyrkt förslaget. Även jag anser en sådan förändring vara påkallad.

Förslaget att delpension skall ingå i underlaget för egenlivräntor från arbetsskadeförsäkringen kommer att medföra en viss kostnadsökning för arbetsskadeförsäkringen. Eftersom de situationer som det är fråga om torde vara ganska ovanliga, blir dock kostnadsökningen obetydlig. De övriga förslag som har framlagts i detta avsnitt medför å andra sidan smärre besparingar.

Riksförsäkringsverket tar i sitt remissvar upp ytterligare en fråga som gäller samordningen mellan delpension och arbetsskadelivränta. Verket påpekar att *livränta från arbetsskadeförsäkringen och delpension i vissa situationer kan beviljas på grund av samma inkomstbortfall*. Detta beror på att det inte finns någon bestämmelse om samordning mellan delpension och livränta. Verket föreslår därför att det i lagen om arbetsskadeförsäkring införs en bestämmelse om att en livränta, som avser samma inkomstförlust som en delpension, endast skall utges i den mån den överstiger delpensionen.

Det har upplysts att det på försäkringskassorna förekommit fall då försäkrade blivit kraftigt överkompenserade på grund av att det saknas en sådan regel som riksförsäkringsverket efterlyser. De fall som uppmärksamats har gällt personer som drabbats av en arbetsskada och till följd av skadan ansett sig behöva trappa ned sin arbetsinsats. De har således innan arbetsskadeärendet slutreglerats fått delpension. I delpensionsärendet har arbetsskadan över huvud taget inte nämnts. Sedan har de, kanske ett par år senare, när arbetsskadeärendet slutbehandlats, beviljats livränta från arbetsskadeförsäkringen och därvid även fått livränta retroaktivt för samma tid som delpension har utgått. Försäkringskassorna har i dessa fall inte ansett

sig kunna göra någon avräkning, trots att livräntan och delpensionen avsett samma inkomstbortfall. Även om fall av detta slag torde vara sällsynta anser jag att det bör införas bestämmelser som förhindrar sådan överkompensation.

6.3 Vissa förfaranderegler

Utredningen har i sitt betänkande undersökt möjligheterna att göra vissa förfaranderegler mer enhetliga. De regler som därvid har behandlats avser ansökningsförfarande, uppgiftsskyldighet, återbetalning och påföljder för dem som lämnar felaktiga uppgifter, retroaktivtid och preskriptionstid. Utredningen föreslår dock inga förändringar inom nuvarande bidragssystem. I en allmän socialförsäkring bör det däremot enligt utredningen finnas enhetliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet, återbetalningsskyldighet och preskriptionstid.

Endast få remissinstanser behandlar dessa frågor. Försäkringskassaförbundet och ett par försäkringskassor anser att man redan inom nuvarande bidragssystem bör införa en enhetlig bestämmelse om uppgiftsskyldighet, eftersom denna skyldighet f. n. uttrycks på flera olika sätt inom olika författningar. De tar vidare upp ett par frågor som utredningen inte närmare har behandlat, nämligen en utökning av rätten till kvittning mellan olika förmåner och en möjlighet till införsel i fler förmåner än sjukpenning.

Jag delar utredningens uppfattning att de flesta förfaranderegler bör vara enhetliga inom en allmän socialförsäkring. Det kan dock finnas situationer då reglerna måste vara olika på grund av bidragens särskilda konstruktion. För att sjukpenning skall kunna utgå måste t. ex. försäkringskassan underrättas om sjukdomsfallet. En sådan underrättelse måste normalt den försäkrade lämna. I andra fall räcker det med en underrättelse om t. ex. att ett barn har fötts för att barnbidrag skall kunna utgå. Den underrättelsen kan lämnas av folkbokföringsmyndigheten. Full enhetlighet går således inte att uppnå beträffande samtliga regler av här aktuellt slag. De flesta reglerna är dessutom av huvudsakligen formell karaktär. Det finns därför knappast skäl att företa ändringar redan inom nuvarande bidragssystem. Det skulle medföra mycket merarbete utan att skapa motsvarande förbättringar.

I ett par fall skulle dock föreslagna förändringar få en materiell betydelse. Det gäller förslagen från vissa remissinstanser att vidga kvittningsrätten och införselmöjligheterna. I de flesta bidragsförfattningar finns det en möjlighet att reglera en ersättning som felaktigt betalats ut med för högt belopp genom avräkning vid en senare utbetalning. En sådan bestämmelse finns i 20 kap. 4 § AFL. Den möjliggör t. ex. kvittning av för mycket utbetald sjukpenning mot en pension som senare tillfaller den försäkrade. Likaså finns i t. ex. arbetsmarknadskungörelsen en bestämmelse som innebär att det går att kvitta ett felaktigt utbetalat utbildningsbidrag mot utbildningsbidrag som utbetalas vid ett senare tillfälle. Någon möjlighet att kvitta för mycket

utbetald sjukpenning mot t. ex. utbildningsbidrag finns däremot inte.

Sådana begränsningar i kvittningsmöjligheterna är enligt min mening inte tillfredsställande. Om någon har förklarats återbetalningsskyldig beträffande en viss ersättning bör det finnas möjlighet till kvittning mot en ersättning som betalas ut senare även om det är fråga om ersättning enligt en annan författning. Kvittning bör kunna ske mot alla bidrag som uppbärs av samme bidragstagare och där återbetalningsskyldighet har ålagts av en försäkringskassa.

Som vissa försäkringskassor påpekar får f. n. införsel ske i pension, livränta, sjukpenning och annan dag Ersättning som utgår på grund av sjukdom eller olycksfall men däremot inte i t. ex. utbildningsbidrag eller dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa. Dessa skillnader är givetvis inte tillfredsställande. Emellertid har skatteindrivningsutredningen (B 1981:02) fått i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om indrivning av skatter och avgifter. I denna uppgift ingår att undersöka i vad mån införsel skall kunna ske i sociala ersättningar i större utsträckning än f. n. Härigenom kan den i remissen uppmärksammade frågan få en lösning.

7 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom socialdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring
2. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
3. lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag
4. lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott
5. lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring
6. lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd

De under 5 och 6 upptagna förslagen har upprättats i samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet.

8 Specialmotivering

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

16 kap.

3 §

Paragrafen, som f. n. innehåller bestämmelser om provisoriska beslut i fråga om pension, har utgått, eftersom en generell bestämmelse om provisoriska beslut har tagits in som en ny paragraf i 20 kap. 2 a §.

5 §

Ändringen innebär att de två sista styckena utgår. F. n. finns i sjätte stycket bestämmelser om avräkning mellan två makars pensioner i vissa retroaktivfall. Sjunde stycket upptar bestämmelser om avräkning mellan barnpension, som utgår retroaktivt, och barntillägg, som har utbetalats för samma tid, samt mellan barnpension och änkepension. Alla dessa fall täcks i fortsättningen av den nya generella regeln i 17 kap. 1 §.

17 kap.

Detta kapitel har flyttats över till sjätte avdelningen i AFL, nämligen den avdelning som innehåller för försäkringen gemensamma bestämmelser. Den förenklade regel om sammanträffande av förmåner som har tagits in i 1 § gäller nämligen inte bara pensioner utan samtliga förmåner enligt AFL. Förutom den nya regeln i 1 § finns bestämmelserna om sammanträffande mellan pensioner och livräntor enligt äldre yrkesskadestiftning kvar oförändrade i 2 §. Vidare finns specialregeln i 3 § om barntillägg kvar.

1 §

De nuvarande bestämmelserna om sammanträffande av förmåner i retroaktivsituationer tar var för sig sikte på en speciell ersättning. Med en sådan konstruktion finns risk för att det i den praktiska tillämpningen kan uppkomma situationer som inte täcks av en lagbestämmelse och där det därför kan bli fråga om överkompensation.

I syfte att förenkla regleringen om sammanträffande av förmåner och göra den mer heltäckande föreslås i denna paragraf en ny bestämmelse med en mer generell utformning. Någon uppräkningslista av vilka sammanträffandesituationer som avses görs inte. Utgångspunkten skall i stället vara att avräkning skall göras om en försäkrad därför att en viss ersättning betalas ut retroaktivt skulle få en totalt sett högre ersättning än han skulle ha fått om myndigheten haft att samtidigt ta ställning till båda förmånerna.

För att kunna göra den bedömningen måste den myndighet som har att fatta beslut om en retroaktiv ersättning ta reda på vilka andra ersättningar som har utgetts under retroaktivtiden t. ex. genom att inhämta uppgift därom från den försäkrade. Vidare måste myndigheten gå tillbaka till de regler som gäller för de aktuella förmånerna och undersöka om dessa hade kunnat utgå samtidigt och utan minskning under löpande förmånstid. Är så inte fallet bör avräkning göras med så stort belopp som har utgetts utöver vad som skulle ha betalats ut om någon retroaktivsituation inte hade förelegat. Det är uppenbart att ingen skall tjäna på att en förmån av någon anledning betalas ut retroaktivt.

Avräkning skall ske på den retroaktivt beviljade förmånen och skall avse de andra förmåner som har utgetts under retroaktivtiden. Som exempel kan nämnas att en person beviljas retroaktiv förtidspension för tre månader. Om han under retroaktivtiden har haft t. ex. sjukpenning skall avräkning ske med sjukpenningbeloppet. Även om sjukpenningen bara har utgått för den

första retroaktivmånaden skall avräkning göras från pensionsbeloppet för hela retroaktivtiden. Detta avviker något från nuvarande regler, enligt vilka avräkning görs månad för månad. Den nu förordade lösningen har valts därför att den är enklast att administrera.

Framför allt skall den här föreslagna bestämmelsen tillämpas i sådana fall då det finns en särskild regel som direkt anger att en viss förmån inte ograverad får utges samtidigt med en annan under löpande förmånstid. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas 3 kap. 3 § AFL (förtidspension – sjukpenning), 9 kap. 1 § andra stycket AFL (barnpension – barntillägg), 24 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd (vissa pensioner – kontant arbetsmarknadsstöd) och 17 § arbetsmarknadskungörelsen (pensioner och livräntor – utbildningsbidrag).

I andra fall framgår det av bidragsvillkoren att vissa bidrag inte får utges samtidigt. T. ex. kan inte hel sjukpenning och hel dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen utges samtidigt eftersom det i första fallet förutsätts att den försäkrade är arbetsoförmögen och i det andra fallet att han är arbetsför. Även i sådana fall skall den föreslagna bestämmelsen tillämpas om en retroaktivsituation uppstår. Det kan givetvis någon gång vara svårt för den tillämpande myndigheten att, när en retroaktiv förmån beslutas, fullt ut sätta sig in i hur situationen skulle ha tett sig om man haft att besluta om de aktuella förmånerna vid ett och samma tillfälle. Mycket speciella situationer kan uppkomma i den praktiska tillämpningen. Bestämmelsen bör därför självfallet tillämpas så att ett tillfredsställande och rimligt resultat uppnås i det enskilda fallet.

Paragrafen ersätter nuvarande 16 kap. 5 § sjätte och sjunde styckena samt 17 kap. 1 och 4 §§. Den gäller således i första hand samtliga de situationer som avses i nyssnämnda paragrafer nämligen

1. minskning av ålders- eller förtidspension som utgår retroaktivt till ena maken när andra maken under retroaktivtiden uppburit pension som ensamstående pensionär (16 kap. 5 § 6 st)
2. avdrag från barnpension från folkpensioneringen när barntillägg utgått och från barnpension från ATP när änkepension utgått med för högt belopp (16 kap. 5 § 7 st)
3. avdrag från förtidspension när det utgått
 - a) sjukpenning enligt AFL
 - b) sjukpenning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring
 - c) dagpenning enligt arbetsmarknadskungörelsen eller
 - d) vuxenstudiebidrag (17 kap. 1 §)
4. avdrag från pensionsbelopp när det utgått
 - a) socialbidrag eller
 - b) livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (17 kap. 4 § 1 och 3 st)

5. avdrag från barnpension när bidragsförskott har utgått (17 kap. 4 § 2 st)

6. avdrag från ålderspension och förtidspension när det utgått

a) dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller

b) delpension (17 kap. 4 § 4 och 5 st)

7. avdrag från ålderspension, förtidspension och änkepension när kontant arbetsmarknadsstöd har utgått (17 kap. 4 § 4 st sista meningen).

Det bör noteras att punkterna 3–7 avser situationer då ersättningarna avsett samma rättssubjekt medan det i punkterna 1–2 är fråga om ersättning till olika rättssubjekt. I punkt 1 gäller det att minska ena makens pension därför att andra maken uppburit ett pensionsbelopp som framstår som för högt. Motsvarande gäller punkt 2. Barnpension tillkommer nämligen barnet medan barntillägget utges till den av föräldrarna som har en förmån från folkpensioneringen. Även när det gäller barnpension/änkepension är det fråga om olika rättssubjekt.

Dessutom täcker paragrafen vissa situationer då f. n. avräkningsregler saknas. Det går givetvis inte att här ange alla situationer då den nya bestämmelsen kan komma till användning. Några exempel skall dock ges. Ett sådant exempel är den situationen att en person som har uppburit dagpenning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring eller kontant arbetsmarknadsstöd retroaktivt tillerkänns föräldrapenning för samma tid som arbetslöshetsstödet har utgått. Någon direkt lagregel som gäller retroaktiv utbetalning av föräldrapenning finns f. n. inte. Däremot finns både i lagen om arbetslöshetsförsäkring och i lagen om kontant arbetsmarknadsstöd en lagregel som förhindrar att ersättning enligt dessa författningar utges samtidigt med föräldrapenning. Den nu föreslagna, mer generella, utformningen av avräkningsreglerna i AFL medför att avräkning skall göras även på retroaktivt utbetalad föräldrapenning i den mån föräldrapenningen inte under löpande förmånstid får utges ograverad vid sidan av en annan förmån. Att förbud mot att nu nämnda förmåner utges samtidigt bara finns i de lagar som reglerar stödet under arbetslöshet och inte i 4 kap. AFL bör inte förhindra att en sådan avräkning sker.

Paragrafen täcker också den situationen att t. ex. förtidspension från ATP har beviljats retroaktivt och att hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg har utgått under retroaktivtiden. Eftersom sistnämnda förmåner är inkomstprövade och påverkas även av inkomst i form av förtidspension kan det tänkas att de utgått med för högt belopp om man beaktar förtidspensionen. Avräkning bör då kunna ske med stöd av detta lagrum då det även i detta fall är fråga om en ersättning som på grund av retroaktivsituationen kan ha utgetts med högre belopp än som skulle ha utgetts om beslut om båda ersättningarna fattats samtidigt.

Ett specialfall är när en person har fått socialbidrag i väntan på att en annan förmån skall utgå och denna förmån sedan utbetalas retroaktivt för samma

tid som socialbidraget har utgetts. F. n. finns i 17 kap. 4 § endast en regel som tar sikte på retroaktiva pensionsbelopp. När det gäller andra förmåner har avräkning inte kunnat ske med stöd av 17 kap. 4 § AFL utan de sociala myndigheterna har då ibland låtit bidragstagaren utfärda fullmakt för myndigheten att uppbära t. ex. kommande sjukpenning. Dessa fullmakters rättsliga grund har flera gånger ifrågasatts.

Jag har i den allmänna motiveringen föreslagit en vidgad användning av provisoriska beslut. De fall då de sociala myndigheterna kommer att behöva betala ut socialbidrag i väntan på en socialförsäkringsförmån kommer på grund av detta förslag att minska betydligt. Som utredningen har påpekat kan det dock inträffa fall då den enskilde nekas provisorisk ersättning t. ex. därför att det inte bedöms som sannolikt att han kommer att beviljas ersättning genom slutligt beslut. Han kan då komma att beviljas socialbidrag. Skulle det då hända att socialförsäkringsförmånen trots allt beviljas retroaktivt innebär detta att två förmåner utgetts för samma tid.

Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen anser jag att det för denna situation också fortsättningsvis bör finnas regler som förhindrar att den enskilde blir överkompenserad genom dubbelt stöd till försörjningen. Den nuvarande ordningen är inte tillfredsställande, eftersom det för flera förmåner saknas uttryckliga avräkningsregler. Jag föreslår därför att den nuvarande regeln i 17 kap. 4 § första stycket AFL utsträcks till att gälla alla förmåner enligt AFL men vill tillägga att socialförvaltningen i de fall då socialbidrag utbetalas som förskott på en socialförsäkringsförmån bör upplysa stödtagaren om att det är fråga om förskottering och att avräkning kan komma att ske.

I andra stycket har därför tagits in en bestämmelse om hur man skall förfara när socialbidrag har utgått som förskott på en förmån från AFL. Skillnaden i förhållande till regleringen i första stycket är att andra stycket innehåller en regel av innebörd att socialnämnden skall få uppbära det belopp som avräknas på den retroaktivt beviljade förmånen och motsvarar förskottet. Liksom hittills bör riks-försäkringsverket meddela närmare föreskrifter om tillämpningen.

Slutligen har i paragrafens tredje stycke tagits in en erinran om att de nya bestämmelserna inte gäller samordningen mellan pensioner och livräntor enligt äldre lagstiftning om yrkesskador. Särskilda regler om detta finns nämligen i 2 §.

20 kap.

2 a §

I paragrafen har tagits in bestämmelser som ger generell möjlighet att meddela provisoriska beslut i anledning av en begäran om ersättning. Bestämmelsen är utformad som en skyldighet för försäkringskassan att meddela ett provisoriskt beslut, om ersättningsfrågan inte kan slutligt avgöras utan betydande dröjsmål. Vad som skall anses vara betydande dröjsmål är

inte möjligt att exakt ange i tid. Ett dröjsmål på endast ett par veckor bör t. ex. aldrig anses medföra skyldighet för försäkringskassan att meddela ett provisoriskt beslut. Av betydelse för om dröjsmålet skall anses vara betydande eller inte är också vilken förmån det är fråga om. Det tar t. ex. regelmässigt längre tid att besluta om förtidspension än det tar att besluta om sjukpenning. Den normalt längre handläggningstiden bör inte i sig medföra skyldighet att meddela ett provisoriskt beslut.

För att skyldighet skall föreligga att förordna om provisorisk ersättning krävs vidare att det skall vara av väsentlig betydelse för den försäkrade att han får ersättningen utan dröjsmål. Detta innebär att hänsyn skall tas till den enskildes situation och den ifrågavarande förmånens ekonomiska betydelse för honom. Det skall således inte föreligga skyldighet för försäkringskassan att meddela ett provisoriskt beslut, t. ex. om det är fråga om ett smärre belopp. Vad som anses vara ett smärre belopp får avgöras från fall till fall. Vägledande bör vara en bedömning av beloppets betydelse för den försäkrades försörjning i stort. Sjukpenning för enstaka dagar torde kunna anses vara av liten betydelse för den försäkrade, även om det är fråga om ett ganska högt sjukpenningbelopp per dag. Vidare kan den enskilde själv vara orsak till fördröjningen, t. ex. genom att han vägrar medverka vid utredningen eller lämnar oriktiga uppgifter. I sådana fall bör någon skyldighet inte föreligga att förordna om provisorisk ersättning.

Om den enskilde direkt begär ett provisoriskt beslut och försäkringskassan anser att det saknas underlag för ett sådant bör kassan meddela ett avslagsbeslut. I vissa fall bör det dock vara möjligt att underlåta att fatta ett provisoriskt beslut även om ett sådant direkt begärs, nämligen i den situationen att det slutliga beslutet kan meddelas inom kort. Också i detta fall bör det nämligen krävas ett väsentligt dröjsmål för att en direkt skyldighet att förordna om provisorisk ersättning skall anses föreligga. En begäran om en sådan bör dock normalt anses utgöra ett tecken på att den enskilde är beroende av den ersättning han söker och därför bör få ett snabbt besked vare sig detta kommer i form av ett provisoriskt förordnande eller ett slutligt beslut.

F. n. finns det möjlighet att föreskriva särskilda grunder och villkor för provisoriska beslut om pension. En motsvarande bestämmelse har föreslagits i detta lagrum. Det kan t. ex. finnas anledning föreskriva att den försäkrade skall genomgå läkarundersökning.

I andra stycket har tagits in en regel om att återbetalningsskyldighet inte kan åläggas i andra fall än då återbetalningsskyldighet föreligger enligt 20 kap. 4 § AFL.

Tredje stycket motsvarar i huvudsak den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 3 § andra stycket och innebär att möjligheten att provisoriskt dra in en ersättning i princip kommer att gälla samtliga förmåner enligt AFL. Bestämmelsen bör tillämpas med viss urskillning så att inte en ersättning som t. ex. sjukpenning dras in så snart det uppstår tveksamhet om huruvida

ersättningen skall utgå eller inte. Bestämmelsen är givetvis inte avsedd att tillämpas i stället för t. ex. de preciserade regler om indragning av sjukpenning som finns i 3 kap. 17 §.

I fråga om beslutsfattandet har utredningen anfört att det bör skapas möjligheter att delegera beslutanderätten till en tjänsteman i sådana fall då ett organ där lekmän ingår normalt fattar beslutet.

Det ligger i sakens natur att prövningen av huruvida provisorisk ersättning skall utgå inte får dra ut på tiden. Utökade möjligheter att meddela provisoriska beslut bör som utredningen har föreslagit därför kombineras med en rätt för tjänstemän att fatta sådana beslut även i sådana ärenden som avgörs av pensionsdelegation eller försäkringsnämnd. Lämpligen bör det ankomma på delegationen eller nämnden att delegera beslutanderätten. Bestämmelser härom har tagits in i fjärde stycket.

4 §

F. n. är kvittning endast medgiven mellan förmåner enligt AFL. Tillägget i tredje stycket innebär att om någon har ålagts återbetalningsskyldighet av en allmän försäkringskassa för en ersättning enligt en annan författning än AFL kan denna kvittas mot ersättningar enligt AFL som senare tillkommer honom.

En förutsättning för kvittning blir således även i fortsättningen att återbetalningsskyldighet har ålagts enligt nu gällande bestämmelser härom. Det innebär att för den utvidgade kvittningsmöjlighet som jag föreslår här skall gälla samma krav på att en ersättning har utgått obehörigt som nu gäller för att återbetalningsskyldighet skall kunna åläggas och kvittning ske mellan förmåner enligt samma författning. Det innebär också att god tro utesluter kvittning i samma utsträckning som f. n. liksom det finns möjlighet att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet.

Förutom enligt AFL kan en försäkringskassa ålägga en person återbetalningsskyldighet enligt 6 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, 19 § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring, 12 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, 13 § lagen (1964:143) om bidragsförskott, 36 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd samt 26 § arbetsmarknads-kungörelsen (1966:368).

Kvittning skall naturligtvis bara kunna ske i fråga om ersättningar som tillkommer samma person och således inte mot en ersättning som tillkommer en annan familjemedlem. Om t. ex. mannen har ålagts återbetalningsskyldighet kan liksom f. n. kvittning inte ske mot en förmån som tillkommer hustrun.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

4 kap.

8 §

Det nytillkomna andra stycket innebär att delpension skall inräknas i underlaget för egenlivränta från arbetsskadeförsäkringen. Det tar sikte på fallet att en person som uppbär delpension får en arbetsskada som föranleder både livränta och förtidspension enligt AFL. Bakgrunden till ändringen är följande.

En egenlivränta beräknas enligt huvudregeln på ett underlag som motsvarar den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst. Efter övergången till delpension kan den sjukpenninggrundande inkomsten väntas vara ungefär hälften av den som gällde före arbetstidsminskningen. Om delpensionären efter en skada blir berättigad till förtidspension samordnas i den situationen livräntan och förtidspensionen, om de båda förmånerna är avsedda att täcka samma inkomstförlust. Samordningsreglerna innebär att livränta bara utges i den mån den överstiger pensionen. Vidare upphör delpensionen enligt en särskild regel när förtidspension börjar utges.

Samordningen kan i detta fall innebära att livräntan helt faller bort därför att förtidspensionen visar sig bli högre än livräntan. Förtidspensionen beräknas ju på ett annat underlag än livräntan, nämligen med utgångspunkt i de pensionspoäng som har tjänats in under sådana år då inkomsten var högst. Kompensationsnivån kan i ett sådant fall sjunka till ca 80 %.

Den lägre kompensationsnivån beror på att delpensionen å ena sidan inte inräknas i livränteunderlaget men å andra sidan bortfaller samtidigt som förtidspensionen/livräntan börjar utges. Det bör nämnas att problemet inte berör efterlevandelivräntor. Underlaget för efterlevandelivränta skiljer sig nämligen från vad som gäller för egenlivränta så till vida att till grund för beräkning av efterlevandelivränta vanligtvis även får läggas pension, livränta eller annan ersättning som utges till den försäkrade med anledning av en tidigare arbetsskada i den mån det är skäligt.

Som jag har sagt i den allmänna motiveringen bör man för att ge delpensionärer samma kompensation vid arbetsskada som andra livräntetagare låta delpensionen ingå i livränteunderlaget för egenlivränta. Detta bör dock endast gälla i de fall då delpensionen faller bort i anslutning till att livränta börjar utges. Så blir fallet om arbetsförmågan blir nedsatt med minst hälften och den skadade också har rätt till förtidspension enligt AFL för samma inkomstförlust. Om arbetsförmågan är nedsatt i mindre grad och förtidspension således inte utgår kommer delpensionen att finnas kvar. Den bör då inte heller inräknas i livränteunderlaget, eftersom det i annat fall skulle bli fråga om överkompensation.

6 kap.

1 §

I paragrafen har tillagts ett nytt, andra stycke för att förhindra att delpension och livränta skall kunna utgå på grund av samma livränteunderlag. Livränta skall i dessa fall utges endast i den mån den överstiger delpensionen. Bestämmelsen har närmare kommenterats i den allmänna motiveringen.

7 §

I paragrafen har tillagts en hänvisning till den nya regeln om sammanträffande av förmåner i 17 kap. 1 § AFL. F. n. saknas helt avräkningsregler när retroaktiva förmåner har utgått från arbetsskadeförsäkringen. Bestämmelsen blir tillämplig bl. a. när livränta betalas ut retroaktivt och delpension har utgått under retroaktivtiden (jfr ändringen av 6 kap. 1 §). I övrigt hänvisas till specialmotiveringen beträffande 17 kap. 1 § AFL.

8 kap.

3 §

I andra stycket har införts en hänvisning till den nya bestämmelsen om provisoriska beslut i 20 kap. 2 a § AFL, vilken ersätter den nuvarande bestämmelsen om provisoriska beslut. Det är ur samordningssynpunkt lämpligt att likalydande bestämmelser gäller både inom den allmänna försäkringen och inom arbetsskadeförsäkringen. I sak innebär det inga större ändringar för arbetsskadeförsäkringens del. Det blir dock liksom enligt AFL – men till skillnad från nuvarande bestämmelser inom arbetsskadeförsäkringen – möjligt att förordna om återbetalningsskyldighet om det föreligger sådana omständigheter som avses i 20 kap. 4 § AFL. Vidare införs på samma sätt som nu gäller enligt AFL en möjlighet att provisoriskt dra in eller sätta ned en ersättning.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag

11 §

Tillägget i fjärde stycket innebär att det införs möjlighet att meddela provisoriska beslut i ärenden om barnbidrag. Hänvisning görs till motsvarande bestämmelse i AFL.

12 §

Tillägget motsvarar det tillägg som har införts i 20 kap. 4 § AFL och innebär att avräkning får göras på barnbidrag, när en försäkringskassa har beslutat om återbetalningsskyldighet för en annan förmån. Bestämmelsen har närmare kommenterats i specialmotiveringen till 20 kap. 4 § AFL.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott

5 §

Det nya fjärde stycket innebär genom hänvisningen till 20 kap. 2 a § AFL att det införs möjlighet att meddela provisoriska beslut i ärenden om bidragsförskott.

13 §

Tillägget motsvarar det tillägg som har införts i 20 kap. 4 § AFL om utvidgade kvittningsmöjligheter. Bestämmelsen har närmare kommenterats i specialmotiveringen till sistnämnda paragraf.

22 §

I denna paragraf har tagits in en hänvisning till den nya regeln i 17 kap. 1 § AFL om sammanträffande av förmåner i retroaktivsituationer. Den situationen torde nämligen kunna inträffa att bidragsförskott betalas ut retroaktivt och att barnpension under tiden har utgetts med för högt belopp. Avräkning skall då kunna ske på bidragsförskottet med vad som har utgetts för mycket i barnpension.

8.5 Förslaget till ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

37 §

Ändringen är en följdändring till ändringarna i 17 kap. AFL.

8.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd

36 §

Tillägget motsvarar det tillägg som har införts i 20 kap. 4 § AFL om utvidgade kvittningsmöjligheter. Avräkning på kontant arbetsmarknadsstöd får således göras om någon är återbetalningsskyldig för t. ex. sjukpenning.

38 §

Ändringen är en följdändring till ändringarna i 17 kap. AFL.

9 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att

1. godkänna de riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet med en samordning inom det socialpolitiska bidragssystemet som jag har förordat,

dels att anta förslagen till

2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring
3. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
4. lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag
5. lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott
6. lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring
7. lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

10 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av socialpolitiska samordningsutredningens betänkande (SOU 1979:94) En allmän socialförsäkring – modell och riktlinjer

Socialpolitiska samordningsutredningen lägger i detta betänkande fram olika förslag i syfte att göra det ekonomiska trygghetssystemet enklare och överskådligare. Som mål för en successiv vidareutveckling av bidragssystemet presenterar vi en principmodell till en allmän socialförsäkring. Den innefattar i stort sett samtliga nuvarande socialpolitiska kontantförmåner. För att inleda denna utveckling och på kortare sikt öka enhetligheten i försäkringssystemet föreslås riktlinjer för samordning på olika områden.

Allmänt om bidragssystemet (avd. I)

Bakgrund och bidragssystemets nuvarande uppbyggnad (kap. 2–3)

Det socialpolitiska bidragssystemet består av socialförsäkring och annat kontantstöd till den enskilde. Socialförsäkringen ger ett ekonomiskt skydd vid sjukdom, arbetsskada, handikapp, ålderdom, arbetslöshet m. fl. behovssituationer. Övriga bidrag ger ett särskilt stöd till olika grupper, exempelvis till barnfamiljer, studerande och värnpliktiga. Bidragssystemet är den tyngsta delen av socialpolitiken när den gäller kostnader och lagstiftning.

Den enskildes ekonomiska trygghet har förstärkts genom ett *stegvis reformarbete* sedan 1900-talets början. Grunden till de allmänna ersättningar som är huvuddelen av det nuvarande bidragssystemet lades i reformskedet från 1930-talet till 1960-talet. Då genomfördes bl. a. allmän folkpension med garantibelopp, obligatorisk sjukförsäkring, allmän tilläggspension samt olika former av familjestöd såsom allmänna barnbidrag och bostadsbidrag. Även därefter har de ursprungliga grenarna av socialförsäkringen förstärkts. Samtidigt har nya försäkringsgrenar och bidragsformer tillförts systemet, exempelvis föräldraförsäkring och delpension. Allt fler behovssituationer har härigenom täckts in.

Från att ha innefattat några få väl avgränsade försäkrings- och hjälpformer med inskränkta och enkla ersättningsregler har därmed systemet efter hand byggts ut med helt nya stödordningar, kompletteringsförmåner och specialvillkor. Under uppbyggnaden har de sociala stödbehoven stått i förgrunden och bidragen har utformats utifrån sina olika syften. Försäkringskyddet och kontantstödet har kommit att bli differentierat i viktiga avseenden, dvs. uppdelat såväl beträffande konstruktionen som den rättsliga regleringen.

Redan införandet av lagen om allmän försäkring år 1963 innebar ett

betydande steg mot att samordna författningsreglering och handläggning. Under senare år har också nya eller utbyggda ersättningar delvis anpassats till befintliga stödformer. Den administrativa samordningen har fortsatt på så sätt att fler bidrag har flyttats över till försäkringskassorna och riksförsäkringsverket.

Sedan slutet av 1960-talet har det emellertid allt oftare framförts *krav på åtgärder* för att förenkla socialförsäkrings- och bidragssystemet. I debatten har man särskilt framhållit att det ekonomiska trygghetssystemet blivit för komplicerat, vilket skapar svårigheter för både den försäkrade allmänheten och förvaltningen. I riksdagen har väckts åtskilliga motioner om en vidareutveckling av försäkringssystemet och om införande av en allmän minimigaranti. Flera organisationer, bl. a. på arbetsmarknaden, har i rapporter och program fört fram olika modeller för att samordna bidragssystemet.

Vår *systematiska genomgång* visar att bidragsbestämmelserna är uppdelade på ett stort antal lagar och förordningar och att den författningsmässiga utformningen varierar starkt. Rätten till ersättning är rikt differentierad och styrs av olika grundvillkor för skilda behovssituationer. I en viss situation, exempelvis sjukdom, kan stöd utges från en rad olika försäkringsanordningar.

Bidragens konstruktion är också mycket växlande. Beroende på inriktning kan stöden vara inkomstrelaterade, inkomstprövade eller utges som grund- eller garantibidrag, dvs. oberoende av inkomst. Under den senaste 10-årsperioden har inkomstrelaterade ersättningar, som kompenserar inkomstbortfall, ökat sin andel av de totala bidragskostnaderna. Grundbidragen, t. ex. folkpension och barnbidrag, har minskat sin andel, medan de inkomstprövade bidragens andel, främst bostadsbidrag, är oförändrad. Totalkostnaderna uppgick år 1977 till ca 61 miljarder kr., vilket motsvarar 1/3 av den privata konsumtionen. Merparten av det nuvarande ekonomiska trygghetssystemet handhas av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Fortfarande finns det emellertid åtskilliga stödformer som administreras i annan ordning, exempelvis studiestöd och bostadsbidrag.

Allmänna överväganden (kap. 4)

Socialförsäkringen och de övriga kontantstöden är grundstenar i socialpolitiken. De olika ersättningarna och bidragen tillgodoser var för sig angelägna behov av ekonomisk trygghet. De många och specialiserade bidragen har emellertid skapat nya problem. Den stora mängden författningar, de historiskt betingade särreglerna och den uppdelade handläggningen gör systemet svåröverskådligt. Bidragens sociala syften kan därigenom motverkas om man riskerar att den enskilde går miste om den ersättning han har rätt till. En splittrad rättslig reglering och handläggning kan medföra gränsdragningsproblem. Det kan leda till att vissa stödbehov inte tillgodoses medan

andra kan täckas från flera myndigheter. Den uppdelade administrationen kan vidare få till följd avsevärda merkostnader genom dubbelarbete, invecklade rutiner för avisering, kontroll osv. Även det i våra dagar pågående utrednings- och reformarbetet innebär att olika grenar av socialförsäkringen och andra bidrag huvudsakligen utvecklas inom sina egna ramar.

Vi anser mot denna bakgrund att tiden är mogen för en betydligt ökad samordning för att göra det ekonomiska trygghetssystemet enklare, överskådligare och enhetligare. Det behöver därför sättas upp ett mål för samordningen inom bidragspolitiken. Vi har utifrån våra direktiv gjort följande överväganden om vad som är önskvärt och realistiskt i fråga om samordning med hänsyn till bidragens socialpolitiska syfte.

När det gäller *inriktningen* av samordningen är en huvudfråga om det ekonomiska trygghetssystemet också framöver skall grundas på en rätt till kontantstöd i särskilt angivna behovssituationer eller om man skall ersätta stora delar av försäkringssystemet med en allmän ekonomisk grundtrygghet. Vi avvisar olika förslag till generell minimigaranti, eftersom stödet i princip skulle bli villkorslöst, vilket torde innebära att ökade resurser överförs till grupper som inte från social synpunkt i första hand borde erhålla stöd, till nackdel för de mest behövande. De ekonomiska ramarna i samhället kräver enligt vår mening att bidragsrätten är differentierad efter behov så att kontantstödet kan *inriktas* på ett ändamålsenligt sätt.

Vi anser följaktligen att det ekonomiska trygghetssystemet bör *vidareutvecklas* efter traditionella linjer i svensk socialpolitik. En samordning bör baseras på grunderna i nuvarande försäkringssystem. Följande tre punkter bör därför vara vägledande:

- Bidragens inbördes anpassning förbättras.
- Systemet görs enklare och överskådligare.
- Reglerna görs sådana att bidragen smidigt kan anpassas till nya behov.

Samordningen bör, inom ramen för bidragens sociala inriktning, bygga på en *helhetssyn*. Ersättningsrätten bör i högre grad ta sikte på behovet och mindre vara beroende av orsaken till behovet. Uppsplittningen på skilda författningar och myndigheter bör successivt minskas. En sådan harmonisering bör ingalunda motverka utan tvärtom stå i samklang med allmänna socialpolitiska, arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska mål.

Ett av de väsentligaste målen för samordningen anser vi vara att undanröja luckor i det ekonomiska skyddsnätet. Det kan exempelvis gälla motstridiga bedömningar av den enskildes förhållanden inom skilda bidragsformer, som leder till uteblivet stöd. Risken att vissa stödbehov oavsiktligt faller emellan olika anordningar bör motverkas genom ett enhetligare trygghetssystem med sammanhållen författningsreglering och administration. Det uppdelade bidragssystemet måste därför på sikt integreras i en enhetlig allmän

socialförsäkring. Genom att ersättningar med likartad inriktning smälts samman och bidrag med flera syften renodlas bör bidragssystemet kunna omvandlas till en försäkring som grundas på en helhetssyn.

Vi har övervägt det närmare *innehållet i en samordnad socialförsäkring*. Utvecklingen bör enligt vår mening inriktas mot en allmän socialförsäkring som i stort sett täcker samtliga socialpolitiska stödåtgärder och de behovssituationer som de innefattar. Då först blir det möjligt att komma till rätta med problem som återkommer inom nästan alla förmånsslag. Om man gör fler villkor gemensamma för bidragen, om olikheter i nivåer utjämnas och om administrationen sammanförs så förenklas trygghetssystemet. Den enskildes kontakter underlättas och man motverkar luckor och överlappande förmåner, samtidigt som stödformernas sociala syfte bibehålls. Handläggningen kan förenklas och rationaliseras. Denna inriktning kräver stora förändringar bl. a. beträffande organisationen, men resurskraven kan hållas på en rimlig nivå.

Möjligheterna att gå längre i samordning än vi förordat här beror till stor del på om gällande skillnader i ersättningsnivåer mellan olika stödformer kan minskas. Ökad enhetlighet beträffande nivåer ändrar delvis bidragens inriktning och torde bli kostnadskrävande. Det är inte vår uppgift att föreslå sådana reformer. Dessa frågor bör prövas i vederbörlig ordning och reformer grundas på särskilda politiska beslut. Förslaget till en allmän socialförsäkring utgår från nuvarande stödformers huvudsakliga inriktning, men modellen möjliggör en fortsatt harmonisering.

Principmodell till en allmän socialförsäkring (avd. II)

Med nyss nämnda utgångspunkter har vi utformat en principmodell till en samordnad försäkring. Den syftar till att ange ett långsiktigt mål för en vidareutveckling av bidragssystemet. Modellen vill visa försäkringens uppbyggnad i stort efter en sammansmältning och renodling av nuvarande kontantstöd som inte är förenade med återbetalningsskyldighet. Försäkringen består av fyra grenar, nämligen inkomstförsäkring, barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd. Försäkringsmodellen och dess förhållande till nuvarande bidragssystem illustreras i diagram 1.

Inkomstförsäkring (kap. 5)

Det finns inom nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem en rad separata inkomstrelaterade ersättningar och grund- eller garantibidrag. Dessa ger ekonomisk trygghet till vuxna som är förhindrade att förvärvsarbeta. Vår systematiska genomgång efter bl. a. behovssituation och anknytning till inkomst visar hur splittrat detta ersättningsområde är. Ersättningsarnas olika bakgrund och syften, t. ex. att täcka typiska risksituationer som sjukdom eller planerade situationer som utbildning, präglar konstruktionen

av varje stödform i detalj, oavsett att behoven kan vara likartade. Olika regler gäller för inkomstunderlag, beräkningssätt, ersättningsnivåer, grundskydd, karenstider, ersättningstider osv.

Vi utgår ifrån att behovet av stöd till försörjningen i princip är likartat vid varje fall av inkomstförlust. Ersättningen skall därför ansluta till den vanliga inkomstens nivå så att den försäkrades standard bibehålls. Även för det fall att den försäkrade tidigare har saknat inkomster innebär dessa situationer att han är förhindrad att själv försörja sig, varför det finns ett stödbehov. I det fallet utges ersättning som grund- eller garantibidrag. Vårt förslag till samordning på detta område innebär att alla här aktuella ersättningar samlas i en enda gemensam inkomstförsäkring. På detta sätt blir det ekonomiska skyddet mycket mera överskådligt, inte minst för den försäkrade allmänheten. Vidare kan administrationen göras enklare.

Helhetssynen innebär en strävan att ge stöd med bortseende från arten av orsaken till stödbehovet. Den enskilde skall kompenseras efter så långt möjligt enhetliga regler. Vi strävar också efter större enhetlighet beträffande ersättningarnas namn och syften. Detta betyder bl. a. en sammansmältning av likartade stödformer. Därigenom blir bidragssystemet lättare att överblicka. Inkomstförsäkringen ger också utrymme för framtida reformer exempelvis utbyggnad på vissa områden.

Sjukpenning, havandeskapspenning och ersättning till smittbärare föreslås bli sammanförda till en enhetlig *sjukpenning*. Ersättningen bör bero på hur arbetsförmågan påverkas. På sikt finns det möjligheter till samordnade garantinivåer.

När det gäller vård av anhörig bör i första hand föräldrapenningen och vårdbidraget inordnas i en *vårdpenning*. Hit kan också föras vissa situationer då f. n. hustrutillägg, änkepension och familjepenning till hustru utges. Om man framdeles beslutar att ersättning för övrig vård av anhöriga, handikappade eller äldre skall utges försäkringsvägen finns det likaså utrymme här.

Nuvarande stödformer vid arbetslöshet o. d. främst arbetslöshetsförsäkring, kontant arbetsmarknadsstöd och utbildningsbidrag, bör sammanföras till en *arbetsmarknadspenning*. Det nuvarande *vuxenstudiestödet* kan antingen knytas till arbetsmarknadspenningen eller bilda en särskild gren inom inkomstförsäkringen.

Under tjänstgöring inom totalförsvaret bör inom försäkringens ram beviljas garantibelopp eller inkomstrelaterat stöd i form av *värnpliktspenning*. Vid repetitionsutbildning, civilförvarstjänst o. d. bör stödet vara inkomstrelaterat.

Folkpension och ATP anser vi var för sig vara ändamålsenliga och väl renodlade. De borde dock kunna lagtekniskt harmoniseras ytterligare. Vid långvarig sjukdom bör *förtidspension* utges enligt nuvarande principer. Benämningen pension bör dock i detta sammanhang ersättas med ett annat namn. Stödet bör kombineras med uppföljnings- och rehabiliteringsåtgär-

der. Unga handikappade bör i första hand få sedvanligt studie- och utbildningsstöd kompletterat med handikappstöd.

De äldre skall ges grundtrygghet genom *ålderspension* i form av folkpension och därjämte ATP till den som har förvärvsarbetat. Den som före pensionsåldern trappar ned förvärvsarbetet bör liksom nu kunna få inkomstrelaterad delpension, eller *deltidspension* som förefaller vara ett lämpligare namn.

Beträffande efterlevande vuxna skisserar vi ett *omställningsstöd* som är anpassat till inkomstförsäkringen och som till skillnad från den nuvarande änkepensionen kan utges till både kvinnor och män. Ett särskilt stöd knutet till den avlidnes inkomster, eventuellt med en garantinivå, bör beviljas så att den efterlevande maken under viss tid får möjlighet att anpassa ekonomin till de nya förhållandena. Efter omställningstiden bör stöd utges om den efterlevande inte kan försörja sig. Detta ytterligare stöd bör beviljas från övriga grenar av inkomstförsäkringen allt efter arbetshindrets art. Barnens försörjning bör garanteras genom barnstödet.

Nuvarande *arbetsskadeförsäkring* ger på skadeståndsrättsliga grunder en högre kompensation än övriga försäkringar. Denna försäkring bör kvarstå som en särskild gren men lagtekniskt ytterligare integreras med den övriga inkomstförsäkringen.

Varje ersättning inom inkomstförsäkringen bör prövas enligt särskilda grundvillkor, t. ex. rörande nedsättning av arbetsförmågan och vad som skall anses vara arbetslöshet. Specialvillkor måste också finnas för vissa ersättningar, såsom en begränsad ersättningstid, vid vård av barn och vid arbetslöshet. I övrigt eftersträvar vi en *harmonisering av försäkringsvillkoren*.

Bestämda *åldersgränser* bör få mindre betydelse i inkomstförsäkringen än de har f. n. Som exempel bör sjukpenning kunna beviljas förvärvsarbetande ungdomar under 16 år.

Anknytningen till inkomstförsäkringen bör grundas på ett gemensamt inkomstbegrepp. Den som har en registrerad inkomst av arbete skall i princip ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Det bör dock finnas en gemensam nedre gräns. Den kan bestämmas av det lägsta ersättningsbelopp som garanteras den enskilde. Varje stödform skall således normalt kunna lämnas som garantibidrag eller inkomstrelaterad ersättning. En enhetlig och allmän garantinivå är dock en fråga på lång sikt.

Gemensamma bestämmelser för vem som skall anses som *arbetstagar* bör också finnas. Arbetstagarbegreppet har betydelse främst i fråga om ersättning vid kortvarig sjukdom och arbetslöshet.

De inkomstrelaterade ersättningarna bör *beräknas* efter en viss procentandel av den inkomst som fastställs som underlag. Garantibidragen bör också beräknas enligt enhetliga grunder, t. ex. genom att man utgår från basbeloppet. Ersättningarna bör bestämmas efter *gemensamma tidsenheter*: för kortvariga ersättningar per dag, t. ex. fem eller sju dagar per vecka, och

för långvariga per månad. Finns det motiv för att ha karensregler, bör samma väntetid innan en förmån börjar utbetalas gälla för alla kortvariga ersättningar. För de flesta stödformerna inom inkomstförsäkringen bör *inkomstbegreppet* vara gemensamt. Övriga regler som kan bli gemensamma är regler om *familjetillhörighet*, *vissa förfaranderegler* och *administrationen*.

Barnstöd (kap. 6)

Nuvarande stödformer för barns och ungdomars försörjning framstår som splittrade och oenhetliga. Bidrag med en likartad konstruktion och inriktning har en åtskild rättslig reglering och administration. Stödordningar med samma syfte är olika utformade.

I principmodellen har vi därför renodlat och fört samman nuvarande 12 bidragsformer till ett barnstöd med tre beståndsdelar. Den första delen är ett generellt barnbidrag som innefattar nuvarande allmänna barnbidrag, förlängda barnbidrag och studiebidrag inom studiehjälpen. Det andra är ett inkomstprövat barnbidrag som avser de behovssituationer som f. n. täcks genom statligt bostadsbidrag, inkomst- och behovsprövat tillägg inom studiehjälpen, familjepening till värnpliktigas barn och folkpensionens barntillägg. Som tredje del inordnas barnpension från folkpensioneringen och ATP, arbetsskadelivränta till barn och bidragsförskott i ett kompletterande barnbidrag för dessa behovssituationer. Inom varje del bör konstruktion och regler för beräkning i stort vara enhetliga.

En viktig fråga är om *åldersgränserna* för barnstödet kan samordnas. F. n. varierar de mellan 16 och 21 år. En enhetlig åldersgräns är önskvärd från ren samordningssynpunkt men det kan å andra sidan resultera i starka tröskeeffekter genom att flera bidrag upphör samtidigt. En lämplig avvägning framöver skulle vara att välja åldersgränsen 16 år för de ungdomar som inte studerar, såvitt gäller det generella barnbidraget, och 18 år för de övriga två delarna av barnstödet. För ungdomar som fortsätter att studera efter 16 år skulle gälla en övre åldersgräns vid 19 år.

Generellt barnbidrag till barns och ungdomars uppehälle skulle kunna utges tills barnet fyllt 16 år för 12 månader, och därefter för 9 månader t. o. m. det läsåret då den studerande fyller 19 år. Stödet kan därigenom göras enkelt att överblicka för barnfamiljerna och administrationen kan bli smidig.

Utöver den generella garantinivån bör finnas ett *inkomstprövat barnbidrag* som utges till familjer med låga inkomster samt till värnpliktiga och pensionärer med barn och låga inkomster. Detta barnbidrag skulle beviljas oavkortat när föräldrarnas och barnets sammanlagda inkomster understiger en viss gräns. Ovan gränsen bör bidraget trappas av. Bidraget skulle utges till dess barnet fyllt 18 år för 12 månader och därefter för 9 månader t. o. m. det läsåret då den studerande fyller 19 år.

Kompletterande barnbidrag skulle utges till barn när en av eller båda föräldrarna inte bidrar till barnets försörjning. Det gäller således om förälder har avlidit eller inte betalar underhållsbidrag. Bidraget bör bestå dels av ett grundbelopp som är lika för alla barn, dels av ett tillägg om en avliden förälder hade rätt till ATP eller livränta från arbetsskadeförsäkringen.

Tyngdpunkten bör, bl. a. med hänsyn till ett ändrat efterlevandestöd till vuxna, läggas på ett förstärkt grundbelopp. Om barnet har förlorat försörjningen från båda föräldrarna bör grundbeloppet vara dubbelt. Tillägget bör dock vara beroende av hur många barn det finns i familjen. Varken grundbeloppen eller tillägget bör påverkas av det framtida stödet till efterlevande förälder. I likhet med det inkomstprövade barnbidraget bör detta kompletterande stöd beviljas för 12 månader till dess barnet fyllt 18 år och för nio månader t. o. m. det läsar då den studerande fyller 19 år.

Bostadsstöd (kap. 7)

Befintliga sju kontantstöd med anknytning till bostaden uppvisar sedan gammalt stora olikheter när det gäller inkomstunderlag, administration m. m. Av de olägenheter uppdelningen medför torde den mest framträdande vara att inkomstunderlagen varierar. Ett steg mot en samordning togs år 1979 med beslutet om nya regler för statsbidrag till bl. a. kommunalt bostadstillägg till pensionärer.

Vi har byggt vidare på den samordning som har inletts. I syfte att förenkla dessa stöd, samtidigt som det bostadspolitiska syftet bibehålls, har vi i principmodellen fört samman fyra former av bostadsbidrag till ett enhetligt bostadsstöd. Det gäller statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. och motsvarande till vissa folkpensionärer, kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer och bostadsbidrag enligt familjebidragslagen till värnpliktiga m. fl. Övriga bostadsstöd har i modellen förts till andra grenar av socialförsäkringen.

Det blir då angeläget med en enhetlig *åldersgräns* för när ett barn upphör att räknas till familjen resp. när den unge själv får rätt att uppbära bidrag för sin bostad. Höjs gränsen till 18 år undviker man glapp i möjligheterna att erhålla bostadsbidrag.

Det samordnade bostadsstödet i principmodellen baseras på utformningen av de statskommunala bostadsbidragen. Det skulle omfatta alla som nu får bostadsstöd i en eller annan form, nämligen familjer med barn under 18 år, ensamstående över 18 år och makar om någon av dem är över 18 år. Stödet förblir inkomstprövat och knutet till bostadskostnaden. Reglerna om inkomstunderlag, avtrappning och beräkning av bostadskostnadens storlek är gemensamma för alla grupperna. Inkomstgränserna för när bidraget börjar reduceras eller helt upphör varierar emellertid efter familjestorlek.

Stödet skulle enligt huvudregeln beviljas med en viss *procentandel* av *bostadskostnaden* mellan särskilt angivna minimi- och maximibelopp. Om

bostadsstödet fortfarande kommer att vara delvis kommunalt finansierat blir det kommunernas sak att bestämma maximibelopp. För folkpensionärer och värnpliktiga gäller inget minimibelopp. För värnpliktiga beviljas vidare bostadsbidrag för hela bostadskostnaden upp till ett visst maximibelopp.

Handikappstöd (kap. 8)

Stödet till de handikappade är uppsplittrat på olika ersättningsformer och huvudmän. Utöver de tidigare behandlade ersättningarna inom inkomstförsäkringen finns ersättning för merkostnader, ersättning för vårdinsatser, förmåner inom beskattningen och olika former av social service. Uppdelningen innebär självfallet betydande samordningsproblem.

Vi anser det emellertid inte givet vilka stödformer som bör inordnas i en allmän socialförsäkring. Först måste genomföras en kartläggning av stödets utformning bl. a. i landsting och kommuner. Vidare erinras om den nyligen beslutade utredningen om ersättning för vård av anhörig. De stödformer som nu självklart kan anses höra hemma inom socialförsäkringen är handikappersättningen, den del av nuvarande vårdbidrag som avser merutgifter och merkostnadsersättningen vid arbetsmarknadsutbildning. Ett enhetligt handikappstöd bör vara fristående från folkpensioneringen och uppbyggt efter mönster av den nuvarande handikappersättningen. Stödet bör vara helt knutet till individen och omfatta alla försäkrade, både barn och vuxna. Stödet bör inte vara inkomstprövat och inte heller påverkas av andra försäkringsförmåner.

Riktlinjer för ökad samordning inom olika områden (avd. III)

I denna avdelning behandlar vi de viktigaste av de allmänna regler som finns inom olika bidragsformer. Vi tar också upp den viktiga frågan om en enhetligare administration liksom vissa skattefrågor. Det som behandlas här är sådant som bör kunna bli enhetligt dels för en allmän socialförsäkring eller för vissa grenar av den, dels i viss omfattning redan inom nuvarande bidragssystem. Mycket av det som behandlas här har avgörande betydelse för möjligheterna att skapa en allmän socialförsäkring.

Personkretsen (kap. 9)

Ersättningar enligt svensk socialförsäkringslagstiftning förutsätter i allmänhet en anknytning till Sverige såsom svenskt medborgarskap, bosättning i riket eller vistelse här. På det sättet avgränsar man den personkrets som har rätt till en ersättning. Styrkan i kravet på anknytning till Sverige varierar f. n. mellan olika ersättningsformer. Bosättning kan dock sägas vara det grundläggande villkoret.

Vi anser att *huvudregeln* för anknytning till den allmänna socialförsäk-

ringen bör vara att den som är bosatt i riket skall omfattas av försäkringen. Särbestämmelser bör finnas endast för de delar av den allmänna socialförsäkringen som motsvarar folkpension, ersättningar till värnpliktiga och deras familjer, arbetsskadeförsäkring och ATP.

Reglerna om rätt till *folkpension i form av ålderspension och förtidspension* bör enligt vår mening ansluta till de regler som gäller för dessa förmåner efter den 1 juli 1979. Detta innebär för utländska medborgare ett krav på viss tids vistelse i Sverige för att pension skall beviljas. De särskilda folkpensionsförmånerna vårdbidrag, barnpension och handikappersättning har i vår principmodell till en allmän socialförsäkring frikopplats från folkpensionen. I dessa fall gäller därför huvudregeln, som innebär enbart ett krav på bosättning i Sverige.

Allmänna barnbidrag och *bidragsförskott* har i principmodellen förts samman med vissa andra bidrag till ett enhetligt barnstöd. För detta skall huvudregeln gälla. Det innebär att de särskilda krav på bl. a. viss tids vistelse i Sverige som nu ställs på utländska barn skulle försvinna.

Det bör liksom hittills finnas specialregler när det gäller *ATP, ersättning för arbetsskada* och ersättning i samband med *värnpliktstjänstgöring* i Sverige.

Någon motsvarighet till den nuvarande inskrivningen i försäkringskassa anser vi inte behöver finnas inom den allmänna socialförsäkringen.

De ändringar i förhållande till nuvarande regler som vi föreslår är i första hand avsedda att genomföras först i samband med att en allmän socialförsäkring införs. I den mån det visar sig lämpligt att genomföra ändringar redan *inom nuvarande bidragssystem* vill vi särskilt framhålla den ökade jämställdhet mellan svenska och utländska medborgare som vi föreslår beträffande stöd till barn och handikappade.

Familjetillhörighet (kap. 10)

Inom nuvarande socialförsäkrings- och bidragssystem finns många stödformer som är knutna till familjen och där således regler om familjetillhörighet behövs, dvs. regler som talar om vem som skall räknas som familjemedlem. Dessa regler är inte alltid enhetligt utformade. Följden härav kan bli att en persons situation bedöms olika inom skilda bidragsformer. Sålunda kan ogifta som bor tillsammans i vissa fall jämföras med gifta och i andra fall anses som ogifta. Ett barn kan ibland räknas som familjemedlem och i andra fall som utomstående.

När det gäller *vuxnas familjetillhörighet* anser vi att man kan uppnå flera fördelar genom att låta ett bidrag utges oberoende av om en person är gift eller ensamstående. Även från samordningssynpunkt finns det anledning framhålla att utvecklingen mot bidrag som inte är beroende av familjeförhållanden bör fortsätta, framför allt inom de bidragsformer där familjetillhörigheten påverkar endast stödbeloppens storlek. Främst för inkomstprö-

vade bidrag och för stödformer som avser att trygga försörjningen vid dödsfall e. d. kommer det dock enligt vår mening även framdeles att fordras regler som bestämmer vilka personer som skall anses ha gemensam ekonomi och gemensamt hushåll. Äktenskapet bör liksom hittills vara utgångspunkten för att bestämma detta. Vid sidan härav bör man försöka åstadkomma enhetliga regler för när samboende icke gifta skall likställas med gifta, dvs. vilket samboendebegrepp som man skall ha. Genom ett enhetligt samboendebegrepp kan man undvika spekulation i fördelar och nackdelar med att betraktas som gift eller ensamstående.

Huvudregeln i en allmän socialförsäkring bör vara den regel som nu finns i AFL. Med makar skall således likställas de som utan att vara gifta lever tillsammans om de tidigare har varit gifta med varandra eller gemensamt har barn eller har haft barn. Vi anser dock att även ogifta som bor ihop och väntar barn tillsammans bör likställas med gifta. Vidare bör finnas en tilläggsregel som med gifta likställer man och kvinna som lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden. Samlevnadsförhållandena bör bedömas med hänsyn till varaktigheten av förhållandet, förekomsten av gemensam bostad och ekonomisk hushållsgemenskap samt om barn vårdas gemensamt.

När det gäller *åtgärder inom nuvarande bidragssystem* anser vi det vara särskilt angeläget att införa enhetliga civilståndsregler för de olika bostadsbidragen. Ett första steg skulle då bli att införa ett utvidgat samboendebegrepp för kommunala bostadstillägg till folkpensionärer. Utöver vad som gäller f. n. skulle då också ogifta som bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden jämsställas med gifta. Vidare kan man överväga att införa denna regel för ålderspension och förtidspension från folkpensioneringen. Man kan också utvidga den huvudregel som nu finns inom bl. a. AFL till att omfatta inte bara samboende som har gemensamma barn utan också samboende som väntar barn tillsammans.

Vi anser vidare att enhetliga *bestämmelser för gifta som inte bor tillsammans* bör finnas i en allmän socialförsäkring. I fråga om det sakliga innehållet anser vi det självklart att innebörden så långt möjligt bör överensstämma med grunderna i samboendebegreppen för icke gifta. Frågan om samboendet har upphört bör därför bedömas med utgångspunkt i ekonomisk hushållsgemenskap, bostadsförhållanden m. m.

I en s. k. normalfamilj, dvs. makar med egna barn, uppstår i regel inga problem när det gäller att bestämma *barnens familjetillhörighet* i bidragshänseende. Det är främst när familjeförhållandena ändras och vid placering i fosterhem som nuvarande regler kan ge ett oenhetligt utfall. Ändrade samlevnadsmonster kan därför medföra att regler av detta slag får ökad betydelse. Man kan som framgår av fortsättningen dela in reglerna i olika grupper.

Den bidragsrättsliga samhörigheten avser bestämmelser om i förhållande till vilka föräldrar som rätten till bidrag skall prövas. Dessa regler har

betydelse framför allt för de bidrag som i vår principmodell till en allmän socialförsäkring har förts samman under beteckningen kompletterande barnbidrag, dvs. barnpension från folkpensioneringen och ATP, barnlivränta från arbetsskadeförsäkring och bidragsförskott.

Vi anser att kompletterande barnbidrag i första hand skall kunna utges till egna barn, adoptivbarn och – vilket är en nyhet i förhållande till vad som gäller f. n. – barn som har mottagits i adoptionssyfte men där adoptionen inte har hunnit slutföras. Ett tillägg till denna regel som kan övervägas är att låta även styvbarn få rätt till kompletterande barnbidrag efter sina styvföräldrar. För att undvika att dubbla bidrag utges måste det då finnas en avräkningsregel eller en regel som innebär att endast det högsta bidraget skall utges.

Regler om *rättssubjekt*, dvs. om barnet eller föräldrarna skall ha rätt till ett bidrag, varierar inom nuvarande bidragslagstiftning. Sälunda har t. ex. barnet rätten till barnpension men föräldrarna rätten till barnbidrag. Vi föreslår en enhetlig regel som innebär att rätten till barnstöd skall tillkomma barnet. Genom en sådan regel blir det enligt vår mening lättare att låta utbetalningen av bidraget anpassas till den faktiska vårdssituation som barnet befinner sig i.

När det gäller *utbetalningen av bidrag* är huvudfrågan om bidraget skall betalas ut till den eller de föräldrar som enligt lag eller beslut av domstol har bestämmanderätten över barnet (dvs. den rättsliga vårdnaden) eller till den som faktiskt vårdar barnet. Även här förekommer varierande regler inom nuvarande bidragssystem. Vi anser att barnstöd, vårdpenning inom inkomstförsäkring och handikappstöd till barn bör betalas ut till den som varaktigt har den faktiska vården om barnet. Detsamma bör gälla vid beräkning och utbetalning av bostadsstöd. I sistnämnda fall bör dock hänsyn till barnet kunna tas både i den familj som har den faktiska vården och i barnets ursprungliga familj. Om ett barn under längre tid vårdas i en institution skall bidraget liksom hittills kunna betalas ut till den huvudman som svarar för vården.

Våra synpunkter avser i första hand ersättningar inom en allmän socialförsäkring. En regel om att barn som har mottagits i adoptionssyfte skall kunna få barnpension och barnlivränta efter sina blivande adoptivföräldrar, om någon av dem skulle avlida innan adoptionen har kunnat fullföljas, bör dock kunna införas även inom *nuvarande bidragssystem*.

Inkomstbegreppet (kap. 11)

Behovet av ett tillförlitligt inkomstunderlag är gemensamt för många områden. Inom bidragssystemet måste man ha ett inkomstunderlag för att bestämma storleken av såväl inkomstrelaterade ersättningar som inkomstprövade bidrag. Inkomstunderlag förekommer också inom beskattningen och på det kommunala området för att bestämma avgifter för barntillsyn,

social hemhjälp m. m. Inom alla dessa områden behöver man således särskilda regler för att bestämma inkomstunderlaget och man talar om att man använder det ena eller andra inkomstbegreppet.

De olika inkomstbegrepp som f. n. finns skiljer sig åt på väsentliga punkter. Oliketerna gäller framför allt vad som skall ingå i underlaget, hur detta skall beräknas och vilken tidsperiod inkomsten skall avse.

De många olika inkomstbegreppen innebär nackdelar både för den enskilde och för myndigheterna. Det måste för den enskilde framstå som egendomligt t. ex. att man skall utgå från en inkomst vid beräkning av dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen, från en annan vid beräkning av sjukpenning och från en tredje vid beräkning av bostadsbidrag. Detta innebär också att den enskilde ofta måste lämna uppgift om sina ekonomiska förhållanden vid flera olika tidpunkter. Oliketerna i fråga om inkomstbegrepp har vidare lett till att det på senare tid har ansetts nödvändigt att göra samkörningar i kontrollsyfte mellan de dataregister som innehåller inkomstunderlaget för bostadsbidrag resp. sjukpenninggrundande inkomst.

Ett till alla delar enhetligt inkomstunderlag anser vi inte möjligt att införa. Liksom hittills bör det finnas två huvudformer för inkomstunderlag, en för inkomstrelaterade ersättningar och en för inkomstprövade bidrag. I det först nämnda underlaget bör bara ingå inkomster av arbete, eftersom enbart sådana inkomster faller bort i samband med de arbetsuppehåll av olika slag, då en inkomstrelaterad ersättning skall utges. Inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag bör däremot också innehålla inkomster av kapital. Sociala förmåner och viss del av eventuell förmögenhet bör också inräknas. Detta är nödvändigt för att man på ett så rättvist sätt som möjligt skall kunna bedöma behovet av ett inkomstprövat bidrag. Den del av inkomstunderlaget som avser arbetsinkomsten bör givetvis vara gemensam för båda huvudformerna.

Vid sidan av de två nu nämnda huvudformerna av inkomstunderlag bör den pensionsgrundande inkomsten inom ATP-systemet finnas kvar för de stödformer som den nu ligger till grund för. Till skillnad från andra ersättningar, som anknyter till en aktuell inkomst beräknas nämligen ATP på genomsnittsinkomsten under en lång följd av år. Även i en allmän socialförsäkring bör därför underlaget för ATP-beräkningen liksom hittills anknyta till den taxerade inkomsten.

Vår skiss till *inkomstunderlag för inkomstrelaterade ersättningar* innebär följande. Underlaget utgörs av den beräknade inkomsten av arbete under ett år. Utgångspunkten bör vara den aktuella månadsinkomsten under förutsättning att det är fråga om en för den försäkrade normal månadsinkomst. Är så fallet och är inga förändringar kända blir då underlaget den aktuella månadsinkomsten (brutto) multiplicerad med tolv. Kända förändringar i inkomsten under det kommande året bör beaktas fr. o. m. den tidpunkt då ändringen äger rum.

I *inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag* ingår arbetsinkomsten

med samma belopp som i underlaget för inkomstrelaterade ersättningar. Till detta belopp skall läggas eventuella inkomster av kapital. Från det sammanlagda beloppet kan vissa avdrag få göras, t. ex. för underhållsbidrag till barn och för underskott i förvärvskälla. Sedan skall man lägga till viss del av eventuell kapital och vissa sociala förmåner som är kända när uppgifterna lämnas.

Det förslag till ett enhetligt inkomstbegrepp som vi skisserar bygger på att den enskilde själv lämnar uppgift om sin beräknade inkomst och vissa andra ekonomiska förhållanden för ett år. Inkomstunderlaget fastställs av försäkringskassan som också har hand om det dataregister där uppgifterna finns. Om de ekonomiska förhållandena förändras under året så mycket att det har betydelse för rätt till ersättning bör underlaget räknas om och fastställas på nytt.

Frågor om den personliga integriteten väcker ofta stor uppmärksamhet när uppgifter som gäller enskilda personers förhållanden skall registreras på data. Självfallet är det av stor vikt att sådana frågor noga beaktas. Vårt förslag innebär emellertid inte att nya uppgifter måste lämnas av enskilda utan endast att alla uppgifter normalt kommer att lämnas samtidigt. Detta innebär att den enskilde befrias från att i varje ärende som blir aktuellt lämna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden. Vidare kan man förbättra integriteten genom att införa spärrar i datasystemet. De kan utformas t. ex. så att de uppgifter som behövs för att avgöra ett visst ärende är åtkomliga endast för den tjänsteman som skall avgöra ärendet.

Vi anser att ett i huvudsak gemensamt inkomstbegrepp för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag bör minska frestelsen att lämna oriktiga uppgifter i syfte att få för höga bidrag. När det gäller inkomstrelaterade ersättningar är det nämligen förmånligt att inkomsten beräknas högt medan det i fråga om inkomstprövade bidrag är förmånligt att inkomsten beräknas lågt. Eftersom de uppgifter som lämnas om inkomsten slår igenom beträffande både inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag, bör det normalt finnas anledning att undvika överdrifter åt någondera hållet.

Det är enligt vår mening angeläget att ett enhetligare inkomstunderlag införs redan *inom nuvarande bidragssystem*, åtminstone vad gäller vissa bidragsformer. Utgångspunkten bör då vara att försäkringskassorna har hand om registret, medan andra myndigheter som fattar beslut inom vissa bidragsformer ges möjlighet att få uppgifter från detta. Ett enhetligt inkomstbegrepp blir dock lättast att hantera om en enda myndighet fattar beslut i fråga om samtliga bidrag som berörs av inkomstbegreppet.

Avtrappningsregler och skatteeffekter (kap. 12)

För inkomstprövning av bidrag är inte bara utformningen av själva inkomstbegreppet utan också valet av inkomstgränser och avtrappningsreg-

ler av stor betydelse. Ett system med avtrappningsregler, dvs. regler om hur bidraget minskas när inkomsten överstiger en viss gräns, ingår i principen för inkomstprövade bidrag. Reglerna är emellertid inte enhetligt utformade.

För det ekonomiska värdet av ett inkomstprövat bidrag är också inkomstskatten i de inkomstskikt där avtrappningen av bidraget börjar betydelsefullt. Eftersom skatten ökar samtidigt som de inkomstprövade bidragen faller bort uppstår vad man brukar kalla dubbla marginaleffekter, vilket innebär att den enskilde får behålla mycket litet eller kanske ingenting alls av en inkomstökning. Vidare förstärks ofta marginaleffekterna ytterligare genom att avgifter för barntillsyn o. d. höjs med stigande inkomst. I samband med att vi i detta kapitel behandlar avtrappningsreglerna berör vi därför också kortfattat vissa skattefrågor.

Genom *konstruktionen av avtrappningsreglerna* och valet av inkomstgränser kan man naturligtvis åstadkomma olika effekter för bidragstagarna. En konstruktion som innebär att flera bidrag minskas samtidigt och enligt samma regler kan ge stora marginaleffekter. Detsamma gäller om den s. k. reduktionsfaktorn är hög. Därmed avses det procenttal e. d. som man använder för att minska bidraget. Sker avtrappningen långsammare t. ex. genom att reduktionsfaktorn är låg blir självfallet marginaleffekterna mindre. En långsam avtrappning kan dock bli kostnadskrävande för samhället och medföra att bidrag utges till personer med höga inkomster. Vi kommer därför fram till att valet av avtrappningsregler och inkomstgränser mer är en fråga om politiska bedömningar av skilda slag än om reglernas tekniska utformning. Sedan väl denna politiska bedömning har gjorts måste emellertid bevakas att regler konstrueras på sådant sätt att de harmoniserar med varandra.

I anslutning till avtrappningsreglerna behandlar vi frågan om i vad mån olika socialpolitiska bidrag skall *beskattas*. I samband med tidigare överväganden om avtrappningsregler och marginaleffekter har man ibland diskuterat om inte de bidrag som nu provas mot inkomsten i stället borde göras skattepliktiga.

Vi betonar att den *samlade marginaleffekten* av skatter och bidrag ofta blir besvärande och inte minst drabbar barnfamiljer i tämligen normala inkomstlägen. Enligt vår mening bör man därför göra en sammanhållen analys av skatte- och bidragseffekter och vi föreslår att en sådan kommer till stånd. Denna analys bör innehålla en jämförelse mellan de effekter som kan förväntas utifrån gällande regler och utfallet med hänsyn till den faktiska inkomststrukturen i befolkningen. I avvaktan på en analys bör liksom hittills de nu inkomstprövade bidragen inte beskattas. Ersättningar från inkomstförsäkringen bör däremot enligt vår mening i princip vara skattepliktiga. Frågan i vad mån de garantibelopp som finns inom inkomstförsäkringen skall undantas från skatteplikt bör bedömas i samband med att olika garantinivåer fastställs. Samtliga barnstöd bör vara undantagna från skatteplikten. Detsamma gäller handikappstöden.

Provisoriska beslut och förskott (kap. 13)

Enligt nuvarande ordning finns det i princip två möjligheter att ge stöd till den enskilde innan hans ärende är färdigbehandlat och det sökta bidraget kan betalas ut. Ersättning kan beviljas provisoriskt av den myndighet som handlägger bidragsfrågan. Så är fallet med t. ex. allmänna pensioner. Den andra möjligheten är att den försäkrade vänder sig till socialförvaltningen och ansöker om socialhjälp.

Förutom det faktum att det finns två vägar att garantera den omedelbara försörjningen gäller att bestämmelserna på området inte heller i övrigt är enhetliga. Möjlighet att meddela provisoriska beslut finns nämligen endast enligt vissa författningar. Vidare saknas ett enhetligt system för avräkning när socialhjälp har beviljats.

Det är ofrånkomligt att det ibland dröjer innan slutligt beslut i ett bidragsärende kan fattas. Sådana dröjsmål skall dock inte gå ut över den enskilde, och denne skall normalt inte behöva vända sig till socialförvaltningen för att få det stöd han behöver. I stället bör det enligt vår mening finnas en *generell skyldighet för den myndighet som handlägger bidragsärendet att pröva frågan om provisorisk ersättning*. Härigenom skulle vidare socialförvaltningarna avlastas flertalet ärenden om förskott.

I vissa fall kan det vara klart att ersättning kommer att beviljas sökanden, men det är oklart med vilket belopp ersättning skall utges. Ersättning skall då utges med skäligt belopp till dess att slutligt beslut har fattats. I andra fall kan det däremot vara oklart om rätt till ersättning över huvud taget föreligger. Om det bedöms som sannolikt att det föreligger rätt till ersättning skall provisoriskt beslut kunna fattas. Skulle det senare visa sig att den försäkrade inte har rätt till ersättning eller att för hög ersättning har betalats ut bör han inte bli återbetalningsskyldig under förutsättning att han inte har lämnat oriktiga uppgifter.

I en allmän socialförsäkring bör sådana regler finnas. Bl. a. med hänsyn till den nya socialtjänstreformen anser vi det emellertid angeläget att en vidgad möjlighet till provisorisk ersättning införs också *inom nuvarande bidragssystem*. Utvidgningen bör i första hand gälla de förmåner som betalas ut av försäkringskassorna.

I detta kapitel behandlar vi också en särskild fråga om *förskottering av sjukresekostnader*. Vi föreslår att försäkringskassan skall ges möjlighet att betala ersättning direkt till den som svarar för resan. Detta överensstämmer med de bestämmelser om ersättning som finns för läkarvård, tandvård etc. Därmed blir särskilda förskotteringsregler obehövliga.

Sammanträffande av förmåner (kap. 14)

Inom bidragslagstiftningen finns på många håll bestämmelser som reglerar den situationen att två eller flera bidrag kan utges samtidigt. Det finns

sålunda t. ex. bestämmelser som innebär att en viss förmån skall minskas om en annan utges samtidigt, och det finns bestämmelser om avräkning när en förmån avlöser en annan. Bestämmelserna är inte enhetligt utformade och det kan vara svårt eller i varje fall tidsödande att tillämpa dem. För den enskilde kan beräkningen av ett bidrag i sådana fall bli tämligen obegriplig.

Vi gör i detta kapitel en analys av de regler om sammanträffande av förmåner som finns för olika bidrag. Denna analys ger vid handen att de olikheter i utformningen av samordningen som finns mellan olika bidrag ofta går tillbaka på olikheter i bidragens konstruktion och inriktning. Detta gör det svårt att åstadkomma större enhetlighet inom nuvarande bidragssystem. Vi pekar dock i vår analys på vissa konkreta fall av sammanträffande som förefaller oavsiktliga och där resultatet kan bli otillfredsställande i det enskilda fallet.

Vår principmodell till en allmän socialförsäkring löser många av de problem som f. n. finns. Den är konstruerad så att flertalet regler om sammanträffande av förmåner blir överflödiga. Detta beror bl. a. på att antalet förmånsformer minskas kraftigt. Andra bidrag inom den allmänna socialförsäkringen skall utan avräkningsregler kunna utges samtidigt. T. ex. skall handikappstöd och bostadsstöd kunna utges samtidigt med ersättning från inkomstförsäkringen, medan däremot ersättning i princip inte skall kunna utges från de olika grenarna av inkomstförsäkringen för samma tid.

Vissa förfaranderegler m. m. (kap. 15)

I detta kapitel undersöker vi möjligheterna att göra vissa förfaranderegler mer enhetliga. Det är främst fråga om bestämmelser som reglerar den enskildes kontakter med myndigheterna. Vi behandlar bl. a. regler om ansökningsförfarande, uppgiftsskyldighet och skyldighet att betala tillbaka en felaktigt utgiven ersättning m. m.

För regler av detta slag anser vi att en utgångspunkt bör vara att kontakterna mellan den enskilde och myndigheterna inte präglas av formalism utan av smidighet. Ett sådant krav kan i viss mån strida mot kravet på enhetlighet. Det är inte möjligt att införa helt enhetliga regler utan att resultatet för det enskilda bidraget eller i det enskilda ärendet blir mindre tillfredsställande.

När det gäller *ansökningsförfarandet* anser vi att ansökan i några fall liksom f. n. inte behövs men att den vanligtvis inte kan undvaras. Myndigheten bör dock vara skyldig att påminna den enskilde om möjligheten till en ersättning i de fall då detta kan ske och ansökan bör kunna göras så formlös som möjligt.

I fråga om övriga regler som behandlas i detta kapitel anser vi det möjligt att i en allmän socialförsäkring ha enhetliga bestämmelser om den enskildes

skyldighet att lämna uppgifter och anmäla ändrade förhållanden liksom att *betala tillbaka* för mycket utgiven ersättning. Vidare föreslår vi en enhetlig regel om *preskriptionstid*, dvs. den tid man har på sig att ta ut ersättning, räknad från den dag ersättningen kan lyftas. De regler som nu finns i AFL bör därvid vara vägledande.

En enhetligare administration (kap. 16)¹

Många skilda myndigheter fattar beslut om olika bidrag. Även prövningen av överklaganden är uppdelad på olika myndigheter liksom tillsynen över myndigheternas förvaltning. Administrationen av det socialpolitiska bidragssystemet är således mycket splittrad. För den som behöver ekonomiskt stöd från samhället i olika situationer måste det vara svårt att förstå att han skall behöva vända sig till olika myndigheter alltefter orsaken till stödbehovet. Ibland kan det också finnas anledning att göra ansökan hos flera myndigheter i en viss behovssituation.

Vi menar att det finns åtskilliga fördelar att vinna med en enhetlig administration. Den enskilde får t. ex. lättare att hitta rätt och en övergång från en bidragsform till en annan blir smidigare. Vinster kan uppnås på olika sätt, t. ex. genom att man slipper förfrågningar och underrättelser från en myndighet till en annan. Risken för alltför stora administrativa enheter kan motverkas genom att beslutsfattandet i större utsträckning läggs på lokala organ.

De största fördelarna med en enhetlig administration får man om grundvillkor och regler om beräkning av olika ersättningar görs mer enhetliga. Skapar man en allmän socialförsäkring blir därför en naturlig följd att de olika bidragsgrenar som kommer att finnas i den allmänna socialförsäkringen också skall handläggas av en och samma myndighet. Detta gäller även om en del bidragsregler också i fortsättningen kommer att vara olika i olika grenar av den allmänna socialförsäkringen. Huvudsaken är att vissa grundläggande beräkningsregler och begrepp är enhetliga.

De allmänna försäkringskassorna handhar f. n. hela den allmänna försäkringen och stora delar av bidragssystemet i övrigt. De har under senare år fått ett flertal nya arbetsuppgifter. Mot bakgrund härav är det enligt vår mening självklart att försäkringskassorna får hand om en allmän socialförsäkring. Detta innebär inte att nya ärendegrupper tillförs centrala organ. Tvärtom har försäkringskassorna ett rikt förgrenat nät av lokalkontor och filialexpeditioner över hela landet.

Självklart är också att försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen

¹ I en reservation anför de sakkunniga Doris Håvik och Helge Karlsson, med instämmande av experterna Sven Nelander, Nils Pårud och Håkan Walander, att de inte anser att försäkringskassorna skall administrera arbetslöshetsförsäkringen.

får hand om prövningen av överklaganden i ärenden som försäkringskassorna har avgjort.

Vi anser emellertid en samordning av administrationen så angelägen att den bör inledas redan inom nuvarande bidragssystem. Eftersom en sådan samordning under alla omständigheter bör ske successivt är detta också en praktiskt väg att gå.

Samordningen bör påbörjas genom att samarbetet mellan försäkringskassor och andra myndigheter ökas. Detta kan ske på framför allt två sätt. Det ena sättet innebär att försäkringskassorna i ökad omfattning sköter utbetalning av förmåner som i övrigt handläggs av andra myndigheter. Det andra sättet innebär att försäkringskassorna vidgar samarbetet med andra myndigheter genom att delta i samrådsgrupper av olika slag.

Dessa olika samarbetsformer bör enligt vår mening kunna bidra till att det blir lättare att föra över nya ärendegrupper till försäkringskassorna. Det är svårt att bedöma inom vilka områden som en administrativ samordning bör påbörjas. Från de synpunkter vi har att bevaka anser vi dock en samordning vara mest angelägen i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, bostadsbidragen och stödet till ungdomar som studerar i gymnasieskola.

Genomförandet (avd. IV)

Allteftersom det ekonomiska trygghetssystemet byggs ut med nya och ändrade försäkringsgrenar blir en samordning och förenkling av systemet mer angelägen. Den traditionella synen att varje bestämmelse helt skall underordna sig bidragets syfte måste då förändras dithän att man godtar en jämkning av bidragsreglerna för att uppnå ökad enhetlighet och överskådlighet. Såväl vår principmodell som de riktlinjer vi har föreslagit visar att en omfattande harmonisering kan göras inom ramen för bidragens huvudinriktning enligt grundvillkoren. Samordningen är naturligtvis inget självändamål, men den har ett egenvärde eftersom den underlättar för den enskilde att tillvarata sina rättigheter och möjliggör en smidigare administration. Vår genomgång har klart visat att samordningsfrågor måste beaktas i betydligt större utsträckning än hittills.

Socialförsäkrings- och bidragssystemet är emellertid så omfattande att en samordning måste genomföras etappvis inom ramen för ett sammanhållet reformarbete. Därför bör man enligt vår mening lägga fast ett samordningsmål inom bidragspolitiken. Därvid bör man ta ställning till inom vilka områden behovet av samordning är mest uttalat och var möjligheterna till samordning är störst.

När det gäller principmodellen till en allmän socialförsäkring anser vi att inkomstförsäkringen och bostadsstödet bör sättas främst i ett fortsatt utvecklingsarbete. Inkomstförsäkringen är den tyngsta delen av bidragssystemet och här kan en samordning få den största effekten. För bostadsstödet gäller att samordningsbehoven av flera skäl är särskilt påtagliga.

Beträffande de riktlinjer som vi har förordat på skilda områden anser vi det vara mest angeläget att lösa förskotteringsfrågan genom att vidga möjligheterna till provisorisk utbetalning av förmåner. Vidare anser vi bl. a. att frågan om ett enhetligare inkomstunderlag är särskilt viktig att fullfölja. Även när det gäller administrationen är en samordning, som vi förut framhållit, så väsentlig att den bör inledas även inom nuvarande bidragssystem.

Olika vägar att styra det fortsatta samordningsarbetet kan väljas. Det mest ändamålsenliga synes vara att ett principbeslut fattas om den framtida uppbyggnaden av bidragssystemet. Fastlagda principer för samordning skulle då kunna slå igenom i alla led av utvecklingen inom bidragssystemet. Nuvarande specialutredningar och sådana som tillsätts i fortsättningen kunde t. ex. ges direktiv som klargör på vad sätt man bör sträva efter samordning. Ett principbeslut skulle också kunna innehålla ställningstaganden till dels vilka etapper som bör sättas främst, dels i vilka former detaljförslagen bör utarbetas, dels förhållandet mellan specialutredningarnas uppgifter och ett fortsatt övergripande utredningsuppdrag.

Sammanställning över remissyttranden

1 Allmänna synpunkter

1.1 Behovet av samordning inom bidragssystemet

Flertalet remissinstanser instämmer uttryckligen i utredningens synpunkter på behovet av samordning inom bidragssystemet. Behovet av samordning understryks särskilt starkt av de flesta försäkringskassor. Många av dessa säger att de tidigare framfört krav på en bättre samordning inom det nuvarande bidragssystemet. De remissinstanser som uttryckligen ansluter sig till behovet av samordning pekar framför allt på att svåröverskådligheten i det nuvarande systemet kan leda till rättsförluster för den enskilde och att en samordning blir till fördel både för enskilda och för myndigheterna. *Riksförsäkringsverket* påpekar att den bristande enhetligheten gör att reglerna kan upplevas som krångliga och omotiverade och myndigheternas beslut som orättvisa och oriktiga, vilket kan väcka känslor av misstro hos allmänheten mot politiker och myndigheter.

Ingen remissinstans ifrågasätter behovet av samordning. Några remissinstanser, t. ex. rektorsämbetet vid *Lunds universitet*, *LO*, *SACO/SR* och *pensionskommittén*, påpekar dock att samordning inte får bli ett självändamål. *Försäkringsrätten för Norra Sverige* anser att behov av samordning inom den allmänna försäkringen inte torde föreligga men att samordning bör kunna ske genom att snarlika förmåner knyts till den allmänna försäkringen. Vissa remissinstanser, framför allt sådana som har anknytning endast till en begränsad del av bidragssystemet, uttalar sig inte om behovet av samordning i stort utan har synpunkter enbart på det område som berör dem.

1.2 Den allmänna inriktningen av samordningsarbetet

Många remissinstanser ansluter sig i huvudsak till utredningens allmänna synpunkter på inriktningen av samordningsarbetet. Det gör bl. a. *statens handikappråd*, *försäkringsöverdomstolen*, *försäkringsrätten för Södra Sverige*, *kammarrätten i Göteborg*, *riksförsäkringsverket*, *statskontoret*, institutet för socionomutbildning vid *Stockholms universitet*, juridiska fakultetsnämnden vid *Lunds universitet*, *statens invandrarverk*, *Försäkringskasseförbundet*, *Kommunförbundet*, *Försäkringsanställdas förbund*, *Föreningen Sveriges socialchefer*, *LRF*, *Sveriges folkpensionärers riksförbund*, *Handikappförbundens centralkommitté*, *utredningen om barnens rätt*, *SHIO-Familjeförbunden*, *de politiska kvinnoförbunden*, *Moderata ungdomsförbundet* och många försäkringskassor. Andra remissinstanser knyter ett allmänt positivt ställningstagande till synpunkter på principmodellen (se avsnitt 2.1). Vissa remissinstanser gör inga allmänna uttalanden utan behandlar endast en viss fråga i betänkandet.

Några remissinstanser efterlyser ett ställningstagande till målsättningen med bidragssystemet och menar att utredningen alltför mycket beaktat den administrativa samordningen. Sålunda påpekar samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid *Lunds universitet* att det är svårt att nå särskilt långt i samordningsfrågor utan att målen för den långsiktiga utvecklingen är klart preciserade och relaterade till målen för samhällsutvecklingen i stort. Samordningsfrågan kan därför inte begränsas till att gälla organisationen av kontanta överföringar inom samhället. Medicinska fakultetsnämnden vid *Göteborgs universitet* anser att den helhetssyn som utredningen eftersträvar lider av svagheten att man bearbetat sina problem uteslutande från juridiska, ekonomiska och formellt administrativa synpunkter. Inte i något enda avseende har man enligt fakultetsnämnden beaktat nuvarande eller föreslagen tillämpning av bidragssystemen från praktisk empirisk synpunkt. Rättsvetenskapliga institutionen vid *Umeå universitet* menar att redan själva kravet på samordning måste resa följdkrav på behandling även av målen och det materiella innehållet i försäkringen utifrån en utsagd ideologisk grundsyn. *SACO/SR* påtalar de risker som är förknippade med att ställningstaganden rörande administration och organisation görs utan att ställas i relation till verksamhetens mål och innehåll. *Landstingsförbundet* saknar resonemang kring de olika tillämpningsområdenas särart och speciella syften.

Vissa remissinstanser tar upp frågan om samordning av ekonomiska stödformer sett i förhållande till andra samhällssektorer, t. ex. utbildningssektorn eller arbetsmarknadssektorn. Så understryker *universitets- och högskoleämbetet* vikten av att sambanden med utbildningssektorn noga analyseras innan beslut fattas om den framtida studiesociala verksamheten. *Centrala studiestödsnämnden* framför liknande synpunkter och påtalar att studiestödet är en del av samhällets utbildningspolitik och att sambandet mellan utbildning och studiestöd är väsentligt större än sambandet mellan studiestöd och andra bidragsformer. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att utredningen inte tillräckligt har klarlagt vilka konsekvenser ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt som de lagda förslagen kan väntas få. Synpunkter som har med förhållandet till andra samhällssektorer att göra återkommer i anslutning till principmodellen och administrationen.

Några remissinstanser anser att utredningen varit för bunden till nuvarande system och inte gått tillräckligt långt i sina samordningssträvanden. Denna ståndpunkt intar juridiska fakultetsnämnden vid *Uppsala universitet*, *TCO* och *Göteborgs allmänna försäkringskassa*.

När det gäller frågan om en samordning genom omfördelning av resurser säger *statens handikappråd* att samordningen under inga förhållanden får innebära försämrade villkor för handikappade. *LO* framför liknande synpunkter och pekar på att strävan efter enhetlighet inte får drivas så långt att det innebär reella försämringar för grupper som verkligen behöver stöd. *Handikappförbundens centralkommitté* säger att man inte

kommer att acceptera att några försämringar sker av socialförsäkringsförmånerna. I stället måste förmåner med sämre villkor lyftas upp till samma nivå som de med bättre villkor.

Föreningen Sveriges socialchefer anser sig kunna acceptera utredningens uttalande att man för att uppnå förbättringar för större grupper måste godta att vissa försäkrade får i något avseende förändrat eller minskat stöd. Föreningen vill dock understryka att detta inte får innebära förskjutningar inom det socialpolitiska systemet till svagare gruppers nackdel. *Riksrevisionsverket* påpekar allmänt att det kan bli nödvändigt att ompröva användningen av befintliga resurser mellan olika samhällsområden och inom det ekonomiska trygghetssystemet.

I de följande avsnitten behandlas särskilt vissa frågor som har med den allmänna inriktningen att göra.

1.2.1 Skall socialförsäkringssystemet vara generellt eller differentierat?

Vissa remissinstanser tar upp frågan om man bör behålla det differentierade socialförsäkringssystemet eller införa någon form av generellt system såsom allmän minimigaranti. *Riksförsäkringsverket* anser i likhet med utredningen att det ekonomiska trygghetssystemet bör grundas på en rätt till ersättning i särskilt angivna situationer. En samordning bör därför enligt verkets mening inriktas på en samordnad socialförsäkring på grundval av nuvarande försäkrings- och bidragssystem. Liknande synpunkter framförs av *LO*, *Moderata kvinnoförbundet* och vissa försäkringskassor. En generell minimigaranti avvisas uttryckligen av t. ex. *statens handikappråd*, *LO*, och *Försäkringsanställdas förbund*. *LO* anger som skäl för sin ståndpunkt att ett sådant stöd i princip skulle bli villkorslöst och inte ge rätt resursutnyttjande. *Statens handikappråd* anser att en generell minimigaranti rimligen bör innebära att utrymmet för ekonomiskt stöd till ekonomiskt svaga grupper i samhället minskar. Detta skulle slå särskilt hårt i tider av låg ekonomisk tillväxt.

Ett fåtal remissinstanser är däremot positiva till en allmän minimigaranti. *Riksrevisionsverket* anser således att utredningen alltför enkelt har avfärdat en lösning av frågan och anger bl. a. följande:

De problem som utredningen nämner är problem även inom delar av nuvarande trygghetssystem. De garantiregler som finns i nuvarande system innebär ju inte heller att de av utredningen åsyftade grupperna uteslås från stöd. Detta gäller för t. ex. existensminimum, socialhjälp, folkpension och vissa inkomstprövade bidrag. När det gäller kostnaderna för ett generellt system har detta enligt riksrevisionsverkets mening ett nära samband med vilken nivå som väljs för en eventuell allmän grundtrygghet. Det är också en fråga om vilka behovssituationer som tillgodoses i ett sådant system men inte i nuvarande samt vilka kostnader för administration o. d. ett sådant system är förenat med jämfört med nuvarande system. *Riksrevisionsverket* anser mot denna bakgrund att en lösning på sikt genom allmän ekonomisk grundtrygghet inte bör avfärdas innan den tidigare nämnda analysen är genomförd.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid *Lunds universitet* anser att en allmän minimiinkomstgaranti, kompletterad med försäkringsmässiga tilläggsförmåner, av principiella skäl är att föredra. *Centerns kvinnoförbund* ställer sig positivt till huvuddragen i utredningens förslag men utgår samtidigt från att man i det kommande arbetet tar upp kravet på ett allmänt grundtrygghetssystem. *Centerns ungdomsförbund* anser att utredningens förslag om införande av en allmän socialförsäkring är ett steg i rätt riktning men att målsättningen för framtiden måste vara införandet av en garanterad minimiinkomst, utformad som ett allmänt folkbidrag. Ungdomsförbundet delar inte utredningens uppfattning att detta skulle bli väsentligt kostsamare än dagens socialförsäkringssystem utan anser att det främst är en fråga om ytterligare samordning, om att ersätta befintliga stöd och förenkla administrationen genom att ge alla människor rätt till denna grundtrygghet.

1.2.2 Förhållandet mellan grundbidrag, inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag

Endast ett fåtal remissinstanser har uttalat sig om denna fråga, som har ett visst samband med vad som redovisats i föregående avsnitt.

Enligt *socialstyrelsen* borde man för att förenkla socialförsäkringssystemet utmönstra de delar av detta som utgörs av inkomstprövade förmåner. Dessa skulle ersättas av bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. Följden härav skulle enligt *socialstyrelsen* bli ett konsekvent uppbyggt system för ekonomiskt bistånd, dels ett socialförsäkringssystem som syftar till att garantera minimistandard samt att ersätta inkomstbortfall (vid sjukdom, arbetslöshet, ålderdom osv.), dels ett individuellt behovsprövat bidragssystem inom socialtjänsten.

Socialstyrelsen pekar också på behovet av att den ekonomiska grundtryggheten byggs ut och menar att det hade varit mycket värdefullt om utredningen utförligt hade penetrerat möjligheterna att via en garantinivå minska behoven av ekonomiska behovsprövade bidrag, t. ex. socialbidrag.

Sociologiska institutionen vid *Stockholms universitet* anser att grundprincipen i en allmän socialförsäkring bör vara en allmän ekonomisk grundtrygghet i de olika definierade behovssituationerna. Härigenom kan man undvika inkomstprövade tilläggsbidrag i större utsträckning. Ekonomisk standardtrygghet bör kunna tillämpas efter principer liknande dem som nu gäller för sjukpenningförsäkringen.

LO framhåller att de inkomstrelaterade ersättningarna har ökat i betydelse, vilket enligt *LO* är en positiv utveckling. Det är naturligt att grundbidragens relativa betydelse härigenom minskar. En motsatt utveckling, som innebär att stödet alltmer skulle ges genom grundbidrag medan man låter skyddet mot inkomstbortfall urholkas, ger enligt *LO* inte den

trygghet som löntagarna har rätt att kräva. *Försäkringsanställdas förbund* motsätter sig också en utveckling där grundbidragen får ökad betydelse.

1.2.3 Bidragen i förhållande till skattesystem och avtalsförmåner

Endast ett fåtal remissinstanser har tagit upp frågan om bidragssystemets förhållande till skattesystem och avtalsförmåner. Frågan om förhållandet till skattesystemet tas upp framför allt av *riksrevisionsverket* som framhåller att full effekt av en samordning nås först sedan sambandet mellan skatte- och bidragssystemen har beaktats. Verket anser att de direkta skatterna, dvs. beskattningssystemet, till inte oväsentlig del bör ses som en del av det ekonomiska trygghetssystemet. Verket pekar på att flera vägar bör prövas för att åstadkomma förenklingar och säger härom bl. a.:

Dels bör möjligheten övervägas att inordna delar av nuvarande bidragssystem i skattesystemet. Detta kunde ske genom att skattereduktioner medges – generellt eller i vissa inkomstlägen – så att nettoresultatet efter skatt blir det av statsmakterna åsyftade. Stora delar av bidragssystemet kunde avvecklas med en sådan lösning samtidigt som betydande besparingar av administrationskostnader skulle uppnås. En annan väg som bör prövas är att renodla skattesystemet från avdrag som i princip har samma syfte som kontanta bidrag.

Nationalekonomiska institutionen vid *Göteborgs universitet* anser att man mycket starkare än vad utredningen gör bör påpeka önskvärdheten av samordning med regelsystemet för inkomstbeskattning. *Moderata kvinnoförbundet* understryker vikten av att sambandet mellan bidrag och skatter uppmärksammas så att samhällets olika åtgärder inte motverkar varandra.

LRF anser att arbetsmarknadsförsäkringarna bör överta det ekonomiska ansvaret för arbetsskadorna.

De handikappades riksförbund pekar på att på trafik- och olycksskadeområdet gäller försäkringar som utgår med högre belopp än den allmänna försäkringen. En samordning är här påkallad. *Sveriges folkpensionärers riksförbund* pekar på att många privata pensionskassor genom en god förvaltning av inbetalda avgifter lyckats hålla pensionerna något så när värdebeständiga och frågar sig om inte dessa kassors sätt att finansiera verksamheten kunde vara av värde vid överväganden på socialförsäkringsområdet.

1.2.4 Helhetssynen på stödbehovet

Många remissinstanser har uttalat sig allmänt positivt om utredningens uttalande att samordningen bör bygga på en helhetssyn så att ersättningsrätten i högre grad tar sikte på behovet och mindre är beroende av orsaken till behovet. Några remissinstanser utgår från detta uttalande och knyter an till

vissa grenar inom stödsystemet. Sålunda anser *överbefälhavaren* att det är angeläget att värnpliktiga under grundutbildning garanteras en ekonomisk standard på samma nivå som andra stödbehövande grupper. *LO* påtalar att utredningens resonemang kan uppfattas som ett argument för att avskaffa de särskilda förmåner som arbetsskadeförsäkringen ger. Ett sådant resonemang kan *LO* inte ställa sig bakom. Liknande synpunkter framförs av *TCO* och *Försäkringsanställdas förbund*.

Sveriges läkarförbund däremot säger sig ha svårt att förstå utredningens ställningstagande att nuvarande arbetsskadeförsäkring bör kvarstå som en särskild gren inom socialförsäkringen med den orientering bort från orsakerna till stödbehovet som i övrig präglar förslaget. *Försäkringskassaförbundet* anser det beklagligt att utredningen inte har ansett möjligt att låta arbetsskadeförsäkringen omfattas av utredningens helhetssyn i övrigt. *Åtskilliga försäkringskassor* anser det anmärkningsvärt att utredningen mot bakgrund av sitt resonemang om helhetssynen ändå ansett att arbetsskadeförsäkringen bör ha en högre kompensationsnivå än andra delar av inkomstförsäkringen.

1.2.5 Värdesäkring m. m.

Endast ett fåtal remissinstanser uttalar sig beträffande denna fråga. *Riksrevisionsverket* hänvisar till sitt yttrande över betänkandet *Pensionsfrågor m. m.* (SOU 1977:46), där verket anfört att ett system som medför att pensionerna i princip följer den standarutveckling som kommer den aktiva befolkningen till del har många fördelar jämfört med nuvarande system. Bl. a. skulle härigenom enligt verket pensionerna i tider då standarden utvecklas ogynnsamt inte automatiskt räknas upp och ge pensionärerna en relativt förbättrad standard. Vid motsatt standarutveckling skulle behoven av särskilda åtgärder i standardhöjande syfte minska. Verket anser därför att frågan om värde- resp. standardsäkring av förmånerna i en allmän socialförsäkring bör ytterligare analyseras. Även *LO* hänvisar till sitt yttrande över betänkandet *Pensionsfrågor m. m.*, där *LO* som sin principiella inställning angett att de allmänna pensionerna bör standardsäkras genom en anknytning till löneutvecklingen. Med hänsyn till kostnaderna för en sådan reform är dock en prioritering nödvändig. Vid en avvägning bör enligt *LO* en standardsäkring av förtidspensionerna komma i första hand.

TCO anser att förtidspensioner bör standardsäkras fram till dess att ålderspension utgår men vill inte förorda någon standardsäkring av ålderspensionerna. Skälet är främst de höga kostnaderna. Förstärkningar av det ekonomiska stödet till pensionärer måste ses i relation till de förvärvsarbetandes möjligheter att bekosta dessa. Vidare anser *TCO* att taket för inkomstförsäkringen bör vara 10 basbelopp. *Försäkringsanställdas förbund* förordar en höjning till 9 basbelopp. Vidare anser förbundet att förtidspensionärer och pensionärer med enbart folkpension skall garanteras en fortsatt

värdesäkring. Övriga pensionärers standardutveckling bör följa löntagarnas standardutveckling.

Moderata kvinnoförbundet framhåller att frågan om i vilken utsträckning fortsatt värdesäkring inom socialförsäkringen är möjlig får bli föremål för sedvanliga politiska överväganden.

Utredningen har föreslagit en ökad användning av värdesäkring genom anknytning till basbeloppet bl. a. när det gäller att avgöra i vad mån förmögenheten skall beaktas vid prövning av rätt till inkomstprövade förmåner. *Försäkringskasseförbundet* och *flera försäkringskassor* motsätter sig detta förslag och hänvisar till det administrativa merarbete som detta skulle medföra i tider då basbeloppet ofta ändras.

2 Principmodellen

2.1 Allmänt

Ganska många remissinstanser gör allmänna uttalanden om den föreslagna principmodellen. De allra flesta är i princip positiva till förslaget. En del gör dock den reservationen att de inte i detalj gått in på de olika delarna av förslaget. Ganska vanligt är att man säger att modellen är en bra utgångspunkt för att skapa en mer enhetlig, överskådlig och enklare socialförsäkring.

Några remissinstanser utvecklar sina synpunkter något. *Sålunda* anför *försäkringsöverdomstolen* att domstolen i det väsentliga är positivt inställd till principmodellen såsom ett konkret slutligt mål för samordningen samt tillägger:

På nuvarande stadium är det emellertid svårt att överblicka konsekvenserna av utredningens uttalanden och alltså att i alla hänseenden ta ställning till dessa. Som utredningen flerstädes uttalar krävs mera ingående utredningar inom olika delområden. Det kan därvid för ett delområde befinnas att, även om samordningsintresset – såsom bör ske – tillmätts en påtagligt ökad relativ vikt i enlighet med utredningens intentioner, andra synpunkter medför att man väljer lösningar som innebär att man inte går så långt som utredningen tänkt sig.

ALLFA-utredningen anser att modellen ur administrativ synpunkt är tilltalande. Speciellt betydelsefull är den förenkling som uppnås genom att antalet samband mellan och inom olika förmåner blir färre. Dock kvarstår vissa beroenden. Ytterligare förenklingar borde därför prövas. *Göteborgs allmänna försäkringskassa* säger att modellen i huvudsak är bra som utgångspunkt för framtida förändringar men tillägger:

Vi vill dock här göra den reservationen att modellen i sig inte innebär någon garanti för att några mera betydande förenklingar och samordningar skall åstadkommas. Framtida reformförslag måste enligt vår mening på ett förutsättningslöst sätt attackera delarna i systemet. Därvid kan de olika förmånerna få en substans, som härleds ur dagens och framtidens behov och inte så mycket utgår ifrån de förmåner som redan finns.

Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa anser att man kan dela upp systemet i två block beroende på arten av de utgående förmånerna, nämligen inkomstförsäkring och kostnadsförsäkring eller kostnadsstöd. Barnstöd, bostadsstöd och handikappstöd får då ses som delar av kostnadsförsäkringen/kostnadsstödet. Ett par remissinstanser är mera tveksamma. *Försäkringsrätten för Södra Sverige* känner en allmän ovisshet eller tvekan i fråga om huruvida förslaget är genomförbart. Försäkringsrätten pekar på att innan slutmålet är uppnått och lagfäst i en helt ny författning återstår en rad breda samförståndslösningar i genomgripande frågor som berör politiska, fackliga och andra organisationer. *Pensionskommittén* understryker vikten av att samordningssträvandena inte får bli ett självändamål och säger i anslutning härtill att det därför kan diskuteras huruvida målsättningen bör vara att samordna det ekonomiska trygghetssystemet i en allmän socialförsäkring.

Synpunkter på huruvida det ena eller det andra bidraget skall ingå i modellen finns med i nästa avsnitt.

2.2 Synpunkter på vad en allmän socialförsäkring skall innehålla

Det övervägande antalet remissinstanser har inte uttryckligen kommit med synpunkter på vad en allmän socialförsäkring skall innehålla. De har i stället utan att närmare gå in på vad som skall ingå i försäkringen kommit med synpunkter på en eller flera delar därav. I vissa fall har dock utredningens förslag vad gäller själva innehållet föranlett protester från remissinstanserna. Det gäller arbetslöshetsstödet, studiestödet, värnpliktsstödet och bostadsstödet. Vidare anser en försäkringskassa att en särskild begravningsförsäkring bör ingå i en allmän socialförsäkring.

Arbetslöshetsstödet

I fråga om arbetslöshetsstödet avser de flesta synpunkterna frågan om vilken myndighet som skall administrera ett sådant stöd. Några remissinstanser kommer dock också in på frågan huruvida arbetslöshetsstödet skall ingå i en allmän socialförsäkring eller inte. *Arbetsmarknadsstyrelsen* påtalar att det är viktigt att en i och för sig angelägen ökad samordning inom socialförsäkringarna inte medför att syftet med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna tunnas ut. Enligt styrelsens mening har utredningen inte tillräckligt klargjort vilka konsekvenser ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt de lagda förslagen väntas få. Detta gäller då särskilt en inordning av arbetslöshetsförsäkringen i en allmän socialförsäkring. *LO* påpekar att flera av bidragsgrenarna inom inkomstförsäkringen har särskilda syften utöver att ge inkomsttrygghet. Det gäller bl. a. arbetslöshetsersättningen och utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning. *LO* vill understryka att en sådan förändring inte får urholka arbetslöshetsförsäkringens självständiga ställning och minska dess möjligheter att fullgöra sin funktion som ett led i

arbetsmarknadspolitiken. TCO anför liknande synpunkter. *Luleå kommun* (sociala centralnämnden) framhåller arbetslöshetsförsäkringens folkrörelsekaraktär och menar att grundsynen på denna försäkringsform inte bör ändras.

Socialstyrelsen däremot påtalar särskilt att det är synnerligen viktigt att en allmän arbetslöshetsförsäkring snarast kommer till stånd och att denna inordnas i socialförsäkringssystemet. *Riksförsäkringsverket* anser att det kan anföras skäl både för och emot att arbetslöshetsförsäkringen inlemmas i en allmän socialförsäkring. Verket finner dock att övervägande skäl talar för att kontantstödet vid arbetslöshet skall ingå som en gren av den allmänna socialförsäkringen enligt de riktlinjer som förordats av utredningen.

Studiestödet

Centrala studiestödsnämnden påpekar att studiestödets ställning som ett viktigt utbildningspolitiskt instrument skulle kunna gå förlorat om detta inordnades i en allmän socialförsäkring. Särskilt kritisk är centrala studiestödsnämnden till utredningens förslag att vissa delar av det statliga studiestödet, nämligen särskilt vuxenstudiestöd och studiehjälp, skall överföras till en samordnad socialförsäkring medan övriga delar av studiestödet skall hållas utanför. Ett sådant synsätt leder inte, sett ur studiestödets utgångspunkt, till en samordning. I stället splittras studiestödet. Centrala studiestödsnämnden förordar därför i stället ett sammanhållet studiesocialt sakområde vars samband med utbildningsområdet utvecklas ytterligare. *Sveriges förenade studentkårer* framför liknande synpunkter. *Vuxenutbildningsnämnden i Södermanlands län* anser det som en orimlighet att bryta ut det särskilda vuxenstudiestödet ur vuxenutbildningsreformen och påpekar att hela denna reform är ett paket som innehåller studieledighetslagen, tim- och dagstudiestödet för korta kurser, det särskilda vuxenstudiestödet för längre kurser samt statsbidrag för uppsökande verksamhet på arbetsplatser. Även *LO* och *TCO* anser att det särskilda vuxenstudiestödet inte bör ingå i en allmän socialförsäkring.

Riksrevisionsverket vill däremot gå längre än utredningen har förordat. Verket påtalar att återbetalningspliktiga studiemedel är inkomstprövade och i princip utgår för att ersätta utebliven inkomst. Förmånen bör därför ses som en naturlig del i en inkomstförsäkring. *Föreningen Sveriges socialchefer* påtalar att frågan om att ha med återbetalningspliktiga studiemedel i en allmän socialförsäkring ytterligare bör övervägas.

Värnpliktsstödet

Överbefälhavaren påpekar att den följsamhet i fråga om värdebeständighet i jämförelse med andra bidragsformer som nu saknas bättre torde kunna garanteras om dessa förmåner på föreslaget sätt inordnades under den allmänna socialförsäkringen. I konsekvens härmed borde kostnaderna för i

första hand barnstöd, bostadsstöd och familjepenning till värnpliktiga överförs till socialhuvudtiteln. Följden skulle då bli att dessa bidrag kommer att prioriteras och vägas gentemot andra inkomstförsäkringar i stället för, som förhållandet är nu, inom ramen för försvarsanslaget. *Försvarets civilförvaltning* däremot avstyrker att samordningsutredningens betänkande läggs till grund för ett principbeslut beträffande familjebidragsverksamhetens och dagersättningens framtida innehåll och administration. Förvaltningen påpekar att tjänstgöringen inom försvarsmakten utmärks av särskilda förhållanden. Den som fullgör värnpliktstjänstgöring har t. ex. den egna försörjningen garanterad. Hans situation kan därför inte utan vidare jämföras med vad som gäller t. ex. vid sjukdom eller arbetslöshet. *Kammarrätten i Göteborg* är tveksam till om man bör bygga in stödet till värnpliktigas m. fl. familjer i en framtida inkomstförsäkring. Kammarrätten pekar på att reglerna om familjestöd till värnpliktiga delvis har blivit tämligen komplicerade och att därför samordning med andra fall av familjestöd kan erbjuda vissa svårigheter.

Bostadsstödet

Socialstyrelsen, som över huvud taget är kritisk mot inkomstprövade förmåner, anför beträffande bostadsstödet bl. a. följande:

Bostadsstödet utgör en inkomstprövad subventionering av viss konsumtion (boende). Den principiella karaktären hos och konstruktionen av bostadsstödet är följaktligen helt annorlunda än den hos den allmänna socialförsäkringens övriga delar. Socialstyrelsen vill ifrågasätta det motiverade i att på detta sätt införa en terminologi som inte överensstämmer med gängse språkbruk, enligt vilket bostadsstöd är en del av den sociala bostadspolitiken och inte en del av socialförsäkringssystemet.

Några remissinstanser ifrågasätter om bostadsstödet behövs som en särskild stödform. *Statskontoret* påpekar att syftet med de tänkta stödformerna barnstöd och bostadsstöd i huvudsak är detsamma, nämligen att ge bidrag till familjer/hushåll med svag ekonomi. Det bör därför prövas om inte ytterligare förenklingar ur administrationssynpunkt och för den enskilde kan åstadkommas genom att samordna barnstödet och bostadsstödet till ett gemensamt stöd. *Riksrevisionsverket* anser att man bör göra en analys av huruvida det fortfarande är ändamålsenligt att ha kvar bostadsbidragen som sådana. I en sådan analys bör ingå att pröva möjligheten att tillgodose de fördelningspolitiska effekter som bostadsbidragen ger genom att stödet inordnas i skattesystemet eller förs till barnstödet. Genom en sådan lösning skulle den allmänna socialförsäkringen förenklas avsevärt samtidigt som förutsättningarna för att överblicka de samlade effekterna av skatte- och bidragssystemen skulle förbättras.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid *Lunds universitet* anser att utredningens förslag att renodla barnstödet och bostadsstödet är välgrundat

men ifrågasätter om man inte bör gå ännu längre. Om det finns ett särskilt barnstöd synes det enligt fakultetsnämnden omotiverat att också inom ramen för bostadsstödet beakta förekomsten av barn. *Centerns kvinnoförbund* anser att bostadsstödet skall integreras i övriga stödformer i stället för att knytas till bostaden. *Centerns ungdomsförbund* har en liknande inställning och menar att de bitar av bostadsstödet som tillfaller barnfamiljer skulle kunna överföras till barnstödet samtidigt som statligt bostadsstöd till pensionärer och värnpliktiga överförs till inkomststödet.

2.3 Inkomstförsäkringen

Här behandlas först synpunkter på de olika delarna var för sig, varefter mera generella synpunkter som gäller hela inkomstförsäkringen, t. ex. åldersgränser, nivåer m. m., tas upp under särskilda rubriker.

2.3.1 Sjukpenning

Endast ett fåtal remissinstanser har synpunkter på utformningen av sjukpenningen inom inkomstförsäkringen. *Försäkringsöverdomstolen* anser att lämpligheten av att föra samman den nuvarande sjukpenningen, smittbärarersättningen och havandeskapspenningen till en ersättning synes diskutabel. Förslaget aktualiserar bl. a. den svåra frågan om sjukdomsbegreppets innebörd. De konsekvenser som en eventuell förändring av detta begrepp kan föra med sig måste därför enligt *försäkringsöverdomstolen* nog analyseras och vägas mot den samordningsvinst som förslaget innebär. *Försäkringsöverdomstolen* pekar vidare på att det förekommer fall då man skulle önska sig fler möjligheter än hel eller halv sjukpenning. Även *Göteborgs allmänna försäkringskassa* pekar på att det många gånger skulle vara en fördel att kunna utge t. ex. 25 eller 75 % av hel sjukpenning.

Riksförsäkringsverket pekar på att det karakteristiska för de situationer där ersättning enligt smittbärlagen utges är att den försäkrade i omgivningens intresse underkastas inskränkningar i det arbete som han får ta befattning med. Arbetsoförmågebegreppet har hittills ansetts innebära att den försäkrade saknar förmåga att utföra arbete. Mot den bakgrunden anser verket att en utvidgning av detta begrepp till att omfatta också smittbärfallen skulle vara mindre lämplig. Enligt verkets mening bör det grundläggande villkoret för sjukpenning i en allmän socialförsäkring i stället vara att den försäkrade är hindrad att förvärvsarbeta. Grundrekvisitet bör sedan kompletteras med särskilda specialvillkor för de olika situationer där sjukpenning skall utges, t. ex. att förvärvshindret skall bero på av sjukdom orsakad arbetsoförmåga. Verket påpekar vidare att ersättning f. n. utges dels åt s. k. tillfälliga smittbärare, dels åt s. k. kroniska smittbärare. Enligt verkets mening är det i första hand ersättning åt tillfälliga smittbärare som bör inordnas i en allmän socialförsäkring. Det kan dock vara befogat att i

samband härmed överväga utformningen och administrationen av stödet till kroniska smittbärare.

Sjukpenningkommittén ser däremot inget hinder i att sjukpenningen i en framtida inkomstförsäkring utvidgas till att omfatta även ersättning för smitta och havandeskap.

2.3.2 Vårdpenning

Några remissinstanser tar upp utredningens förslag att det nuvarande vårdbidraget skall delas upp i en vårdersättningsdel och en merkostnadsdel. Detta förslag tillstyrks uttryckligen av *riksförsäkringsverket*, *kommunförbundet*, *LO* och *De handikappades riksförbund*. Kommunförbundet påpekar att man genom en sådan uppdelning bör kunna komma ifrån den f. n. ofta förekommande diskussionen om vad som skall anses utgöra ersättning för vårdinsatsen resp. vad som utgör ersättning för merkostnader på grund av handikappet. *Försäkringsrätten för Norra Sverige* samt *Bohusläns* och *Malmöhus allmänna försäkringskassor* är däremot tveksamma till en uppdelning av det nuvarande vårdbidraget. Sistnämnda försäkringskassa påpekar att gränsen mellan vårdersättningsdelen och merkostnadsdelen ofta är flytande.

Några remissinstanser uttalar sig om huruvida avstående från förvärvsarbete bör vara en förutsättning för vårdpenning. *Försäkringsöverdomstolen* uttalar att avstående från förvärvsarbete i och för sig är den givna utgångspunkten för en stödform inom inkomstförsäkringen men menar att denna fråga inte är helt okomplicerad. Domstolen pekar på att det i nuvarande praxis har förekommit fall där innehav av halvtidsarbete inte ansetts hindra helt vårdbidrag trots att detta främst föranletts av att vårdbördan bedömts som mycket omfattande. Även *försäkringsrätten för Norra Sverige* och *statens handikappråd* är negativa till ett krav på avstående från förvärvsarbete när det gäller rätten till vårdpenning. *Riksförsäkringsverket* anser att det grundläggande rekvisitet bör utformas så att ersättning inte utges för tid då den försäkrade förvärvsarbetar.

Statens handikappråd, *Handikappförbundens centralkommitté*, *De handikappades riksförbund* och *Hörselfrämjandet* är kritiska till förslaget att vårdpenningen skall beräknas på samma sätt som nuvarande föräldrapenning och således vara inkomstrelaterad. De påpekar att en renodlad inkomstrelaterad vårdpenning kommer att innebära avsevärda ekonomiska nackdelar för unga föräldrar och föräldrar med låga inkomster.

Enstaka remissinstanser behandlar vårdpenningen i ytterligare ett par hänseenden. Sålunda anser *riksförsäkringsverket* det vara tveksamt om vårdpenning skall kunna utgå före förlossningen. Riksförsäkringsverket pekar också på att vårdpenningen kan komma att avse långvariga stödbehov, där ett bidrag som bygger på förhållandena för varje enskild dag skulle vara administrativt tungrovt. Verket vill därför peka på att det kan finnas skäl att

överväga en annan lösning för sådana fall. *Riksrevisionsverket* menar att det av bl. a. ekonomiska skäl kan vara motiverat att skilja på kompensationsnivån mellan kortvariga resp. långvariga stödbehov.

Förslaget att vårdpenning skall kunna utgå i vissa situationer då f. n. hustrutillägg, änkepenning eller familjepenning enligt familjebidragslagen utgår kommenteras i allmänhet inte av remissinstanserna. Bl. a. *riksförsäkringsverket* tillstyrker dock uttryckligen förslaget. Vissa remissinstanser behandlar dock närliggande frågor i anslutning till att handikappstödet kommenteras.

2.3.3 Arbetsmarknadspanning

Som nämndes under avsnitt 2.2 har några remissinstanser haft synpunkter på huruvida arbetslöshetsförsäkringen skall inordnas i en allmän socialförsäkring. Den fråga som framför allt intresserat remissinstanserna när det gäller arbetslöshetsstödet är dock administrationen. Dessa synpunkter återfinns under avsnitt 3.9.2. Här nedan redovisas vissa synpunkter som gäller t. ex. vad den föreslagna arbetsmarknadspanningen skall innehålla, de villkor som skall gälla m. m.

Socialstyrelsen är tveksam till sammankopplingen mellan arbetslöshetsstöd och utbildningsbidrag. I stället förordar styrelsen att utbildningsbidrag under utbildning och yrkesinriktad rehabilitering separeras från arbetsmarknadspanningen. Vidare anser styrelsen att utbildningsbidrag skall kunna utgå under alla former av yrkesinriktad rehabilitering och även omfatta kortare kurser som syftar till att bibehålla eller förbättra arbetsförmågan. Även *riksrevisionsverket* anser att utbildningsbidraget inte bör kopplas samman med arbetslöshetsstödet. I stället bör utbildningsbidraget inordnas i bidragsgrenen vuxenstudier.

Institutionen för socionomutbildning vid *Stockholms universitet* anser att en arbetsmarknadspanning av det slag som skisserats i utredningen skulle vara av synnerligen stor betydelse för den kommunala socialvården, eftersom arbetslöshet är den primära socialhjälpgrunden. Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges socialchefer*. *Göteborgs allmänna försäkringskassa* anser att den föreslagna arbetsmarknadspanningen gör det möjligt att undvika komplicerade och svåradministrerade socialförsäkrings-tillägg, vars främsta målgrupp skulle utgöras av arbetslösa.

Utredningens förslag att slopa det s. k. arbetsvillkoret behandlas av några remissinstanser. *Socialstyrelsen* anser att man bör slopa karenslagarna och minimera övriga inträdeshämmande regler som utestänger framför allt yngre arbetssökande utan längre yrkeslivserfarenhet från arbetslöshetsförsäkringen. Även *riksförsäkringsverket*, *Göteborgs allmänna försäkringskassa* m. fl. ansluter sig uttryckligen till utredningens förslag. *Pensionskommittén* säger sig med intresse ha noterat att något arbetsvillkor i traditionell mening inte skall finnas inom det nya arbetslöshetsstödet. Härigenom kan detta stöd bli

ett värdefullt komplement till det framtida efterlevandeskyddet. *Försäkringsöverdomstolen* erinrar om att ALF-utredningen kommit till ett annat resultat i denna fråga än socialpolitiska samordningsutredningen. *Riksrevisionsverket* påpekar att förslaget kan leda till avsevärda kostnadsökningar och vill därför att konsekvenserna skall utredas innan beslut fattas.

Socialstyrelsen, *TCO* och *Malmöhus allmänna försäkringskassa* pekar på att det är angeläget med enhetliga nivåer för sjukpenning och arbetsmarknadspenning.

2.3.4 Vuxenstudiestöd

Även när det gäller vuxenstudiestödet har remissinstansernas intresse framför allt knutits till om stödet över huvud taget skall ingå i den allmänna socialförsäkringen och till vem som skall administrera stödet. Några smärre synpunkter på utformningen har dock framförts.

Utredningen diskuterade huruvida vuxenstudiestödet skulle utgöra en särskild del av inkomstförsäkringen eller kopplas samman med arbetsmarknadspenningen. *Riksförsäkringsverket* ansluter sig till utredningens uppfattning att vuxenstudiestödet bör utgöra en särskild del av inkomstförsäkringen. I föregående avsnitt nämndes att *riksrevisionsverket* var kritiskt till att koppla samman arbetslöshetsstöd och utbildningsbidrag. I stället vill verket att det särskilda vuxenstudiestödet, utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och återbetalningspliktiga studiemedel bör samordnas i en särskild gren inom inkomstförsäkringen. Som skäl härför anges dels att syftet med och inriktningen av stöden har ett samband, dels att olika stöd f. n. kan utgå för samma utbildning beroende på den studerandes situation. En samordning underlättas enligt verket även av att behovet att stimulera till längre grundutbildning successivt avtar i takt med att utbildningsnivån i samhället stiger. *Centrala studiestödsnämnden* påpekar däremot att det förhållandet att vuxenstudiestödet beloppsmässigt är samordnat med utbildningsbidraget och anknyter till inkomstbortfallsprincipen inte skall tas till intäkt för att stöden har samma syften. Vuxenstudiestödsreformen har enligt nämnden ett utbildningspolitiskt syfte och inte ett arbetsmarknadspolitiskt syfte på sätt utredningen sökt visa. *Folkpartiets kvinnoförbund* påpekar vad gäller syftet med vuxenstudiestödet att detta stöd bl. a. bör kunna vara ett alternativ till sjukbidrag för de handikappade vilkas föräldrar tidigare har fått vårdbidrag.

Skolöverstyrelsen anser att vuxenstudiestödet bör ha kvar sin nuvarande karaktär med en uppdelning i en bidrags- och en lånedel inom oförändrade ekonomiska ramar. En utökning av bidragsdelen skulle kunna leda till att färre vuxna fick möjlighet att studera, vilket skolöverstyrelsen inte finner acceptabelt.

Några remissinstanser tar upp frågan om de skiftande nivåer som finns beträffande olika studiestöd. Juridiska fakultetsnämnden vid *Uppsala*

universitet påpekar att de vanliga högskolestuderandenas situation förtjänar ett noggrannare beaktande än vad som hittills har bestått dem. Materiella orättvisor kan enligt fakultetsnämnden tänkas uppkomma, om vissa vuxen-studerande skall få ersättning vid inkomstförlust men denna utväg är helt stängd för ordinära kategorier av högskolestuderande. SACO/SR säger att organisationens principiella uppfattning är att ett enhetligt studiefinansieringssystem bör finnas för studier på högskolenivå. *Moderata ungdomsförbundet* pekar på att det i dag är svårt att förklara varför olika personer får olika studiestöd.

2.3.5 Värnpliktspenning

Endast de remissinstanser som direkt berörs av värnpliktsförmånerna har kommenterat förslaget i denna del. *Överbefälhavaren*, som enligt vad tidigare har nämnts är positiv till att värnpliktsförmånerna inordnas under en allmän socialförsäkring, omtalar att en utredning f. n. pågår hos statistiska centralbyrån rörande värnpliktigas ekonomiska förhållanden. I avvaktan härpå anser sig överbefälhavaren inte kunna precisera sina synpunkter på den framtida konstruktionen av värnpliktsstödet. *Försvarets civilförvaltning*, som till skillnad från överbefälhavaren är negativ till att värnpliktsförmånerna inordnas i en allmän socialförsäkring, pekar på det samband som råder mellan förmåner enligt värnpliktsförmånsförordningen och ersättning enligt familjebidragslagen. Endast civilförvaltningen har f. n. ett samlat grepp på hur ersättningarna totalt verkar.

2.3.6 Förtidspension

Många remissinstanser uttrycker sig alltmänt positivt om utredningens synpunkter på behovet av rehabilitering innan förtidspension beviljas. Framför allt betonas vikten av att unga handikappade inte beviljas förtidspension innan alla rehabiliteringsförsök är uttömda och att ungdomar så långt det är möjligt bör ha någon form av utbildningsstöd i stället för förtidspension. Utredningens synpunkter på ändring av beteckningen förtidspension till exempelvis försörjningsstöd har däremot inte mottagits positivt. De remissinstanser som uttalar sig anser i allmänhet att beteckningen förtidspension bör behållas, eftersom man inte vinner något med ett namnbyte. En del remissinstanser anser att termen förtidspension inte är bra men har inga egna förslag att komma med. *Riksförsäkringsverket* anser att man i stället bör använda termen sjukbidrag och en försäkringskassa föreslår sjukpension, eftersom detta är den beteckning som förtidspensionen har i folkmun.

Förslaget att byta ut förtidspension på enbart arbetsmarknadsmässiga grunder mot arbetsmarknadspenning tillstyrks av flera remissinstanser, t. ex. *socialstyrelsen*, *riksförsäkringsverket* och *försäkringsanställdas förbund*. LO

är däremot negativ och anser att förslaget är ett steg tillbaka, eftersom detta skulle innebära ett krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande och med jämna mellanrum anmäla sig hos arbetsförmedlingen.

TCO anser att förtidspensioneringen kännetecknas av ett ganska stelt regelsystem och att den flexibilitet som präglar delpensioneringen borde kunna vara en utgångspunkt för en annorlunda uppbyggnad av förtidspensioneringen. Enligt TCO bör så långt det någonsin är möjligt även ett begränsat arbetsutbud tas till vara genom att arbeten med reducerad arbetstid kan erbjudas. Detta skulle kunna få formen av deltidsarbete med kompensation för 90 % av inkomstförlusten från socialförsäkringen.

2.3.7 Omställningsstöd

Förslaget till omställningsstöd är vid sidan av arbetsskadeförsäkringen den gren av den föreslagna inkomstförsäkringen som föranlett de flesta kommentarerna från remissinstanserna. De flesta uttalar sig allmänt positivt om förslaget men betonar vikten av generösa övergångsbestämmelser.

I princip positiva till förslaget är *socialstyrelsen*, *försäkringsrätten för Norra Sverige*, *kammarrätten i Göteborg*, *riksförsäkringsverket*, *riksrevisionsverket*, *statens invandrarverk*, *LO*, *SACO/SR*, *Försäkringsanställdas förbund*, *pensionskommittén*, *Malmö kommun* (sociala centralnämnden), *Centerns*, *Folkpartiets* och *Moderaternas kvinnoförbund*, *Moderata ungdomsförbundet* samt åtskilliga försäkringskassor.

Flera av dessa remissinstanser fogar särskilda kommentarer eller reservationer till sitt ställningstagande. *Socialstyrelsen* frågar sig om förslaget kan få sådana effekter att det stimulerar till nya privata försäkringsformer. Vidare pekar styrelsen på det faktum att den individuella behovsprövning som kommer i fråga efter den särskilda övergångstiden i principiellt hänseende avviker från de flesta övriga socialförsäkringar. Särskilt äldre kvinnor i glesbygden kan komma att uppleva ett tryck från såväl omgivningen som myndigheterna att t. ex. flytta till annan ort för att få arbete. Denna typ av problem måste därför beaktas vid utarbetande av ett mer detaljerat förslag.

Riksrevisionsverket anser att ett stöd relaterat till den avlidnes inkomster under en omställningstid måste närmare utredas och utnyttjandet av det frivilliga försäkringsskyddet beaktas. *Statens invandrarverk* menar att invandrarkvinnornas särskilda problem måste beaktas, framför allt deras möjligheter att återvända till hemlandet efter makens död. *Pensionskommittén* konstaterar att samordningsutredningens förslag anknyter till den principskiss som pensionsförsäkringskommittén tidigare har lämnat för ett reformerat efterlevandestöd, vilken också bildar utgångspunkt för pensionskommitténs arbete. De förslag som pensionskommittén avser att framlägga kommer därför att ha nära beröringspunkter med denna principskiss men detaljerna i pensionskommitténs förslag är det ännu för

tidigt att uttala sig om. Kommittén tillägger att det bör vara naturligt att omställningsstöd skall kunna utgå jämte stöd som ersätter inkomstbortfall. *Malmö kommun* (sociala centralnämnden) anser att stöd bör kunna utgå även efter skilsmässa. *Folkpartiets kvinnoförbund* påpekar att den föreslagna omställningstiden på sex månader till ett år är för snävt tilltagen. Kvinnoförbundet föreslår en längre omställningstid på exempelvis tre år.

Ett par remissinstanser, nämligen *kommunförbundet* och *TCO*, säger uttryckligen att de ännu inte vill uttala sig om förslaget. Direkt negativa är institutionen för socionomutbildning vid *Stockholms universitet*, i någon mån *sociologiska institutionen* vid samma universitet samt *LRF*. *Institutionen för socionomutbildning* menar att utredningen bygger på idealbilden att parterna i dagens samlevnadsförhållanden är två ekonomiskt självständiga individer. Realiteten är i stället att män och kvinnor har olika ställning i yrkeslivet. Så länge parterna inte är ekonomiskt jämställda innebär ett hävdande av självständighetsschablonen ett gynnande av den ekonomiskt starkare parten (mannen) och ett missgynnande av den ekonomiskt svagare (kvinnan). Ett upphävande av änkepensionen skulle därför enligt institutionen innebära väsentliga försämringar för den majoritet kvinnor som deltidsarbetar och ger mannen/familjen service och vård. Sociologiska institutionen menar att den behovsprövning av ekonomiskt stöd till änkor och änklings som utredningen föreslår efter en viss omställningstid kan få negativa effekter, t. ex. ökad stress för den som inte varit ute på arbetsmarknaden under lång tid och ökad efterfrågan på privata försäkringar. Det senare skulle öka ojämlikheten mellan de resurssvaga och de resursstarka.

LRF påpekar att många egenföretagare har underlåtit att begära undantagande från ATP på grund av efterlevandeskyddet. Före år 1976 kunde egenföretagare inte ha en taxeringsmässigt delad inkomst, vilket innebär att mången medhjälpande maka står helt utan egen ATP. Att för dessa införa ett omställningsstöd under 6–12 månader i stället för änkepension skulle betecknas som en stor otrygghet. *LRF* anser därför att änkepension från folkpensioneringen och ATP skall utgå oförändrad.

2.3.8 Deltidspension

Utredningen har inte föreslagit några ändringar i sak vad gäller delpensionen. Inte heller remissinstanserna kommenterar i allmänhet denna del av inkomstförsäkringen. Enligt *riksförsäkringsverket* kan det dock vara skäl att överväga en utsträckt åldersgräns till 70 år för delpensionsförsäkringen i kombination med uppskjutet uttag av ålderspension.

2.3.9 Ålderspension

Även avsnittet om ålderspension har kommenterats sparsamt i remissvar. *LO* och *Försäkringsanställdas förbund* säger uttryckligen att de delar utredningens uppfattning att begreppen folkpension och ATP bör bibehållas men att de bör kunna samordnas bättre ur lagteknisk synpunkt. Vidare har utredningens uttalande att det ur ren samordningssynpunkt är mest naturligt att ålderspension börjar utges först i samband med att den försäkrade helt slutar förvärvsarbete föranlett kommentarer från ett par håll. Enligt *försäkringsrätten för Norra Sverige* bör rätt till såväl pension som arbete föreligga medan rätten till sjukpenning för ålderspensionärer borde bortfå. Liknande synpunkter framförs från *LRF* och *Göteborgs allmänna försäkringskassa*. *LRF* betonar starkt att rätt till ålderspension från både folkpensioneringen och ATP bör föreligga fr. o. m. en fastställd ålder, oavsett om förvärvsarbete utförs eller inte.

Utredningen förordar en förenkling av nuvarande regler om rörlig pensionsålder. *Riksförsäkringsverket* vill i anledning därav framhålla att nuvarande regelsystem inte inneburit några direkta tillämpningssvårigheter. Vidare kan det enligt verkets mening fortfarande finnas behov av alla de olika alternativ som nuvarande bestämmelser ger möjlighet till.

SAF anser att innan beslut fattas om en fortsatt utbyggnad av pensions-tillskotten bör en översyn göras av den allmänna pensioneringen med sikte på att sammansmälta folkpensioneringen och ATP till en enhetlig pensionering. Vidare anser *SAF* att den allmänna pensionsåldern på längre sikt bör höjas. Även *Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa* anser att pensionstillskottet bör inarbetas i huvudförmånen, vilket lämpligen kan ske genom att höja folkpensionsandelen och minska ATP-delen i motsvarande grad. Vidare anser *Skaraborgskassan* att möjligheten att göra förtida uttag av pension bör utredas och på sikt kunna avvecklas. Endast ett fåtal ansökningar om förtida uttag brukar förekomma vad gäller försäkrade i *Skaraborgs län*.

2.3.10 Arbetsskadesjukpenning/arbetsskadelivränta

Utredningens ståndpunkt att arbetsskadeförsäkringen skall behållas i stort sett oförändrad hör till de förslag som föranlett de flesta protesterna från remissinstansernas sida. Framför allt är det försäkringskassorna som är kritiska men också vissa andra remissinstanser är klart negativa till förslaget. Av de 24 försäkringskassor som yttrat sig är det endast 7 som inte särskilt behandlar arbetsskadeförsäkringen. De övriga 17 är i varierande grad kritiska till förslaget eller påpekar i vart fall de stora svårigheter i handläggningen som nuvarande arbetsskadeförsäkring leder till.

För utredningens förslag uttalar sig *riksförsäkringsverket*, *LO*, *TCO* och *Försäkringsanställdas förbund*. *Riksförsäkringsverket* framhåller dock att den särreglering som finns beträffande arbetsskadorna, särskilt med hänsyn

till den utvidgning av skadebegreppet som infördes genom lagen om arbetsskadeförsäkring, innebär betydande tillämpningssvårigheter och därigenom tar i anspråk en avsevärd administration. LO anför att arbetsskadeförsäkringen även fortsättningsvis bör ge en högre kompensation än övriga försäkringar och fortsätter:

Möjligheterna till ökad samordning mellan å ena sidan arbetsskadeförsäkringen och å andra sidan sjukförsäkringen och förtidspensioneringen begränsas av att sjukpenning och förtidspension inte ger full ersättning för inkomstbortfallet. Dessutom ger arbetsskadeförsäkringen ersättning även vid en lägre grad av invaliditet än 50 %. Även om en del arbetsskadeärenden framför allt i fråga om arbetsrelaterade sjukdomar medför ett omfattande utredningsarbete i det enskilda fallet, anser LO därför att det under överskådlig tid inte finns förutsättningar att fullt ut låta arbetsskadeförsäkringen gå upp i den allmänna sjukförsäkringen och förtidspensioneringen.

Handläggningen av arbetsskadeförsäkringen skapar emellertid problem. De långa väntetiderna och osäkerheten om vad som betraktas som arbetsskada leder i många fall till oklarheter och besvikelser. I det fortsatta utredningsarbetet bör övervägas vilka ändringar i regler och handläggning som kan genomföras för att skapa ökad klarhet och snabbare handläggning.

TCO påpekar att till grund för arbetsskadeförsäkringen ligger den skadeståndsrättsliga principen om ett strikt arbetsgivaransvar för arbetsskador, oberoende av om man kan bevisa att skadan beror på vållande eller försumlighet från arbetsgivarens sida. TCO avvisar därför bestämt att avskaffa de särskilda förmåner som arbetsskadeförsäkringen ger. Försäkringsanställdas förbund delar utredningens uppfattning att arbetsskadeförsäkringen bör ge en högre kompensation än övriga försäkringar. Förbundet påpekar vidare att en lagteknisk harmonisering med den övriga inkomstförsäkringen är nödvändig och en översyn av regler i och tillämpning av nuvarande arbetsskadelag snarast bör inledas. *Försäkringsrätten för Norra Sverige* ifrågasätter däremot om en integrering av arbetsskadeförsäkringen i den nuvarande inkomstförsäkringen innebär några fördelar jämfört med vad som f. n. gäller. Enligt försäkringsrättens mening vore det naturligare och mer ändamålsenligt att i stället söka samla alla former av skadeförsäkring i en gemensam ramlag med så långt möjligt enhetliga kriterier.

De remissinstanser som är kritiska har som ovan nämndes i allmänhet de nuvarande tillämpningssvårigheterna inom arbetsskadeförsäkringen som utgångspunkt för sin kritik. *Socialstyrelsen* understryker behovet av att inkomstförsäkringarnas regler ger likartad trygghet oavsett orsak till inkomstförlusten. Styrelsen påpekar också att det ofta är mycket svårt att fastställa huruvida skadan uppstått i arbetet eller på annat sätt. Det kan därför upplevas som orättvist att de som kan bevisa var skadan uppkom får full inkomsttäckning medan andra drabbas av en inkomstförlust. *Riksrevisionsverket* framhåller att arbetsskadeförsäkringen medför en omfattande och kostnadskrävande handläggning och förordar därför att denna försäk-

ring redan på kort sikt samordnas med sjukförsäkringen. LRF anger arbetsskadeförsäkringen som exempel på en alldeles onödigt och dyrbar tungroddhet genom att arbetsskador handläggs både inom socialförsäkringen, trygghetsförsäkringen och inom arbetsmarknadsförsäkringarna. Enligt LRF bör arbetsmarknadsförsäkringarna med obetydliga resursförstärkningar kunna överta det ekonomiska ansvaret för alla arbetsskador.

Stark kritik mot arbetsskadeförsäkringens nuvarande utformning har kommit från remissinstanser där läkare har medverkat. Medicinska fakultetsnämnden vid *universitetet i Linköping* pekar på att arbetsskadeförsäkringen har visat sig ge avsevärda problem, såväl vid de medicinska bedömningarna som vid tillämpningen inom försäkringskassorna. Dessa problem har medfört snabbt växande balanser och en utökning av personalen på försäkringskassornas utredningsavdelningar. Beslutsgången vid prövning i högre instanser har i några fall lett till helt olikartade ställningstaganden, som ofta är svårförklarliga vid en närmare granskning av sambandet mellan arbetsmiljö och sjukdom – skada. Också bland de försäkrade har man haft problem att förstå orsakerna till helt olika försäkringsutfall vid likartade sjukdomar. Fakultetsnämnden fortsätter:

Trots att arbetsskadelagen infördes nyligen och principerna grundar sig på skadeståndsrättsliga överväganden finns det redan nu skäl att överväga förändringar. Lagen har nämligen visat sig erbjuda stora problem och komplicerade beslutsprocedurer med tveksamma och ibland skadliga effekter för de försäkrade. Dessa problem skulle kunna reduceras genom en samordning av arbetsskadeförsäkringens ersättningsregler med sjukförsäkringen vilket skulle till vissa delar förenkla handläggningen och delvis undanröja de negativa effekterna.

Också *Sveriges läkarförbund* pekar på de stora problem som uppkommit vid tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen och anför följande:

Svårigheterna att – även med hjälp av lagens s. k. bevisregel – avgöra sambandet mellan arbetsmiljö och inträffad skada har lett till en opropor­tionerligt stor balans av icke avgjorda arbetsskadeanmälningar. Den långa väntetiden innebär för många individer passivisering, neurotisering och stora problem i rehabiliteringen. Utlåtanden angående det medicinska sambandet innebär alltså en avsevärd belastning för sjukvård och företagshälsovård. Med den orientering bort från orsakerna till stödbehovet som i övrigt präglar förslaget har förbundet svårt att förstå utredningens ställningstagande att nuvarande arbetsskadeförsäkring bör kvarstå som en särskild gren inom socialförsäkringen. I alla fall bör övervägas om sambandsregeln kan förenklas så att nuvarande medicinska utredningsinsatser angående samband kan frigöras för angelägnare ändamål.

Malmö kommun har till sitt remissvar fogat ett särskilt yttrande av chefläkaren vid Malmö sjukvårdsförvaltning. Denne anser att arbetsskadeförsäkringen bör utgå, eftersom den medför krav på undersökningar och utlåtanden som på grund av nuvarande begränsade kunskaper medför en uppdelning av ersättningsberättigade i kategorier som i hög grad är

godtyckliga. Detta innebär orättvisor som ej kan försvaras och som kan undvikas.

De försäkringskassor som yttrar sig är starkt kritiska mot den nuvarande arbetsskadeförsäkringen och menar att under alla omständigheter måste försäkringen förändras och förenklas. Flera försäkringskassor anser också att en avveckling måste ske, åtminstone på sikt, och beklagar att utredningen ansett att arbetsskadeförsäkringen bör behålla en högre kompensationsnivå. De svårigheter som framför allt påtalas är den rättsosäkerhet som långa väntetider och en olikartad rättspraxis leder till. Även de höga administrationskostnaderna påtalas ofta.

Några synpunkter skall här närmare anges. *Göteborgs allmänna försäkringskassa* anser att det vore olyckligt att redan nu stänga dörren för en anpassning av arbetsskadeförsäkringen till andra försäkringar. Försäkringskassan menar att arbetsskadeförsäkringsreformen är ett exempel på att politiska och andra ambitioner skapat en administrativt mycket betungande tillämpning på grund av att kompensationsnivån skiljer sig från sjukförsäkringen. Även administrativa kostnader bör enligt kassans mening ingå i bedömningen av möjliga och önskvärda förändringar av trygghetssystemet.

Bohusläns allmänna försäkringskassa anser en förutsättningslös debatt om ersättningsnivån vara en verkligt angelägen uppgift och framhåller att det är svårt att förstå varför försäkringsskyddet skall vara bättre om man råkar ut för en trafikolycka på väg från jobbet än om man är på väg från sitt postärende. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* framhåller att arbetsskadeförsäkringen knappast kan bibehållas, åtminstone inte i sitt nuvarande skick. Kassan fortsätter:

I handläggningen är det särskilt anmälda arbetssjukdomar som vållar svårigheter. Det är i det närmaste omöjligt att avgöra om sjukdomen kan relateras till arbete eller den skadades övriga tillvaro, eller – vilket ändå är det troligaste – till båda. De beslut som fattas i dessa frågor blir därför godtyckliga och kan innebära rättsförluster för den enskilde.

Några försäkringskassor kommer med konkreta förslag till ändringar i arbetsskadeförsäkringen. *Bohusläns* och *Jämtlands läns allmänna försäkringskassor* anser att sjukpenning vid arbetsskada borde slopas. *Jämtlands-kassan* ifrågasätter också om man inte kunde åstadkomma ett mer preciserat arbetsskadebegrepp eller göra samordningstiden längre. Även *Kopparbergs* och *Gävleborgs läns allmänna försäkringskassor* framhåller att man borde förlänga samordningstiden.

Förslaget att slopa föräldralivräntan inom arbetsskadeförsäkringen har kommenterats av ett par remissinstanser. *Riksförsäkringsverket* delar utredningens uppfattning och upplyser om att någon föräldralivränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring inte har beviljats sedan lagen trädde i kraft den 1 juli 1977. *Statens invandrarverk* anser däremot att man inte bör ta bort

föräldralivräntan så länge utländska medborgare inte kan garanteras likartad rätt till folkpensionsförmåner som svenska medborgare.

2.3.11 Gemensamma frågor för inkomstförsäkringen

Kompensationsnivån

Synpunkter på inkomstförsäkringens kompensationsnivå har framför allt framförts i anslutning till arbetsskadeförsäkringen och i någon mån arbetsmarknadspenningen. De remissinstanser som uttalat sig angående de nu nämnda grenarna av försäkringen är i allmänhet av den inställningen att kompensationsnivån bör vara densamma inom hela inkomstförsäkringen. Denna ståndpunkt intar t. ex. uttryckligen *socialstyrelsen* och *riksrevisionsverket*. TCO däremot vill ha en högre nivå beträffande arbetsskadeförsäkringen men påtalar samtidigt att det är oacceptabelt att den inkomstförlust som beror på ofrivillig arbetslöshet ersätts i mycket lägre utsträckning än den som beror på att man är sjuk, föräldraledig etc.

Ett par remissinstanser har synpunkter på kompensationsnivån vad gäller garantinivåerna. *Försäkringsrätten för Norra Sverige* menar att det finns all anledning att först noggrant analysera bakgrunden till dagens skiftande garantinivåer innan en eventuellt enhetlig nivå införs, eftersom det här inte rör sig enbart om ett finansiellt spörsmål. *Riksrevisionsverket* däremot anser att varken trygghets- eller sociala skäl kan motivera att olika stödformer har olika nivåer på förekommande garantiersättning. Tvärtom medför detta förhållande att försäkringen blir komplicerad och svåröverskådlig. Dessutom kan behov av kompletterande ersättning uppstå.

Frågan om förhållandet mellan kompensationsnivån för kortvariga resp. långvariga fall har också tagits upp av några remissinstanser. *Försäkringsrätten för Södra Sverige* vill väcka frågan om man inte allmänt sett måste göra betydande skillnader mellan regler om kortvariga och långvariga ersättningsfall, mellan fall som angår ett par hundra kronor och fall som angår miljonbelopp. Detta gäller dock enligt försäkringsrätten inte bara generella ersättningsnivåer utan också vissa villkor. *Bohusläns allmänna försäkringskassa* anser att skillnaden i ersättningsnivåerna för korta och långa fall ibland kan tyckas väl stor och att en utveckling mot en utjämning vore önskvärd. *Moderata ungdomsförbundet* anser det orimligt att den korttidssjuka i princip får full ersättning, medan den långtidssjuka får betydligt mindre. Förhållandet borde enligt förbundet vara det omvända.

Karensregler

Endast ett fåtal remissinstanser uttalar sig om lämpligheten av karensregler inom socialförsäkringen. LO och *Försäkringsanställdas förbund* anser att karensregler eller väntetider över huvud taget inte bör förekomma inom

socialförsäkringen. Även *socialstyrelsen* uttalar sig mot karensregler men nämner då endast arbetslöshetsförsäkringen. *SAF* däremot anser att man bör överväga någon form av självrisk inom sjukförsäkringen, varvid lägre kompensation under den första tiden kan vara ett av flera tänkbara alternativ. Institutionen för socionomutbildning vid *Stockholms universitet* anser att samordningsvinsterna med den av utredningen skisserade arbetsmarknadspenningen ur socialförsäkrings- och socialhjälpssynpunkt är så uppenbara att ett typiskt institut som karensvillkor skulle accepteras.

Åldersgränser

Utredningens ståndpunkt att bestämda åldersgränser för rätt till ersättning från inkomstförsäkringen bör få mindre betydelse än de har i dag har endast kommenterats av ett fåtal remissinstanser. *LO*, *TCO* och *Försäkringsanställdas förbund* delar dock uttryckligen utredningens uppfattning att sjukpenning bör kunna beviljas förvärsarbetande ungdomar under 16 år. Även ett par försäkringskassor säger sig uttryckligen vara positiva till förslaget. *Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa*, som i och för sig inget har att erinra mot en flytande åldersgräns vid inträde i inkomstförsäkringen, erinrar dock om att det blir allt vanligare med s. k. varvad undervisning och att det ibland är svårt för kassorna att avgöra varaktigheten av förvärsarbete i unga åldrar.

2.4 Barnstödet

Under detta avsnitt behandlas allmänna frågor om barnstödet konstruktion, vad detta skall innefatta och vilka åldersgränser som skall gälla. Frågor som gäller t. ex. till vem stödet skall utbetalas och vilka barn som har rätt till stöd behandlas däremot under avsnittet om familjetillhörighet (3.3).

2.4.1 Allmänna synpunkter

Långt ifrån alla remissinstanser uttalar sig särskilt om barnstödet. Av de som uttalar sig är majoriteten positiv. Kritiska synpunkter förekommer framför allt beträffande åldersgränserna, frågan huruvida ett särskilt studiestöd skall finnas vid sidan av barnstödet samt det kompletterande barnbidraget.

I princip positiva är t. ex. *försäkringsrätten för Norra Sverige*, *riksförsäkringsverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *LO*, *TCO*, *Försäkringsanställdas förbund* samt åtskilliga försäkringskassor. *Ensamförlärdkommittén* anser att det inför ett fortsatt samordningsarbete förefaller nödvändigt att initiera en övergripande diskussion om syftet med det totala barnstödet, eftersom det f. n. saknas en klar politisk målsättning i fråga om fördelningen mellan föräldrar och samhälle av ansvaret för barns kostnader.

2.4.2 Särskilt studiestöd eller inte

Statskontoret menar att utredningens förslag innebär ett konstlat snitt av studiestödet och åsyftar då inte bara den del av studiestödet som förs till barnstödet utan också de delar som ingår i inkomstförsäkringen. Enligt statskontoret bör studiestödsutredningens kommande förslag avvaktas i syfte att möjliggöra en helhetssyn på det framtida studiestödet.

Centrala studiestödsnämnden anser att ett inordnande av studiehjälpen i en allmän socialförsäkring skulle helt kunna utplåna studiehjälpens roll som styrinstrument för genomförandet av utbildningspolitiska mål. Mot denna bakgrund kan nämnden inte tillstyrka en samordning av studiehjälpen med andra barnstöd. Däremot skulle det kunna övervägas om inte det förlängda barnbidraget kan integreras med det allmänna barnbidraget. Studiestödsutredningen anser att ett särskilt fristående studiestöd måste bibehållas vid sidan av de olika former av barnstöd som samordningsutredningen föreslår. Som skäl härför anges att studiestödet måste ges en ekonomisk omfattning som förutom att ge ett grundstöd till studier också kan stimulera till sådana. Sannolikt kommer inte det föreslagna barnstödet att kunna få en nivå som skulle kunna motsvara ett sådant krav.

2.4.3 Åldersgränser

Utredningens förslag till åldersgränser tillstyrks av bl. a. riks-försäkringsverket, skolöverstyrelsen, kommunförbundet, LO och studiestödsutredningen. Kammarrätten i Göteborg anser att det generella barnbidraget bara bör utgå till 18 år. Socialstyrelsen och Försäkringskasseförbundet anser att åldersgränsen 21 år bör gälla för den del av det kompletterande barnbidraget som motsvarar nuvarande bidragsförskott. Som skäl härför anges att familjerättslig underhållsskyldighet i vissa fall föreligger till 21 år. Liknande synpunkter framförs mera resonemangsvis av ensamförälderkommittén. Bohusläns allmänna försäkringskassa påpekar att det endast i undantagsfall förekommer att underhållsbidrag bestäms längre än till 18 år. Om kompletterande barnbidrag skall kunna utgå till 19 år kommer detta att innebära att frågan om underhållsbidrag ånyo får tas upp då barnet fyller 18 år och studerar, vilket kommer att innebära en ökad belastning på tingsrätter och familjerättsassistenter.

Pensionskommittén ifrågasätter om samordningsutredningens förslag till enhetlig åldersgräns för barnstöd är möjligt att genomföra, eftersom förslaget i vissa fall innebär en försämring jämfört med vad som gäller f. n. Vidare skulle en enhetlig åldersgräns medföra tröskeeffekter genom att såväl grundstödet som det ATP-baserade påslaget skulle bortfalla på en gång. Malmö allmänna försäkringskassa anser däremot att åldersgränserna bör vara lika för alla barnstödsformerna, dvs. 16 år för den som inte studerar och längst till 19 år för den som studerar.

I anslutning till åldersgränserna kan också nämnas att *TCO* och *Socialdemokratiska kvinnoförbundet* anser att barnstöd bör utgå under tolv månader av året även till den som fyllt 16 år och studerar.

2.4.4 Generellt och inkomstprövat barnbidrag

Dessa två barnstödsformer har föranlett mycket få kommentarer. *Kammarrätten i Göteborg* och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid *Lunds universitet* anser att man bör undvika inkomstprövade barnbidrag. *Riksrevisionsverket* anser att familjepenning i samband med värnpliktstjänstgöring bör inordnas i det kompletterande barnbidraget i stället för i det inkomstprövade. *Moderata ungdomsförbundet* framhåller att det generella barnbidraget bör höjas och därmed minska behovet av andra stöd. *Storstockholms bostadsförmedling* tillstyrker uttryckligen att det statliga bostadsbidraget flyttas över till barnstödet men påtalar att detta kommer att få konsekvenser för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

2.4.5 Kompletterande barnbidrag

Några remissinstanser ifrågasätter om det är rättvist att bidragsförskott inte kan utgå till barn i hela familjer och kommer därmed också in på frågan om inkomstprövning av bidragsförskottet eller den del därav som ingår i det föreslagna kompletterande barnbidraget. *Socialstyrelsen* anser att det finns situationer där man bör överväga om inte bidragsförskott borde utgå i förhållande till båda föräldrarna, även om endast en av dem är vårdnadshavare för barnet. Detta kan vara motiverat i en situation där båda föräldrarna saknar ekonomisk förmåga att bidra till barnets försörjning. Denna situation är enligt styrelsen jämförbar med om båda föräldrarna har avlidit. I vissa fall har vårdnadshavaren så god inkomst att underhållsbidraget blir lågt på grund av fördelningen mellan makarna. Om föräldrarna gemensamt kan täcka barnets fulla behov kan det knappast vara rimligt att låta fyllnadsbidrag utgå. *Riksrevisionsverket* anser att det bör undersökas i vilken utsträckning barn i hela familjer får stöd som motsvarar bidragsförskott. *Ensamförälderkommittén* för ett resonemang om inkomstprövning av bidragsförskott men tar inte ställning i frågan. *Bohusläns allmänna försäkringskassa* anser att det ej är tillfredsställande att man genom förslaget till kompletterande barnbidrag permanentar några av bidragsförskottsinstitutets svagheter, t. ex. att barn som sammanbor med endast en av sina föräldrar gynnas i förhållande till barn som bor ihop med båda föräldrarna. Det går också att spekulera i rätten till bidragsförskott när det skall fastställas vilken av föräldrarna som skall ha vårdnaden om barnet vid en separation.

Utredningens förslag att det skall finnas ett särskilt påslag till det kompletterande barnbidraget som beräknas på grundval av föräldrarnas ATP resp. arbetsskadelivränta tillstyrks av *riksförsäkringsverket*, *LO* och *ensam-*

förälderkommittén men avstyrks av riksrevisionsverket.

Riksförsäkringsverket tillstyrker vidare förslaget att dubbel ersättning skall utges då det kompletterande barnbidraget avser båda föräldrarna. Även riksrevisionsverket finner förslaget principiellt riktigt men påtalar att det avviker från nuvarande konstruktion och innebär en kostnadsökning.

2.5 Bostadsstödet

2.5.1 Allmänna synpunkter

Som nämndes under avsnitt 2.2 ifrågasätter vissa remissinstanser om det behövs ett särskilt bostadsstöd. Av de remissinstanser som uttalar sig ansluter sig de flesta helt till utredningens förslag. Många betonar starkt hur angeläget det är med en samordning beträffande bostadsstöden. Bl. a. riksförsäkringsverket, Försäkringskassaförbundet, TCO, SACO/SR och åtskilliga försäkringskassor ansluter sig helt till utredningens förslag. Kammarrätten i Göteborg tillstyrker att bostadsstödet för folkpensionärer samordnas med det statskommunala bostadsbidraget till barnfamiljer m. fl. till ett enhetligt bostadsstöd. Kammarrätten påpekar dock att om soft genomförs kan det vara skäl att överväga om inte behovet av statskommunala bostadsbidrag i stället skulle kunna tillgodoses med soft.

Bostadsstyrelsen anser att en bedömning av möjligheten att samordna bostadsbidragen i en allmän socialförsäkring bör anstå till dess att kommittén om en översyn av bestämmelserna om bostadsbidrag har kommit med sitt betänkande. Kommunförbundet och Storstockholms bostadsförmedling vill också vänta med sitt ställningstagande till dess resultatet från nyssnämnda kommitté föreligger men de betonar samtidigt att en samordning av bostadsstöden är angelägen.

LO tillstyrker i huvudsak den modell till ett enhetligt bostadsstöd som utredningen skisserar men påpekar att kommunala bostadstillägg till folkpensionärer numera i flertalet kommuner täcker hela bostadskostnaden upp till vissa maximibelopp. LO kan därför inte acceptera utredningens förslag att bostadsstöd till pensionärer bara skulle utgå med viss procentandel av bostadskostnaden, eftersom detta skulle innebära en försämring för folkpensionärerna. Försäkringsanställdas förbund intar en liknande ståndpunkt. Pensionärernas riksorganisation anser att de nuvarande reglerna om kommunalt bostadstillägg är bättre anpassade till pensionärernas villkor än en anslutning till det kommunala bostadsbidragssystemet skulle vara. Genom nuvarande system kan enligt riksorganisationen lokala förhållanden bättre beaktas.

2.5.2 Synpunkter på det statskommunala bostadsbidraget till folkpensionärer

Försäkringskassaförbundet och flera försäkringskassor har särskilt tagit upp den dyrbara administrationen av det statskommunala bostadsbidraget till folkpensionärer (SKBF) och anför detta som ett starkt skäl för en samordning av bostadsbidragen. Försäkringskassaförbundet påpekar att allt fler pensionärer numera får sina bostadskostnader täckta med kommunalt bostadstillägg. Trots detta måste försäkringskassorna pröva eventuell rätt till SKBF vid handläggningen av alla bostadsstödsärenden.

Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa upplyser om att antalet pensionärer med SKBF i Gävleborgs län endast utgör 1,82 % av alla pensionärer med kommunalt bostadstillägg. Månadsbeloppet per pensionär uppgår till 75 kr. För hela riket är motsvarande siffror 1,4 % resp. 64 kr. SKBF-handläggningen beräknas ta 25 % av handläggningstiden för bostadsstöd som är 147 min. per ärende. Mot denna bakgrund anser Gävleborgskassan att en samordning snarast måste ske. Det kan enligt kassan inte vara rimligt att nuvarande förhållande skall få bestå till dess att den bostadsstödsreform som nu föreslås kan träda i kraft. Även bl. a. Västernorrlands och Jämtlands läns allmänna försäkringskassor omtalar att SKBF sällan utgår eller utgår med mycket små belopp och framhåller att åtgärder snarast bör vidtas för att rätta till detta missförhållande.

2.6 Handikappstödet

Även förslaget till ett samordnat handikappstöd har mottagits i stort sett positivt av de remissinstanser som uttalat sig. Positiva är t. ex. *statens handikappråd*, *riksförsäkringsverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *Försäkringsanställdas förbund*, *Centerns kvinnoförbund* och flera försäkringskassor. Statens handikappråd och riksförsäkringsverket framhåller dock att utredningen inte tillräckligt klart uppmärksammat att den nuvarande handikappersättningen inte är någon renodlad merkostnadsersättning.

Utredningens förslag att en närmare kartläggning bör göras av handikappstöd hos kommuner och landsting har mottagits mycket positivt av många remissinstanser. Ett par av dem beklagar att utredningen behandlat handikappstödet så kortfattat.

De samordningsproblem som f. n. finns mellan handikappersättningen och framför allt hemsjukvårdsbidraget påtalas också av åtskilliga remissinstanser. *Försäkringsöverdomstolen* anser det angeläget att det görs klart, vilken betydelse som vid tillämpningen av socialförsäkringen skall tillmätas det faktum att ett närliggande kommunalt stöd åtnjuts eller kan åtnjutas. *Försäkringsrätten för Mellansverige* påtalar att det vid prövningen av besvär i mål om handikappersättning visat sig vara en nackdel att frågor om bidrag och lån till anskaffande av motorfordon prövas i annan ordning än stödet till

driftskostnaderna. *Försäkringsrätten för Norra Sverige* menar att en skiljelinje bör dras mellan sådana handikappstöd som har engångskaraktär och sådana som utges löpande. Handikappstödet bör begränsas till löpande ersättningar, vilka samtliga bör regleras författningsvägen, således även primär- och sekundärkommunala ersättningar. En sanering i förmånsfloran för undvikande av eventuell överkompensation skulle därmed enligt försäkringsrätten kunna åstadkommas.

Riksförsäkringsverket omtalar att landstingsförbundet, kommunförbundet, socialstyrelsen och SPRI har redovisat resultatet av ett gemensamt utredningsarbete och föreslagit att hemsjukvården och den sociala hemtjänsten skall byggas ut och resurserna samordnas så att den enskilde får de insatser av vård och service som han har behov av. Skulle hemsjukvården och den sociala hemtjänsten få den utformning och omfattning som föreslagits av nämnda myndigheter behövs ingen ersättning för hjälpbehov inom ramen för handikappstödet. Enligt verkets mening förutsätter en problemfri tillämpning av det föreslagna handikappstödet att man kan utforma en lösning enligt dessa linjer och att de förmåner som administreras av kommuner och landsting endast behöver beaktas genom att avgifter för sociala tjänster m. m. ingår i underlaget för bedömningen av merutgifter.

Försäkringskasseförbundet pekar på de dubbelersättningar som kan förekomma genom att en försäkrad samtidigt har hemsjukvård och handikappersättning. Ett annat exempel på överlappning mellan olika former av handikappstöd är kommunalt bostadstillägg till handikappade enligt kommunförbundets rekommendationer samtidigt som kostnader för extra stor bostad på grund av handikappet beaktas vid prövning av rätten till handikappersättning. Motsvarande problem har tagits upp av flera försäkringskassor.

De handikappades riksförbund anser i och för sig att en samordning av åtgärder från olika myndigheter när det gäller merkostnader och service för handikappade självklart är värdefull. Om försäkringskassorna skall räkna av belopp för kommunal hemhjälp, färdtjänst, hemsjukvårdsbidrag etc. skulle dock detta medföra att handikappersättningen måste räknas upp till mycket höga belopp.

Några detaljspörsmål tas också upp av ett par remissinstanser. Sålunda framhåller *Hörsselfrämjandet* att det är mycket viktigt att döva och gravt hörselskadade även i fortsättningen får g e n e r e l l r ä t t till handikappstöd. Vidare bör handikappstödet utvidgas att gälla även personer som fått sin skada mellan 65 och 70 år. *Göteborgs allmänna försäkringskassa* tar upp en helt annan sak och anser att man bör undersöka om det kan utgå b i d r a g o c h s k a t t e f ö r m å n för att täcka samma kostnader.

3 Riktlinjer för ökad samordning inom olika områden

3.1 Allmänna synpunkter

Åtskilliga remissinstanser uttalar sig allmänt positivt om utredningens förslag till mer enhetliga regler inom olika bidragsformer. Även myndigheter som anser att deras resp. bidragsområden inte skall inlemmas i en allmän socialförsäkring uttalar sig för att vissa regler blir enhetliga inom hela bidragssystemet. Det gäller t. ex. *centrala studiestödsnämnden* som anser det vara värdefullt om t. ex. regler om inkomstbegreppet, personkretsen, familjetillhörigheten m. m. konstrueras så att de blir användbara inom hela bidragssystemet. *Försvarets civilförvaltning* gör samma bedömning.

Medicinska fakultetsnämnden vid *Göteborgs universitet* och *Sveriges läkarförbund* anser det beklagligt att utredningen inte behandlat sjukdomsbegreppet. *SACO/SR* anser att det varit önskvärt om utredningen sett över och analyserat avtrappningsregler och skatteeffekter inom olika bidragsformer.

3.2 Personkretsen

Flertalet av de remissinstanser som uttalat sig om personkretsen har utan närmare kommentarer anslutit sig till utredningens förslag att huvudregeln för anknytning till den allmänna socialförsäkringen bör vara bosättning i riket. Även förslaget till undantag från huvudregeln har i allmänhet accepterats av remissinstanserna. *Försäkringsöverdomstolen*, *riksförsäkringsverket*, *Försäkringskasseförbundet*, *LO*, *TCO* och *ALLFA-utredningen* hör till de remissinstanser som tillstyrker förslaget. Detsamma gäller de flesta försäkringskassor, som dock ofta betonar vikten av att bosättningsbegreppet preciseras genom tillämpningsföreskrifter e. d. *Försäkringsrätten för Norra Sverige* anser att en lagfäst eller på annat sätt författningsförankrad definition av bosättningsbegreppet skulle kunna leda till en mera enhetlig rättstillämpning.

Kammarrätten i Göteborg tillstyrker också förslaget och pekar på att bosättningsbegreppet bör knytas till motsvarande begrepp inom folkbokföringen och inte till det skatterättsliga bosättningsbegreppet. Liknande synpunkt framförs av *Stockholms läns allmänna försäkringskassa*. *Riksskatteverket* påpekar att det ibland förflyter viss tid innan en inflyttande gör anmälan om kyrkobokföring. Det kan därför finnas behov av att i vissa situationer beakta den faktiska bösättningen.

Statens invandrarverk tillstyrker utredningens förslag att jämställa utländska och svenska medborgare vad gäller nuvarande barnbidrag, bidragsförskott, vårdbidrag, handikappersättning och barnpension samt framhåller att ändringarna bör genomföras snarast. Beträffande folkpensionen anser invandrarverket att alla i Sverige bosatta utländska medborgare skall ha likartade villkor och att dessa skall överensstämma med vad som gäller för

svenska medborgare. Rätten att exportera folkpension bör stå i förhållande till antalet bosättningsår i stället för antalet intjänade ATP-år.

Ensamförälderkommittén ser inga principiella hinder att slopa kravet på sex månaders vistelse i landet för rätt till bidragsförskott men påpekar att denna förändring kan komma att innebära att försäkringskassan får större problem i fråga om sin utredning om rätten till bidragsförskott i ett läge där ärenden om uppehållstillstånd och svensk folkbokföring ännu befinner sig under utredning hos andra myndigheter. Kommittén påpekar också att enligt nuvarande bestämmelser upphör rätten till bidragsförskott om en utomlands bosatt underhållsskyldig avlider. Rätt till barnpension inträder i en sådan situation först sedan den efterlevande varit bosatt i Sverige i fem år eller dessförinnan blivit svensk medborgare.

Förslaget att någon motsvarighet till den nuvarande *i n s k r i v n i n g e n i f ö r s ä k r i n g s k a s s a* inte skall finnas inom den allmänna socialförsäkringen har endast kommenterats av ett fåtal remissinstanser. Flertalet av dessa är negativa. *Försäkringsöverdomstolen* säger sig vara tveksam till förslaget och ifrågasätter om ett slopande av inskrivningssystemet i praktiken tillåter någon påtaglig administrativ förenkling av kassornas arbete. *Försäkringsrätten för Norra Sverige* anser att den administrativa uppdelningen på olika försäkringskassor och den praktiska hanteringen av socialförsäkringen förutsätter ett inskrivningskriterium inom i vart fall sjuk- och föräldraförsäkringen. I annat fall tvingas kassorna utreda den försäkrades bosättningsförhållande innan utbetalning av viss ersättning kan ske. Vidare är inskrivningskassan för flertalet förmåner det exklusiva beslutsorganet i första ledet av besluts- och besvärskedjan. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* utgår från att någon form av registrering, som ger anslutning till den administrativa indelningen mellan kassorna såsom bärare av försäkringen, måste finnas även i ett framtida försäkringssystem. Ytterligare ett par försäkringskassor framför liknande synpunkter.

ALLFA-utredningen anser däremot att begreppet inskriven hos försäkringskassa bör slopas. Avgörande för vilken kassa som skall handlägga ärenden för en viss person bör i stället vara bosättningen. Genom att vidta en sådan åtgärd förenklas enligt *ALLFA-utredningen* administrationen i huvuddelen av fallen.

3.3 Familjetillhörighet

3.3.1 Samboendebegreppet

Frågan om ett enhetligt samboendebegrepp har behandlats i ett stort antal remissvar. I allmänhet tillstyrks utredningens förslag, dock sällan helt reservationslöst. Framför allt betonar många remissinstanser de utrednings- och tillämpningssvårigheter som kan uppstå vid en utvidgning av den allmänna försäkringens samboendebegrepp. Kritiken eller tveksamheten

riktar sig i allmänhet mot att införa begreppet äktenskapsliknande förhållanden när det gäller att bedöma om ogifta skall anses likställda med gifta. Någon kritik riktas däremot i allmänhet inte mot förslaget att samboendebegreppet enligt AFL skall utvidgas till att gälla även dem som väntar barn tillsammans. Detsamma gäller förslaget att äktenskapet skall vara utgångspunkten för att bestämma familjetillhörigheten.

I de flesta fall understryks behovet av ett enhetligt samboendebegrepp. Undantag finns dock. *Försäkringsrätten för Södra Sverige* kan t. ex. tänka sig att man på vissa bidragsområden bör ha skilda samboendebegrepp med olika fasta rekvisit. *Pensionskommittén* framhåller att det jämställdhetsbegrepp som det kan finnas skäl för när det gäller en inkomst- eller behovsprövad förmån kanske inte är det lämpligaste när det gäller en annan slags förmån. Hänsyn måste nämligen tas till de olika reglernas syfte. *Ensamförälderkommittén* framför liknande synpunkter och påpekar att familjetillhörigheten torde vara det område som ur saklig synpunkt är svårast att samordna. Kommittén fortsätter:

Det är inte säkert att utfallet av en likformig familjetillhörighetsregel enligt SSU:s modell skulle upplevas som principiellt riktigt i alla lägen. T. ex. en ensamboende vårdnadshavare med inkomstprövade bostads- och barnstöd skulle, om en ny partner med hög inkomst flyttar in i hennes bostad, förlora båda stöden. Att bostadsstödet försvinner kan motiveras med att samhälleligt bostadsstöd inte bör utgå för en bostad som i sin helhet – i samboende med andra – används av någon med inkomst över behovsprövningsgräns. Beträffande barnstödet däremot kan man motivera utfallet endast om man – mot bakgrund av ovanstående diskussion om att ett ställningstagande måste ske i fråga om det ekonomiska ansvaret för barn – medvetet går in för att låta kostnaderna för barn bäras av en ny samboende i stället för att samhällsstöd ges.

Ett par remissinstanser är av den meningen att ett enhetligt samboendebegrepp inom bidragssystemet inte är tillräckligt. *Riksförsäkringsverket* anser bl. a. mot bakgrund av de administrativa svårigheter som är förenade med utredningens förslag att det är angeläget att frågan löses enligt samma principer inom socialförsäkringen som inom familje- och skatterätten. Ett slutligt ställningstagande bör därför enligt verkets mening anstå till dess man kan göra en samlad bedömning av regleringen inom samtliga tre rättsområden. Enligt *familjeekonomiska kommittén* är det önskvärt att såsom nu ha samma likställighetsregler inom den allmänna socialförsäkringen och skattesystemet. Om tilläggsregeln införs inom den allmänna försäkringen skulle denna princip frångås. Alternativt skulle i sådant fall regeln kunna införas även inom skattesystemet. Kommittén anser emellertid att missbruksrisker och administrationskostnader sannolikt skulle bli mycket höga och är därför tveksam till att tilläggsregeln införs.

Positiva utan större reservationer är *socialstyrelsen*, *riksrevisionsverket*, *Storstockholms bostadsförmedling*, *Malmö kommun* (sociala centralnämnden) och några försäkringskassor. *Socialstyrelsen* bedömer risken för

tillämpningssvårigheter vara ringa under förutsättning att man i övrigt följer utredningens förslag angående samordning av uppgiftsinhämtandet för såväl samlevnadsförhållanden som inkomstförhållanden. Eftersom alla former av familjeanknutna förmåner skall bygga på ett och samma uppgiftsunderlag har även den bidragssökande ett eget intresse av att underlaget överensstämmer med de faktiska förhållandena. *Riksrevisionsverket* menar att det utvidgade samboendebegreppet bör få en sådan definition att förhållandet kan fastställas genom presumtion utgående från uppgifter som är tillgängliga hos myndigheterna. Samma begrepp bör därför användas också för folkbokföring och taxering. *Storstockholms bostadsförmedling* menar att nuvarande bestämmelser vad avser bostadsbidragen är tillfredsställande. Någon svårighet att tolka bestämmelsen känner man inte till. Däremot finns bidragssökande som medvetet undanhåller uppgifter om familjetillhörighet.

I princip positiva men med vissa reservationer eller tillägg är t. ex. *kammarrätten i Göteborg*, *riksskatteverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *LO*, *TCO*, *Försäkringsanställdas förbund* och vissa försäkringskassor. *Kammarrätten i Göteborg* föreslår en annan teknisk uppbyggnad av regeln än den som finns i betänkandet. Enligt kammarrättens mening bör som grundprincip slås fast att den som sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden skall anses som gift. Därefter slås fast vad som avses med äktenskapsliknande förhållanden. Följande lagtekniska utformning föreslås:

De som har gemensam bostad skall i regel anses sammanbo under äktenskapsliknande förhållanden, om

1. de har varit gifta med varandra
2. de har eller har haft barn tillsammans
3. de väntar barn tillsammans eller
4. de skulle kunna gifta sig med varandra och har hushållsgemenskap sedan minst sex månader.

Riksskatteverket ifrågasätter om inte till den föreslagna tilläggsregeln borde knytas en presumtion för att ett samlevnadsförhållande är för handen om parterna har gemensam bostad. Verket omtalar också att det f. n. pågår en undersökning av möjligheterna att i folkbokföringen redovisa de boende i samma lägenhet och inte som f. n. endast redovisa boende på fastighet. I övrigt betonas i remissvaren nödvändigheten av att reglerna om familjetillhörighet blir enkla och klart preciserade.

Några remissinstanser är helt negativa till att med gifta likställa man och kvinna som stadigvarande lever samman under äktenskapsliknande förhållanden. *Försäkringsrätten för Mellansverige* pekar på att en regel av detta slag gällde före den 1 juli 1960 beträffande rätt till ålders- och förtidspension till folkpensionärer. Erfarenheten visade dock att det i rättstillämpningen blev svårt att tolka begreppet äktenskapsliknande förhållanden. För att undvika tillämpningssvårigheter anser försäkringsrätten därför angeläget att ett allmänt rekvisit av typen äktenskapsliknande förhållanden inte används. Om

det används bör det i lagtexten noga preciseras vilka dessa förhållanden är. Liknande synpunkter framförs av *försäkringsrätten för Norra Sverige* och några försäkringskassor. Juridiska fakultetsnämnden vid *Uppsala universitet* är också kritisk. Nämnden framhåller att det ingalunda är helt givet att de nuvarande s. k. jämställdhetsreglerna i en samordnad framtida försäkring bör kompletteras med de ifrågasatta tilläggsbestämmelserna avseende ogifta samboende som väntar barn tillsammans resp. kontrahenter som stadigvarande lever samman under äktenskapsliknande förhållanden. En av huvudintentionerna bakom förslaget är ju enligt fakultetsnämnden att åstadkomma förenkling och en sådan torde näppeligen stå att finna genom att bereda ökat utrymme åt elastiska, svårtillämpade rekvisit.

En utvidgning av utredningens förslag föreslås också av ett par remissinstanser. Sålunda anser *utredningen om de homosexuellas situation i samhället* och *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* att begreppet äktenskapsliknande samlevnad bör kunna tillämpas även på homosexuellas samboende. *De handikappades riksförbund* anser att för två vänner som stadigvarande lever samman under äktenskapsliknande förhållanden bör, oberoende av kön, bidragsregler för gifta tillämpas.

De handikappades riksförbund kommer också i anslutning till det nyss nämnda in på frågan om ökad individualisering av bidragen. Förbundet anser nämligen att i stället för tilläggsregeln bör prövas om inte pensionerna kan göras lika för alla oberoende av civilstånd, eventuellt med undantag av bostadstillägg. Flera andra remissinstanser ansluter sig uttryckligen till en åtminstone på sikt ökad individualisering av bidragen, t. ex. *riksrevisionsverket*, *försäkringsrätten för Norra Sverige*, *SACO/SR*, *Pensionärernas riksförbund* samt *de politiska kvinnoförbunden*.

3.3.2 Barns familjetillhörighet

Utredningens förslag vad gäller barns familjetillhörighet har inte kommenterats i samma utsträckning som vuxnas familjetillhörighet, dvs. samboendebegreppet. Synpunkterna varierar särskilt vad gäller den bidragsmässiga samhörigheten; dvs. bestämmelser om i förhållande till vilka föräldrar som rätten till bidrag skall prövas. En majoritet bland remissinstanserna ansluter sig dock till utredningens förslag.

Bidragsmässig samhörighet

Socialstyrelsen och *pensionskommittén* tillstyrker uttryckligen förslaget vad gäller samhörighetsreglerna. Socialstyrelsen finner det särskilt angeläget att man jämställer barn som tagits emot i adoptionssyfte med adoptivbarn. *Socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor*, *statens invandrarverk* och *adoptionscentrum* tillstyrker också med eftertryck sistnämnda förslag. Adoptionscentrum tillägger att man vid utformningen av författ-

ningstexten bör ägna uppmärksamhet både åt att definiera tidpunkten då barnet anländer till familjen och begreppet adoptionssyfte.

Kommunförbundet anser att även styvbarn bör få rätt till kompletterande barnbidrag efter sina styvföräldrar. *Utredningen om barnens rätt* är av samma uppfattning och diskuterar vidare möjligheten av att fosterbarn som under längre tid har vistats i fosterhem och som betraktar detta som sitt verkliga hem skulle kunna få rätt till kompletterande barnbidrag. Utredningen säger sig dock vara medveten om att frågan om fosterbarns rätt till kompletterande barnbidrag är komplicerad och är därför inte beredd att ta definitiv ställning.

Riksrevisionsverket påpekar att samordningsutredningens förslag innebär en utvidgning i förhållande till gällande regler och menar därför att de ekonomiska konsekvenserna av förslagen bör belysas innan beslut kan fattas. *Ensamförälderkommittén* ser i och för sig inte några skäl att förvägra det ringa antal barn som det här kan bli fråga om samma grundtrygghet som andra barn men gör vissa påpekanden som i första hand avser den del av det kompletterande barnbidraget som motsvarar nuvarande bidragsförskott. Kommittén påpekar att om man väljer den föreslagna rättsliga regleringen måste man tillskapa en rättshandling i tiden före adoptionsbeslutet som uttryckligen fastslår det ansvar för barnet som föräldrarna påtar sig. Det förekommer nämligen enligt kommittén fall då barn kommit till Sverige i adoptionssyfte men det därefter visat sig att ingen av de två föräldrarna velat ta hand om det. Vidare efterlyser kommittén en diskussion av de fall då det föreligger en konkurrens med inom landet boende biologiska underhållsskyldiga föräldrar.

Bidragsrätt för barnet eller föräldrarna

Socialstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden vid *Uppsala universitet*, *Försäkringskassaförbundet*, *SACO/SR*, *Moderata Kvinnoförbundet* och ett par försäkringskassor ansluter sig uttryckligen till utredningens förslag att bidragsrätten skall tillkomma barnet.

Riksförsäkringsverket däremot påpekar att den rättsliga vårdnadshavaren i regel är den som företräder barnet. Förslaget att den formella bidragsrätten skall tillkomma barnet kommer därför knappast att lösa några problem. I stället kan förslaget i vissa hänseenden öka de handläggningsproblem – frågor om vem som skall göra ansökan, kommunikering, besvärsm. m. – som kan uppstå genom att den rättsliga och faktiska vårdnadshavaren är olika personer. Mot den bakgrunden anser verket att frågan bör utredas närmare. *Riksrevisionsverket* anser att rätten till stöd bör tillkomma den som stadigvarande har den faktiska vårdnaden om barnet, eftersom utredningens förslag, såvitt verket kunnat finna inte medför några fördelar i förhållande till nuvarande ordning.

Utbetalning av barnstöd m. m.

Utredningens förslag att barnstöd och andra stöd som avser barn skall utbetalas till den som har den faktiska vården av barnet har mottagits positivt av flera remissinstanser, t. ex. *socialstyrelsen*, *riksrevisionsverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *SACO/SR*, *Föreningen Sveriges socialchefer*, *Moderata Kvinnoförbundet* och ett par försäkringskassor. *Pensionskommittén* anser däremot att det inte är givet att man skall bygga på den faktiska omvårdnaden, eftersom detta kan vålla betydande svårigheter vid den praktiska tillämpningen av reglerna.

3.4 Inkomstbegreppet

3.4.1 Allmänna synpunkter

Ett stort antal remissinstanser, bl. a. flertalet försäkringskassor, har yttrat sig över utredningens förslag till ett enhetligare inkomstbegrepp. Flertalet av dessa är i princip positiva till förslaget. Det gäller t. ex. *riksförsäkringsverket*, *riksskatteverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *LO* och *Malmö kommun* (sociala centralnämnden). Behovet av ett enhetligare inkomstbegrepp understryks starkt av bl. a. *försäkringsöverdomstolen*, *kammarrätten i Göteborg*, juridiska fakultetsnämnden vid *Uppsala universitet*, *kommunförbundet*, *ALLFA-utredningen*, *Centerns Kvinnoförbund* och åtskilliga försäkringskassor.

Datainspektionen tror i likhet med utredningen att ett i huvudsak gemensamt inkomstbegrepp för inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag bör minska frestelsen att lämna oriktiga uppgifter i syfte att få för höga bidrag. Liknande synpunkter framförs av *socialstyrelsen*, *SAF* och *TCO*.

Sjukpenningkommittén instämmer i utredningens principiella ställningstagande att utgångspunkt vid beräkning av ersättning bör vara ett enhetligt och i förväg registrerat inkomstunderlag. Ett gemensamt inkomstbegrepp får emellertid inte enligt kommittén bli ett självändamål. I de fall en i förväg bestämd inkomst är för osäker som mätare måste denna kompletteras genom någon särlösning. Det kan t. ex. vara fråga om att använda en mer individuell periodisering än kalenderår eller att höja kravet på utredning i samband med ersättningens utgivande. Kommittén omtalar vidare att dess överväganden rörande SGI-begreppet ännu inte är avslutade och att det därför inte är möjligt att säga i vad mån det förslag som kommittén slutligt kommer att stanna för blir i överensstämmelse med utredningens förslag till renodling.

Statskontoret påpekar att det vid en diskussion om alternativa inkomstbegrepp är nödvändigt att även se till förslagens ekonomiska konsekvenser. *Storstockholms bostadsförmedling* säger sig i princip vara för ett samlat inkomstbegrepp för samtliga inkomstprövade bidrag, om detta går att förena

med bostadsbidragets bostads- och fördelningspolitiska intentioner. De resultat som kommittén om översyn av bostadsbidragen kommer fram till bör dock avvaktas innan slutlig ställning tas.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid *Lunds universitet* ifrågasätter starkt utredningens förslag att utvidga användningen av det inkomstbegrepp som nu används för sjukpenningen. Den vid taxering fastställda inkomsten bör kunna användas vid flertalet inkomstbestämningar, förslagsvis med undantag endast för sjukpenning, arbetsmarknadspenning och värnpliktpenning. Nationalekonomiska institutionen vid *Göteborgs universitet* framför liknande synpunkter.

3.4.2 Synpunkter på vad som skall ingå i inkomstunderlaget

De flesta remissinstanser har ingen erinran mot att huvudstommen i ett enhetligt inkomstunderlag bör utgöras av den beräknade bruttoinkomsten. Inga erinringar framförs mot att man måste räkna med två huvudformer av inkomstunderlag, nämligen en för inkomstrelaterade ersättningar och en för inkomstprövade bidrag. Som redan tidigare har nämnts framhåller dock flera remissinstanser vikten av att huvuddelen av inkomstunderlaget, nämligen förvärvsinkomsten, är gemensam för de båda huvudformerna. Vissa remissinstanser betonar de svårigheter som finns när det gäller att bestämma inkomstunderlag för egenföretagare och personer med oregelbundna inkomster. Viss kritik riktas också mot förslaget vad gäller den del av underlaget för inkomstprövade bidrag som tillkommer vid sidan av förvärvsinkomsten. Dessa två frågor behandlas därför särskilt nedan.

Inkomstunderlaget för egenföretagare och personer med oregelbundna inkomster

LRF anser det vara av största vikt att det fastställs vilken inkomst som skall vara sjukpenninggrundande för en egenföretagare. Trots en stor arbetsinsats och en hög nettointäkt med påföljande hög avgift blir inte alltid den sjukpenninggrundande inkomsten rätt beräknad. Som exempel nämner förbundet att vare sig en 2 500 timmars arbetsinsats, som på grund av avskrivningar inte syns i nettointäkten, eller en rotpostförsäljning på 100 000 kr., som däremot syns i nettointäkten och som avgift erläggs för, ger någon SGI att tala om, eftersom rotpostförsäljningen inte är sjukpenninggrundande och den egna arbetsinsatsen inte syns i deklarationen. *LRF* påtalar också att egenföretagare i vissa fall måste betala avgift som grundas på en högre inkomst än den som sjukpenningen beräknas på. När det gäller inkomstprövade förmåner anser *LRF* att den taxerade inkomsten bör ligga till grund. *SHIO-familjeföretagen* framför liknande synpunkter och hänvisar till *LRF*'s yttrande.

Jönköpings läns allmänna försäkringskassa anser det nödvändigt att man

för egenföretagarna knyter avgifterna till det socialförsäkringsskydd som man själv vill ha. Värde av det arbete man utför bör enligt kassan kunna utgöra grund för inkomstberäkningen oavsett att den taxerade inkomsten är lägre. Denna inkomst bör sedan även kunna användas för beräkning av rätten till bostadsstöd. *Malmöhus läns allmänna försäkringskassa* anser att för personer med oregelbundna inkomster bör en jämförelse göras med den pensionsgrundande inkomsten, vilket ger ett bättre underlag än en jämförelse med tidigare taxerad inkomst som utredningen har föreslagit. *Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa* framför liknande synpunkter.

Även bl. a. *Uppsala, Örebro och Gävleborgs läns allmänna försäkringskassor* pekar på svårigheten att bestämma inkomstunderlag för framför allt egenföretagare.

Synpunkter på inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag

Riksrevisionsverket hör till de få remissinstanser som inte anser att bruttoinkomsten med vissa tillägg skall utgöra underlag för inkomstprövade bidrag. Verket anser att en bidragsprövning på *n e t t o i n k o m s t e n* bättre skulle stämma överens med statsmakternas uttalade intentioner med de inkomstprövade bidragen. Dessutom skulle enligt verket sannolikt en nettoinkomstprövning leda till en effektivisering av bidragssystemet som ett fördelningsinstrument. Dessa effekter skulle i sin tur medföra kostnadsbesparingar för samhället. Verket anser emellertid att det inkomstunderlag som utredningen föreslagit har flera fördelar jämfört med nuvarande underlag. Hit hör främst att kompletterande barnbidrag och underhållsbidrag föreslås ingå i underlaget samt att underlaget skall baseras på en framtida inkomst.

Riksskatteverket anser att inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet bör ingå i inkomstunderlaget endast när det är fråga om vissa intäkter till företagsledare och närstående från fåmansföretag.

Riksrevisionsverket har också synpunkter på hur *f ö r m ö g e n h e t e n* skall beaktas. Verket anser att den förmögenhet som skall beaktas i inkomstunderlaget bör vara lika med den som utgör underlag för beskattning av förmögenhet. Vidare anser verket att förmögenhetsgränsen bör vara densamma för makar som för ensamstående, eftersom det är fråga om hushållets och inte den enskildes behov av inkomstprövat bidrag.

Försäkringskassaförbundet och bl. a. *Gävleborgs och Västernorrlands läns allmänna försäkringskassor* anser att det bör finnas en fast gräns, över vilken viss del av förmögenheten skall läggas till inkomsten. En anknytning till basbeloppet avstyrks, eftersom detta skulle leda till ökade administrationskostnader genom att basbeloppet ändras så ofta. Vidare anser *Försäkringskassaförbundet* och bl. a. nämnda två försäkringskassor att en schablonregel vad gäller avkastning av förmögenhet bör användas även i fall då den verkliga avkastningen är känd. Bestämmelser av det slag som utredningen föreslår.

fanns tidigare vid inkomstberäkningen för hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg, vilket medförde omräkningar vid varje ränteändring. Nuvarande regler på detta område – fast ränta – har medfört betydande administrativa lättnader.

3.4.3 Synpunkter på hur och när inkomstunderlaget skall fastställas

Utredningens förslag att ett framtida enhetligt inkomstunderlag skall registreras i förväg på ungefär samma sätt som nuvarande SGI tillstyrks uttryckligen av bl. a. *socialstyrelsen, försäkringsrätten för Norra Sverige, riksförsäkringsverket, riksskatteverket, Malmö allmänna försäkringskassa och Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa. Försäkringskassaförbundet* och vissa försäkringskassor uttrycker däremot viss tveksamhet till att ett enhetligt inkomstbegrepp skall bygga på en framtida beräknad inkomst som registreras i förväg. Som skäl härför anges de problem som finns när det gäller att fastställa rätt inkomstunderlag för vissa kategorier.

Värmlands, Västernorrlands och Jämtlands läns allmänna försäkringskassor anser att nuvarande system med beräkning och registrering av SGI kräver så stora arbetsinsatser och leder till så stora felaktigheter att man bör övergå till att fastställa SGI efter utredning i anslutning till sjukanmälan. *Värmlandskassan* tillägger att man har goda erfarenheter av ett sådant system från de kontor som gränsar till Norge. Även *SACO/SR* förordar direkt att inkomsten fastställs när den försäkrade gör anspråk på ersättning.

Några remissinstanser är särskilt tveksamma eller negativa till att inkomstunderlaget skall fastställas i förväg när det gäller i n k o m s t p r ö v a d e b i d r a g. *Datainspektionen* anser att nackdelarna med en sådan registrering väger tungt. Inkomstunderlaget kommer ofta att vara inaktuell när det skall användas vilket kan leda till felaktiga beslut. Metoden att samla in uppgifter i förväg leder också till ett ökat uppgiftslämnande för personer som mycket sällan ansöker om ersättning. Att ha underlag på ADB-medium för en bidragsprövning som kanske inte kommer till stånd är betänkligt från integritetssynpunkt. *Datainspektionen* anser emellertid att det för vissa ersättningsformer finns ett uttalat behov av att någon form av registrering i förväg sker. Det torde därför vara svårt att med nuvarande ersättningsregler och nuvarande ärendemängd helt lita till ett system där inkomstunderlaget fastställs först när det blir aktuellt med ersättning.

ALLFA-utredningen anser att principen att registrera inkomst av kapital m. m. skilt från ansökan om förmån är diskutabel. Bortsett från att allmänheten skulle kunna reagera negativt mot en sådan åtgärd skapas en omfattande administrativ procedur som inte säkert uppvägs av den förenklade administrationen då förmånen skall beviljas. Härtill kommer enligt *ALLFA-utredningen* att eventuella förslag från sjukpenningkommittén kan förändra förutsättningarna för behovet att registrera SGI. Om ett förslag om arbetsgivarinträde blir förverkligat kan behovet att registrera SGI

i förväg komma att ifrågasättas.

Statskontoret framhåller att frågan om en eventuell registrering i förväg av ett enhetligt inkomstbegrepp har att göra med graden av servicenivå gentemot allmänheten. Möjlighet för de försäkrade att välja periodicitet och sätt för utbetalning bör kunna ifrågasättas. Huruvida det är lämpligast att fastställa inkomstunderlag för varje individ en gång per år eller först i samband med att en bidragssituation uppstår måste därför enligt statskontorets mening bedömas på andra grunder än krav på snabb ärendehandläggning. Frågan måste också göras beroende av ett eventuellt införande av allmänt arbetsgivarinträde.

3.4.4 Uppgiftslämnande, kontroll och integritet

Datainspektionen understryker vikten av att den som lämnar uppgifter får kännedom om vad dessa skall användas till. Det måste klart framgå av den blankett som sökanden fyller i för vilka bidrag som de lämnade uppgifterna skall användas samt i vad mån kontroll kommer att ske mot andra register.

Malmö allmänna försäkringskassa anser att uppgifter till en registrering av de försäkrades framtida inkomster bör kunna lämnas årligen i samband med att självdeklarationerna lämnas.

Kommunförbundet framhåller att bl. a. kommunernas behov av inkomstuppgifter måste tillgodoses på ett enkelt sätt då enhetliga inkomstbegrepp införs. Möjlighet måste finnas att kunna koppla samman det planerade dataregistret för inkomstuppgifter med kommunernas ADB-system för avgiftsberäkning. Kommunernas behov av inkomstuppgifter och annan information från försäkringskassornas ADB-system är nämligen stort. Information från försäkringskassorna behövs vid beräkning av avgift för hemhjälp till pensionärer, vid beräkning av ålderdomshemsavgifterna, inom barnomsorgen, vid beräkning av socialhjälpbehov, vid beräkning av underhållsbidrag och inte minst i samband med administrationen av bostadsbidragen. Kommunförbundet anser att det bör övervägas om inkomsterna enligt det enhetliga inkomstbegrepp som utredningen föreslår kan lagras i SPAR.

Försäkringsrätten för Norra Sverige, kommunförbundet och Stockholms läns allmänna försäkringskassa anser att även inkomstuppgifter som överstiger 7,5 basbelopp bör registreras.

Riksrevisionsverket påpekar att om inkomstprövningen görs på underlag som utgörs av en framtida inkomst måste kontroll- och uppföljningsfrågan ägnas stor uppmärksamhet. I anslutning till utbetalningarna bör ett automatiserat avstämningssystem prövas. Härigenom kan eventuell under- eller överkompensation under bidragsåret korrigeras. Riksskatteverket påpekar att det dataregister med bl. a. inkomstuppgifter som utredningen föreslår skulle kunna vara av betydelse också för skattemyndigheterna.

Registret skulle vara till hjälp vid s. k. kontantberäkningar. Det ger samtidigt en samlad bild av de sociala förmåner som betalats ut till den skattskyldige. Enligt verkets uppfattning bör därför skattemyndigheterna ha tillgång till uppgifterna i registret.

Datainspektionen erinrar om att den av integritetsskäl vid flera tillfällen har uttryckt tveksamhet inför den koncentration av ADB-tillämpningar och register som skett till riksförsäkringsverket. Skälen till tveksamheten har varit bl. a. de risker av olika slag som följer med komplexiteten hos ett så stort system men också ansamlingen och djupet av den information som efter hand kommit att registreras i systemet.

Kammarrätten i Göteborg ansluter sig till utredningens uppfattning att integritetshänsyn inte bör utgöra hinder för att använda försäkringskassornas databank även för annat ändamål än bestämmandet av ersättningar enligt AFL. *Bohusläns och Göteborgs allmänna försäkringskassor* framför liknande synpunkter. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* ansluter sig allmänt till utredningens synpunkter rörande integriteten och betonar vikten av att behörighetskort används för att minska riskerna för obehöriga att ta fram uppgifter om enskilda personer.

3.5 Avtrappningsregler och skatteeffekter

Utredningens diskussion angående avtrappningsreglerna har föranlett mycket få kommentarer i remissvaren. *SACO/SR* anser dock att det varit önskvärt om utredningen sett över och analyserat avtrappningsregler och skatteeffekter inom olika bidragsformer. *Riksrevisionsverket* ansluter sig till utredningens uttalande att det bör bli praxis för kommittéer inom socialförsäkringsområdet och skatteområdet att genom räkneexempel klart redovisa förslagens marginaleffekter.

Några remissinstanser har uttalat sig beträffande utredningens förslag vad gäller skatteplikt för olika bidrag. Ett mycket stort antal remissinstanser har understrukit behovet av en samlad analys beträffande bidrags- och skattesystemet. Dessa två frågor behandlas nedan var för sig.

3.5.1 Skattepliktsfrågor

Försäkringsrätten för Norra Sverige ansluter sig uttryckligen till förslaget att barnstödet skall vara skattefritt. *Riksskatteverket* påpekar att förslaget i jämförelse med nuläget får till följd att det bidrag som motsvarar nuvarande barnpension och det som motsvarar den del av nuvarande vårdbidrag som skall täcka merkostnaderna på grund av handikappet blir skattefria. Verket har på de skäl utredningen anfört inget att invända mot detta. *Moderata Kvinnoförbundet* påpekar att principen att stöd som utgör kostnadsersättning skall vara skattefria är riktig.

Pensionskommittén pekar på att det finns skäl mot den lösning som

utredningen har föreslagit. Man kan enligt kommittén t. ex. peka på att man därigenom bryter mot den eljest rådande principen att pension utgör skattepliktig inkomst. Om barnpensionerna skulle komma att förstärkas inte bara på folkpensionssidan utan också vad gäller ATP kan man måhända få situationer där det framstår som mindre motiverat att undanta barnpension från skattskyldighet. *Socialstyrelsen* anser att man borde ha närmare analyserat vinsten med att slå ihop barnbidrag och bostadsbidrag till ett gemensamt barnstöd och göra detta beskattat. Liknande synpunkter framförs av samhällsvetenskapliga institutionen vid *Lunds universitet* och *Centerns ungdomsförbund*. Sociologiska institutionen vid *Stockholms universitet* anser att all ersättning från den allmänna socialförsäkringen bör vara skattepliktig inkomst. *Centerns Kvinnoförbund* anser att man bör göra en grundlig analys och då överväga beskattning av samtliga bidragsformer.

3.5.2 *Analysbehov beträffande bidrags- och skattesystemen*

Riksrevisionsverket anser att det finns ett omfattande behov av att analysera skatte-, avgifts- och bidragssystemens samlade effekter. Verket menar dock att det primärt är en uppgift för berörda myndigheter att ta fram underlag för en analys. Däremot ryms en sådan uppgift f. n. inte inom verkets ordinarie åligganden. Verket påpekar dock att förvaltningsutredningen i sitt betänkande *Förnyelse genom omprövning* (SOU 1979:61) föreslagit att verket skall kunna medverka i omprövningsarbete genom särskilda regeringsuppdrag utanför revisionens ram. I sitt remissyttrande över betänkandet har verket ställt sig positivt till detta förslag. Om den nu aktuella analysverksamheten kan ses i ett sådant perspektiv bör en medverkan från verkets sida få karaktären av ett särskilt uppdrag från regeringen på de villkor som allmänt kan komma att gälla en sådan uppdragsverksamhet, t. ex. beträffande direktiv och finansiering.

Riksrevisionsverket framhåller vidare att sedan ett underlag som beskriver resultatet av nuvarande fördelningspolitik och de marginaleffekter som omfördelningen medför har tagits fram blir ett andra steg i analysen att pröva alternativa konstruktioner beträffande skatteregler, avtrappningsregler, inkomstunderlag etc. Verket fortsätter:

RRV anser att det närmare bör övervägas om denna del av analysen skall genomföras på samma sätt som den första delen av analysen. Enligt RRV:s mening kan detta ske om statsmakterna genom direktiv kan precisera i första hand vilken fördelningsprofil som bör eftersträvas samt vilken kostnadsram som bör gälla för förslagen. Kan sådana preciseringar inte ske anser RRV att analysen bör utföras inom t. ex. det offentliga utredningsväsendet.

Nationalekonomiska institutionen vid *Göteborgs universitet* är också positiv till att den typ av empirisk analys av bidrags- och skattesystemet som utredningen föreslår kommer till stånd. Institutionen fortsätter:

Vårt intryck är att till skillnad från förändringar inom den personliga beskattningen, har förändringar i bidragssystemet sällan föregåtts av en kvalificerad ekonomisk analys. Vår uppfattning är att det internationella intresset för socialförsäkringsfrågor, mätt med antalet uppsatser i vetenskapliga tidskrifter och läroböcker, har ökat de senaste åren. Vi tror därför att kvalificerad ekonomisk analys med fördel i fortsättningen kan förekomma i större utsträckning i det fortsatta utredningsarbetet.

Studiestödsutredningen välkomnar den fördjupade analys av marginaleffekter som samordningsutredningen föreslår samt tillägger:

I sitt kommande betänkande redovisar studiestödsutredningen beräkningar av marginaleffekter som fyller en del av de krav som samordningsutredningen uppställer. Dessa beräkningar ger vid handen att marginaleffekterna till följd av dagens system är orimligt höga också i mycket vanliga inkomstlägen. Utredningen har t. ex. visat att enbart kombinationen skatt och bostadsbidrag i vissa fall kan ge marginaleffekter som överstiger 100 %. Studiestödsutredningen har därför som nämnts i det föregående avstått från att konstruera något inkomstprövat studiestöd.

Behovet av en samlad analys av bidrags- och skattesystemens effekter underströks vidare av bl. a. *försäkringsrätten för Norra Sverige, kammarrätten i Göteborg*, juridiska fakulteten vid *Uppsala universitet*, *Försäkringskassaförbundet*, *SAF*, *LO*, *TCO*, *Försäkringsanställdas förbund*, *Föreningen Sveriges socialchefer*, *LRF*, *Moderata* och *Socialdemokratiska kvinnoförbunden* samt ett flertal försäkringskassor.

3.6 Provisoriska beslut och förskott

3.6.1 Provisoriska beslut

Socialstyrelsen ser förslaget att vidga möjligheterna till att meddela provisoriska beslut som mycket positivt. Det är enligt socialstyrelsen också nödvändigt att den person som söker den aktuella förmånen är informerad om det provisoriska beslutets innebörd, dvs. att det slutliga beslutet även kan bli ett avslagsbeslut.

Utredningens förslag tillstyrks vidare av bl. a. *försäkringsrätten för Mellansverige*, *kammarrätten i Göteborg*, *statskontoret*, institutionen för socionomutbildning vid *Stockholms universitet*, *kommunförbundet*, *LO*, *SACO/SR*, *Föreningen Sveriges socialchefer*, *Malmö kommun* (sociala centralnämnden) samt *Centerns*, *Moderata* och *Socialdemokratiska kvinnoförbunden*.

Riksförsäkringsverket anser i likhet med utredningen att det är otillfredsställande att en försäkrad tvingas vända sig till socialförvaltningen i avvaktan på att en myndighet prövar hans bidragsärende. Verket har därför i och för sig inte några invändningar mot förslaget att bestämmelsen i 16 kap. 3 § AFL ersätts av en bestämmelse i 20 kap. AFL, som då kommer att gälla samtliga ersättningar enligt lagen. Verket vill dock framhålla att förslaget torde få

begränsad betydelse, eftersom den försäkrade i flertalet fall uppbär sjukpenning på motsvarande eller högre nivå än pensionen (livränta). Verket fortsätter:

Den vanligaste situationen då den försäkrade blir tvungen att vända sig till socialförvaltningen i avvaktan på ett bidragsbeslut är kanske den att kassan dragit in en förmån resp. avslagit en ansökan och den försäkrade anför besvär. I denna del lägger utredningen inte fram något förslag. Försäkringsdomstolarna har visserligen enligt 28 § förvaltningsprocesslagen möjlighet att meddela interimistiska beslut. Domstolarna tar dock i regel inte upp frågan utan särskilt yrkande. Yrkanden om interimistiska beslut framställs relativt sällan troligen beroende på att de försäkrade – som oftast inte har något juridiskt skolat ombud – inte känner till denna möjlighet. Verket ifrågasätter därför om inte också för domstolarna bör föreskrivas en skyldighet att utan särskilt yrkande pröva frågan om interimistiska beslut.

Beträffande sistnämnda fråga har ett par av domstolarna en helt annan uppfattning. *Försäkringsöverdomstolen* tillstyrker visserligen förslaget om utvidgning av möjligheterna till interimistisk ersättning i socialförsäkringsärenden. Domstolen utgår dock från att de föreslagna nya principerna bara skall vara tillämpliga i första instans och, givetvis, hos besvärinstanserna sedan den första instansens beslut i den interimistiska frågan överklagats. En tillämpning däremot i varje besvärsmål där huvudfrågan överklagats skulle i hög grad tynga besvärsförfarandet, vars tidsåtgång redan nu är ett problem. *Försäkringsrätten för Södra Sverige* framför liknande synpunkter och tillägger att det kan befaras att överklagningarna av vägrade provisoriska ersättningar kan komma att bli betydande och därmed jämte dagens ökande antal interimistiska prövningar bli ett resurskrävande inslag i en redan ansträngd besvärssituation. Försäkringsrätten anser vidare att det hade varit värdefullt om uppskattningar av antalet kommande ärenden och administrativa merinsatser hade kunnat göras.

Försäkringskasseförbundet ser det som mycket värdefullt att ökade möjligheter till provisoriska beslut införs. Förbundet är dock tveksamt till en skyldighet för handläggande myndighet att pröva frågan om provisorisk ersättning i varje försäkringsfall oavsett om den föräkrade begär detta eller inte. Flera försäkringskassor framför liknande synpunkter. Bl. a. *Malmöhus allmänna försäkringskassa* och *Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa* anser att förskott bör kunna utgå endast i fall då det är klart att ersättning kommer att beviljas men det är oklart med vilket belopp ersättning skall utges. En annan ordning skulle enligt försäkringskassorna kunna leda till rättsosäkerhet och omfattande dubbelarbete.

Riksrevisionsverket är tveksamt till att vidga möjligheterna till provisoriska bidragsbeslut. En lösning av problemet med långa handläggningstider bör i första hand eftersträvas genom förbättrade handläggningsrutiner. Verket anser vidare att det även kan diskuteras om inte en av socialhjälpens viktigaste funktioner är just att bidra med hjälp i de här åsyftade situationerna.

Socialstyrelsen, SACO/SR och vissa försäkringskassor anser att förslaget måste kombineras med ökade möjligheter till delegerad beslutanderätt. *Försäkringskassaförbundet* anser att frågan om delegering av provisoriska beslut bör lösas utifrån de grunder om ökat förtroendemannainflytande i försäkringsbeslut som anges i RFV/FKF-utredningen.

3.6.2 Förskottering av sjukresekostnader

Några egentliga synpunkter i denna fråga har knappast framförts av remissinstanserna utan de få remissinstanser som över huvud taget berör frågan anser att man bör avvakta resultatet av sjukreseutredningens arbete. Ett par remissinstanser, bl. a. *riksförsäkringsverket*, påpekar dock att systemet med överlåtelsekvitton har visat sig ha flera nackdelar.

Sjukreseutredningen säger sig ha förståelse för och delar i långa stycken samordningsutredningens tankegångar kring förskott men anser samtidigt att det f. n. är för tidigt att bestämma hur sjukresor skall förskottas. En modell som diskuterats är enligt sjukreseutredningen att öppna möjligheterna att träffa avtal med den som svarar för transporterna och därmed bl. a. nedbringa det antal fall då den försäkrade måste ligga ute med alltför stora belopp. Sjukreseutredningen påpekar vidare att den övervägande delen av sjukresor med kollektiva trafikmedel ersätts med summor som betydligt understiger 100 kr. Även när det gäller ersättningsbara sjukresor som företas med privatbil understiger i allmänhet reseersättningarna 100 kr.

3.7 Sammanträffande av förmåner

Endast få remissinstanser har synpunkter på detta kapitel i betänkandet. *Riksrevisionsverket* instämmer allmänt i de principer utredningen redovisar under detta avsnitt. *ALLFA-utredningen* påpekar att det ur administrativ synpunkt är angeläget att förenkla reglerna då förmåner sammanträffar. *ALLFA-utredningen* har inga invändningar mot utredningens resonemang.

Några detaljfrågor tas också upp av vissa remissinstanser. *Försäkringsrätterna för Mellansverige* och *Norra Sverige* liksom *riksförsäkringsverket* tillstyrker utredningens förslag att i underlaget för egenlivränta från arbetsskadeförsäkringen skall ingå också tidigare beviljad delpension på samma sätt som gäller för vissa pensioner vid beräkning av efterlevandelivränta. *Riksrevisionsverket* däremot avstyrker förslaget mot bakgrund av verkets allmänt negativa inställning till en arbetsskadeförsäkring med högre kompensationsnivå än övriga grenar av socialförsäkringen.

Riksförsäkringsverket tar upp ytterligare en fråga som gäller samordningen mellan delpension och arbetsskadelivränta. Verket anför följande:

Skadar sig en försäkrad i arbetet kan han tillerkännas livränta som i princip skall ge full ersättning för inkomstförlusten. Han kan vidare i vissa fall

beviljas delpension med i princip 65 % av samma inkomstbortfall. Ersättning för samma inkomstförlust bör naturligtvis inte utges från två håll. Verket föreslår därför att i LAF införs en bestämmelse om att livränta, som avser samma inkomstförlust som delpension, endast utges i den mån den överstiger delpensionen.

Försäkringsrätten för Norra Sverige och riksförsäkringsverket stöder uttryckligen utredningens förslag att man bör införa en allmän avräkningsregel för retroaktivt utbetalade ersättningar.

Försäkringskasseförbundet och Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa fäster uppmärksamheten på sådana fall då ersättning utbetalas enligt såväl lagen om allmän försäkring som arbetsmarknadskungörelsen. Ersättningarna samordnas visserligen med varandra men de administrativa problemen är stora. En lösning innebärande ersättning från endast ett håll måste därför snarast komma till stånd.

3.8 Vissa förfaranderegler m. m.

Även detta kapitel har kommenterats av ett fåtal remissinstanser. Några frågor har dock uppmärksamats. Under avsnittet 3.8.4 behandlas ett par frågor som tagits upp av vissa remissinstanser men som utredningen inte har behandlat.

3.8.1 Anhängiggörande

Försäkringskasseförbundet och ALLFA-utredningen ansluter sig uttryckligen till utredningens förslag att ansökningsskyldighet bör föreligga för alla bidrag utom det generella barnbidraget. *Försäkringskasseförbundet* delar också utredningens uppfattning att kravet på formalism kan begränsas genom att man i vissa fall godtar muntliga ansökningar, t. ex. då det gäller att beräkna retroaktiv tid. *SACO/SR* och *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anför liknande synpunkter. *Göteborgs allmänna försäkringskassa* ställer sig däremot tveksam till om en muntlig begäran skall kunna tas som utgångspunkt för beräkning av retroaktiv tid i samband med ansökan om en förmån. Kontrollaspekten kan enligt kassans mening inte negligeras.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa kommenterar utredningens förslag att förtryckta uppgifter skall användas i större utsträckning än nu är fallet. Kassan menar att det föreligger en fara med förtryckta uppgifter genom att den försäkrade inte kommer att kontrollera dem i tillräcklig omfattning. Problem kan då uppstå när den försäkrade görs ansvarig för att dessa uppgifter är korrekta, t. ex. i samband med återkrav. Det är således enligt kassan viktigt att den rättsliga betydelsen klargörs för den enskilde. *Storstockholms bostadsförmedling* delar däremot utredningens uppfattning och påpekar att förtryckta uppgifter redan nu i stor utsträckning används inom bostadsbidragssystemet.

3.8.2 Uppgiftsskyldighet

Försäkringskassaförbundet instämmer i utredningens förslag att mer enhetliga bestämmelser om att anmäla ändrade förhållanden bör införas inom den allmänna socialförsäkringen. Förbundet anser dock att ändring bör ske redan inom nuvarande system och omtalar att en arbetsgrupp inom riksförsäkringsverket i en rapport har redovisat att den tid inom vilken en försäkrad har att anmäla ändrade förhållanden uttrycks på minst fyra olika sätt inom nuvarande lagstiftning, nämligen inom två veckor, utan oskäligt dröjsmål, omedelbart eller ofördröjligen. *Östergötlands* och *Västernorrlands* läns allmänna försäkringskassor har samma uppfattning.

3.8.3 Påföljder m. m.

Försäkringskassaförbundet påpekar att möjligheten att sätta ned eller dra in en förmån kan vara av stor betydelse då det gäller att förmå en försäkrad att acceptera en föreslagen behandlings- eller rehabiliteringsåtgärd. Frågan bör därför övervägas ytterligare. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* vill inte fränhända sig de möjligheter som ges att utnyttja 20 kap. 3 § AFL. *Göteborgs allmänna försäkringskassa* framför liknande synpunkter och påpekar att bestämmelsen är en viktig grund för kassans rehabiliteringsansvar i vissa ärenden. Bestämmelsen behöver enligt kassan inte tillämpas så ofta, men det faktum att den finns är ändå viktigt som påtryckningsmedel i bl. a. rehabiliteringsärenden.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa anser att en enhetlig regel om preskriptionstid bör utformas i två led. Det första ledet ges lämpligen ett innehåll motsvarande 6 kap. 6 § lagen om arbetsskadeförsäkring, vilken bestämmelse har klara regler inom vilken tid olika anspråk skall framställas. Det andra ledet, preskriptionstid av fastställd ersättning, utformas efter mönster av 20 kap. 5 § AFL, vars nuvarande lydelse inte täcker det första ledet.

3.8.4 Övrigt

Försäkringskassaförbundet anser att lagstiftningen bör utformas så att kvittningsrätt möjliggörs även mellan myndigheter. *Malmöhus* och *Västmanlands läns allmänna försäkringskassor* framför liknande synpunkter. Vidare anser Försäkringskassaförbundet att möjligheter bör skapas för införsel i utbildningsbidrag, studiepenning, kontant arbetsmarknadsstöd och arbetslöshetsersättning. *Jönköpings läns* och *Malmöhus läns allmänna försäkringskassor* är av samma uppfattning. Jönköpingskassan tillägger att många är medvetna om att sådan möjlighet f. n. saknas och därför öppet avstår från att göra rätt för sig.

3.9 Administrationen

Administrationen har behandlats i ett stort antal remissvar. Nedan tas först vissa allmänna synpunkter upp i ett allmänt avsnitt. Därefter behandlas var för sig administrationen av de delar av bidragssystemet, där kritiska synpunkter har framförts. Slutligen behandlas vissa särskilda frågor.

3.9.1 Allmänna synpunkter

Vissa remissinstanser tar upp frågan om förhållandet mellan samordning av administrativa resp. materiella regler.

Kammarrätten i Göteborg pekar på samspelet mellan administration och bidragsregler. Att föra samman olika bidragsformer till en myndighet utan att först så långt det är möjligt göra de materiella reglerna mer enhetliga ger enligt kammarrätten inte på långt när lika stora fördelar som om man först samordnar åtminstone vissa bidragsregler. *Riksrevisionsverket* anför liknande synpunkter och anser det knappast vara meningsfullt att föra över uppgifter till försäkringskassorna innan vissa villkor såsom familjetillhörighet, inkomstbegrepp m. m. gjorts mer enhetliga. *Statens arbetsgivarverk* menar däremot att utredningen hårdare än vad som gjorts bort prioritera de rent administrativa åtgärderna. En samordnad administration medför enligt verket bl. a. att man på ett ställe får de kunskaper och erfarenheter samlade som är ett grundvillkor för att framgångsrikt kunna fortsätta mot slutmålet en allmän socialförsäkring. Man får också på så vis förbättrade möjligheter att skaffa fram underlag, statistik och annat, till grund för nödvändiga undersökningar om vad planerade samordningsåtgärder får för effekter på olika kategorier av bidragsberättigade.

Utredningens förslag att en allmän socialförsäkring helt skall administreras av de allmänna försäkringskassorna tillstyrks uttryckligen av bl. a. *socialstyrelsen*, *försäkringsrätten för Norra Sverige*, *riksförsäkringsverket*, *riksrevisionsverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *Försäkringsanställdas förbund*, *SAF*, *Föreningen Sveriges socialchefer*, *ALLFA-utredningen*, *Malmö kommun* (sociala centralnämnden), *Centerns Kvinnoförbund* och *20 försäkringskassor*.

Ett par remissinstanser uttrycker en mer allmän tveksamhet mot att föra över alltför många bidragsformer till försäkringskassorna. Enligt *centrala studiestödsnämndens* uppfattning har utredningen undervärderat de nackdelar som uppstår när ett stort antal divergerande arbetsuppgifter tillförs en stor organisation. Det kan t. ex. vara svårt för en myndighet att upprätthålla en hög kompetens inom ett stort antal verksamhetsområden. *Kommunförbundet* understryker att samordning inte får bli ett självändamål och menar att om man hos en annan myndighet eller ett annat organ än försäkringskassan har en väl fungerande och väl utbyggd administration för socialpolitiska bidrag så bör restriktivitet iakttas i fråga om en överflyttning till försäkrings-

kassan. Det kan enligt förbundet finnas många andra fördelar som mer än väl uppväger de fördelar som man vinner med en enhetlig administration.

Rättsvetenskapliga institutionen vid *Umeå universitet* konstaterar att man visserligen gör många rationaliseringsvinster genom att centralisera beslut och administration till en myndighet, nämligen försäkringskassan. Samtidigt vill institutionen understryka några av de faror som är förenade med att prioritera rationaliseringsaspekterna och pekar då på att en centralisering påtagligt ökar sårbarheten i systemet samt att integritetsfrågorna måste beaktas seriöst. Vidare får inte samordningsaspekten tillåtas väga tyngre än den materiella lämplighetsaspekten.

Försvarets civilförvaltning utesluter inte att en administrativ samordning till försäkringskassorna av nuvarande bidragsformer i vissa fall kan vara lämplig. Liknande synpunkter framförs av *LO*, *SACO/SR* och *Moderata Kvinnoförbundet*. Kvinnoförbundet tillägger att ytterligare utredning erfordras om alla delar av en allmän socialförsäkring skall överföras till försäkringskassorna.

3.9.2 Arbetslöshetsförsäkring/arbetsmarknadspenning

Vissa remissorgan ansluter sig uttryckligen till utredningsförslaget just vad gäller administrationen av arbetslöshetsstödet. Det gäller t. ex. *riksförsäkringsverket*, *Försäkringsanställdas förbund*, *Centerns Kvinnoförbund* och flera försäkringskassor. Många är dock kritiska.

Statskontoret menar att det är väsentligare att behålla den nära anknytningen till arbetslivet genom att utnyttja de kunskaper och erfarenheter som finns inom de yrkesverksamma intresseorganisationerna än att tillvarata de administrativa fördelar som en förläggning av administrationen till försäkringskassorna skulle medföra. Den samordning med övriga delar av inkomstförsäkringen som erfordras i samband med handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen kan klaras genom informationsutbyte, eventuellt med en ADB-teknisk lösning. Rättsvetenskapliga institutionen vid *Umeå universitet* pekar på att arbetslöshetsförsäkringen inte är en ren försäkringsfråga utan dessutom en facklig och arbetsrättslig fråga. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att den lämpliga grunden för en allmän arbetslöshetsförsäkring är ALF-utredningens förslag till allmänna arbetslöshetskassor.

LO menar att de bästa garantierna för att försäkringen blir ett medel att stärka den enskildes ställning och möjligheter på arbetsmarknaden får man om administrationen av arbetslöshetsförsäkringen även fortsättningsvis knyts till de yrkesverksammas intresseorganisationer. Liknande synpunkter framförs av *TCO*, *skogsindustriarbetareförbundet* och *träindustriarbetareförbundet*.

SACO/SR pekar på att arbetslöshetsförsäkringen inte är en ren försäkringsfråga utan en facklig och arbetsrättslig sådan, varför försäkringen inte skall administreras av försäkringskassorna.

Arbetslöshetskassornas samorganisation kan inte acceptera förslaget att försäkringskassorna skall administrera arbetslöshetsförsäkringen. Det finns inte heller enligt organisationen någon anledning att överväga andra metoder för utbetalning av arbetslöshetsstöd än de som nu används inom de olika arbetslöshetskassorna. Någon fördel med en centraliserad utbetalning finns inte. Att olika förmåner utgår samtidigt kan redan i dagens handläggning undvikas genom exempelvis att arbetslöshetskassorna översänder band till riksförsäkringsverket för samkörning.

Kritiska till utredningens förslag är också *Landstingsförbundet*, *SIHO-Familjeföretagen*, *Sveriges köpmannaförbund* samt *Moderata* och *Socialdemokratiska kvinnoförbunden*. *Moderata Kvinnoförbundet* anser dock att försäkringen bör administreras av arbetsförmedlingarna och ersättningen utbetalas av försäkringskassorna.

Blekinge och *Norrbottnens läns allmänna försäkringskassor* kan tänka sig att den administrativa handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen överförs till försäkringskassorna medan prövning av rätten till ersättning alltjämt bör ligga kvar hos arbetslöshetskassorna.

Det skall tilläggas att reservationer finns till åtskilliga remissvar. Det gäller både remissinstanser som ansluter sig till utredningens förslag som de som går på reservanternas linje.

3.9.3 Studiestödet

Endast ett fåtal remissinstanser har uttalat sig särskilt angående administrationen av studiestödet. Bland dem som uttalar sig går meningarna starkt isär.

Riksförsäkringsverket tar upp frågan om administrationen av studiemedel och framhåller att handläggningen kan sägas bestå av tre skilda frågor. Den ena – rätten till stöd – är eller kan vara utbildningspolitisk. De andra två – beräkning och utbetalning av stödet resp. återkravsverksamheten – är av ekonomisk art. De två sistnämnda frågorna har enligt verket nära samband med varandra och med de förmåner som skall ingå i den skisserade allmänna socialförsäkringen. Verket framhåller vidare att en effektiv och problemfri administration av ett stödsystem av den omfattning och utformning som studiemedelsystemet har inte torde vara möjlig inom ramen för en särskild organisation. Orsaken till detta är den starka koncentrationen av arbetet till höst- och vårterminens början. Ett överförande av beräkning och utbetalning av studiemedlen till riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna skulle innebära att den stora ärendeanhopning som förekommer vid varje termins början fördelas på en mängd arbetsenheter. Eleverna kan härigenom enligt verket utan att särskilda förskottsrutiner behövs få sitt studiestöd redan vid terminens början. Verket påpekar vidare att organisationen för återkrav av bidragsförskott hos försäkringskassorna skulle med ett relativt sett mindre resurstillskott kunna användas också för den återkravs-

verksamhet som förekommer i samband med studiemedel. Mot den bakgrunden anser verket att också administrationen av återkravsverksamheten för studiemedel bör läggas hos kassorna.

Kalmar läns, Västernorrlands läns och Göteborgs allmänna försäkringskassor ansluter sig till det särskilda yttrande som finns i betänkandet beträffande administrationen av återkravsverksamheten för studiemedel.

Centrala studiestödsnämnden anser att utredningens förslag kommer att innebära en splittring av handläggningen av olika studiesociala stöd på olika myndighetsområden. Den bästa servicen till studiestödets målgrupper erhålls enligt nämnden i en samordnad utbildnings- och studiestödsadministration. Erfarenhetsmässigt har konstaterats att den studerande, eller den presumtive studeranden, i första hand efterfrågar information m. m. om utbildning och studiestöd i ett sammanhang och inte information om studiestöd kontra andra bidrag. Den samordning som krävs med socialförsäkringen är, såvitt centrala studiestödsnämnden kan bedöma, av administrativ karaktär. Den bör kunna klaras med tekniska lösningar, t. ex. kontroller genom samkörning mellan olika ADB-register. Centrala studiestödsnämnden förfogar över ett väl fungerande ADB-system för beviljning och återbetalning av studiestöd. För hantering av återkrav av felaktigt uppburet studiestöd pågår f. n. utveckling av ett nytt ADB-system. Ur systemteknisk synpunkt finns således inget skäl att flytta över återbetalningsresp. återkravsverksamheten från centrala studiestödsnämnden till annan myndighet.

Vuxenutbildningsnämnderna i Södermanlands och Östergötlands län tar bestämt avstånd från att vuxenutbildningsnämnderna skall gå upp i försäkringskassorna. Vuxenutbildningsnämnden i Södermanlands län tillägger att man inte får glömma den psykologiska effekt som vuxenutbildningsnämndernas små kanslier har på människor som kanske för första gången skall besöka en myndighet. Man kommer där i kontakt med personal som är kunnig och insatt i studiestödsfrågor och som har tid för ett mera personligt bemötande av sökandena.

Studiestödsutredningen anser att om stödet till studerande i gymnasieskolan utformas i enlighet med samordningsutredningens förslag, talar mycket för att administrationen ges den enhetliga form som utredningen förordar. Om man däremot bibehåller ett fristående studiestöd blir frågan om administrationen mer komplicerad. Studiestödsutredningen kommer att ta ställning till frågan om studiehjälpens administration i en separat promemoria som avlämnas under hösten 1980. Den totala administrationen av studiestödet kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande under våren 1981. En utgångspunkt för detta utredningsarbete kommer att vara att en särskild bevillningsadministration för studiestödet under alla förhållanden kommer att vara nödvändig också i framtiden. En annan förutsättning för arbetet är att i framtiden göra det möjligt med närmare kontakter mellan utbildningsanordnarna och studiestödets administration.

3.9.4 Bostadsstödet

Även när det gäller administrationen av bostadsstödet har endast få remissinstanser uttalat sig. Meningarna är delade.

Bostadsstyrelsen säger sig inte nu vara beredd att ta ställning till vad utredningen anför utan kommer att redovisa sitt ställningstagande i yttrande över det betänkande som kommittén för översyn av bostadsbidragen kommer att lämna. *Kommunförbundet* framhåller att kommunerna har byggt upp en väl fungerande organisation och har en kompetent personalgrupp för administrationen av bostadsbidragen. Inom förbundskansliet pågår f. n. ett utvecklingsarbete när det gäller ADB-rutiner inom det sociala området. Vidare hänvisar förbundet till sårbarhetsberedningens synpunkter om riskerna med stora centrala system som medför att samhällets sårbarhet ökar. Slutligen tar förbundet upp ALLFA-utredningens förslag att ett nytt ADB-system inom försäkringskassorna inte kommer att utvecklas för s. k. interaktiv bearbetning, vilket innebär att uppdatering av registren skall ske genom satsvis bearbetning under kvällstid. Om samordningsutredningens förslag om överföring av bostadsbidragen genomförs och ALLFA-utredningens tveksamheter inför fullständigt interaktiv bearbetning blir verklighet, är det mycket som talar för att administrationen blir betydligt mer omfattande för försäkringskassorna än om bostadsbidragen behålls i primärkommunal regi.

Malmö kommun (fastighetsnämnden) anser att i det läge som utredningen beskriver med ökad samordning och enhetlighet finns inte några vägande skäl mot att försäkringskassan tar över administrationen av bostadsstödet om ytterligare fördelar står att vinna med detta. *Storstockholms bostadsförmedling* har i princip ingenting emot att administrationen av bostadsbidragen förs över till försäkringskassorna under förutsättning att kommunerna får fatta beslut om maximibelopp för bostadsbidragen så länge kommunerna har ett kostnadsansvar. Bostadsförmedlingen pekar också på vikten av att personalfrågorna får en tillfredsställande lösning.

Moderata ungdomsförbundet anser att man bör prioritera bostadsbidragen vid ett överförande till försäkringskassan, eftersom försäkringskassan redan handlägger bostadsstöd till pensionärer och samkörning med kassans data för inkomstuppgifter har aktualiserats.

3.9.5 Diverse synpunkter

Flera remissinstanser är negativa till det s. k. delade beslutsfattandet, som innebär att en myndighet beslutar om rätten till ett bidrag medan försäkringskassan beräknar och betalar ut bidraget. Kritiska är *centrala studiestödsnämnden*, *Försäkringskasseförbundet*, *Försäkringsanställdas förbund*, *flera försäkringskassor* samt *vuxenutbildningsnämnden i Södermanlands län*. Centrala studiestödsnämnden utvecklar närmare dessa

synpunkter och påpekar bl. a. att det för den enskilde upplevs förvirrande med en myndighet som beslutar om stödet och en annan som beslutar om utbildning. Vidare påpekas att det ibland uppstår tolkningsproblem i fråga om var beslut skall fattas. Nödvändiga rutin- och systemförändringar tar ofta lång tid att genomföra eftersom flera myndigheter är inblandade. Risk för dubbelarbete och svårighet att påverka detaljkonstruktionen av ett administrativt system som i huvudsak är uppbyggt för andra uppgifter finns också.

Riksrevisionsverket anser att utredningen alltför kortfattat behandlat tillsynsmyndigheternas roll. Enligt verket är det angeläget att statsmakterna i samband med beslut om ökad samordning gör klart hur tillsynsansvaret skall fördelas mellan riksrevisionsverket och andra centrala myndigheter. *Centrala studiestödsnämnden* menar att det är väsentligt att samtliga former av studiestöd står under en enda myndighets tillsynsansvar. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att en administration eller samadministration med riks försäkringsverket som huvudansvarig för tillsynen av arbetslöshetsstödet kommer att skapa komplikationer.

LO och *Försäkringsanställdas förbund* menar att försäkringskassorna bör ges en mer aktiv roll när det gäller att följa upp enskilda fall av långa sjukskrivningar liksom förekomsten av omfattande sjukfrånvaro på vissa arbetsplatser.

4 Genomförandet

4.1 Allmänna synpunkter

Långtifrån alla remissinstanser uttalar sig om genomförandefrågorna. De synpunkter som framförs är ofta ganska allmänt hållna. En vanlig inställning är att man ansluter sig till utredningens ståndpunkt att ett genomförande måste ske etappvis men att ett särskilt principbeslut som anger inriktningen av samordningsarbetet bör fattas. Denna inställning har bl. a. *kammarrätten i Göteborg*, *riksförsäkringsverket*, *statskontoret*, *riksrevisionsverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *LO*, *Försäkringsanställdas förbund*, *ALLFA-utredningen*, *Centerns Kvinnoförbund*, *Moderata Kvinnoförbundet* samt ett flertal försäkringskassor.

Flera av de nu nämnda remissinstanserna, särskilt försäkringskassorna, betonar starkt att ett principbeslut bör fattas snarast möjligt med tanke på behovet av planering m. m. *Kammarrätten i Göteborg* understryker kraftigt att riktlinjerna för en vidareutvecklad och samordnad socialförsäkring bör förankras genom ett politiskt beslut. Ett sådant beslut behövs enligt kammarrätten för att riktlinjerna skall få det önskvärda genomslaget i det fortsatta lagstiftningsarbetet och för att önskemålet om bättre samordning och större enhetlighet på hithörande områden inte skall framstå som ett alltför avlägset och orealistiskt slutmål. *Riksförsäkringsverket* anser det

nödvändigt – för att försäkringen skall kunna genomföras inom rimlig tid – att en effektiv styrning av de fortsatta samordningsinsatserna kommer till stånd. Verket förordar därför att det efter remissbehandlingen inom regeringskansliet utarbetas en särskild handlingsplan för det fortsatta samordningsarbetet. LO påpekar att ett samordningsmål bör läggas fast som anger vissa riktlinjer för den framtida uppbyggnaden av bidragssystemet med sikte på en allmän socialförsäkring. Ett sådant principbeslut skulle enligt LO medföra att det fortsatta reformarbetet på olika delområden kunde inriktas mot ett mer enhetligt system. *Centerns Kvinnoförbund* anser att det vore lämpligt att snarast möjligt ta ställning till det föreslagna systemet genom ett principbeslut i riksdagen.

Försäkringsöverdomstolen påpekar att frågan om hur det fortsatta samordningsarbetet bör styras uppenbarligen inte är okomplicerad. Domstolen är tveksam till om det är tillrådligt för statsmakterna att nu fastställa modellen genom ett principbeslut. Däremot anser domstolen att modellens genomförbarhet snarast bör närmare kontrolleras genom områdesvisa utredningar på de områden där tvekan kan råda. *Riksrevisionsverket* anser däremot att ett principbeslut om en allmän socialförsäkring kan fattas på det underlag som utredningen presenterat men påpekar att full effekt av en samordning nås först sedan sambandet mellan skatte- och bidragssystemen har beaktats.

Utredningens förslag att specialutredningar inom bidragssystemet skulle kunna få tilläggsdirektiv som preciserar samordningssträvandena tillstyrks av bl. a. *försäkringsrätten för Norra Sverige, riks-försäkringsverket, Försäkringskassaförbundet, Försäkringsanställdas förbund* samt ett par *försäkringskassor*. *Riksrevisionsverket* understryker särskilt vikten av att pågående specialutredningar anlägger en samlad syn på skatte- och bidragsfrågorna samt tillgodoser de samordningssträvanden som föreslås i betänkandet.

Av de sittande utredningar som har kommit med remissvar går några in på nyssnämnda fråga. *Pensionskommittén* säger att man så långt det är praktiskt möjligt kommer att överväga konsekvenserna av samordningsutredningens principiella tankegångar vid utarbetandet av de närmare förslagen. *Sjukpenningkommittén* och *familjeekonomiska kommittén* har en liknande inställning.

Statskontoret, Försäkringsanställdas förbund och *ALLFA-utredningen* anser att beslut rörande samordningsutredningens och ALLFA-utredningens förslag bör samordnas.

4.2 Synpunkter på vad som skall prioriteras

Endast ett mindre antal remissinstanser uttalar sig uttryckligen om prioriteringsfrågorna. *Statskontoret* säger sig inte kunna ta ställning till någon prioritering på föreliggande utredningsmaterial.

En samordning till en enhetlig inkomstförsäkring betonas av bl. a. *Försäkringskassaförbundet*, *Försäkringsanställdas förbund* och *några försäkringskassor*. Framför allt betonas vikten av att åstadkomma förenklingar inom arbetsskadeförsäkringen. Ganska många remissinstanser anser att bostadsstöden i första hand bör prioriteras. Denna inställning intar bl. a. *försäkringsöverdomstolen*, *Försäkringskassaförbundet*, *TCO*, *Försäkringsanställdas förbund*, *Sveriges socionomers riksförbund* och *några försäkringskassor*. Flera av dessa remissinstanser betonar särskilt att man snarast måste göra något åt SKBF. *Försäkringsanställdas förbund* och *ett par försäkringskassor* anser att en kartläggning av handikappförmåner bör ges prioritet.

När det gäller riktlinjerna är det framför allt behovet av ett enhetligt inkomstunderlag som remissinstanserna vill prioritera. Så gör bl. a. *kammarrätten i Göteborg*, *riksförsäkringsverket*, *Försäkringskassaförbundet*, *TCO*, *ALLFA-utredningen*, *Moderata Kvinnoförbundet* och *några försäkringskassor*. Behovet av en enhetligare administration framhävs av bl. a. *statens avtalsverk*, *ALLFA-utredningen* och *Centerns Kvinnoförbund*. Bl. a. rättsvetenskapliga institutionen vid *Umeå universitet* och *TCO* vill prioritera en ökad användning av provisoriska beslut.

Flera remissinstanser uttalar allmänt att åtskilliga av utredningens förslag bör kunna genomföras snarast. De frågor som särskilt lyfts fram är bl. a. att ta bort 16-årsgränsen inom sjukförsäkringen (LO och någon försäkringskassa), att ändra personkretsreglerna så att utländska medborgare jämställs med svenska (riksförsäkringsverket såvitt gäller olika barnstöd och statens invandrarverk beträffande samtliga förmåner), att låta endast en förmån utgå i samband med arbetsvård och inte som f. n. både utbildningsbidrag och sjukpenning (*Försäkringskassaförbundet* och någon försäkringskassa), att delpension skall ingå i underlaget för egenlivränta (bl. a. *försäkringsrätten för Mellansverige*) samt vissa förfaranderegler som mer formlös ansökan, ökade kvittningsmöjligheter, vidgade möjligheter till införsel och enhetliga regler om uppgiftsskyldighet och preskription (vissa försäkringskassor).

Remissammanställning beträffande socialpolitiska samordningsutredningens betänkande En allmän socialförsäkring (SOU 1979:94)

Innehållsförteckning

1	Allmänna synpunkter	97
1.1	Behovet av samordning inom bidragssystemet	97
1.2	Den allmänna inriktningen av samordningsarbetet	97
1.2.1	Skall socialförsäkringssystemet vara generellt eller differentierat?	99
1.2.2	Förhållandet mellan grundbidrag, inkomstrelaterade ersättningar och inkomstprövade bidrag	100
1.2.3	Bidragen i förhållande till skattesystem och avtalsförmåner	101
1.2.4	Helhetssynen på stödbehovet	101
1.2.5	Värdesäkring m. m.	102
2	Principmodellen	103
2.1	Allmänt	103
2.2	Synpunkter på vad en allmän socialförsäkring skall innehålla	104
	Arbetslöshetsstödet	104
	Studiestödet	105
	Värnpliktsstödet	105
	Bostadsstödet	106
2.3	Inkomstförsäkringen	107
2.3.1	Sjukpenning	107
2.3.2	Vårdpenning	108
2.3.3	Arbetsmarknadspenning	109
2.3.4	Vuxenstudiestöd	110
2.3.5	Värnpliktspenning	111
2.3.6	Förtidspension	111
2.3.7	Omställningsstöd	112
2.3.8	Deltidspension	113
2.3.9	Ålderspension	114
2.3.10	Arbetsskadesjukpenning/arbetsskadelivränta	114
2.3.11	Gemensamma frågor för inkomstförsäkringen	118
	Kompensationsnivån	118
	Karensregler	118
	Åldersgränser	119
2.4	Barnstödet	119
2.4.1	Allmänna synpunkter	119
2.4.2	Särskilt studiestöd eller inte	120
2.4.3	Åldersgränser	120
2.4.4	Generellt och inkomstprövat barnbidrag	121
2.4.5	Kompletterande barnbidrag	121

2.5	Bostadsstödet	122
2.5.1	Allmänna synpunkter	122
2.5.2	Synpunkter på det statskommunala bostadsbidraget till folkpensionärer	123
2.6	Handikappstödet	123
3	Riktlinjer för ökad samordning inom olika områden	125
3.1	Allmänna synpunkter	125
3.2	Personkretsen	125
3.3	Familjetillhörighet	126
3.3.1	Samboendebegreppet	126
3.3.2	Barns familjetillhörighet	129
	Bidragsmässig samhörighet	129
	Bidragsrätt för barnet eller föräldrarna	130
	Utbetalning av barnstöd m. m.	131
3.4	Inkomstbegreppet	131
3.4.1	Allmänna synpunkter	131
3.4.2	Synpunkter på vad som skall ingå i inkomstunderlaget	132
	Inkomstunderlaget för egenföretagare och personer med oregelbundna inkomster	132
	Synpunkter på inkomstunderlaget för inkomstprövade bidrag	133
3.4.3	Synpunkter på hur och när inkomstunderlaget skall fastställas	134
3.4.4	Uppgiftslämnande, kontroll och integritet	135
3.5	Avtrappningsregler och skatteeffekter	136
3.5.1	Skattepliktsfrågor	136
3.5.2	Analysbehov beträffande bidrags- och skattesystemen	137
3.6	Provisoriska beslut och förskott	138
3.6.1	Provisoriska beslut	138
3.6.2	Förskottering av sjukreskostnader	140
3.7	Sammanträffande av förmåner	140
3.8	Vissa förfaranderegler m. m.	141
3.8.1	Anhängiggörande	141
3.8.2	Uppgiftsskyldighet	142
3.8.3	Påföljder m. m.	142
3.8.4	Övrigt	142
3.9	Administrationn	143
3.9.1	Allmänna synpunkter	143
3.9.2	Arbetslöshetsförsäkring/arbetsmarknadspenning	144
3.9.3	Studiestödet	145
3.9.4	Bostadsstödet	147
3.9.5	Diverse synpunkter	147

Prop. 1982/83:3	153
4 Genomförandet	148
4.1 Allmänna synpunkter	148
4.2 Synpunkter på vad som skall prioriteras	149

Innehåll

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	3
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	8
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag	10
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott	11
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring	12
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd	12
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1982-05-13	14
1 Inledning	14
2 Allmänna synpunkter	15
2.1 Inledning	15
2.2 Behovet av samordning och förenkling inom det socialpolitiska bidragssystemet	16
2.3 Den allmänna inriktningen av samordningsarbetet	21
2.3.1 Generella system eller en differentierad försäkring	21
2.3.2 Bidragssystemets förhållande till skattesystemet	24
3 Principmodell till en allmän socialförsäkring	25
3.1 Allmänna synpunkter	25
3.2 Inkomstförsäkringen	28
3.2.1 Allmänt om inkomstförsäkringen	28
3.2.2 Sjukpenning	29
3.2.3 Vårdpenning	30
3.2.4 Arbetsmarknadspenning	30
3.2.5 Vuxenstudiestöd	31
3.2.6 Värnpliktpenning	32
3.2.7 Pensioner och omställningsstöd	32
3.2.8 Arbetsskadeförsäkringen	33
3.3 Övriga delar av principmodellen	34
3.3.1 Allmänt	34
3.3.2 Barnstöd	36
3.3.3 Bostadsstöd	38
3.3.4 Handikappstöd	39
4 Genomförandet av en allmän socialförsäkring	39

5	Riktlinjer för ökad samordning	41
5.1	Personkretsen	41
5.2	Familjetillhörighet	44
5.2.1	Vuxnas familjetillhörighet	45
5.2.2	Barns familjetillhörighet	48
5.3	Inkomstbegreppet	50
5.4	Administrationen	54
6	Övriga frågor	56
6.1	Provisoriska beslut	56
6.2	Sammanträffande av förmåner	60
6.2.1	Allmänt	60
6.2.2	Förslag beträffande några speciella samordningsfrågor	62
6.3	Vissa förfaranderegler	65
7	Upprättade lagförslag	66
8	Specialmotivering	66
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	66
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	73
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag	74
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott	75
8.5	Förslaget till ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring	75
8.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd	75
9	Hemställan	75
10	Beslut	76

Bilagor

1. Sammanfattning av socialpolitiska samordningsutredningens betänkande (SOU 1979:94) En allmän socialförsäkring – modell och riktlinjer
2. Sammanställning av remissyttrandena över samordningsutredningens betänkande (Se särskild innehållsförteckning s. 151)

