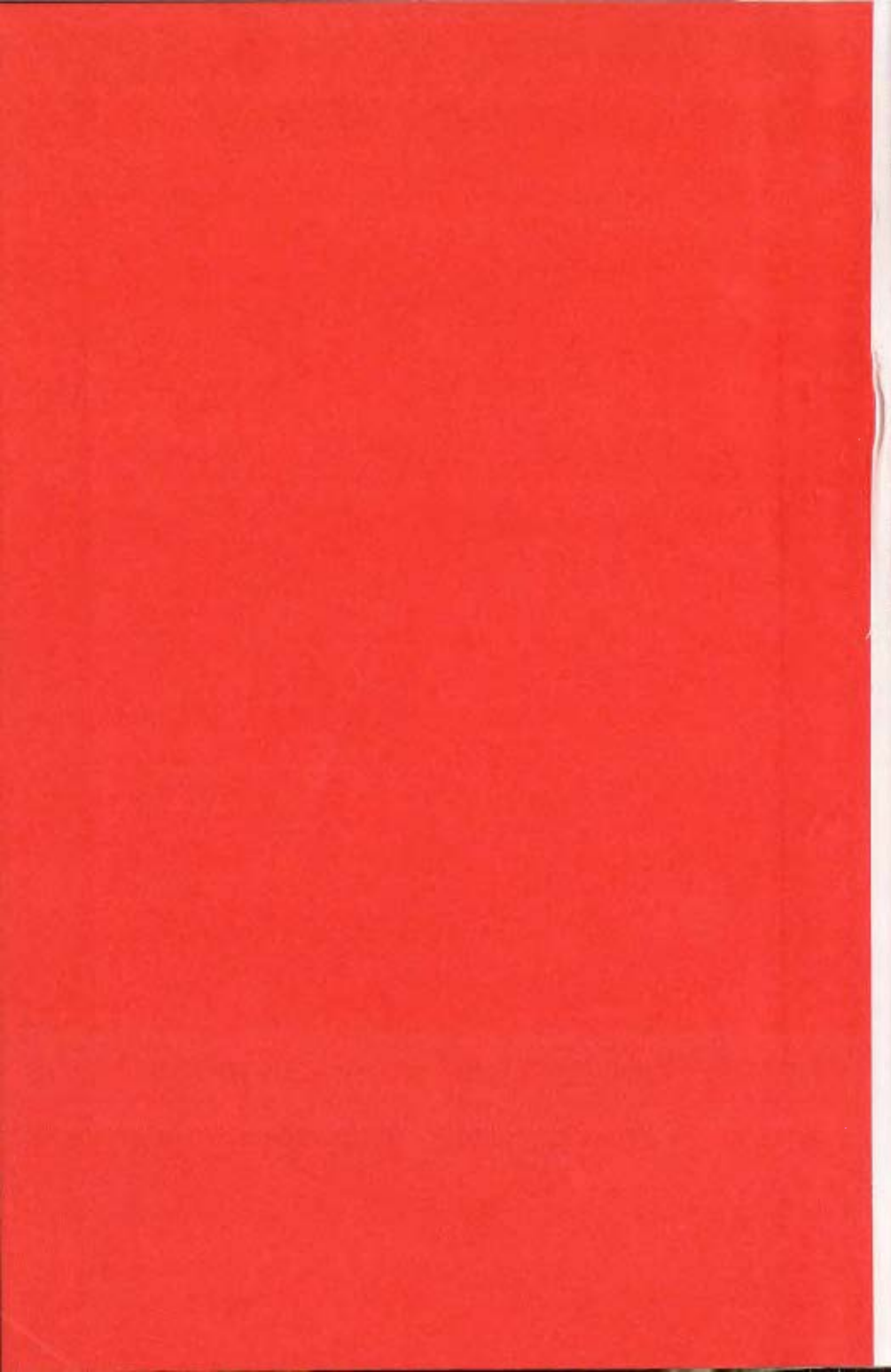


Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten

Delbetänkande av 1989 års
handikapputredning

SOU

1990:2





Statens offentliga utredningar
1990:2
Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovs- prövning inom social- tjänsten

Delbetänkande av 1989 års handikapputredning
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10481-4
ISSN 0375-250X

TILL SOCIALDEPARTEMENTET

Genom regeringens beslut den 15 september 1988 bemyndigades statsrådet Lindqvist att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att utreda frågor om socialtjänstens och habiliteringens/rehabiliteringens insatser för människor med funktionshinder (S 1988:03, dir. 1988:53).

Med stöd av bemyndigandet förordnades som ordförande i kommittén koncernchefen vid Samhall Gerhard Larsson och som ledamöter riksdagsledamöterna Ingvar Björk, Margareta Persson, Ingegerd Anderlund, Marianne Jönsson, Hans Dau och Rolf L Nilsson samt kanslichefen vid nämnden för vårdartjänst Folke Carlsson och leg. sjukgymnasten Birgitta Rydberg. Sedan regeringen den 20 april 1989 bemyndigat statsrådet Lindqvist att till kommittén förordna högst elva ledamöter förordnades ytterligare två ledamöter, riksdagsledamoten Anita Stenberg och socialnämndsordföranden Ingela Tuvegran.

Som sakkunniga förordnades förbundsordföranden Lennart Nolte (Synskadades Riksförbund), kanslichefen Berndt Nilsson (Svenska Diabetesförbundet), Ingalill Hallgren (Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar), förbundsordföranden Kerstin Denkert (De handikappades riksförbund), avdelningschefen Ulf Wetterberg och sekreteraren Gunilla Wallgrund (båda Landstingsförbundet), sekreterarna Margareta Rosenius och Louise Fernstedt-Landskog (båda Svenska Kommunförbundet), byråcheferna

Birgit Högberg och Gunnar Fahlberg (båda socialstyrelsen) samt departementssekreteraren Håkan Ceder (socialdepartementet). Till nya sakkunniga fr.o.m. den 5 oktober 1989 har förordnats förbundsordföranden Lars Östman (Handikappförbundens Centralkommitté) och departementssekreteraren Kristina Söderlind (socialdepartementet).

Som experter förordnades professorn vid Linköpings Universitet Bengt Jönsson (fr.o.m. den 2 mars 1989) och avdelningsdirektören vid riksförsäkringsverket Rolf Westin (fr.o.m. den 20 april 1989).

Till sekreterare i kommittén förordnades socialdirektören Lennart Thorén (huvudsekreterare), försäkringsrättsföredraganden Joar Berglund, avdelningsdirektören vid socialstyrelsen Ann-Charlotte Carlberg och överläkaren Leif Stjernberg. Till sekretariatet har vidare på deltid knutits socialdirektören John Lovén (fr.o.m. den 1 mars 1989) och förbundsjuristen Allan Everitt (fr.o.m. den 15 november 1989). Sedan Thorén och Berglund entledigats har i deras ställe förordnats socialchefen Tore Karlsson (huvudsekreterare, fr.o.m. den 6 november 1989) och Arne Edström, sakkunnig vid socialdepartementet (fr.o.m. den 9 oktober 1989).

Kommittén har antagit namnet 1989 års handikapputredning.

Genom beslut av regeringen den 1 december 1988 utvidgades kommitténs uppdrag genom tilläggsdirektiv (dir. 1988:65). Kommittén gavs därigenom i uppdrag att utreda och lämna förslag om gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar och om social omvårdnad och habilitering i anslutning till utbildningen. Kommittén behandlade dessa frågor i delbetänkandet Rätt till gym-

nasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar (SOU 1989:54), som överlämnades till regeringen i juli 1989.

Kommittén får härmed överlämna ytterligare ett delbetänkande, Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. Detta delbetänkande har sin grund i ett regeringsbeslut den 20 april 1989, dnr. V 1178/86 (delvis) och V 1439/89. Genom beslutet överlämnades till kommittén socialberedningens betänkande Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19), i de delar som avsåg klagorätt och inkomstprövning när det gällde social service inom äldre och handikappomsorgen. Vidare överlämnades remissvaren över betänkandet och en skrivelse från socialstyrelsen i samma ämne, den senare daterad den 9 mars 1989 och inkommen till regeringen den 14 samma månad. Socialdepartementet har vidare genom beslut den 5 oktober 1989 (dnr. H 4393/89) till utredningen överlämnat en skrivelse i samma ämne från Fredrik Bolander, Rh-förbunden.

Stockholm i december 1989

Gerhard Larsson

Ingvar Björk Margareta Persson Ingegerd Anderlund

Marianne Jönsson Hans Dau Rolf L Nilsson

Folke Carlsson Birgitta Rydberg Anita Stenberg

Ingela Tuvegran

/Tore Karlsson
Joar Berglund
Arne Edström

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid
1 Sammanfattning	8
2 Författningsförslag	11
3 Inledning	13
<u>Avdelning I, Redogörelse</u>	
4 Överklagningsrätten	17
4.1 Socialberedningen	18
4.1.1 Problem	18
4.1.2 Förslag	19
4.1.3 Alternativa möjligheter	21
4.2 Remissinstanserna	23
4.3 Övrigt	26
5 Ekonomisk behovsprövning	29
5.1 Socialberedningen	29
5.2 Remissinstanserna	30
5.3 Övrigt	31
<u>Avdelning II, Överväganden och förslag</u>	
6 Överklagningsrätten	33
7 Ekonomisk behovsprövning	39

7.1	Allmänt	39
7.2	Skall förbudet mot ekonomisk behovsprövning vara generellt?	42
7.3	Fri avgiftssättning?	45
8	Kostnadsaspekter	49
9	Genomförande	51
10	Specialmotivering	53

I socialberedningens betänkande Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19) behandlades bl.a. vissa problem rörande överklagningsreglerna i socialtjänstlagen (SoL) och ekonomisk behovsprövning i ärenden om social service. Betänkandet har i dessa delar överlämnats till handikapputredningen jämte remissvar och en skrivelse från socialstyrelsen i ämnet.

Överklagningsrätten

Det finns inom socialtjänsten två sätt att överklaga beslut, förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Förvaltningsbesvär innebär att överinstansen kan pröva det överklagade beslutets laglighet och lämplighet i alla avseenden. Kommunalbesvär innebär en mer inskränkt prövning som enbart avser lagligheten av det överklagade beslutet. Kommunalbesvär är därför ofta av mindre värde för den enskilde som berörs av beslutet.

I SoL står förvaltningsbesvärsvägen öppen bara för de typer av beslut som enligt 73 § får överklagas hos länsrätt. Andra beslut kan endast överklagas genom kommunalbesvär (hos kammarrätt).

Fastän gränsen mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär författningsmässigt sett kan verka klar, så har

vissa gränsdragningsproblem uppstått. Detta gäller framför allt beslut om social service, t.ex. färdtjänst och hemhjälp. Beslut om sådan service anses ibland, men inte alltid, som beslut om bistånd enligt 6 § SoL. Förutom biståndsregeln i SoL finns nämligen kommunala regler som tillämpas i ärenden om social service. Enligt den praxis som fastlagts av regeringsrätten är frågan om kommunen riktigt har tillämpat sina egna regler en kommunalrättslig fråga, och beslut som fattats enligt dessa regler kan bara överklagas genom kommunalbesvär.

Problemet är att det inte finns några fasta regler för när ett ärende om en social service till en enskild skall behandlas enligt 6 § SoL och när det skall behandlas enligt de kommunala regler för serviceformen som eventuellt finns. I den praktiska tillämpningen synes valet ofta bero på hur framställningen om hjälp formulerats. Möjligheterna att överklaga två olika beslut om samma serviceform kan därför bli olika utan att det finns sakliga skäl för det.

Socialberedningens förslag som redovisas nedan i avsnitt 4.1 har utsatts för viss kritik vid remissbehandlingen. Vi har valt en i förhållande till socialberedningens förslag delvis annorlunda lösning. Grundidén är dock densamma, nämligen att så långt det är praktiskt motiverat garantera den enskilde en rätt att få sitt ärende prövat enligt 6 § SoL, och därmed även en rätt att anföra förvaltningsbesvär.

Vi har inte ansett det nödvändigt att ändra vare sig reglerna om bistånd (6 §) eller överklagande (73 §). Vi har i stället valt att i SoL:s avsnitt om ärendens handläggning införa en ny paragraf, 50 a §. Genom denna paragraf åläggs socialnämnden att pröva framställningar från en enskild om en social tjänst enligt 6 §, om inte

den enskilde motsätter sig sådan handläggning eller nämnden bifaller framställningen på annan grund.

Ekonomisk behovsprövning

Med ekonomisk behovsprövning menas att man vid prövning av en enskilds rätt till bistånd enligt 6 § SoL tar hänsyn till dennes ekonomiska förhållanden. En sådan prövning är naturlig och har alltid förekommit när det gäller ekonomiskt bistånd.

En ekonomisk behovsprövning får i dag göras även vid prövning av någons rätt till bistånd i form av social service. Detta innebär att den enskilde inte har rätt till en social service om han själv har möjlighet att köpa denna service på den öppna marknaden. För att någon skall ha rätt till t. ex. färdtjänst i form av taxiresor är det alltså inte tillräckligt att han är så handikappad att han behöver denna service. Det krävs också att han inte har råd att själv betala för taxiresorna.

I likhet med socialberedningen och flertalet remissinstanser anser vi att ekonomisk behovsprövning inte bör förekomma när det gäller andra former av bistånd än ekonomisk hjälp. Vi föreslår därför att 6 § SoL kompletteras med en regel av denna innebörd.

Anledningen till vår inställning är att vi anser att social service såsom färdtjänst och social hemhjälp inte är ekonomiska stödformer. De syftar i stället till att ge gamla och handikappade hjälp i situationer där andra kan klara sig utan sådan hjälp. Sådan service bör därför stå öppen för alla som behöver den oberoende av deras ekonomiska förhållanden.

Förslag till

Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)

dels att 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 50 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

6 §

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Vid prövningen av om behovet kan tillgodoses på annat sätt får den enskildes ekonomiska förhållanden beaktas endast vid prövning av bistånd i form av ekonomisk hjälp.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

50 a §

En framställning från en enskild om en social tjänst skall handläggas som en ansökan om bistånd enligt 6 §, om inte den enskilde motsätter sig sådan handläggning eller socialnämnden bifaller framställningen på annan grund.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990. De nya bestämmelserna skall tillämpas även i ärenden som anhängiggjorts före ikraftträdandet.

1989 års handikapputredning behandlar i detta delbetänkande frågor som aktualiserats för utredningen genom vissa från regeringen överlämnade handlingar. Bakgrunden är i korthet följande.

Socialberedningen, en statlig utredning som hade i uppdrag bl. a. att göra en allmän uppföljning och utvärdering av socialtjänstreformen, överlämnade i april 1986 betänkandet Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19) till regeringen. Betänkandets tredje kapitel hade rubriken "Klagomöjligheterna enligt SoL" (denna förkortning för socialtjänstlagen används även i detta betänkande). I detta kapitel behandlade beredningen vissa problem som uppstått på grund av de dubbla besvärsvägarna inom socialtjänsten, dvs. att vissa beslut överklagas genom förvaltningsbesvär och andra genom kommunalbesvär. I samma kapitel behandlade beredningen även den ekonomiska behovsprövning, som förekommer även när det gäller annat bistånd enligt 6 § SoL än ekonomisk hjälp (vilket innebär t. ex. att en handikappad kan vägras färdtjänst på grund av att han anses kunna betala taxiresor med egna medel).

Betänkandet remissbehandlades senare samma år. Remissyttranden som behandlade ovan angivna kapitel kom in från ett antal läns- och kammarrätter, länsstyrelser, kommuner, pensionärs- och handikapporganisationer samt

från JO, socialstyrelsen, statens handikappråd, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO och TCO.

Betänkandet har inte föranlett några lagändringar.

Den 14 mars 1989 inkom till regeringen en skrivelse från socialstyrelsen, som rörde de frågor som behandlats av socialberedningen i ovannämnda kapitel. Styrelsen hävdade att situationen var mycket otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt och ansåg det angeläget att en lagändring snarast kom till stånd.

Regeringen har genom beslut den 20 april 1989 till handikapputredningen överlämnat dels socialberedningens betänkande, i de delar som avser klagorätt och inkomstprövning när det gäller social service inom äldre- och handikappomsorgen, dels remissvaren, samt slutligen socialstyrelsens ovan nämnda skrivelse.

Genom ett beslut den 5 oktober 1989 överlämnade vidare socialdepartementet till utredningen en skrivelse från Fredrik Bolander, Rh-förbunden. (Rh-förbunden = NHR, RBU, RmR och RTP, fyra organisationer för rörelsehindrade). I skrivelsen lämnas förslag till lagtext, som redovisas nedan, avsnitt 4.3.

Vi har i föreliggande delbetänkande inte gjort någon fullständig genomgång av socialberedningens och remissinstansernas överväganden. Vi har valt ut de enligt vår mening väsentligaste problemen. Bland frågor som vi i huvudsak inte tar upp kan nämnas SoL:s regler om avgifter för sociala tjänster och hur avgiftsbeslut överklagas (se dock avsnitt 7.3 nedan). Avgiftsfrågor kan komma att tas upp i vårt huvudbetänkande. Det är också möjligt att ett genomförande av förslagen i äldre delegationens betänkande Ansvaret för äldreomsorgen

(Ds 1989:27, s. 199 ff) kan medföra ändringar i avgiftsreglerna.

Vårt delbetänkandes första avdelning innehåller en redogörelse för problemen och innehållet i övrigt i de överlämnade handlingarna. Detta redovisas dock bara i den mån det är av betydelse för de överväganden och förslag, som utgör betänkandets andra avdelning. De lagbestämmelser som främst berörs i betänkandet återges nedan.

Socialtjänstlagen

6 § Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

73 §¹ Socialnämndens beslut överklagas hos länsrätten genom besvär, om nämnden har meddelat beslut i fråga om bistånd enligt 6 §, medgivande enligt 25 §, förbud enligt 27 eller 28 § eller eftergift enligt 37 §.

Besvär enligt första stycket får inte föras mot beslut i fråga om bistånd till annan.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Vid handläggning i kammarrätt av mål om förbud enligt 28 § skall nämndemän ingå i rätten.

Kommunallagen, 7 kap.

1 §² Om ej annat är särskilt föreskrivet, får kommunfullmäktiges beslut överklagas av den som är medlem av kommunen och landstingets beslut

överklagas av den som är medlem av landstingskommunen. Sådana beslut överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. ej har tillkommit i laga ordning,
2. står i strid mot lag eller annan författning,
3. på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenhet,
4. kränker klagandens enskilda rätt eller
5. annars vilar på orättvis grund.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla. Om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till kommunen eller landstingskommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas. Klaganden får ej anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång.

Noter

- 1 Paragrafen innehåller en uppräknig av vilka beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär. 25, 27, 28 och 37 §§ avser vissa här ej aktuella bestämmelser om vård av unga och om eftergift av vissa avgifter för sociala tjänster.
- 2 Punkterna 1-5 i paragrafen innehåller de s.k. kommunalbesvärsgrunderna. Enligt 2 § samma kapitel gäller (som huvudregel) samma bestämmelser för beslut av andra kommunala organ än kommunfullmäktige (dvs. bl. a. socialnämnd).

AVDELNING I, REDOGÖRELSE

4 ÖVERKLAGNINGSRÄTTEN

För närvarande finns två besvärsvägar inom socialtjänsten. Endast sådana beslut som anges i 73 § SoL kan överklagas genom förvaltningsbesvär (till länsrätt). Viktigast av dessa är beslut om bistånd enligt 6 § SoL. Förvaltningsbesvär innebär att domstolen kan pröva socialnämndens beslut i alla dess aspekter och sätta ett nytt beslut i dess ställe. Endast den som berörs av beslutet får överklaga.

Andra socialtjänstbeslut kan endast överklagas genom kommunalbesvär (till kammarrätt). Kommunalbesvär innebär en mer inskränkt prövning. Förenklat uttryckt prövas endast beslutets laglighet men inte dess lämplighet. Domstolen kan vid kommunalbesvär bara upphäva socialnämndens beslut, men inte sätta något nytt i dess ställe. I gengäld är den personkrets som kan överklaga vidare. Alla kommunmedlemmar kan överklaga socialnämndens beslut genom kommunalbesvär. Med kommunmedlem avses den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där.

För den som fått avslag i socialnämnden på en begäran om viss social service innebär förvaltningsbesvär betydligt större möjligheter till ändring än kommunalbesvär. Det beror bl.a. på att SoL (med vissa undantag) inte innehåller några specificerade krav på vilken ser-

vice kommunerna skall tillhandahålla i olika situationer. Ett avslagsbeslut torde därför sällan kunna betraktas som olagligt. Om också ett avslagsbeslut någon gång skulle upphävas efter kommunalbesvär kan kammarrätten, som nämnts, inte sätta ett nytt positivt beslut i det upphävda beslutets ställe. Någon absolut garanti för att socialnämnden vidtar en sådan åtgärd finns inte. Kommunalbesvär torde därför ha ett större värde för den enskilde som vill angripa ett för honom tyngande beslut, t.ex. ett åläggande att betala eller utföra något, än för den som önskar att kommunen skall fatta ett för honom gynnande beslut.

4.1 Socialberedningen

4.1.1 Problem

För vissa former av sociala insatser (t.ex. social hemhjälp och färdtjänst) har kommunerna ofta fastställt egna regler. Socialberedningen refererade viss rättspraxis, som innebär att en framställning från en enskild om hjälp kan bli föremål både för beslut enligt 6 § SoL och beslut enligt kommunens regler. Beslut enligt kommunens regler är enligt denna praxis inte beslut om bistånd och kan således överklagas bara genom kommunalbesvär. (Se t.ex. RÅ83 2:82). Detta har enligt beredningen lett till olägenheter både för den enskilde och myndigheterna.

För den enskilde är det en fördel att få anföra förvaltningsbesvär, eftersom han då får en mer fullständig prövning. För att uppnå detta kan den som är insatt i reglerna formulera sin framställning om social service

som en begäran om bistånd enligt 6 §. Eftersom de flesta hjälpsökande är okunniga om problematiken, kan det bero på en slump hur deras framställningar utformas och därmed på vilket sätt socialnämnden handlägger dem. Den enskilde kan därigenom gå miste om rätten att anföra förvaltningsbesvär.

För myndigheterna kan det vara svårt att avgöra enligt vilka regler en framställning om hjälp bör behandlas, kommunens eller 6 § SoL. För förvaltningsdomstolarna kan det ibland vara osäkert om socialnämndens beslut skall ses som ett biståndsbeslut eller som ett beslut fattat enligt kommunens regler. Detta får betydelse både för prövningens räckvidd och för vilken domstol (länsrätt eller kammarrätt) som skall behandla överklagandet.

4.1.2 Förslag

Beredningen föreslog att 6 § SoL skulle kompletteras med ett nytt andra stycke. Paragrafen skulle härigenom få följande lydelse (den föreslagna ändringen understruken).

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Rätten till bistånd omfattar både ekonomisk hjälp och annat bistånd, såsom särskilda insatser för barn, ungdomar, äldre människor och människor med handikapp.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Genom lagändringen ville beredningen markera att det finns två huvudgrupper av bistånd, ekonomisk hjälp och annat bistånd, där åtgärderna är helt olika och även orsakerna till biståndsbehovet ofta skiljer sig åt. Beträffande "annat bistånd" efterfrågas sådant huvudsakligen av de i ändringsförslaget angivna grupperna, barn, ungdomar, äldre och handikappade. Genom uttrycket "särskilda insatser" ville beredningen skilja de insatser som skall anses vara bistånd från andra sociala insatser. Enbart en inplacering i en barnomsorgsskö eller ett annat kommunalt turordningssystem, eller ett erhållande av service som generellt tillkommer en viss grupp skulle inte anses som bistånd. När framför allt handikappade efterfrågar sociala tjänster torde de dock vanligen ha behov av "särskilda insatser". En begäran från handikappade borde därför i allmänhet uppfattas som en begäran om bistånd.

I de domar beredningen refererade (t. ex. RÅ84 2:29) förekom att en framställning om hjälp prövades både som bistånd och enligt kommunens regler (varigenom både förvaltningsbesvär och kommunalbesvär kunde bli aktuellt). Någon sådan "dubbel" prövning av samma hjälpbehov borde enligt beredningen inte förekomma. Socialnämnden måste bestämma sig för om en framställning om hjälp skulle behandlas som ett biståndsärende eller som en begäran om hjälp enligt kommunens egna regler. En framställning borde ses som en begäran om bistånd enligt 6 § så snart den enskilde begärde förtur eller åberopade ett särskilt behov av den sökta tjänsten.

När det gällde färdtjänst och social hemhjälp borde kommunen i allmänhet göra en biståndsprövning om kommunen inte ansåg sig kunna tillhandahålla tjänsten enligt sina egna regler. Detta motiverades av att det som regel är handikappade som efterfrågar sådan hjälp. Endast

om sökanden direkt hänvisade till kommunens regler eller enbart åberopade sin ålder borde man underlåta en biståndsprövning.

I den mån kommunen inte hade något regelsystem för den begärda tjänsten borde en biståndsprövning normalt göras. Detta gällde dock inte om kommunen utan att ha antagit något särskilt regelsystem beslutat att en viss tjänst skulle tillkomma t.ex. alla pensionärer i kommunen.

Beredningen uttalade vidare att man i tveksamma fall borde uppfatta en ansökan som en biståndsbegäran. Ofta kunde då en enkel fråga till sökanden ge vägledning. Nämnden måste formulera sitt beslut så att det klart framgick om en biståndsprövning gjorts eller ej.

Sammanfattningsvis uttalade beredningen att gränsdragningsproblem kommer att uppstå så länge man har en ordning som innebär att endast vissa beslut enligt SoL kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Dessa problem borde dock kunna minska genom den av beredningen föreslagna lagändringen och motivuttalanden i anslutning härtill. Ytterligare vägledning borde enligt beredningen kunna ges genom komplettering av socialstyrelsens allmänna råd i biståndsfrågor.

4.1.3 Alternativa möjligheter

Socialberedningen övervägde även vissa andra lösningar. Det bästa sättet att komma tillrätta med problemet med dubbla besvärsvägar var enligt socialberedningens åsikt att bättre precisera vad som ingår i rätten till bistånd. Detta skulle emellertid enligt beredningen kräva

en ingående prövning och en noggrann genomgång av praxis, något som beredningen inte ansåg sig ha möjlighet att utföra. Det var enligt beredningen inte möjligt eller lämpligt att räkna upp alla de situationer när rätt till bistånd skall anses föreligga. Beredningen ansåg sig emellertid böra lägga fram ett förslag om en viss precisering av 6 § SoL som kunde fungera som en i vart fall preliminär lösning (se avsnitt 4.1.2).

En annan lösning som socialberedningen övervägde var att ändra besvärslagarna. Beredningen anförde bl.a (sid 131 f):

Den mest radikala lösningen - och kanske också den enklaste - skulle vara att göra det möjligt att överklaga alla beslut enligt SoL genom förvaltningsbesvär. Detta skulle dock bli praktiskt betungande och skulle sannolikt också uppfattas som ett alltför stort ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten. Bl.a. torde en sådan lösning innebära att varje beslut att placera ett barn i en barnomsorgsskole skulle behöva förses med en besvärshänvisning.

En mindre omfattande ändring är att ha en huvudregel av innebörd att beslut av socialnämnd enligt SoL skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär men förse denna huvudregel med vissa undantag. Sålunda borde undantag kunna göras för sådana beslut som enbart gäller att bestämma avgiftstaxor enligt 35 § första och andra styckena SoL, att anvisa plats i ett kommunalt turordningssystem eller att i ett enskilt fall bestämma avgift för en social tjänst enligt de regler som kommunen har fastställt. Inte heller en sådan gränsdragning torde dock kunna göras utan att tolkningsproblem uppstår.

En annan möjlighet är att utöka de beslut av en socialnämnd som är överklagbara enligt 73 § SoL. Beslut som borde kunna överklagas genom förvaltningsbesvär är t.ex. beslut om avgifter för personer som är helinackorderade på servicehus och nedsättning av avgiften för sådan inackordering. Det är ju här fråga om att tillämpa regler i socialtjänstförordningen om s.k. förbehållsbelopp, försörjningsskyldighet m.m. och inte regler som kommunen har fastställt.

4.2 Remissinstanserna

Remissinstanserna hade inte några invändningar mot beredningens beskrivning av rådande ordning och problem. Beredningens förslag till lösning fick däremot ett blandat mottagande. Förslaget tillstyrktes av bl.a. LO, TCO, handikapporganisationerna och vissa länsstyrelser. Från framför allt många av de juridiska remissinstanserna riktades emellertid kritik mot förslaget i flera avseenden. Man var bl.a. kritisk mot beredningens förslag till lagtext. Man ansåg att den föreslagna lydelsen var oprecis och inte innebar något nytt i förhållande till gällande rätt. Några menade att problemet med dubbla besvärsvägar skulle kvarstå även om beredningens förslag genomfördes. En mer preciserad reglering av vilka socialtjänstbeslut som skall få överklagas genom förvaltningsbesvär efterlystes av flera remissinstanser.

Härutöver framfördes bl.a. följande.

Länsrätten i Malmö ansåg att det var orimligt att helt bygga besvärsordningen på de omständigheter som sökanden åberopat. Begäran om bistånd borde anses föreligga i alla de fall då den enskilde anser sig vara i behov av samhällets hjälp på grund av sina levnadsförhållanden. Länsrätten ansåg det inte möjligt att - såsom beredningen föreslagit - socialnämnden skulle besluta sig för om en enskilds begäran om en social tjänst utgör en biståndsfråga eller inte. I de fall då kommunen har särskilda regler för en viss social tjänst ställer det sig naturligt att den enskildes begäran om att få en sådan tjänst i första hand prövas enligt dessa regler. Om det blir avslag i den delen - ett beslut som överklagas genom kommunalbesvär - blir en prövning enligt biståndsparagrafen aktuell. Således leder enligt läns-

rätten SoL:s nuvarande uppbyggnad till att avslag på en och samma ansökan kan föranleda besvär enligt två skilda besvärsordningar. Socialnämnden kan inte som beredningen förutsätter bestämma sig för att avgöra en ansökan enligt endast ett av de båda alternativen.

Kammarrätten i Jönköping ansåg att huvudregeln skulle kunna vara att beslut av en socialnämnd enligt SoL skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Denna huvudregel skulle förses med de undantag, som av särskilda skäl kan anses påkallade.

Kammarrätten i Stockholm uttryckte liknande synpunkter. I princip ansåg kammarrätten att problemet borde lösas genom att begreppet socialtjänst gavs ett mer precist och fastare definierat innehåll. Detta skulle dock kräva en omfattande utredning, varför kammarrätten anslöt sig till metoden att i detta skede koncentrera översynen till de bestämmelser som mera direkt berörde besvärsreglerna.

Även de i princip positiva handikappförbunden HCK och DHR efterlyste en precisering av biståndsrätten (HCK framhöll därvid omsorgslagen som exempel).

JO ansåg att socialnämnden redan enligt gällande regler var skyldig att komplettera utredningen om grunderna för en ansökan var oklara. Den av beredningen föreslagna preciseringen fyllde därför inget självständigt syfte.

Socialstyrelsen tillstyrkte beredningens förslag, dock med annan formulering av lagtexten. Styrelsen föreslog att 6 § SoL skulle få följande lydelse.

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt i form av ekonomisk hjälp (socialbidrag), om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde har vidare rätt till bistånd för det ändamål som sägs i första stycket i form av sociala insatser om hans behov inte tillgodoses genom generella sådana eller genom annan huvudman.

Socialnämnden får ta ut avgifter för sådant bistånd som utgår enligt andra stycket enligt vad som närmare föreskrivs i 34 och 35 §§.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Genom en sådan utformning av lagtexten borde det enligt styrelsen stå klart att behov av en social insats skall prövas i första hand som bistånd, och att den kan vägras endast om kommunen på annat sätt själv eller annat offentligt organ tillgodoser detta behov. (Lagtexten berör även frågan om ekonomisk behovsprövning, se nedan avsnitt 5).

Statens handikappråd var liksom socialstyrelsen i princip positiv till beredningens förslag men tveksam till lagtextens utformning. Denna borde enligt rådet ge uttryck för den uppfattning som framgår av socialstyrelsens allmänna råd (1981:1) om rätten till bistånd, nämligen.

"Om någon begär hjälp och stöd för sin försörjning eller livsföring i övrigt i form av pengar, social service, vård eller behandling uppkommer alltid ett ärende om bistånd enligt 6 § om den enskildes framställning förutsätter en individuell behovsprövning."

Länsstyrelsen i Stockholms län ansåg att det i 73 § SoL borde direkt anges vilka ytterligare beslut som skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Länsstyrelsen framhöll vidare att det inte alltid är så att den

enskilde har större möjlighet att få rätt vid besvär-
 prövning om en framställning har behandlats som en bi-
 ståndsansökan än om den behandlats enbart mot bakgrund
 av kommunala regler. Frågor där detta inte är fallet
 var enligt länsstyrelsen t.ex. syskonförtur till barn-
 omsorg, avseende familjer där biståndsbehov över huvud
 taget inte förekommer. Det kunde också gälla avgifts-
 nedsättningar, som även välsituerade personer kunde ha
 rätt till under förutsättning att vissa kriterier var
 uppfyllda. Som exempel nämnde länsstyrelsen avgiftsfri
 hemhjälp utöver ett visst antal timmar för flerbarns-
 familjer. Dessa personers möjlighet att kunna vinna
 rättelse besvärsvägen fick givetvis inte minskas för
 att de inte behöver bistånd enligt 6 § SoL.

Enligt Svenska kommunförbundet innebar beredningens
 förslag att viktiga regler skulle finnas i lagmotiv och
 inte i lagtext. Förbundet ansåg att detta inte var
 acceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom motiv-
 skrivningar inte har någon rättsligt bindande effekt.

Norrköpings kommun ansåg att innehållet i socialtjän-
 sten inte på ett alltför detaljerat sätt borde bestämmas
 av förvaltningsdomstolarna. Den kommunala självbestäm-
 manderätten skulle åsidosättas i onödan om varje åbero-
 pande av särskilda skäl skulle leda till att kommunens
 beslut kunde överprövas genom förvaltningsbesvär.

4.3 Övrigt

Som nämnts i inledningen har till utredningen överläm-
 nats en skrivelse från Fredrik Bolander, Rh-förbunden,
 med förslag till lagtext. Samma förslag framförs för

övrigt i skriften Din rätt till bistånd, författad av Bertil Bagger-Sjöbäck och utgiven år 1989 som handbok av Rh-förbunden. Förslaget innebär att 50 § SoL (som handlar om socialnämndens utredningsansvar) skall för- ses med ett andra stycke av följande lydelse.

Ansökan om hjälp och stöd för försörjning eller livsföring i övrigt i form av pengar, social service, vård och behandling som förutsätter en individuell behovsprövning skall i första hand hand- läggas som ett ärende om bistånd enligt 6 §.

Förslaget innehåller även ett tredje stycke till samma paragraf, som berör den ekonomiska behovsprövningen och redovisas nedan i avsnitt 5.3.

Socialberedningen nämner i sitt betänkande två artiklar i ärendet av Mats Bergström i Förvaltningsrättslig tid- skrift 1982, s. 283 och 1983 s. 66. Denne skriver av- slutningsvis följande (Bergström skiljer mellan bistånd enligt 6 § SoL och för kommunen frivilliga insatser en- ligt 5 § SoL).

Jag vill därför föreslå den ändringen att sökandens rättsmedel alltid skall vara förvaltningsbesvär, oav- sett om beslutet gäller bistånd enligt SoL 6 § eller annan social insats. Man slipper därmed alla problem med att ge rätt besvärshänvisning och finna rätt be- svärsväg. I den mån klientens talan avser frivilliga insatser blir besvärinstansernas möjlighet att ändra socialnämndens beslut mycket små. Klientens talan över- går till att bli ett slags laglighetsbesvär liknande kommunalbesvären. Så var fallet enligt socialhjälpsla- gen när klaganden åberopade kommunens rätt att jämlikt SjhL 13 § ge frivillig socialhjälp. Det systemet lär ha fungerat tillfredsställande.

Den term som är bäst lämpad att beteckna de indivi- duellt inriktade insatserna är ordet "bistånd", även om det såsom påpekats ovan ofta har använts i SoL 5 § i en snävare betydelse. Socialtjänstlagen 73 § skulle därför kunna ges följande lydelse.

Socialnämndens beslut överklagas hos länsrätten genom besvär, om nämnden har meddelat beslut i fråga om
bistånd till enskild enligt 5 eller 6 §,
medgivande enligt 25 §,
förbud enligt 27 och 28 § eller
eftergift enligt 37 §.

Besvär enligt första stycket får inte föras mot beslut i fråga om bistånd till annan.

Socialnämnden får inte åläggas att lämna bistånd till enskild person, om denne inte är berättigad därtill enligt 6 §.

Vid handläggning i kammarrätt av mål om förbud enligt 28 § skall nämndemän ingå i rätten.

Understrykningarna i lagtexten avser ändringarna.

5.1 Socialberedningen

Socialberedningen anförde i huvudsak följande:

Sedan gammalt har rätt till färdtjänst och andra sociala tjänster ansetts föreligga oberoende av sökandens ekonomi. Endast hjälpbehovet har ansetts avgörande. När nu sociala tjänster kan utgöra en form av bistånd har fråga uppkommit om en ekonomisk prövning skall ske innan bistånd till en social tjänst beviljas. Så har skett bl.a. i ett par regeringsrättsdomar. Regeringsrätten har nämligen prövat om behovet av transporter kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom att den enskilde själv bekostar sina transporter.

Enligt vår mening bör äldre och handikappade ges möjlighet att kunna förflytta sig till samma kostnader som en icke handikappad. Beträffande andra sociala tjänster kan ett liknande resonemang föras. Formuleringen i 6 § SoL att bistånd bara kan utges om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt bör därför enligt vår mening inte tolkas så att bistånd inte kan utges till t.ex. färdtjänstresor, om behovet kan tillgodoses genom att den enskilde själv betalar taxiresor. När det gäller annat än ekonomiskt bistånd bör prövningen av om behovet kan tillgodoses på annat sätt göras endast i förhållande till den enskildes möjligheter att på det praktiska planet själv eller t.ex. genom en generell kommunal service kunna tillgodose sina behov.

Genom vårt förslag att göra ett tillägg till 6 § SoL vill vi bl.a. klart markera att bistånd kan utges antingen som ekonomisk hjälp eller som annat bistånd. I fråga om den ekonomiska hjälpen är givetvis den ekonomiska prövningen avgörande. Det gäller här att ge människor med dålig ekonomi bistånd i form av socialbidrag i en sådan utsträckning att de uppnår en skälig levnadsnivå. Beträffande andra former av bistånd är det däremot fråga om att ge människor som på grund av ett

handikapp av något slag inte kan klara vissa delar av den praktiska livsföringen en sådan social tjänst att de därigenom uppnår en skälig levnadsnivå. Vi anser därför att någon ekonomisk prövning inte skall göras när det gäller andra former av bistånd än ekonomisk hjälp men att kommunerna mycket väl kan ta ut avgift för tjänsten i fråga.

5.2 Remissinstanserna

Nästan alla remissinstanser som yttrade sig över beredningens förslag i denna del var positiva. Flera av dem ansåg dock att den föreslagna regeln borde uttryckas direkt i lagtext, och två remissinstanser (socialstyrelsen och länsstyrelsen i Östergötlands län) lämnade förslag till sådan.

Länsstyrelsen föreslog ett nytt andra stycke i 6 § SoL av följande lydelse.

Bistånd till livsuppehälle i övrigt skall inte föranleda ekonomisk behovsprövning. Avgift kan dock uttagas i förekommande fall.

Socialstyrelsens förslag har redovisats ovan (avsnitt 4.2).

Kammarrätten i Jönköping och länsstyrelsen i Stockholms län avstyrkte beredningens förslag.

Kammarrätten anförde att det var svårt att förena förslaget med bestämmelsen i 6 § SoL att rätten till bistånd är beroende av att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Det var både praktiskt och principiellt felaktigt att operera med två olika biståndsbegrepp, där det ena förutsätter en ekonomisk prövning men det andra inte gör det.

Länsstyrelsen anförde bl. a:

Länsstyrelsen finner det inte rimligt med en lagstiftning som tvingar kommunerna att satsa knappa resurser, i synnerhet i personellt avseende, på att hjälpa personer i god ekonomisk ställning med sådana tjänster som är lätta att skaffa på egen hand på öppna marknaden. Resurserna torde i stället behövas för dem som mer har behov av personlig omvårdnad, tillsyn och stimulans än av t.ex. fönsterputsning. Bl.a. kommer den nya omsorgslagen att ställa stora krav på kommunerna.

Det är givetvis inte fel om kommunerna kan åta sig att till en låg avgift erbjuda kommunmedborgarna även sådan service som de kan skaffa själva på annat håll. Enligt länsstyrelsens mening bör det dock falla inom den kommunala kompetensen att besluta om i vilken omfattning man har möjlighet härtill.

Eftersom kommunerna har rätt att ta ut en avgift i förhållande till den enskildes ekonomi skulle kommunerna kunna ta ut en avgift som motsvarade priset på öppna marknaden av dem som har god ekonomi. Resultatet av beredningens förslag skulle i dessa fall enbart bli ökad administration och byråkrati utan fördelar för den enskilde. Tvärtom riskerar man att den som verkligen har ett stort behov av bistånd på grund av felaktig användning av tillgängliga resurser inte kan erbjudas erforderlig hjälp. Den som är i behov av ekonomiskt bistånd skall t.ex. söka arbete och på detta sätt själv försöka tillgodose behovet genom att använda sina resurser. Det förefaller mindre konsekvent att detta skulle gälla blott vid en form av bistånd.

5.3 Övrigt

Som redovisats i inledningen till detta betänkande har till utredningen överlämnats en skrivelse från länsstyrelsen till regeringen. Förutom vad som nämnts där innehåller skrivelsen bl.a. följande.

När det gäller frågan om i vilka fall hänsyn skall tas till en enskilds ekonomiska förhållanden vid bedömning av behov av bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen finns emellertid fler oklarheter i rättstillämpningen än dem som berörts av socialberedningen. Det gäller t.ex. vård

i familjehem eller på behandlingshem, placering i privat skola för barn, psykoterapi hos privatpraktiserande psykolog, vård på hälsohem och ledsagare i vissa fall för äldre eller handikappad.

Det i avsnitt 4.3 redovisade förslaget till ny lydelse av 50 § SoL (Rh-förbunden) innehåller även ett stycke som rör den ekonomiska behovsprövningen. Det har följande lydelse.

Vid behovsprövning av bistånd enligt 6 § i annan form än ekonomisk hjälp eller ekonomisk förtur inom barnomsorgen skall bortses från sökandens ekonomiska förhållanden.

AVDELNING II, ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6

ÖVERKLAGNINGSRÄTTEN

Att precisera vad som kan ingå i rätten till bistånd skulle som socialberedningen anfört kräva ett omfattande arbete. Åtskilliga invändningar skulle också kunna riktas mot en alltför detaljerad reglering. (Se t.ex. socialtjänstpropositionen 1979/80:1, sid 183-185). Det är inte heller säkert att en aldrig så detaljerad lagstiftning skulle lösa problemet med dubbla besvärsvägar. Även om lagen skulle stadga t.ex. rätt till bistånd i form av 100 färdtjänstresor per år för dem som inte kan utnyttja allmänna kommunikationer, skulle en oprecist formulerad ansökan om hjälp med transporter kunna tolkas både som en ansökan om sådant bistånd och som en ansökan om färdtjänst enligt kommunens regler, i vart fall om dessa var generösare än lagens minimistandard. Vi har inte ansett det lämpligt att i detta sammanhang överväga preciseringar av vad som kan ingå i rätten till bistånd.

Som socialberedningen anfört skulle en utvidgning av området för förvaltningsbesvär medföra ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. En generell rätt att anföra förvaltningsbesvär över socialtjänstbeslut skulle också kunna vålla svårigheter för domstolarna, om besvärsrätten inte motsvarades av någon beskrivning i lagen av vilka insatser den enskilde har rätt att kräva av kommunen. Anta t.ex. att en kommun erbjuder sina ål-

derspensionärer en viss service en gång/månad, och att någon i ett överklagande yrkar sådan service två gånger/månad (här antas att denne inte av särskilda personliga skäl behöver sådan service mer än en gång/månad och således kan åberopa rätten till bistånd enligt 6 § SoL). Han hänvisar kanske till grannkommunen, som har ett högre skatteuttag och därmed haft råd med en generösare servicenivå. I ett sådant läge är det knappast möjligt att fastslå om kommunens servicenivå är "rätt" eller "fel". Det blir mer en fråga om att på politiska och ekonomiska grunder bedöma vad kommunen bör göra än att på juridiska grunder bedöma vad kommunen skall göra. Sådana bedömningar bör rimligen göras av kommunens politiker och inte av domstolar.

Med detta är inte sagt att den gränsdragning för rätten att anföra förvaltningsbesvär som i dag gäller är helt invändningsfri. Det väsentligaste är emellertid att den enskilde inte berövas möjligheten att få sin ansökan om hjälp prövad som ett biståndsärende, och därmed rätten att vid överklagande få en fullständig sakprövning. Det är också viktigt att ärendets avgörande inte som nu kan fördröjas på grund av att det hamnar inom "fel besvärsväg". Dessa problem kan enligt vår mening lösas utan att överklagningsreglerna behöver ändras.

En möjlighet är att framställningar om hjälp alltid provas som biståndsärenden enligt 6 § SoL. I åtskilliga fall kan detta emellertid vara en opraktisk ordning. En biståndsprövning innebär ofta svåra avvägningsfrågor. Den kräver ofta en omfattande utredning och en noggrann kartläggning av hjälpsökandens personliga förhållanden, något som denne av integritetskäl kan ha skäl att motsätta sig. En prövning enligt kommunens kanske mer generösa eller mer schabloniserade regler kan då vara att föredra. En prövning enligt t.ex. kommunala färdtjänst-

regler kräver kanske bara ett läkarintyg om vederbörandes gångsvårigheter, medan en prövning enligt 6 § även skulle innebära utredning om transportbehovets omfattning och förläggning i tiden, familjemedlemmars möjlighet att ge skjuts osv.

Särskilt om det från början står klart att den hjälpsökande kan få det han begär enligt kommunens regler (medan bistandsprövning kanske skulle ha lett till avslag) framstår en bistandsprövning som onödig. Om den hjälpsökande emellertid fått avslag eller av andra skäl inte låter sig nöja med ett beslut som har meddelats utanför bistandsrättens ram, bör en bistandsprövning göras. Detta bör då ske omedelbart, i stället för att vederbörande hänvisas till en lång och ofta utsiktslös kommunalbesvärsprocess.

Med denna mer begränsade ambition ligger det närmast till hands att i det avsnitt i SoL som innehåller handläggningsregler (50-58 §§) införa en bestämmelse med den innebörd som redovisats ovan.

Med en sådan handläggningsordning kunde det diskuteras om inte kommunalbesvärsrätten blir så lite värd för den hjälpsökande att den skulle kunna avskaffas. Den enskilde kommer enligt den föreslagna regeln snabbt att få ett beslut om bistånd enligt 6 § som han kan överklaga genom förvaltningsbesvär. Ett avskaffande av kommunalbesvärsinstitutet när det gäller beslut om sociala insatser för enskild skulle kunna göra överklagnings-systemet mer lättbegripligt för de enskilda och även undanröja svårigheter för de tillämpande myndigheterna.

Emellertid kan - såsom länsstyrelsen i Stockholms län påpekat i sitt remissvar - en kommunalbesvärsprövning i vissa fall vara gynnsammare för den enskilde än en bi-

ståndsprövning. Biståndsregeln i 6 § SoL ger endast rätt till hjälpinsatser upp till en viss nivå, även om den är obestämd och beror på tillämpningen av begreppet "skälig levnadsnivå". Man kan tänka sig det fallet att en kommun har generösare regler för en viss service än vad som inryms i biståndsrätten, men vid prövning enligt dessa kommunala regler i ett enskilt fall (felaktigt) avslår en hjälpframställning. Regeringsrätten har beträffande kommunalbesvär (RÅ84 2:29 I sid 376) uttalat att den i 7 kap. 1 § kommunallagen föreskrivna laglighetsprövningen skall omfatta en bedömning av om såväl lagens regler som de av kommunen antagna reglerna iakttagits. I ett sådant fall skulle en kommunal besvärspövning kunna utmynna i att kommunens beslut upphävdes, medan vederbörandes hjälpbehov kanske inte var av den graden att han skulle ha haft framgång vid en biståndsprövning.

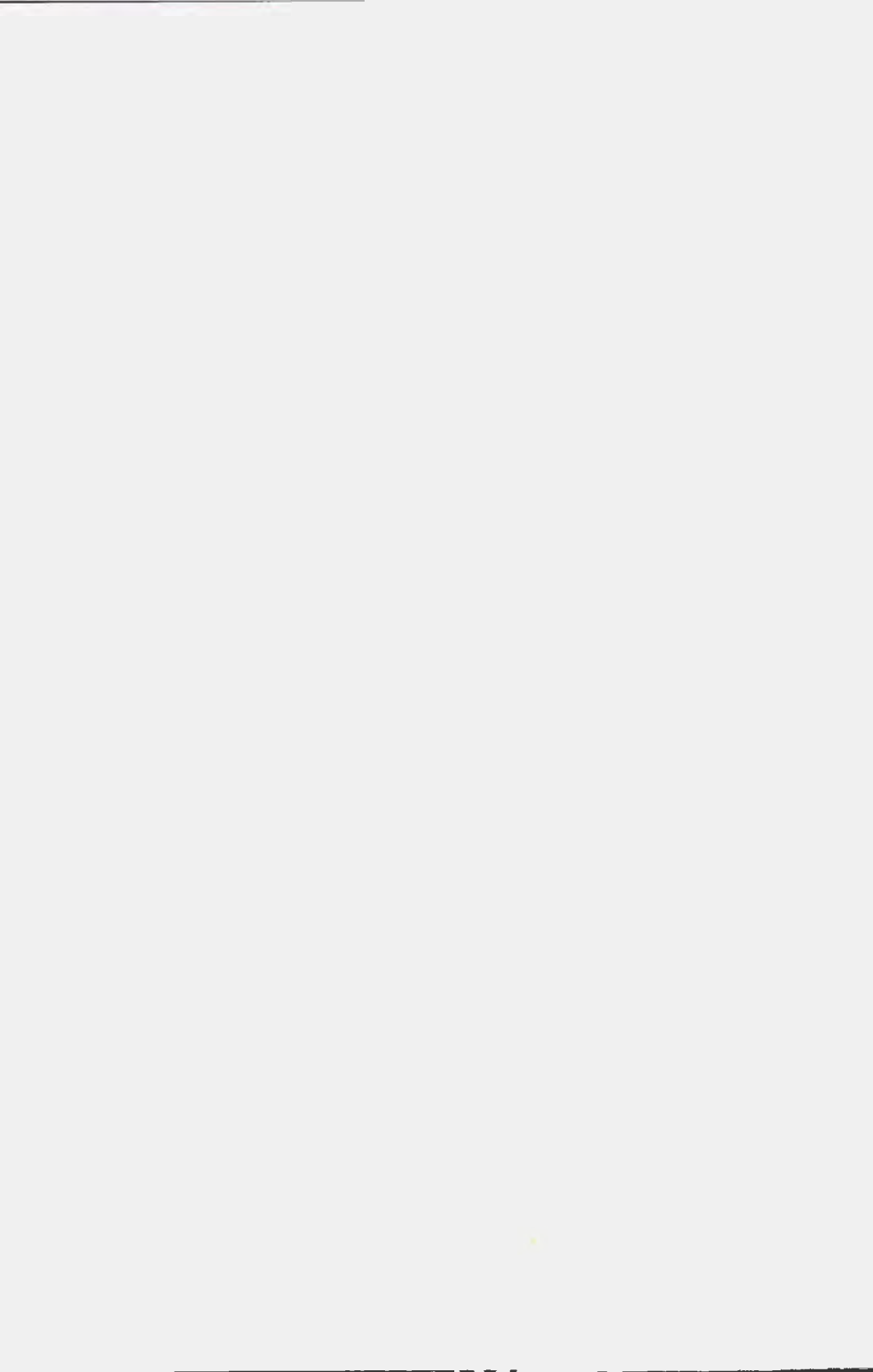
Man kan inte bedöma kommunalbesvärsrätten enbart ur hjälpsökandens synpunkt. Även andra kommunmedlemmar har rätt att anföra kommunalbesvär. Ur kommunalrättslig synpunkt kan det vara tveksamt att undandra just socialtjänstbeslut från den medborgarkontroll som kommunalbesvären är avsedda att vara. Vi är därför inte beredda att föreslå ett avskaffande av denna rätt.

Vi är medvetna om att bibehållandet av de dubbla besvärsvägarna inom socialtjänsten kan innebära vissa praktiska nackdelar. Om någon t.ex. ansöker om färdtjänst och får avslag både enligt kommunens regler och enligt 6 § SoL, kanske ett överklagande måste tolkas både som kommunalbesvär över det förstnämnda beslutet och som förvaltningsbesvär över det sistnämnda. Både kammarrätt och länsrätt kommer i så fall att få behandla överklagandet, något som i det enskilda fallet kan förefalla omotiverat och svårbegripligt för den en-

skilde. I grunden är detta dock en naturlig konsekvens av socialtjänstlagens uppbyggnad, med å ena sidan en grundläggande rätt till bistånd för den enskilde och å andra sidan en stor frihet för kommunerna att själva utforma sin socialtjänst men med möjlighet till viss medborgarkontroll genom kommunalbesvär. Det väsentliga är enligt vår mening att överklagningssystemet inte medför rättsförluster för enskilda hjälpsökande. De praktiska problemen bör inte bli större än att de går att bemästra. I det ovan givna exemplet torde det vara naturligt att målet i länsrätten avgörs först. Kammar-rätten kan därefter vid ett eventuellt överklagande avgöra båda målen samtidigt, (alternativt avskriva målet, om den enskilde får sin vilja fram i länsrätten).

Ett annat problem som påtalats är att det ibland kan vara svårt att avgöra om socialnämndens beslut avser bistånd enligt 6 § eller en tillämpning av kommunens egna regler. Detta kan knappast åtgärdas på annat sätt än genom informationsinsatser till berörd personal. Oavsett överklagningssystem är det givetvis väsentligt att det av fattade beslut klart framgår vad prövningen avsett.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså en handläggnings-regel med innebörden att en framställning om en social tjänst alltid skall prövas enligt 6 § SoL, om inte framställningen tillgodoses på annat sätt. I special-motiveringen har vi gett vissa anvisningar om hur vi anser att den av oss föreslagna regeln skall tillämpas. Vi förutsätter att socialstyrelsen genom komplettering av sina allmänna råd eller på annat lämpligt sätt in-formerar om regelns innebörd och ger de ytterligare an-visningar om dess tillämpning som kan visa sig behöv-liga.



7.1 Allmänt

Som ovan nämnts (avsnitt 5.2) har en stor majoritet av remissinstanserna välkomnat socialberedningens förslag att ekonomisk prövning inte skall göras vid bedömningen av någons behov av annat bistånd än ekonomisk hjälp. Två remissinstanser, kammarrätten i Jönköping och länsstyrelsen i Stockholms län, har dock varit av annan mening.

Socialtjänstlagen rymmer insatser av många olika slag. Här finns till en början den ekonomiska hjälpen, socialbidraget. Detta har sedan gammalt varit ett "sista skyddsnät" för dem som står utanför förvärvslivet och inte heller får sin försörjning garanterad på annat sätt, t.ex. genom socialförsäkringarnas olika förmåner. Socialbidrag utgår till en relativt liten del av befolkningen. Det ligger i sakens natur att socialbidrag riktar sig till de ekonomiskt sämst ställda i samhället.

Socialtjänsten omfattar emellertid även mer generella insatser som utnyttjas av mycket stora befolknings-skikt, t.ex. den kommunala barnomsorgen och äldreomsorgen. Det rör sig här om insatser som uppfattas som en allmän samhällsservice och som i stort sett utnyttjas oberoende av inkomstförhållanden.

Under sådana förhållanden är det ganska naturligt att biståndsbegreppet inte, som kammarrätten i Jönköping önskat, kan hållas helt enhetligt, oberoende av vilken sorts insats det är fråga om.

Man skulle visserligen liksom länsstyrelsen i Stockholms län kunna hävda att resurserna bör satsas på dem som inte har ekonomiska möjligheter att själva betala för de hjälpinsatser de behöver. En sådan ståndpunkt torde dock kunna försvaras endast i ett samhällsekonomiskt nödläge, då resurserna inte räcker till för mer generella insatser. Den ideologiska grunden för samhällets insatser för t.ex. handikappade är ju inte att "fattiga" handikappade skall ges möjligheter att få samma service som "rika" handikappade. Grunden är, som framgår av 21 § SoL, att handikappade skall ges möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Denna form av insatser strävar alltså inte efter någon utjämning mellan "rika" och "fattiga" handikappade utan mellan handikappade och icke-handikappade. Handikappade bör med andra ord ha samma frihet som andra att spendera sina inkomster på det sätt de önskar. Samhället bör därför inte kräva att en handikappad ekonomiskt sett skall vara "på socialbidragsnivå" innan han kan få den hjälp t.ex. i boendet och med färdtjänst som handikappet föranleder.

Liknande resonemang kan föras beträffande andra grupper. När det gäller ålderdomshem och annat boende för äldre i kommunal regi har det varit en lång och slutligen framgångsrik strävan att befria detta från en tidigare prägel av fattigvård. Det vore mycket olyckligt om socialtjänstens insatser generellt sett fick den prägeln, något som skulle kunna bli följden vid en radikal tillämpning av principen om ekonomisk behovsprövning av alla biståndsbehov. Det skulle kunna leda

till att stora grupper av medborgare gick miste om social service som de i dag åtnjuter.

Utgångspunkten bör således vara att t.ex. färdtjänst, hemhjälp och andra insatser för äldre och handikappade bör utgå oberoende av den hjälpsökandes ekonomi. Länsstyrelsen i Stockholms län ansåg att kommunerna skulle ha möjlighet men inte skyldighet att iaktta denna princip. Enligt vår mening är emellertid denna princip så viktig att kommunerna bör vara skyldiga att tillämpa den. Såsom flera remissinstanser föreslagit kan det vara lämpligt att direkt i lagtexten fastslå denna princip.

Som ovan framgått (avsnitten 4.2 och 5.2) har förslag till lagtext lämnats av socialstyrelsen och länsstyrelsen i Östergötlands län.

Socialstyrelsens förslag till nytt andra stycke i 6 § SoL innebär att rätten till annat bistånd än socialbidrag frikopplas från villkoret "om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt". Detta villkor har ersatts med "om hans behov inte tillgodoses genom generella sådana (dvs. sociala insatser) eller genom annan huvudman". Denna skrivning kan antas täcka de flesta fall då rätt till bistånd från socialnämnden inte bör anses föreligga trots att hjälpbehov finns. Andra fall kan dock tänkas, t.ex. då någon som på grund av handikapp behöver hjälp med resor kan få sitt behov tillgodosett genom samåkning. Det är svårt att förutsäga alla tänkbara situationer där biståndsrätt framstår som omotiverad på grund av att andra former av hjälpinsatser s.a.s. ligger närmare till. En mer allmän skrivning som den i dag gällande kan därför vara att föredra. Även av tydlighetsskäl kan det vara bra att mer direkt uttrycka vad

det är fråga om, alltså förbudet mot ekonomisk behovsprövning.

I länsstyrelsens lagförslag är termen "livsuppehälle" något oklar. Möjligen åsyftas den i paragrafens första stycke angivna termen "livsföring". Det måste då beaktas att socialbidrag kan utgå inte bara till "försörjning" utan även till "livsföring i övrigt" (t.ex. till olika fritidsaktiviteter), och vid prövning av rätten till socialbidrag måste en ekonomisk behovsprövning uppenbarligen göras. Gränsen mellan "försörjning" och "livsföring i övrigt" är därför otjänlig som gräns för den ekonomiska behovsprövningen.

Den skrivning som föreslagits i Rh-förbundens skrift (ovan avsnitt 5.3) uttrycker i allt väsentligt det som vi anser bör gälla. Där föreslås att regeln skall finnas i 50 § SoL. Denna paragraf ingår i ett avsnitt i lagen som behandlar ärendens handläggning (regler om dokumentation, delgivning o.d.). Eftersom det här mer är fråga om biståndsrättens innehåll än biståndsärendens handläggning synes 6 § vara en naturligare placering.

7.2 Skall förbudet mot ekonomisk behovsprövning vara generellt?

Samtliga hittills behandlade lagtextförslag är generellt hållna och kommer därigenom att omfatta en mångfald olika tänkbara insatser.

Vid de kontakter vi haft under utredningsarbetet har framförts farhågor att ett så generellt utformat förbud

mot ekonomisk behovsprövning skulle kunna innebära ett ökat ansvar för socialtjänsten för vissa former av insatser som normalt inte tillhandahålls inom socialtjänsten. I enlighet med sitt yttersta ansvar enligt 3 § SoL för dem som vistas i kommunen kan socialnämnden ibland tvingas betala för tjänster som inte är av social karaktär. Det kan vara fråga om insatser som ligger på gränsen till eller inom annan huvudmans område, men där denne i ett visst fall inte ger den hjälp som behövs. Det kan också vara fråga om tjänster som människor i allmänhet betalar själva. (Jfr. socialstyrelsens skrivelse, redovisad ovan avsnitt 5.3). Med den obegränsade rätt till ekonomisk behovsprövning som hittills gällt har sådana insatser kunnat begränsas till människor med svag ekonomi. Man vill inte att socialtjänsten skall tvingas tillhandahålla sådana tjänster som en generell service till alla. Med ett generellt utformat förbud mot ekonomisk behovsprövning befarar man att detta skulle bli fallet.

Med anledning av dessa synpunkter vill vi klargöra att vår avsikt inte är att föra in nya former av insatser under socialtjänsten, utan endast att garantera en effektiv rätt till bistånd i form av sådana insatser som redan står till buds. Vi tänker då bl.a. på sådant som social hemhjälp, färdtjänst, ledsagarservice och personlig assistans för handikappade. För att göra detta tydligt kunde man överväga att direkt i lagtexten ange beträffande vilka tjänster ekonomisk behovsprövning inte skall få förekomma.

Vi har emellertid kommit fram till att detta inte är lämpligt. Biståndsparagrafen (6 §) är generellt utformat och utpekar inte några speciella biståndsformer. Det skulle principiellt och lagtekniskt göra ett något egendomligt intryck att beträffande ett visst moment i

biståndsprövningen - nämligen om behovet kan tillgodoses på annat sätt - använda en detaljerad lagstiftningsteknik. Även sakligt sett finns det nackdelar med en sådan lösning. För det första lär man få räkna med avgränsningsproblem, hur exakt man än söker beskriva de aktuella insatserna. För det andra är det knappast möjligt att räkna upp alla de insatser som borde omfattas av bestämmelsen. Även om de angivna insatserna för äldre och handikappade nu är de mest aktuella, kan man säkert tänka sig en rik flora av andra insatser, från barnomsorg till missbrukarvård, där ekonomisk behovsprövning också förefaller omotiverad. Risken är att lagtexten tolkas motsatsvis, så att ekonomisk behovsprövning uppfattas som påbjuden eller i vart fall accepterad av lagstiftaren beträffande andra insatser än de direkt angivna. Dessutom förändras utbudet av sociala insatser över tiden, varför en bestämmelse med formen av en "katalog" därför skulle behöva förändras kontinuerligt. Nya former av insatser snarlika dem i en "katalog" skulle kanske utsättas för en ekonomisk behovsprövning ända tills behovet av lagändring uppmärksammas och genomförs.

Vi har därför stannat för en lagtext som är generellt hållen och som till stil och innehåll bättre harmonierar med biståndsparagrafen i övrigt. Innebörden av denna lagtext är att ekonomisk behovsprövning skall vara tillåten endast när det är fråga om ekonomisk hjälp (i huvudsak socialbidrag, se närmare i specialmotiveringen).

Detta innebär enligt vår mening inte att socialnämnden skulle bli skyldig att stå som huvudman för nya typer av service. Socialtjänstlagen har ju karaktären av en ramlag, och inom denna ram (som bl.a. bestäms av lagens namn) bestämmer kommunerna själva vilka tjänster som

skall tillhandahållas invånarna. En annan sak är att socialnämnden ibland kan vara skyldig att bistå människor som inte själva har råd att betala för andra tjänster de behöver. Vad som då kan bli aktuellt är att den enskilde får socialbidrag till kostnader för den aktuella tjänsten. Vid bistandsprövningen blir givetvis dennes ekonomiska förhållanden avgörande (se dock regeringsrättens dom RÅ 1987:101, som gällde vård på behandlingshem). Vårt förslag innebär ingen ändring härvidlag.

Vi är medvetna om att det kan finnas en "gråzon" mellan sociala och andra tjänster och därmed för den ekonomiska behovsprövningens räckvidd. Gränsdragnings svårigheter kan komma att uppstå. Detta är emellertid en konsekvens av socialtjänstlagens karaktär, där varken själva socialtjänstbegreppet eller rätten till bistånd fått någon strikt avgränsning. Handikapputredningen kommer dock inom ramen för sina huvuddirektiv att göra en översyn av handikappades rättigheter enligt lagen och hur dessa bör regleras. I det här sammanhanget anser vi emellertid inte någon sådan översyn nödvändig eller lämplig. De nu aktuella gränsdragnings svårigheterna bör inte vara svårare att bemästra än t.ex. tolkningen av begreppet "skälig levnadsnivå".

7.3 Fri avgiftssättning?

I sitt avsnitt om ekonomisk behovsprövning skrev socialberedningen avslutningsvis, utan att närmare gå in på frågan, att kommunerna "mycket väl kan ta ut avgift för tjänsten i fråga". De remissinstanser som var positiva till beredningens förslag hade inga särskilda

åsikter i denna fråga. Synskadades riksförbund påpekade dock att avgifterna inte fick vara så höga att de påverkade efterfrågan negativt.

Länsstyrelsen i Stockholms län har emellertid använt kommunernas rätt till fri avgiftssättning (upp till självkostnaden) som ett argument mot beredningens förslag. Kommunerna skulle kunna ta ut en avgift som motsvarade priset på öppna marknaden av dem som har god ekonomi. Resultatet skulle i dessa fall enbart bli ökad administration och byråkrati utan fördelar för den enskilde.

Mot detta resonemang kan möjligen invändas att det kan vara svårt för den enskilde att själv köpa alla de tjänster han behöver, därför att han inte vet vem som säljer dem, eller vilka säljare som tillhandahåller bäst "produkter". Vissa tjänster kanske över huvud taget inte tillhandahålls annat än inom socialtjänsten. Det kan då vara en fördel för den enskilde att få dem som socialt bistånd, även om han får betala "fullt pris" för dem.

I den mån det finns praktiska möjligheter att köpa en tjänst på den privata marknaden kan emellertid länsstyrelsens kritik på denna punkt synas ha visst fog för sig. Det kan t.ex. vara svårt att se någon fördel för den enskilde i att genom socialtjänsten få färdtjänstbiljetter avseende taxiresor till samma pris som resorna skulle kosta om han i stället betalade för dem direkt till taxiföretaget. En avgift motsvarande självkostnaden skulle i ett sådant fall kunna ha samma praktiska effekt som en ekonomisk behovsprövning av själva biståndsrätten.

Emellertid finns det en viktig skillnad mellan tillämpning av en regelrätt ekonomisk behovsprövning och taxehöjningar med samma syfte. Ekonomisk behovsprövning kan i dag tillämpas i enskilda ärenden, utan att detta behöver uppfattas som politiskt kontroversiellt. Regeringsrätten har ju fastslagit, att en sådan tillämpning av socialtjänstlagen är juridiskt riktig. Taxehöjningar förutsätter däremot ett politiskt beslut av kommunfullmäktige. Att genom en radikal taxehöjning i praktiken återinföra en i lag förbjuden ekonomisk behovsprövning skulle sannolikt väcka stor uppmärksamhet och debatt och skulle förutsätta en politisk vilja i den aktuella kommunen som gick helt emot riksdagens och handikappintressenas. Vi anser det inte sannolikt att detta skulle inträffa. Att det idag inte finns någon politisk vilja i kommunerna att erbjuda sociala tjänster enbart till ekonomiskt svagt ställda framgår för övrigt av att kommunernas regler om hemtjänst och färdtjänst inte innehåller några inkomststreck. Taxornas storlek och konstruktion varierar mycket från kommun till kommun, men i allmänhet ligger de långt under kommunens självkostnad även i de högsta inkomstskikten. (Egenavgiften för färdtjänstresor med taxi anknyter ibland till kollektivtrafiktaxa men utgör oftare en viss procent av taxikostnaden, vanligen 20-30 %. Avgifterna för hemhjälp varierar vanligen efter inkomst eller hjälpinsatsens storlek eller bådadera. Många kommuner följer helt eller i stort sett kommunförbundets rekommendationer, vilket innebär en månadskostnad för den enskilde på 100-745 kr).

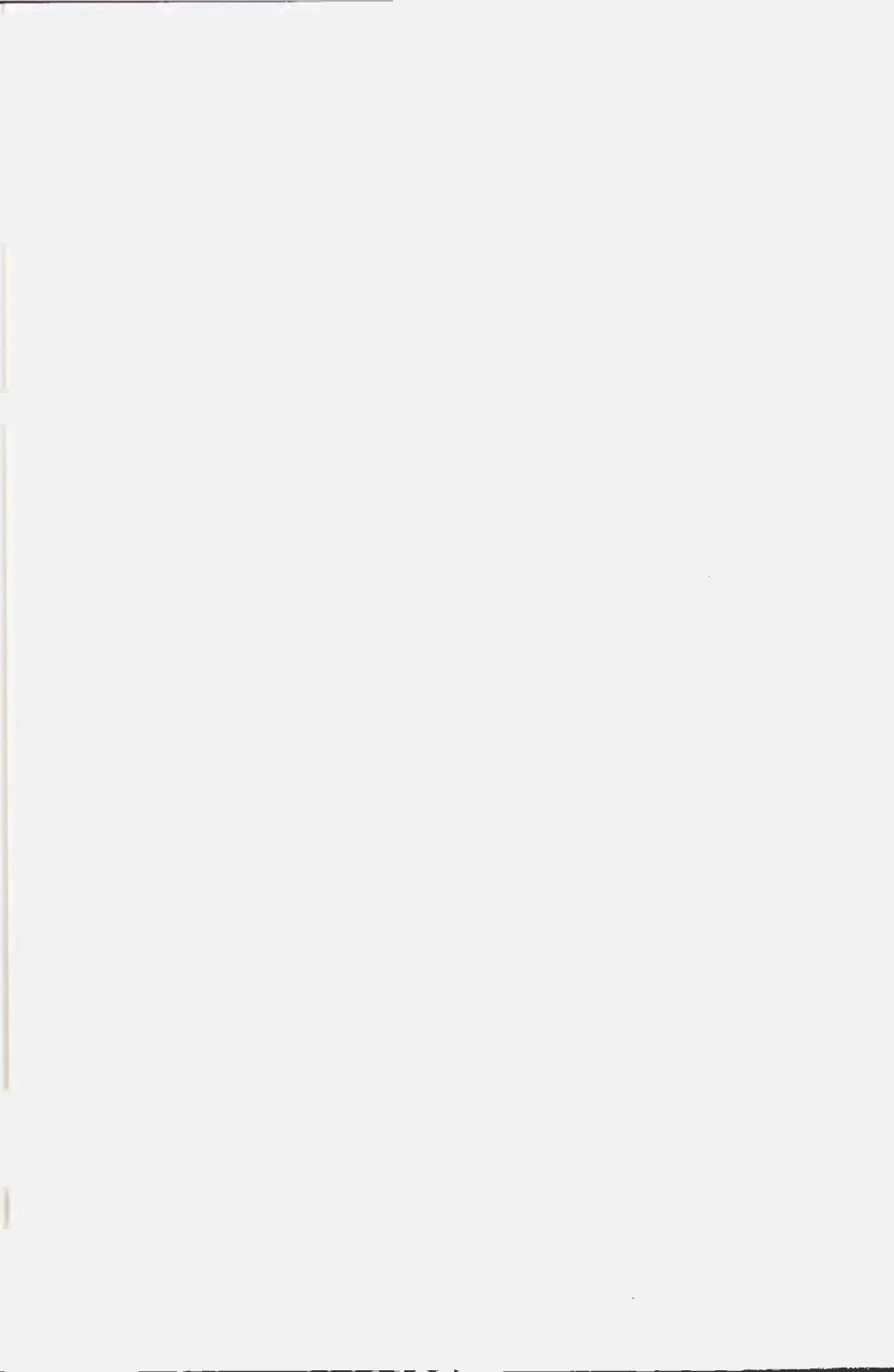
Ett förbud mot ekonomisk behovsprövning behöver således enligt vår mening inte nödvändigtvis förenas med ett kommunalt avgiftstak. Det är heller inte helt komplicationsfritt att införa ett sådant. Förutom att det rent principiellt skulle innebära ett ingrepp i den kommun-

la självstyrelsen skulle det kunna få konsekvenser för den kommunala ekonomin och därmed kanske även för den kommunala servicen. För att undvika sådana konsekvenser kunde det ligga nära till hands att bestämma avgiftstaket så att det med viss marginal översteg den avgiftsnivå som nu är bruklig. Ett sådant avgiftstak skulle dock kunna uppfattas som något av en rekommendation från statens sida att höja avgifterna till den tillåtna nivån.

Vi har därför beslutat att inte nu föreslå något avgiftstak. Ett sådant kan dock aktualiseras om utvecklingen avseende kommunala avgifter blir en annan än den vi förutsatt.

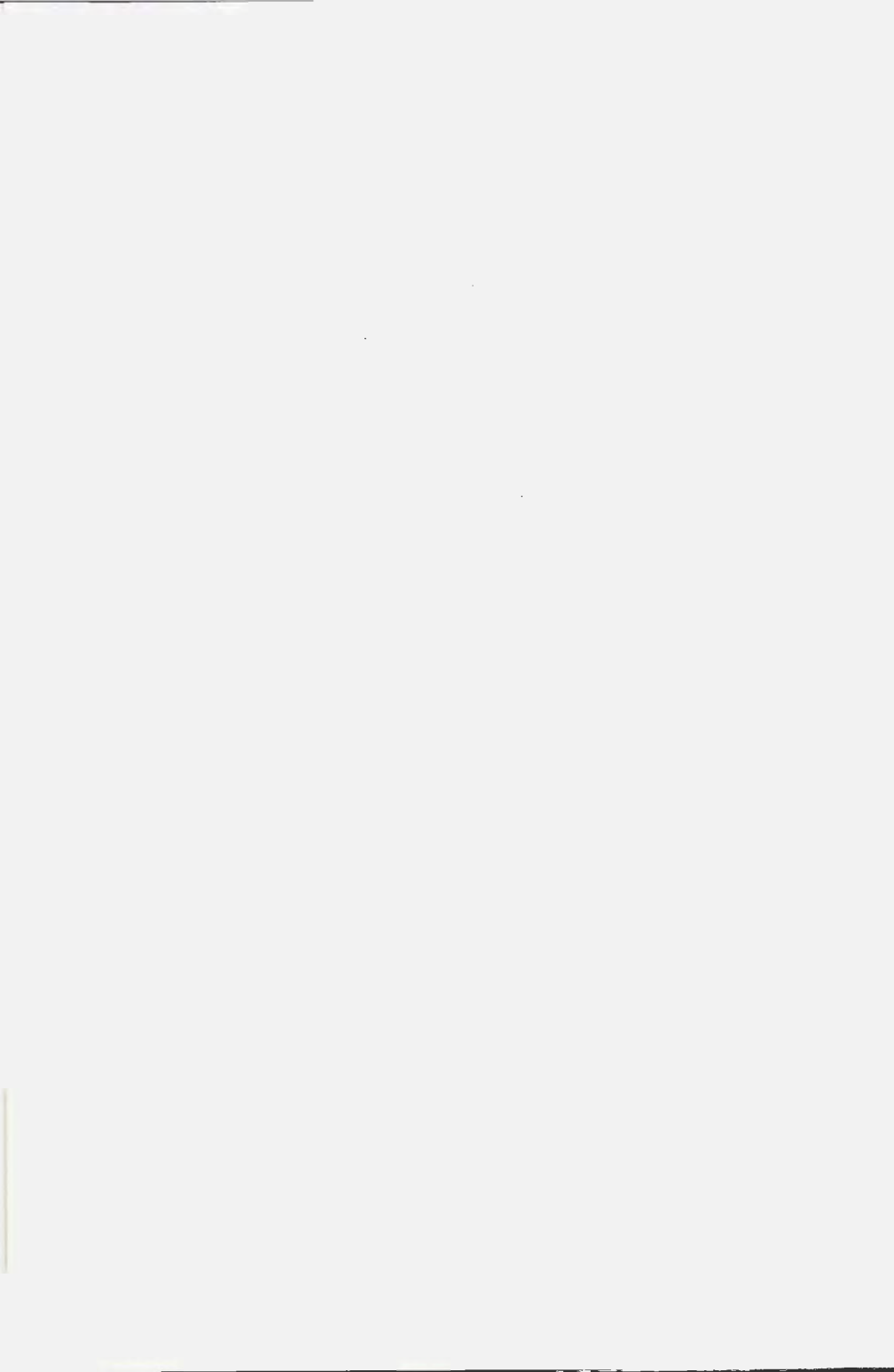
Det enda av våra förslag som möjligen skulle kunna medföra några nämnvärda kostnader är förslaget om förbud mot ekonomisk behovsprövning. Kostnadens storlek beror på i vilken utsträckning ekonomisk behovsprövning faktiskt tillämpas idag. Annorlunda uttryckt: Hur många får idag avslag på sina biståndsansökningar på grund av ekonomisk behovsprövning, vilket bistånd skulle de ha beviljats utan sådan prövning och vad skulle detta ha kostat? Något säkert svar på dessa delvis hypotetiska frågor är naturligtvis svårt att få. Någon kartläggning av hur utbredd ekonomisk behovsprövning är existerar inte i dag. Det torde också vara svårt att utföra en sådan, med hänsyn även till den stora mängden beslut och beslutsfattare inom socialtjänsten och de olika motiv som kan ligga bakom ett avslagsbeslut.

Vad som kan sägas är att kommunernas egna regler om färdtjänst och hemhjälp vanligen inte innehåller några bestämmelser om ekonomisk behovsprövning. I hemhjälpshärenden utreds visserligen ofta sökandens ekonomi, men detta enbart i syfte att fastställa vilken avgift han skall betala. Enligt vad vi inhämtat under hand är det än så länge relativt sällsynt att någon av ekonomiska skäl får avslag på ansökan om en social service. Vi anser därför att vårt förslag knappast kommer att medföra några nämnvärda kostnadsökningar för kommunerna.



Det är enligt vår mening önskvärt att de av oss föreslagna ändringarna i SoL genomförs så snabbt som möjligt. Ändringarna innebär inga radikala ingrepp i nu gällande ordning. Några mer omfattande utbildningsinsatser eller andra förberedande åtgärder torde inte behövas. Vi anser därför att lagändringen bör kunna träda i kraft redan vid halvårsskiftet 1990.

Den nya reglerna innebär en ändring till det bättre för den enskilde. Vi anser därför inte att det finns någon anledning att ha övergångsregler om äldre rätts tillämpning i ärenden som anhängiggjorts före ikraftträdandet. Även dessa äldre ärenden skall alltså efter ikraftträdandet behandlas enligt de nya reglerna. Detta gäller även om socialnämnden fattat beslut före ikraftträdandet, och de nya reglerna alltså blir aktuella först i överinstans. Det sist sagda gäller av naturliga skäl inte 50 a §, som är en handläggningsregel för socialnämnden.



6 §

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Vid prövningen av om behovet kan tillgodoses på annat sätt får den enskildes ekonomiska förhållanden beaktas endast vid prövning av bistånd i form av ekonomisk hjälp.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

En andra mening har tillfogats i paragrafens första stycke. Ändringen avser den s.k. ekonomiska behovsprövningen, se ovan avsnitt 7.

Som framgår av lagtexten, och som framhållits även i den allmänna motiveringen, avser lagändringen bara ett delmoment i biståndsprövningen, nämligen om "hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt". Lagändringen är alltså inte avsedd att påverka det första ledet av biståndsprövningen, frågan om något behov över huvud taget föreligger (och hur detta förhåller sig till "skälig levnadsnivå"). Inte heller berörs andra möjligheter att tillgodose ett behov "på annat sätt" än sådana som hänför sig till den enskildes ekonomiska förhållanden. Rätt till bistånd kan alltså även i fortsättningen vara utesluten t.ex. därför att behovet kan tillgodoses genom annan huvudmans försorg.

När det i lagtexten anges att "den enskildes" ekonomiska förhållanden inte får beaktas skall detta inte tolkas så att det enbart är tillgångar som civilrättsligt är hjälpsökandens egna som inte får beaktas. I socialbidragsmål kan även en äkta makes eller sambos ekonomiska förhållanden beaktas (Se t.ex. regeringsrättens dom RÅ85 2:1). Det är här fråga om en hushållsgemenskap som gör att makens/sambons ekonomiska förhållanden påverkar den hjälpsökandes egen ekonomiska situation. Det är givetvis inte meningen att bara den enskildes egna tillgångar skall lämnas utan avseende, medan man där emot skulle kunna avslå t. ex. en ansökan om färdtjänst med motiveringen att maken kan bekosta taxiresor åt den hjälpsökande.

Med begreppet "ekonomisk hjälp" avses givetvis i första hand socialbidrag. Man kan tänka sig även andra insatser som går in under detta begrepp. Ett exempel är s.k. ekonomisk förtur inom barnomsorgen. Därmed avses att en förälder får förtur till daghemsplats åt sitt barn därför att han/hon inte har ekonomiska möjligheter att avstå från förvärvsarbete. En sådan förtur kan sägas vara ett alternativ till att föräldern får socialbidrag för att kunna vara hemma, och i båda fallen blir en ekonomisk behovsprövning aktuell. Om grunden för ett biståndsbehov är ekonomiska svårigheter kan man givetvis inte bortse från ekonomin vid biståndsprövningen. Det är snarast så att den som har god ekonomi inte har behov av ekonomisk förtur. Man kommer då aldrig in på frågan om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Huruvida en ansökan skall avslås enligt det första eller andra momentet i biståndsprövningen torde emellertid vara en fråga utan praktisk betydelse.

Förbudet mot ekonomisk behovsprövning avser bara själva rätten till bistånd. Bestämmelsen innebär således inte

något förbud mot att tillämpa inkomstprövade avgifts-
taxor.

50 a §

En framställning från en enskild om en social tjänst skall handläggas som en ansökan om bistånd enligt 6 §, om inte den enskilde motsätter sig så-
dan handläggning eller socialnämnden bifaller framställningen på annan grund.

Genom denna handläggningsregel införs en skyldighet för socialnämnden att pröva en framställning om bistånd enligt 6 §, om inte den enskilde motsätter sig detta eller socialnämnden bifaller framställningen på annan grund. Eftersom beslut om bistånd enligt 6 § är överklagbara enligt 73 § garanteras den enskilde därmed en möjlighet att anföra förvaltningsbesvär och därigenom få sin sak allsidigt prövad i domstol. Se närmare i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.

Med "framställning" menas här bara att den enskilde på något sätt anmäler ett önskemål om viss hjälpinsats från socialtjänsten. Några formella krav på denna framställning, såsom t.ex. skriftlig form, skall inte finnas. En muntlig förfrågan om vad socialtjänsten kan erbjuda i en viss situation kan vara en "framställning", även om den frågande inte formulerar sig så att han direkt begär en viss tjänst. Det är emellertid givet att inte alla förfrågningar till socialtjänsten kan anses som inledningen till ett biståndsärende. Några bestämda regler för vad som avses med "framställning" kan inte ges, utan avgörandet måste till slut bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är givetvis angeläget att socialtjänsten vid kontakter med enskilda gör klart vad som är den enskildes egentliga syfte med kontakten. Med "social tjänst" i lagtexten avses alla former av insatser enligt socialtjänstlagen, oavsett om de

avser vad som enligt normalt språkbruk betraktas som "tjänster". Även socialbidrag omfattas således.

Regeln att alla framställningar skall behandlas som ansökningar om bistånd enligt 6 § förutsätter två saker. För det första finns det givetvis ingen anledning att genomföra en bistandsprövning mot den hjälpsökandes vilja. Såsom anförts även i den allmänna motiveringen medför en bistandsprövning ofta en ganska ingående utredning av hjälpsökandens personliga förhållanden, något som denne kan ha skäl att motsätta sig. Det bör vara fullt möjligt för den enskilde att ansöka om hjälp enbart på grundval av t.ex. kommunens färdtjänstregler och avstå från vidare utredning om han inte får färdtjänst enligt dessa regler. Emellertid måste det vara helt klart att den hjälpsökande är medveten om konsekvenserna då han avstår från bistandsprövning. I normala fall får man utgå från att detta är fallet först efter information från socialtjänstens sida. Att någon i sin framställning endast åberopar kommunens färdtjänstregler e.d. bör inte tolkas som att han avstår från prövning enligt 6 §.

Den andra förutsättningen för regeln om bistandsprövning är att socialnämnden inte bifaller framställningen på annan grund. Om någon t.ex. får sitt önskemål om färdtjänst tillgodosett enligt de kommunala färdtjänstreglerna, finns det ingen anledning att även göra en bistandsprövning. "Annan grund" syftar dock inte enbart på kommunala regler. Det kan lika väl vara fråga om råd och information eller annan service, som enskilda erhåller därför att kommunen beslutat tillhandahålla sådan service utan någon närmare reglering eller behovsprövning.

Biståndsprövning skall göras när socialnämnden inte "bifaller" en framställning på annan grund. Detta innebär till en början att t.ex. avslag på en framställning vid prövning mot de kommunala regler som kan vara tillämpliga skall följas av en biståndsprövning. Ett annat fall då bestämmelsen är tillämplig är då den hjälpsökande visserligen får viss hjälp men inte den typ eller mängd som han önskar. Ibland kan det framgå av framställningen att den enskilde önskat något annat än det han fått, och socialnämnden blir då skyldig att göra en biståndsprövning. Oftast torde dock en framställning om viss hjälpinsats få anses vederbörligen besvarad, om hjälp ges enligt kommunens regler för denna typ av insats. Socialnämndens skyldighet att pröva vederbörandes önskemål enligt 6 § inträder i så fall först då denne på något sätt anmäler sitt missnöje.

Med missnöje menas här inte allmänt hållna klagomål över den service som erhållits, utan det skall vara fråga om ett någorlunda klart uttalat yrkande från den enskildes sida. Givetvis kan man inte ställa upp några krav på t.ex. skriftlig form eller på språklig eller kvantitativ exakthet i detta yrkande, lika lite som några sådana krav kan ställas på den ursprungliga framställningen. Den enskilde behöver således inte bestämma sitt yrkande till t.ex. tio ytterligare färdtjänstresor i månaden. Det är tillräckligt att han gör klart för socialtjänsten att han inte kan nöja sig med det antal han fått.

Från socialtjänstens sida bör man givetvis försöka reda ut eventuella oklarheter i enskildas önskemål. Man bör vidare informera om möjligheterna till biståndsprövning enligt 6 § och om besvärsrätten, när någon hör sig för om möjligheterna att få "bättre" insatser än vad som är möjligt enligt de kommunala reglerna. Vederbörande får

alltså inte avvisas med beskedet "det går inte" eller liknande.

Ibland innehåller de kommunala reglerna själva en möjlighet till omprövning av grundbeslutet. Särskilda skäl kan t.ex. göra att fler färdtjänstresor än enligt schablonen kan beviljas, eller att förtur kan beviljas till förskoleplats. Lagförslaget hindrar inte att sådana regler tillämpas. Det är först då alla möjligheter uttömts att "på annan grund" tillmötesgå vederbörandes önskemål som prövning enligt 6 § blir obligatorisk.

Beträffande just förskoleplatser och andra s.k. köärenden är situationen något speciell. Det är inte helt lätt att säga om ett beslut att inplacera någon i en barnomsorgskö skall betraktas som ett bifallsbeslut eller som ett avslagsbeslut. Svaret skulle teoretiskt kunna sägas bero på om den enskildes framställning i det enskilda fallet skall anses innefatta ett yrkande om omedelbar plats eller plats efter turordning i kön. Av praktiska skäl måste dock dessa massärenden bedömas tämligen schablonmässigt. Det är knappast möjligt eller meningsfullt att göra en individuell biståndsprövning i alla dessa fall. I normalfallet får den som anmäler sitt barn till kommunens barnomsorg anses begära placering i barnomsorgskön. Bestämmelsen i förevarande paragraf får därför i köärendena den effekten, att biståndsprövning enligt 6 § som regel blir aktuell endast om någon uttryckligen begär någon form av särbehandling, och denna begäran inte tillgodoses genom t.ex. förtursplacering enligt kommunala regler. Biståndsprövning skall givetvis också göras om den enskilde får ett "rent" avslag på sin begäran om barnomsorg, dvs. han får inte ens en köplacering (t.ex. på grund av att han inte anses bosatt inom kommunen).

Som framgår av den allmänna motiveringen är ett skäl till den här föreslagna regeln att hjälpsökande som får avslag på framställning om hjälp vid prövning enligt kommunala regler snabbt skall kunna få ett beslut om bistånd enligt 6 §. Detta gäller även om vederbörande kommunalbesvärsvägen skulle överklaga det första beslutet. Socialnämnden får således inte avvakta utgången i kammarrätten i ett sådant fall. Den processrättsliga regeln om "litis pendens" (dvs. att pågående rättegång hindrar ny prövning) kan inte anses tillämplig, eftersom det här är fråga om prövningar enligt två olika regelsystem och med olika rättsföljder.

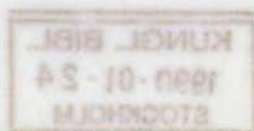
Lagtexten skall inte läsas så att socialnämnden alltid måste pröva om en framställning kan bifallas "på annan grund" innan prövning enligt 6 § inleds. Om kommunen har ett eget regelsystem för ett visst slag av tjänster torde det visserligen vara naturligt att en framställning om en sådan tjänst i första hand prövas enligt dessa regler. Ingenting hindrar emellertid att biståndsprövning sker direkt. Detta torde också vara det vanliga när det gäller vissa former av insatser, såsom ekonomisk hjälp (socialbidrag). Man skulle visserligen teoretiskt kunna tänka sig att det kan innebära en rättsförlust för en enskild om en kommun enbart prövade en ansökan gentemot biståndsregeln i 6 § med bortseende från sina egna kommunala regler, nämligen om de kommunala reglerna för den aktuella förmånen är generösare än biståndsregeln. Det förefaller dock föga sannolikt att en kommun skulle anta regler för en viss tjänst och sedan underlåta att tillämpa dem. För övrigt är det knappast meningsfullt att lagstadga om en skyldighet för socialnämnden att pröva framställningar enligt kommunens regler, eftersom ingenting tvingar kommunerna att ha sådana regler.



Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning
inom socialtjänsten. [2]

KUNGL. BIBL.
1990-01-24
STOCKHOLM

1918 JEWELL
AS-10-0001
MICHIGOT2

