

Nr 207

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts framställning angående ändrade riktlinjer beträffande kontantunderstöd till arbetslösa.

(3:e avd.)

I propositionen nr 144 har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden för den 16 mars 1956, föreslagit riksdagen att dels antaga vid propositionen fogade förslag till förordning om erkända arbetslöshetskassor samt till förordning om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor, dels ock godkänna av departementschefen förordade ändrade riktlinjer beträffande kontantunderstöd till arbetslösa.

Propositionen har vad gäller förordningsförslagen hänvisats till lagutskott, varvid den behandlats av andra lagutskottet, och i övrigt till behandling av statsutskottet.

Den av kommunerna med bidrag av statsmedel bedrivna kontantunderstödsverksamheten ingår sedan 1914 som ett led i de statliga och statsunderstödda åtgärderna vid arbetslöshet. Från början var kontantunderstöden den viktigaste formen för hjälp åt oförvällat arbetslösa som icke kunde beredas arbete. Sedan arbetslöshetsförsäkringen tillkommit och utvecklats till att omfatta flertalet grupper med arbetslöshetsrisk har försäkringen blivit den viktigaste formen för kontanthjälp vid arbetslöshet. Frågan har även varit före att i enlighet med ett av socialvårdskommittén väckt förslag slopa kontantunderstöden som särskild hjälpform och ersätta dem med socialhjälp. I samband med att riksdagen förra året antog den nya socialhjälpslagen fastslogs dock, att den av arbetslöshetsnämnderna administrerade hjälpverksamheten av principiella och praktiska skäl icke bör avskaffas.

Kontantunderstöden är av betydelse dels för de grupper med arbetslöshetsrisk, som fortfarande icke omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, dels ock för de medlemmar i arbetslöshetskassorna, vilka på grund av utförsäkring eller att de eljest inte uppfyller försäkringens villkor ej kan erhålla hjälp genom kassorna. Med hänsyn till det nära sambandet med arbetslöshetsförsäkringen har det ansetts lämpligt att i anslutning till översynen av försäkringen närmare överväga även kontantunderstödens regler, främst i syfte att undersöka möjligheterna att erhålla mera permanenta riktlinjer för avvägningen i förhållande till försäkringsersättningarna. Ifrågavarande

spörsmål har utretts av 1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen har till en början berört vissa allmänna frågor av betydelse för utformningen av kontantunderstödens regler, nämligen vilket arbetsmarknadsläge som bör förutsättas och om rätt till erhållande av kontantunderstöd vid arbetslöshet bör stadgas. Vad gäller den första frågan delar departementschefen utredningens uppfattning att reglerna för kontantunderstöden bör utformas för att närmast motsvara ett arbetsmarknadsläge som det nuvarande med låg arbetslöshet. De särskilda åtgärder som sannolikt torde bli erforderliga i ett läge med betydande sysselsättningssvårigheter torde såsom utredningen förutsatt få upptagas till behandling i samband med den allmänna beredningsplaneringen mot en arbetslöshetskris. Av vad utredningen anfört framgår att frågan om rätt till erhållande av kontantunderstöd huvudsakligen har teoretiskt intresse. Den anses därför lämpligen kunna anstå tills vidare.

För den närmare utformningen av kontantunderstödens regler har utredningen uppställt den målsättningen att kontantunderstöden i stort sett skall medge samma understöd till uppehälle och bostad som faktiskt lämnas i form av socialhjälp, vidare att den väsentliga omständigheten att medlemskap i arbetslöshetskassa förutsätter erläggande av avgifter skall utmärkas genom en tydlig marginal till försäkringens förmån samt slutligen att kontantunderstöden bör vara lägre än eller möjligen högst uppgå till den lön, som utgår inom låglöneyrkena.

Enligt departementschefens mening finns inte något att invända mot denna principiella uppläggning. Som utredningen med instämmande i flera remissyttranden själv påpekat är det emellertid knappast möjligt att i praktiken helt förena dessa synpunkter med hänsyn till föreliggande stora variationer i fråga om å ena sidan socialhjälpens belopp i olika kommuner och å andra sidan försäkringsersättningarna inom de olika kassorna. Svårigheterna härvidlag belyses ytterligare av att socialhjälpnormerna i Stockholm, vilka utredningen funnit vara av speciellt intresse då de är bland de högsta och förhållandet mellan kontantunderstöd och socialhjälp där varit ett särskilt problem, höjts med tio procent sedan utredningen framlagt sina förslag.

I den centrala frågan om kontantunderstödet storlek föreslår utredningen att för dagunderstödet grundbelopp fastställs en minimigräns vid 6 kronor samt en maximigräns vid 8 kronor. Den nuvarande dyrortsgraderingen förutsättes slopad, men statsbidrag skall kunna utgå endast på minimibeloppet 6 kronor. Familjetilläggen föreslås höjda för att i likhet med familjetilläggen inom arbetslöshetsförsäkringen utgå med 2 kronor i make-tillägg och 1 krona 50 öre för varje barn under 16 år. Den nuvarande maximigränsen för hyreshjälp föreslås slopad, men statsbidrag skall kunna utgå endast för ett hyreshjälpbelopp på högst 75 kronor per månad för ensamstående och högst 150 kronor per månad för familjeförsörjare. Utredningen föreslår vidare, att det totala kontantunderstödet högst skall få uppgå till det belopp som vid motsvarande inkomst får utgå enligt arbets-

löshetsförsäkringens överförsäkringstabell, minskat med en ytterligare marginal som i fråga om ensamstående utgör 15 procent av den maximala försäkringsersättningen samt i fråga om familjeförsörjare hälften av marginalen för ensamstående. Slutligen föreslår utredningen, att det totala kontantunderstödet skall maximeras i förhållande till låglönen på orten.

En av de bärande principerna i utredningens förslag har såsom förut framhållits varit, att kontantunderstöden bör avvägas så att de inte ger förmåner jämförliga med dem de arbetslöshetsförsäkrade erhåller genom sina kassor. Departementschefen finner denna princip vara av väsentlig betydelse. Emellertid har vid remissbehandlingen ur olika synpunkter riktats kritik mot skilda delar av utredningens förslag. En genomgående kritik har varit att förslaget med dess olika bestämmelser och spärregler synes onödigt invecklat och kan leda till svårigheter vid den praktiska tillämpningen. Departementschefen finner det även för egen del önskvärt med ett enklare system. Ett sådant anses också kunna konstrueras utan uppgivande av principen att kontantunderstödet totalbelopp bör ligga något under de förmåner som erhålles genom arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningens förslag att dyrortsgraderingen av kontantunderstöden i sin nuvarande form skall slopas tillstyrkes av departementschefen, som även biträder utredningens förslag att kommunerna själva skall ha frihet att inom en viss given ram bestämma med vilka belopp kontantunderstöd skall kunna utgå inom kommunen. Därigenom att kommunerna på detta sätt erhåller viss frihet att fastställa beloppen kan kontantunderstöden anpassas efter socialhjälpen, levnadskostnaderna m. m. i kommunen.

Kontantunderstödet utgöres nu av dels dagunderstöd, vilket utgår med lägre belopp för ensamstående och ett något högre belopp för makar, dels hyreshjälp. Härtill kommer ett särskilt tillägg för varje barn under 16 år. Motsvarande förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen utgöres av daghjälp jämte i förekommande fall familjetillägg, bestående av make- eller husföreståndarinnetillägg samt barn tillägg. I anslutning till den inom försäkringen tillämpade terminologien föreslås, att den nuvarande uppdelningen av kontantunderstödet i dagunderstöd och hyreshjälp slopas och att för dessa i fortsättningen användes den gemensamma beteckningen dagunderstöd. Utöver dagunderstödet bör liksom nu är fallet utgå särskilt barn tillägg för varje barn under 16 år.

När det sedan gäller att fastställa den ram, inom vilken kommunerna skall kunna bestämma dagunderstödet (grundbelopp och hyreshjälp) för kommunen, bör man enligt departementschefens mening direkt knyta an till den genomsnittligt tillförsäkrade daghjälp för hela arbetslöshetsförsäkringen. Denna utgör f. n. mellan 14 och 15 kronor. I förevarande sammanhang anses att man kan räkna med sistnämnda belopp. För att en viss marginal skall kunna upprätthållas i förhållande till försäkringen föreslås att dagunderstödet för ensamstående maximeras till ett något lägre belopp än den genomsnittliga daghjälp för försäkringen, lämpligen tre kronor lägre. Dagunderstödet för ensamstående skulle alltså f. n. kunna fastställas

las till högst 12 kronor. På motsvarande sätt föreslås att dagunderstödet för makar maximeras till ett något lägre belopp än den genomsnittligt tillförsäkrade daghjälpens ökad med försäkringens maketillägg. Marginalen förutsättes i detta fall dock inte vara större än en krona. Dagunderstödet för makar skulle sålunda f. n. kunna uppgå till högst 16 kronor. I förekommande fall bör här till komma samma barntillägg som inom försäkringen, 1 krona 50 öre för varje barn. Maximibeloppet för dagunderstödet bör vid lämpliga tillfällen revideras med hänsyn till de ändringar den genomsnittligt tillförsäkrade daghjälpens för hela försäkringen kan komma att undergå.

Genom det nu föreslagna systemet anses administrationen av kontantunderstöden bli väsentligt enklare än enligt utredningens förslag. De av utredningen föreslagna maximeringsreglerna i fråga om dagunderstödet grundbelopp samt statsbidraget till detta belopp och hyreshjälpens anses inte erforderliga. Även behovet av den av utredningen föreslagna maximeringen i förhållande till arbetslöshetsförsäkringens överförsäkringstabell minskas, då den förordade generella maximeringen av kontantunderstödet sammanlagda belopp innebär att detta belopp inte kan i samma utsträckning som enligt utredningsförslaget variera på grund av olika bostadskostnader. En särskild maximering i förhållande till den arbetslöses tidigare inkomst torde därför bli aktuell endast i de lägsta inkomstlägena. Inte heller i dessa fall anses kontantunderstöd böra utgå med högre belopp än den hjälpsökande med hänsyn till inkomsten skulle ha kunnat erhålla från arbetslöshetsförsäkringen. Det förutsattes emellertid få ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda de särskilda bestämmelser som erfordras till förhindrande härav. På samma sätt bör styrelsen, om anledning därtill befinner föreligga, äga meddela bestämmelser till förhindrande av att kontantunderstöd utgår med belopp som motsvarar eller överstiger låglönen i orten.

Den nuvarande möjligheten att i ömmande fall lämna visst kontantunderstöd till bostadskostnaderna åt den som uppbär ersättning från erkänd arbetslöshetskassa anses böra bibehållas.

Såsom utredningen framhållit bör behovsprövningen beträffande kontantunderstöden vara en realitet. Någon skärpning av nuvarande praxis anses dock inte påkallad.

Vad slutligen angår förhållandet mellan kontantunderstöden och socialhjälpens anser departementschefen i likhet med utredningen att de båda hjälpformerna bör hållas skilda. Kontantunderstöd bör sålunda inte kunna utgå till den som uppbär socialhjälp i annat fall än då socialhjälpens lämnats för täckande av ett rent tillfälligt hjälpbehov.

I 11 § arbetslöshetskungörelsen stadgas att arbetslöshetsnämnd äger hänvisa arbetslös, som har hemortsrätt inom annan kommun, att söka hjälp i hemortskommunen samt efter tillstånd av arbetsmarknadsstyrelsen tilldela honom understöd för hans resa dit. Paragrafen innehåller emellertid också regeln att den som vistats minst nio månader i kommun där han

ej äger hemortsrätt och under denna tid innehaft anställning av mera stadigvarande beskaffenhet bör beredas arbetslöshetshjälp inom vistelsekommunen. Utredningen har med hänsyn till socialhjälpslagets bestämmelser föreslagit, att paragrafen skall upphävas. Arbetsmarknadsstyrelsen har däremot ifrågasatt om ej paragrafen borde bibehållas med den ändringen att begreppet hemortskommun skulle bytas ut mot mantalsskrivningskommun. Departementschefen anser inte sistnämnda lösning lämplig. Huvudregeln bör i stället vara att den arbetslöse erhåller hjälp i vistelsekommunen. Då det emellertid framhållits att det kan vara en fördel för honom att få understöd för resa till sin hemortskommun, bör sådant understöd få lämnas i speciella fall. Departementschefen förordar, att i paragrafen utsäges, att arbetslös bör erhålla hjälp i vistelsekommunen men att understöd för resa till mantalsskrivningskommunen får lämnas efter arbetsmarknadsstyrelsens medgivande. Det särskilda statsbidrag som nu utgår när den arbetslöse inte har hemortsrätt i vistelsekommunen bör i framtiden lämnas när den arbetslöse inte är mantalsskriven där.

Det förutsättes få ankomma på Kungl. Maj:t att vidtaga de ändringar i arbetslöshetskungörelsen som i övrigt föranledes av vad i det föregående förordats ävensom de jämkningar som påkallas med anledning av socialhjälpslagen. Detsamma anses böra få gälla kungörelsen om understöd åt sjömän vid arbetslöshet i utländsk hamn. Ifrågavarande understöd bygger nämligen på nuvarande regler för kontantunderstöden.

Utskottet får erinra att andra lagutskottet denna dag (utl. nr 58) hemställt att riksdagen måtte med vissa jämkningar antaga de genom förevarande proposition framlagda förslagen till förordning om erkända arbetslöshetskassor och förordning om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor. Av lagutskottet förordade jämkningar rubbar icke förutsättningarna för de i propositionen redovisade förslagen beträffande kontantunderstödsverksamheten.

Som framgår av propositionen var kontantunderstöden ursprungligen den viktigaste formen för hjälp åt arbetslösa i annan form än genom arbete. Sedan arbetslöshetsförsäkringen tillkommit och utvecklats till att omfatta flertalet anställda med arbetslöshetsrisk, har försäkringen blivit den viktigaste formen för kontanthjälp. Kontantunderstödens uppgift är därför numera, vilket utskottet finner viktigt framhålla, att lämna kontanthjälp i fall då en arbetslös varken kan beredas hjälp genom arbete eller genom försäkringen.

Den nu verkställda översynen av reglerna för kontantunderstöden har främst haft till syfte att erhålla mera permanenta riktlinjer i förhållande till försäkringsersättningarna, varvid en av de bärande principerna varit, att understöden bör avvägas så att de inte ger förmåner jämförliga med dem de arbetslöshetsförsäkrade erhåller genom sina kassor. Utskottet anser i likhet med departementschefen att denna princip är av väsentlig betydelse och att den bör komma till klart uttryck vid reglernas utformande.

Utskottet konstaterar också med tillfredsställelse att departementschefen funnit det möjligt att utan uppgivande av nämnda princip konstruera ett enklare system än det framlagda utredningsförslaget med dess invecklade regler. Förutom att administrationen väsentligt underlättas vinnes genom departementschefens förslag att kontantunderstöden utan svårighet kan avpassas efter de ändringar som försäkringsersättningarna kan komma att undergå. Utskottet tillstyrker att ifrågavarande förslag lägges till grund för den närmare utformningen av bestämmelserna i ämnet.

Såsom departementschefen anfört bör behovsprövningen beträffande kontantunderstöden vara en realitet. Utskottet finner det vidare viktigt att kontantunderstöden och socialhjälpn hålles skilda som hjälpformer.

Under åberopande av det anförda och då utskottet icke heller i övrigt funnit anledning till erinran mot vad departementschefen anfört eller föreslagit hemställer utskottet,

att riksdagen må godkänna de av departementschefen i statsrådsprotokollet över socialärenden för den 16 mars 1956 förordade ändrade riktlinjerna beträffande kontantunderstöd till arbetslösa.

Stockholm den 27 november 1956

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

Närvarande: se under utlåtandet nr 208.