

Red: Arne Borg

Det socialpolitiska bidragssystemet – forskningsfrågor

Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS) har av Delegationen för social forskning beretts tillfälle att yttra sig över "Det socialpolitiska bidragssystemet – forskningsfrågor" och får med anledning härav anföra följande.

Föreliggande promemoria ger en god bild av dagens bidragssystem samtidigt som den lyfter fram en mängd viktiga frågeställningar som känns angelägna att få besvarade. Detta gäller såväl effekterna av och orsakerna till olika bidragsformer, liksom också den samhällsekonomiska betydelsen av olika bidrag. I utredningen framhålls bristen på koppling mellan dels administrativt och utredande arbete kring bidragsfrågor, dels forskning kring olika bidragssystem. Principen om ett större samspel förefaller riktig.

De i promemorian exemplifierade frågorna har en stor spännvidd alltifrån mycket övergripande till mer detaljbetonade. Innan man kan ta ställning till inriktningen av eventuella kommande forskningsinsatser är det nödvändigt att den samlade problembilden framställs tydligare. Forskningen kan göras mer åtgärdesrelaterad om man klarlägger varför man vill ha svar på ställda frågor och hur de tänkbara svaren kan användas.

Det är därför nödvändigt att det

sammantagna forskningsprogrammet utgår från vissa gemensamma mål. Målen måste formuleras tydligt samt utgå ifrån preciserade föreställningar om skevheter i bidragssystemen och icke-önskvärda effekter för olika grupper. Varje delprojekt kan då relateras till sin del av målangivelsen. Med en sådan gemensam referensram som utgångspunkt kan enskilda forskningsprojekt fogas in i ett större mönster. Forskningsresultaten kan då dels var för sig leda till åtgärder för enskilda bidragssystem, dels sammantaget ge underlag till mer generella åtgärder och förbättringar. Den samlade bilden är viktigare än de enskilda pusselbitarna.

I det sammanhanget kan det också vara praktiskt att göra en klarare distinktion mellan å ena sidan generella bidrag och å andra sidan individuella eller behovsprövade bidrag. För de behovsprövade bidragen bör tonvikten i forskningen ligga på att studera de samhälleliga processer som skapar ett bidragsberoende. Vad gäller effekterna av ett sådant bidragsberoende känner man redan till en hel del som bör sammanställas och användas. Kompletteringar kan självfallet bli aktuella. Tyngdpunkten i forskningen bör dock ligga mer på de övergripande förhållanden som skapar ett för enskilda människor negativt bidragsberoende än på människors attityder till sådana bidragsformer.

Vad beträffar de generella bidragen synes det angeläget att bringa klarhet i vilka effekter de olika socialpolitiska bidragen (ej åtgärder) har fått. Det finns anledning antaga, att det inte alltid råder samstämmighet mellan ursprungliga syften för en förmån och de effekter som blivit följden. Exempelvis så kan det med fog ifrågasättas om bostadsbidragen medfört att hushållen efterfrågat bättre och större bostäder vilket är huvudsyftet med bidragen. Utredningen "Bostadsförsörjning och bostadsbidrag" uttrycker tveksamhet till frågan om bostadsbidragens effekter i förhållande till upp-

givna mål. Likaså bör en forskningsinsats kunna ge svar på om stödet fått den riktade verkan som var avsett. Inkomstbegreppet inom regel-systemet för bostadsbidragen är emellertid så oklart, att även medborgare med mycket höga nominella inkomster men med låg beskattningsbar sådan kommit i åtnjutande av bidragen. Sådana effekter kan omöjliga vara förenliga med bostadsbidragens ursprungliga intentioner.

Ett annat intressant forskningsområde är socialpolitikens transfereringseffekter.

Som antytts ovan föreligger i vart fall när det gäller bostadsbidragen tveksamhet till om det selektiva stödet har nått den krets av medborgare som det var avsett för. Vidare bör en sådan forskningsinsats kunna ge svar på frågan om de bidragsberättigades konsumtionsstandard i förhållande till en heltidsarbetandes, där bidrag inte utgår.

Promemorian behandlar också frågan arbetsmoralen och om denna uppluckras då bidrag kan utgå utan en prövning av försörjningsplikten. Som en allmän grundsats inom socialpolitiken gäller – om än dock inte uttalad – självförsörjningsprincipen, dvs att en person skall försörja sig genom förvärvsarbete såvida inte vissa andra accepterade förhållanden föreligger. Frågan är aktuell och den torde bli ännu mer accentuerad i framtiden då frågan om den sk självförsörjningsprincipen inom socialpolitiken sätts alltmer i bakgrunden. Förhållandet mellan medborgarnas försörjningsbenägenhet genom förvärvsarbete och socialpolitiken bör göras till föremål för en forskningsinsats. Samma problemområde kan med fördel ur forskningssynpunkt belysas också från andra hållet. Hur stor är tex den grupp människor som av attitydskäl ej söker de bidrag den är berättigad till.

En närliggande fråga till de problemområden som promemorian behandlar är frågan om ett sk folkbi-

drag. I den allmänpolitiska debatten förekommer då och då förslag om ett sådant bidrag. Av statsfinansiella skäl brukar folkbidraget avföras från debatten utan en ingående granskning vad den reella kostnaden skulle bli. Om hänsyn tas till sammanlagda administrativa kostnader för socialpolitiken och de socialpolitiska bidrag som folkbidraget kommer att ersätta kan kostnaden för det här nämnda generella bidraget vara acceptabel. Som forskningsområde torde detta bli ett av de mer intressanta.

Tvångsingripande mot enskild person

Föreningen Sveriges Socialchefer har, tillsammans med övriga i Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor ingående organisationer den 8 mars 1979 uppvaktat socialministern med anledning av proposition rörande tvångsingripande mot enskild person.

Vid uppvaktningen överlämnades ett utprop av följande lydelse:

Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor, som består av företrädare för nedan nämnda organisationer och som i detta sammanhang också företräder Länkens Kamratförbund och Sällskapet Länkarnas Riksförbund, har tagit del av regeringens lagrådsremiss "Vård utan samtycke inom socialtjänst och sjukvård" samt av direktiven till en ny utredning om kontraktsvård. Med anledning härav vill kommittén anföra följande.

Socialutredningens framlagda slutförslag (SOU 1977:40) innebar beträffande tvångsåtgärder för vuxna, "att med en författningsstyrd samverkan mellan socialtjänst och sjukvård är sjukvårdslagstiftningens bestämmelser om vård utan samtycke tillfyllest". SU avsåg med sina förslag inte att tillämpningsområdet för LSPV skulle vidgas och föreslog heller inte någon ändring av lagens intagningsgrunder. Utred-

ningens förslag innebar således att nykterhetsvårdslagen skulle upphöra att gälla utan att nya möjligheter till tvångsåtgärder mot vuxna tillskapades. Samarbetskommitténs organisationer har på denna punkt avslutit sig till socialutredningens förslag, även om flera av dem också förordnade en översyn av LSPV, främst avseende rättssäkerhetsaspekten.

I maj 1978 avgavs rapporten "Vård utan samtycke inom socialvård och sjukvård", Ds S 1978:8, av en särskilt tillkallad arbetsgrupp. I en referensgrupp till arbetsgruppen ingick företrädare för politiska partier och fackliga centralorganisationer. Arbetsgruppens förslag innebar främst följande.

LSPV:s tillämpning på alkohol- och narkotikamissbrukare förtydligades. Tvångsintagning av missbrukare som är i trängande behov av avgiftning och psykiatrisk vård i samband med denna föreslogs reglerad i en särskild 2 § och inte som nu i 1 § som också reglerar tvångsintagning på grund av andra psykiatriska vårdbehov. Arbetsgruppen underströk att förslaget inte avsåg en utvidgning av LSPV:s tillämpningsområde. Namnet på lagen föreslogs ändrat till Lag om viss psykiatrisk vård, LPV.

Arbetsgruppen hade – med undantag för moderata samlingspartiets representant – stöd i referensgruppen för sina förslag. Också åtskilliga klientorganisationer hade under hand gett sitt stöd åt förslagen.

Arbetsgruppens förslag innebar avsteg från samarbetskommitténs uppfattning, men kommittén bedömde arbetsgruppens förslag som en kompromiss och avstod därför från att reagera mot förändringarna.

Arbetsgruppen föreslog vidare bl.a. att en parlamentarisk utredning skulle tillsättas med uppdrag att utvärdera effekterna av den nya lagstiftningen för den medicinska och sociala vården av missbrukare.

I december 1978 överlämnade så

regeringen till lagrådet vissa förslag till lagstiftning. Det visade sig då att detta förslag på flera principiellt viktiga punkter avviker från arbetsgruppens förslag.

Regeringen föreslår nu bl.a. ett tillägg i 2 § (LPM) av innebörd att missbrukare skall kunna tvångsintagas även om vederbörande inte kan anses lida av sjukdom som avses i 1 §. Intrycket av att man med detta har avsett att vidga lagens tillämpningsområde förstärks av den onödiga och otympliga namnändringen till lag om psykiatrisk vård av missbrukare i vissa fall.

Regeringen föreslår vidare ett tillägg i 2 § (LPM) av innebörd att skyddet för annans personliga säkerhet eller hälsa skall vara missbruksindikation.

Härefter har regeringen 1979-02-01 beslutat att tillkalla en utredning om kontraktsvård. Utredaren skall "gå igenom de verksamheter med inslag av kontraktsvård som förekommer idag inom såväl nykterhets- som narkomanvård. Med anledning av denna översyn bör utredaren dra upp riktlinjer för hur en missbruksvård med inslag av kontrakt skulle kunna utformas. Utredaren bör särskilt beakta rättssäkerhetsaspekterna när det gäller att ange vilka former av verkningar överenskomelsen bör ha samt vid vilka institutioner vården bör kunna bedrivas. Skulle utredaren finna att en kontraktsvård bör innesluta möjligheter till tvångsåtgärder, bör utredaren lämna förslag till behövlig lagreglering". Uppdraget bör enligt direktiven redovisas i sådan tid att eventuella åtgärder kan genomföras samtidigt som den nya socialtjänstlagstiftningen träder i kraft.

Enligt samarbetskommitténs uppfattning innebär regeringens förslag väsentliga ändringar i förhållande till socialutredningens majoritetsförslag och till den särskilda arbetsgruppens förslag. De "tvångsmöjligheter" som förslaget anvisar inom ramen för LPM innebär att vissa starkt kritiserade moment i nuvarande