

Sammanfattning av sektionernas svar: komplexiteten i den sociala tryggheten

1. Allmänt

1.1. Synpunkter på komplexiteten i den sociala tryggheten

Utgångspunkten för sektionernas överläggningar var att systemet för social trygghet är en relativt komplex helhet. I ett av svaren uttrycktes detta som att den sociala tryggheten i Finland ter sig komplicerad för alla parter, med andra ord såväl lagstiftaren, verkställarna som klienterna.

Sektionerna var ense om att komplexiteten i det sociala trygghetssystemet bör reduceras. Det bör också göras mer lättillgängligt och enklare för dem som uträttar ärendet.

I svaren förutspåddes emellertid att det i vissa avseenden kan vara svårt att åtgärda systemets komplexitet. Många av faktorerna bakom komplexiteten beror på att systemet är orsaksbaserat. I ett av svaren påpekades att avseende den del av komplexiteten som härrör från ändamålsenlig inriktning av förmåner och tjänster ska man också kritiskt bedöma i vilken omfattning komplexiteten verkligen är ett problem. I svaret hänvisades härvid också till att man i det sociala trygghetssystemet ofta är tvungen att balansera mellan ändamålsenlig inriktning av förmåner och tjänster och systemets komplexitet. I flera svar påpekades dessutom att begränsade ekonomiska resurser kan delvis bidra till ibland mycket detaljerad gränsdragning för grunderna för beviljande av förmåner. Självfallet kan det krävas separata diskussioner om huruvida till exempel en bestämmelse som verkar komplex verkligen i enskilda fall bidrar till ändamålsenlig allokering av resurserna och stöden. En del lösningar kan också utgå från specifika policyval. Målen kan vara socialpolitiskt motiverade eller ha någon annan samhällsförankring.

I svaren hänvisades också till att motsvarande balansgång och spänningar kan också vara kopplade till andra mål inom det sociala trygghetssystemet. Det yttersta målet är att stödja klienterna och hjälpa dem ta del av sina rättigheter, medan man samtidigt försöker motverka missbruk av systemet. Smidig och snabb handläggning är i både klientens och verkställarens intresse, och med tanke på detta bör det med fördel vara så entydigt och enkelt som möjligt att påvisa och fastställa grunderna för att bevilja social trygghet. Klienterna bör lita på systemet och känna att det är enkelt att utträta ärenden. Samtidigt är bevillningskriterierna uttryckligen avsedda att begränsa förmånstagargruppen. Kriterierna kan också vara förknippade med olika

överväganden. Tillräcklig utredning av klientens omständigheter gör att man allmänt taget kan allokera stödet till de klienter för vilket det är avsett och att även den enskilda klientens omständigheter bedöms noggrant i relation till de lagstadgade grunderna för beviljande av understöd i förskott. I ett av svaren beskrevs spänningen i denna konstellation som att klienten dessvärre kan uppleva förfarandet som att verkställarna snarare letar efter grunder för att neka än för att bevilja social trygghet.

Komplexiteten i det sociala trygghetssystemet ansågs bero på dels att det finns så många olika förmåner och tjänster, dels att dessa administreras av olika verkställare. Förmåns- och tjänstesystemet ger ett splittrat intryck. Även handledningen och rådgivningen är splittrade. Verkställarna är inte insatta, åtminstone inte i detalj, i den del av den sociala tryggheten som administreras av andra organisationer. Motsvarande kompetensdifferentiering förekommer också inom verkställarna. Det finns olika bestämmelser om samarbetskyldigheten inom olika förmåns- och tjänstehelheter. Ofta behöver klienterna kontakta flera myndigheter. Uppgifter förmedlas inte nödvändigtvis mellan myndigheterna eller kan inte utnyttjas även då de överförs. För utveckling av informationsöverföring som är ändamålsenlig för både verkställarna och klienterna är man tvungen att samordna å ena sidan fördelarna med utnyttjandet av information och å andra sidan frågeställningar kring informations- och integritetsskydd.

I svaren nämndes bland annat historiska skäl till komplexiteten i den sociala tryggheten. Förmåner och tjänster har tagits fram under olika tider och för olika behov. Ändringar i lagstiftningen om den sociala tryggheten har ofta riktats in på specifika områden och utgått från redan befintliga bestämmelser. Man har inte nödvändigtvis tagit hänsyn till den sociala tryggheten som helhet eller till andra faktorer som påverkar klienternas ställning (t.ex. beskattning, klientavgifter). Dessutom finns det många faktorer som gör det svårt att skapa en helhetsbild. Till exempel avseende stöden för boende finns det väldiga skillnader i förhållandena i olika delar av landet och i olika kommuner, vilket påpekades i ett av svaren.

Strukturella förändringar försvåras samtidigt av bland annat att det oftast inte finns förutsättningar för att öka utgifterna. Till och med små ändringar i en förmån med många mottagare kan medföra en betydande utgiftsökning. Å andra sidan förhåller man sig oftast med förbehåll till att försämra befintliga förmåner.

1.2. Förekomst av problem som anknyter till komplexiteten

I samtliga svar framhölls att komplexiteten i den sociala tryggheten kan ge upphov till svårigheter för klienterna, speciellt i förändringssituationer då det uppstår ett behov av stöd eller klientens behov ändras. Det kan vara svårt att hitta och bli upptagen i det rätta systemet eller den lämpliga förmånen eller tjänsten.

Huruvida klientens situation kompliceras beror på förmånerna samt på de tjänster som hen behöver. Risken för komplikationer ökar då klienten behöver och mottar flera olika tjänster och förmåner från olika aktörer. Då klienten behöver många olika former av stöd eller har många föränderliga faktorer i sin livssituation kan det vara svårt för både klienten och de sociala trygghetsorganen att skapa en helhetsbild av vilka förmåner och tjänster som kan vara till fördel för klienten och vilka av dem hen bör ansöka om. I dessa situationer är det synnerligen svårt att uppfatta kopplingarna mellan olika förmåner och tjänster samt hur de påverkar varandra. Klienten kan ha parallella behov på grund sitt hälsotillstånd, sin familj eller betingelserna för studier eller arbete (t.ex. en partiellt arbetsför studerande med familj). Samtidigt säger det sig självt att ansökningarna om förmåner och tjänster sällan är så här komplicerade, utan kan hanteras smidigt.

Hur omfattande stödbehovet är kan med andra ord vara förknippat med svåra eller långvariga hälsoproblem. Å andra sidan kan mycket vanliga situationer vara förknippade med återkommande variationer, som i regel påverkar förmånerna. Det är till exempel inte ovanligt att en kund åtnjuter flera kompletterande förmåner samtidigt – såsom utkomststöd för arbetslösa, bostadsstöd och grundläggande utkomststöd – vilka påverkas av hens eventuella arbetsinkomst. I vilket fall som helst har mottagare av arbetslöshetsförmån alltid kontakt med minst två instanser (arbets- och näringstjänsterna och förmånsbetalarna). Övergångarna från en förmån till en annan (t.ex. från utkomststöd till sjukdagpenning) eller möjligheten att få olika alternativa förmåner (t.ex. för studerande) kan te sig komplicerade för klienterna.

Klienternas upplevelser av hur komplicerade den sociala tryggheten och kontakterna med trygghetsorganen är beror också på individuella omständigheter, som funktionsnedsättning som påverkar möjligheterna att utträta ärenden, eller brister i läs- och skrivfärdigheter eller språkkunskaper. Dyliga situationer kan vara förknippade med behov av särskilt stöd eller specialtjänster.

Med tanke på det sociala trygghetssystemet som helhet och möjligheterna att påverka det ansågs komplexiteten försvåra en övergripande granskning av systemet, vilket ändå skulle behövas ur olika perspektiv. I svaren lyftes fram teman som utkomststöds roll som kompenserande minimiskydd för andra förmåner samt systemets incitament (t.ex. incitament för att ta emot arbete på deltid eller viss tid, studier eller rehabilitering).

1.3. Utgångspunkter och mål för åtgärdande av komplexiteten

I sektionernas svar ansågs att komplexiteten i den sociala tryggheten i värsta fall utgör ett hot mot att klienternas rättigheter verkligen tillgodoses. Klienten kan gå miste om förmåner eller tjänster, eller få tillgång till dem med fördröjning, om hen inte har någon aning om vad hen är

berättigad till, inte vet vem hen ska kontakta för att få hjälp med att utreda frågan eller trots försök inte får den handledning som hen behöver. Målen för att avhjälpa komplexiteten hänför sig slutligen till att säkerställa att klienten får de förmåner och tjänster inom den sociala tryggheten som hen behöver och enligt lag är berättigad till.

Ytterligare ett mål kan anses vara att klienterna ska känna att de kan uträtta nödvändiga ärenden utan att det blir extra belastande. Målbilden i ett av svaren var att systemet ska vara begripligt för klienten som vid behov ges tillräckligt stöd.

I svaren kopplades komplexitet med andra ord inte egentligen till att det skulle finnas betydande luckor i den sociala tryggheten på grund av de komplicerade strukturerna. Tvärtom framhölls det i några svar att den sociala tryggheten i princip hade god täckning, även om det i svaren å andra sidan konstaterades att olika former av riskbaserat stöd inte alltid bildar en fungerande helhet. I svaren hänvisades visserligen ställvis till att klienter kan "falla mellan stolarna", omfattas av "fel" förmån eller slussas in "på fel spår" med tanke på sina verkliga behov, vilket i praktiken kan leda till obefogade förbehåll för hurdan status klienter har med avseende på den sociala tryggheten. I sådana situationer är det sannolikt oftast fråga om problem med att få tillgång till lämpliga förmåner och tjänster.

I flera av svaren betonades behovet av att granska den sociala tryggheten som en helhet innehållande både förmånerna och tjänsterna. Ett problem med detta, som påtalades i ett av svaren, är att det finns mindre information om komplexiteten i tjänsterna och tjänsteprocesserna än om komplexiteten i förmånerna. Med tanke på samordningen av tjänsterna och förmånerna vore det viktigt att också få grepp om tjänsterna.

Den problematik som lyftes fram i sektionernas svar granskas nedan uppdelat enligt om frågorna hänför sig primärt till den sociala trygghetslagstiftningens substans eller genomförande. Ändringar som hänför sig till substansen kräver lagstiftningsåtgärder. Med avseende på genomförandet har det gjorts en preliminär indelning i den del av processerna som är direkt lagbaserad – och därför endast kan ändras med lagstiftningsåtgärder – eller är förfaranden som också kan utvecklas oavsett ändringar i lagstiftningen.

I ett av svaren hänvisades till en delvis motsvarande differentiering av olika perspektiv avseende problematiken kring att den orsaksbaserade sociala tryggheten bygger på klassifikationskriterier och att sökandens upplevelse av sin situation inte nödvändigtvis motsvarar det sätt på vilket situationen hanteras. Exempelvis kan en klient mena att hen är arbetsförmögen, medan hen enligt beslutskriterierna för social trygghet inte anses vara det. Med avseende på detta konstateras i svaret att det vid bedömningen av sådana fall, med hänsyn till komplexiteten, bör skiljas mellan definitionerna i systemet (huruvida de identifierar

människor rätt) och utmaningarna med genomförandet (normerna är i skick, men t.ex. informationen förmedlas inte inom systemet och personens situation felbedöms pga. för knapp information).

I ovan nämnda svar tas självfallet inte ställning till hur kriterierna för arbetsförmåga ska utformas, utan indelningen framförs som en motivering av att skilja mellan de väsentliga aspekterna i olika situationer. Det säger sig självt att om bevilningsgrunderna ska vara differentierande, kan de sannolikt under inga omständigheter alltid motsvara sökandens upplevelse av sin situation. Å andra sidan är det med hänsyn till substansen i lagstiftningen om social trygghet, förfarandebestämmelserna och utvecklingen av genomförandet av den sociala tryggheten motiverat att begrunda återkommande frågor avseende brister i regleringen eller genomförandet. Det är uppenbart problematiskt om klienterna inte hittar förmåner eller tjänster som kan hjälpa dem och som de enligt lag har rätt till. Detsamma gäller om avgöranden av någon orsak inte lämnas utifrån korrekta uppgifter. Frågeställningarna kring utvecklingen av lagstiftningens substans, det vill säga beslutsgrunderna, är däremot förknippade med en högre grad av ändamålsenlighetsprövning avseende målbilden.

Gällande genomförandet görs nedan också åtskillnad mellan problem som är direkt kopplade till lagstiftningen eller inte är det. Denna uppdelning, som är varken helt entydig eller uttömmande, är avsedd att åskådliggöra betoningen i frågorna. I granskningen nedan, som bygger på sektionernas svar, är fokus på förmånsaspekten, även om det enligt sammanfattningarna bör göras bedömningar av både tjänsterna och förmånerna.

2. Frågor om lagstiftningens substans

2.1. Begrepp och definitioner

De begrepp som används inom olika lagar om förmånen avviker från varandra. I svaren nämndes ofta som exempel definitionerna av familj (familjemedlemmar) och inkomst, men även att verka som företagare kan definieras på olika sätt beroende på sammanhanget.

Inom bedömning av arbetsförmåga tillämpas också olika definitioner. I ett av svaren påpekades också att begreppet "rehabiliteringsstöd" kan verka vilseledande för klienterna, eftersom det är fråga om en tidsbunden pension.

Skillnaderna i begreppen innebär att omständigheterna för en och samma klient bedöms utifrån olika definitioner beroende på förmån. Å andra sidan är det möjligt att olika begrepp inom olika förmåner avser i grund och botten samma eller delvis samma sak. Begreppen och definitionerna av dem påverkar också inriktningen av förmånerna. Det är uppenbart att till

exempel familjebegreppen avspeglar lagstiftarens bedömningar av när det är motiverat att relationerna mellan personer ska inverka på deras förmåner. Det tål ändå diskuteras huruvida alla indelningar som bygger på begreppen är motiverade och om förhållandet mellan dem – främst mellan förmåner – är konsekvent. De begrepp som tillämpas bildar ofta en sammanbunden helhet inom lagen om förmånen, vilket sannolikt ökar utmaningarna i att åtgärda begreppsförbistringen.

Inkomst: Genom att begreppet arbetsinkomst har mycket olika definitioner i lagstiftningen (t.ex. det skyddande beloppet i utkomstskyddet för arbetslösa, inkomstavdraget från det allmänna bostadsbidraget, förvärvsinkomstavdraget från det grundläggande utkomststödet) påverkar den sökandens förvärvsinkomst förmånerna på olika sätt och delvis med olika långa verkningstider. Detta trots att många sökanden åtnjuter samtidigt just utkomststöd för arbetslösa, allmänt bostadsbidrag och grundläggande utkomststöd. Sökanden har ofta svårt att förutse förvärvsinkomstens inverkan på förmånerna, speciellt då denna inverkan varierar.

Förmånerna påverkas också av andra än förvärvsinkomster. Om den övriga inkomsten med effekt på förmånerna föreskrivs separat. Inkomstbegreppet kan till och med inom en och samma lag ha olika dimensioner: till exempel avseende det allmänna bostadsbidraget uppskattas inkomsterna från en längre tid och enligt sinsemellan parallella begrepp som tillämpas beroende på hur regelbunden inkomsten är (medelinkomst och fortlöpande inkomst)

Bestämmelserna om justering av förmånen efter ändringar i inkomsten varierar också beroende på lag. Visserligen visar sig frågan om justering av förmånen på olika sätt i olika situationer, beroende på bland annat förmånsbeslutets giltighetstid och justeringens inverkan på redan betalda respektive obetalda förmånsbelopp.

Familj: Definitionerna av begrepp som hänför sig till familjemedlemmar avspeglas på hur personer som lever i parförhållande, är släkt med varandra eller de facto bor tillsammans eventuellt påverkar varandras förmåner.

Till exempel kan stöd för boendeutgifter betalas i olika situationer med följande förmåner som är förknippade med familjerelaterade begrepp som

- allmänt bostadsbidrag: hushåll
- bostadsbidrag för pensionstagare: hushållsbegreppet i det allmänna bostadsbidraget kan i vissa fall tillämpas vid gränsdragningen mellan om personer som bor tillsammans ska omfattas av de allmänna bostadsbidraget eller bostadsbidraget för pensionstagare
- militärunderstöd: anhörig
- grundläggande utkomststöd: familj.

Dessutom kan det i samband med samtliga ovan nämnda förmåner bli aktuellt att bedöma om personer som bor i samma bostad lever i ett samboförhållande. De lagar som föreskriver om de nämnda förmånerna har väsentligen överensstämmande definitioner av samboförhållande, men i ett av svaren påpekas att det finns en risk för att tolkningarna börjar gå isär. Enligt den definition av anhängig som tillämpas på militärunderstöd ska sambo anses vara en sådan anhängig som avses i lagen endast om samboparet har ett gemensamt minderårigt barn.

Begreppet hushåll i det allmänna bostadsbidraget bygger inte enbart på familjeband. Om de personer som bor i samma bostad lever i ett parförhållande med varandra eller släktingar på det sätt som avses i lagen, hör de enligt lagen alltid till samma hushåll. Hushållsbegreppet är därmed förbindande för deras valmöjligheter i fråga om förmånerna, medan andra personer som bor tillsammans kan delvis inverka på huruvida de med avseende på det allmänna bostadsbidraget betraktas som ett hushåll eller handläggs separat.

Även andra former av "gemensamt hushåll" än sådana som bygger på parförhållande eller släktskap, till exempel kompisbostad, kan leda till minskning av det beräknade beloppet på grunddelen av det grundläggande bostadsbidraget. Även myndiga personer som bor med sin förälder får en mindre grunddel än ensamboende personer. Detta särdrag i bestämningen av det grundläggande utkomststödet tas upp nedan som ett exempel på det nära sambandet mellan begreppssystemet och beräkningsgrunderna för förmånerna.

2.2. Beräkningsgrunderna för förmåner

2.2.1. Allmänt

De materiella beräkningsgrunderna för olika förmåner utgår från olika premisser. Dessutom utgår de från de begrepp som används i lagarna, vilket också gör det svårare att göra en jämförande granskning av begreppen och beräkningsgrunderna.

Till exempel i beräkningen av det grundläggande utkomststödet beaktas utöver de verkliga utgifter som omfattas av stödet även en "grunddel" som beräknas för varje familjemedlem separat och som ska täcka vissa sedvanliga levnadskostnader. Enligt lag minskas grunddelen om mottagaren bor i gemensamt hushåll. Minskningen görs oavsett om personen delar hushåll med en partner i parförhållande eller med en vän eller lägenhetskompis. Sistnämnda medboende som inte hör till utkomststödsfamiljen – med andra ord andra än den sökandes maka/make och hans och/eller makans/makens minderåriga barn – beaktas däremot inte på andra sätt i beräkningarna av stöden till den sökande. Denna partiella inverkan av en personer utanför "familjen" på beräkning av stödbeloppet är utmärkande just för det grundläggande utkomststödet – personer i hushållet eller maka/make räknas med i allmänna bostadsbidraget

antingen helt eller inte alls – och dess betydelse konkretiseras slutligen endast genom grunddelsbegreppet som hänför sig till det grundläggande utkomststödet.

Genom beräkningsgrunderna även för andra förmåner inbegriper motsvarande effekter som hänför sig till förmånsbegreppet behövs det gott om förklaringar som underlag för jämförande strukturering av begreppen och beräkningsgrunderna, även då detta sker på en relativt allmän nivå. Detta kan aktualiseras även vid eventuella jämförelser som anknyter till kartläggning av komplexiteten.

Förmånerna kan vara individuella eller tilldelas familjer eller hushåll, till exempel på det sätt som beskrevs ovan om stöden till boende. Bestämmelserna om förvärvsinkomst och annan inkomst som påverkar förmånerna har fastställts för varje förmån separat. Såsom nämndes ovan, tillämpas i de viktigaste stödformerna inom utkomststödet – utkomstskyddet för arbetslösa, det allmänna bostadsbidraget och det grundläggande utkomststödet – så kallade skyddande belopp som fastställs på olika sätt.

Förmånerna kan beräknas per dag eller månad. Gällande de förmåner som beräknas per dag finns det variation i för vilka dagar förmånen betalas (t.ex. sjukdagpenning betalas för sex dagar i veckan, medan arbetslöshetsdagpenning betalas för fem). Vissa förmåner ska sökas i förväg eller i realtid och andra i efterskott, vilket också avspeglas på beräkningsgrunderna. Ibland är bägge alternativen möjliga. Även hur långt i förväg en förmån kan beviljas eller hur lång bakåt i tiden den kan handläggas avspeglas på hurdan bevisning på beräkningsgrunderna kan krävas i lag. Även olika undantagsbestämmelser gör förmånsstrukturen mer komplicerad. Dessutom finns i det variation i den omfattning i vilken förmånerna är förknippade med krav på prestation, med andra ord ålägganden på klienten.

I samtliga svar nämndes svårigheterna med framsyn vid samordningen av flera förmåner samt av förmåner och arbetsinkomst. I ett svar konstaterades ändå att det finns vissa väldigt detaljerade bestämmelser om förmånernas företrädesordning och samordningen av förmåner. Den fråga som bör begrundas är således huruvida det finns luckor eller behov av förenkling i bestämmelserna eller om problemen med samordningen snarare anknyter till att helhetshanteringen av bestämmelserna blir krävande till följd av bland annat olika specialsituationer samt att en del av situationerna uppkommer retroaktivt. I ett svar reflekterades om samordningen av förmånerna skulle kunna ske i realtid och linjärt, vilket skulle kräva lagändringar.

I ett svar nämndes också möjligheten att överväga innehållsmässig sammanslagning av olika förmåner.

2.2.2. Synpunkter på specifika förmåner

I flera svar – och speciellt i sammanfattningen om utkomststödet för arbetslösa och studieförmånerna – påpekades att de komplicerade beräkningsgrunderna för jämkad arbetslöshetsförmån försämrar klienternas möjligheter att förutse stödbeloppet. Till följd av förändringarna i arbetslivet har allt fler klienter regelbunden eller periodisk förvärvsinkomst utöver vilken de behöver social trygghet. Under sådana omständigheter kan hanteringen av klientens dagliga ekonomi kräva att den sociala tryggheten går att förutse. Även om villkoren för en förmån är stimulerande – som i princip för den jämkade arbetslöshetsförmånen – kan situationen vara en annan när den sökande har tilldelats flera olika förmåner, vilket är vanligt i dessa fall. Då är det svårt att förutse förmånsbeloppen på grund av olika beräkningsgrunder och skyddande belopp. Med tanke på de nya formerna av arbete kan det också uppstå problem genom att lagstiftningen om social trygghet inte känner till deltidsföretagare, utan en person är antingen löntagare/arbetslös löntagare eller företagare.

Studier under olika livssituationer stöds genom förmåner som fastställs enligt olika lagar (studiestöd inkl. olika relaterade stöd; vuxenutbildningsstöd; rehabiliteringspenning; arbetslöshetsförmån inkl. eventuella kostnadsersättningar). De som vill utbilda sig kan ha svårt att ta reda på vilka förmåner de har rätt till och hur stor förmånen är. Förmånsbeloppet och den maximala förmånstiden regleras genom separata bestämmelser. Vilka förmåner som kan komma i fråga beror på många faktorer som hänför sig till den studerande och hans livssituation, vilket i svaret kring detta tema kopplades till medvetna ansträngningar för att differentiera stödet.

I svaret om boende konstaterades att många hushåll får stöd för boendekostnaderna genom både det allmänna bostadsbidraget och det grundläggande utkomststödet. En del hushåll får dessutom utkomststöd enligt behovsprövning av kommunen för att klara av övermäktiga boendeutgifter. Beräkningsgrunderna för det allmänna bostadsbidraget begränsar stödbeloppet så att det slutliga beloppet kan anses vara systematiskt lågt i förhållande till den verkliga hyresnivån. Lagarna om bostadsbidrag och det grundläggande utkomststödet innehåller separata bestämmelser om de godtagbara beloppen av boendeutgifter, och det slutliga resultatet påverkas också av de övriga lagstadgade beräkningsgrunderna, som hushållets inkomster.

Enligt lagen om allmänt bostadsbidrag ska bostaden duga som bostad, vilket betyder bland annat att bostaden ska vara avsedd eller duga för stadigvarande bostadsbruk. Motsvarande kriterier föreskrivs inte för bostadsbidraget för pensionstagare eller för det grundläggande utkomststödet. De flesta bostäder uppfyller kriteriet, men i undantagen från detta är det möjligt

att bostaden inom dessa stödformer hanteras på olika sätt, vilket i den sökandes ögon kan verka motstridigt. Det finns skillnader i bestämmelserna om stödperioderna för det allmänna bostadsbidraget och militärunderstödet. Justering av det allmänna bostadsbidraget kan upplevas som en komplicerad process; justeringstidpunkten varierar beroende på grunderna för justeringen. De som bor i delad lägenhet förstår inte alltid hur de ska gå till väga för att få bostadsbidrag var för sig. Vid granskning av definitionen av hushåll överlag, kan man eventuellt överväga möjligheterna för att förtydliga lagen. Inom det allmänna bostadsbidraget, som omfattar barnfamiljer, räknas växelvis boende barn endast till det ena hushållet. Ifall den planerade så kallade linjära modellen införs i invalidpensionerna är det möjligt att klienter överförs upprepade gånger mellan pension och det allmänna bostadsbidraget.

I svaret gällande arbets- och funktionsförmågan ansågs att kriterierna för invalidpensioner kan vara svårfattliga. Det är komplicerat att samordna de förmåner som betalas vid tillfällig arbetsförmåga.

3. Frågor om genomförandet

I sektionernas svar lyftes konsekvent upp frågeställningar kring sökande och kontakter, informationsförmedling, samt handledning och rådgivning av klienterna.

Enligt grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. I övrigt kommer det an på lagstiftarens övervägande i vilken omfattning och hur detaljerat de verksamhetsstyrande normerna är inskrivna i lag. Lagens styrande effekt är bindande, men det är inte ändamålsenligt att ta in detaljerade bestämmelser om allting i lag eller över huvud taget.

3.1. Grunderna för genomförandet enligt lag

3.1.1. Grunderna för ansökan och förfaranden

I lagarna om förmånen föreskrivs om ansökan om förmåner, exempelvis ansökningstiderna och ansökningsprocesserna. Bestämmelser om att representera en annan person finns också i den allmänna lagstiftningen. Förmåner kan beviljas på ansökan. I lagarna om förmåner föreskrivs också om klientens skyldighet att lämna uppgifter och informera om förändringar i omständigheterna. Vilka uppgifter som behövs för handläggning av ansökan beror på de materiella bestämmelserna i lagen. Bestämmelserna kan innehålla preciseringar av informations- och anmälningsskyldigheten samt föreskrifter om bilagor. I svaren resonerades kring möjligheten att förenkla ansökningen. Det torde vara möjligt att se över de lagbaserade grunderna för ansökan ur detta perspektiv, varvid det också kan vara möjligt att begrunda till

vilka delar det kan vara fördelaktigt att förenkla grunderna. I svaren lyftes också fram möjligheten att koppla samman förmåner som aktiveras, med andra ord att en åtgärd för att aktivera en förmån för en klient enligt lag kan innebära aktivering av flera förmåner på en gång. Detta är självfallet förknippat med flera principiella och praktiska frågor som behöver lösas.

Lagarna om förmåner föreskriver också om när förmånerna betalas ut. I svaren reflekterades över huruvida enhetligare betalningsdagar skulle hjälpa klienterna att handla proaktivt och hantera sina personliga finanser.

3.1.2. Reglering av informationsförmedlingen

Förmedlingen av information mellan olika aktörer spelar en viktig roll när klienten behöver anlita flera myndigheter. I svaren konstaterades att det finns brister i informationsförmedlingen mellan aktörer. Deras register "pratar inte med varandra" tillräckligt bra. Klienten blir tvungen att agera som budbärare mellan olika aktörer och till exempel tillhandahålla samma utredningar till såväl arbets- och näringsbyrån som betalaren av arbetslöshetsförmånen. Ofta pågår dessa processer samtidigt och det kan vara svårt för klienten att veta vilka uppgifter som de olika instanserna har om hen och vilka uppgifter som saknas.

Enligt informationshanteringslagen ska myndigheterna utnyttja varandras register och begära av klienten endast de uppgifter som inte kan erhållas på andra sätt. Till den del som informationshanteringslagen möjliggör informationsförmedling är det fråga om genomförande av den. Detsamma gäller utnyttjandet av inkomstregistret avseende sådan information som redan finns i registret. I övrigt konstaterades i svaren att det på grund av lagstiftningen inte är möjligt att använda alla de möjligheter som digitaliseringen ger. De obefogade hindren i lagstiftningen för åtkomsten till information bör lösas upp och bestämmelser som möjliggör förmedling och användning av information bör utvecklas. I det senare fallet kan det vara fråga om dels tillgång till information, dels de uppgifter utifrån vilka förmåner beviljas samt huruvida dessa kan utvecklas så att den tillgängliga informationen betjänar handläggningen.

Det bästa för smidigt beslutsfattande är i princip att så mycket relevant information som möjligt är direkt tillgänglig enligt lag. Med avseende på detta påtalades också möjligheten till sambruk av andra register utöver inkomstregistret. Ifall man kommer fram till att stärka överföringen och användningen av information genom lagändringar kommer frågor som hänför sig till klientens ställning och rättigheter att självfallet aktualiseras i samband med lagstiftningsprocessen. Trots att det i princip är i klienternas intresse att de uppgifter som redan finns i myndigheternas register eller som klienten lämnat tidigare används som underlag för beslut som gäller hen, måste också informations- och integritetsskyddet beaktas då det lagstiftas om förmedling och användning av informationen. När beslut om klientens sociala trygghet fattas utifrån uppgifter

som tillställts myndigheten inte enbart av klienten själv måste myndigheten också avgöra på vilka grunder klienten bör få säga sin åsikt innan beslutet fattas. Såvida det inte finns någon uttryckligen lagstadgad skyldighet att höra klienten avgörs grunderna i samband med genomförandet.

3.1.3. Myndigheternas samarbete och rådgivningsskyldighet

Grunderna för god förvaltning fastställs i förvaltningslagen. Förvaltningslagen tillämpas på bland annat statliga och kommunala myndigheter samt självständiga offentligrättsliga inrättningar samt på statliga affärsverk, offentligrättsliga föreningar samt privata som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. God förvaltning omfattar bland annat serviceprincipen och myndighetens rådgivnings- och samarbetskyldighet. Enligt bestämmelserna i förvaltningslagen är myndighetens rådgivnings- och samarbetskyldigheter kopplade till myndighetens behörighet, så att myndigheten inom ramen för sin behörighet ska ge klienterna råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende. Om ärendet inte hör till myndighetens behörighet ska den om möjligt hänvisa kunden till den behöriga myndigheten. Inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver ska varje myndighet på andra myndigheters begäran bistå dessa i skötsel av en förvaltningsuppgift, och även i övrigt sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna. Förvaltningslagen lägger med andra ord grunden för skyldigheterna även för myndigheterna och med dessa jämförbara aktörer inom den sociala tryggheten. Dessutom föreskrivs om olika myndigheters uppgifter och behörigheter separat i lag.

Till den del som man beslutar att genom lagstiftningen utöka förmåns- och serviceaktörernas skyldigheter att samarbeta med varandra och ge klienterna råd och handledning, torde det första steget vara att kartlägga och utvärdera aktörernas nuvarande skyldigheter. Det torde vara befogat att föreskriva separat om skyldigheter till handledning, rådgivning och samarbete endast till del som den grund som finns i förvaltningslagen och de bestämmelser som kompletterar lagen anses vara otillräcklig eller behöva preciseras. I övrigt är det fråga om att effektivisera iakttagandet av de nuvarande skyldigheterna. Det torde till exempel vara tänkbart att till lagstiftningen foga åtaganden gällande kartläggning av klientens servicebehov och därtill hörande samarbete (t.ex. gemensamma serviceplaner) eller sektorsövergripande rådgivning. För närvarande kan det för en arbetslös person upprättas flera olika serviceplaner som saknar någon som helst koppling till varandra – exempelvis sysselsättningsplan, aktiveringsplan, rehabiliteringsplan, integrationsplan – vilket beror på att varje myndighets uppgifter fastställs separat i lag och planerna hänför sig till varje enskild myndighets åtaganden. Genom speciallagstiftning kan det vara möjligt att samordna ansvarsfördelningen med avseende på planerna eller till exempel principerna för sam användning av dem.

I svaren påpekades också problem med att oklara behörighetsgränser mellan myndigheterna – till exempel delade eller överlappande uppgifter – kan leda till att ingen instans tar itu med klientens ärende. En myndighet ska inte ha öppen eller allmän behörighet utan den ska vara tillräckligt väl definierad. Ifall grunderna för samarbete och handledning fastställs i lagstiftningen behöver man också ta ställning till dessa aspekter. Ökande åtaganden kräver i regel också mer ekonomiska resurser och personal.

3.2. Fler synpunkter på genomförandet: Vad kan utvecklas utan ändringar i lagstiftningen?

3.2.1. Förenkling av ansökan och andra processer

Det är möjligt att överväga hur ansökningsprocesserna kan förenklas även inom ramen för den gällande lagstiftningen. I det fall att bestämmelserna tillåter till exempel att ett ärende inleds muntligt kan initiativet till att inleda ett ärende också tas av en myndighet i samband med behandlingen av ett annat ärende och den viljeyttring som krävs av klienten kan lämnas med minimala åtgärder.

Möjligheten att använda e-tjänster underlättar kommunikationen för många klienter. I svaren påpekades dock att e-tjänster inte lämnar sig för alla klienter och att det fortsättningsvis behövs alternativ. Det ska vid behov vara möjligt att få personlig rådgivning i anslutning till ansökan och andra ärenden. Ansökningsblanketterna och förfarandena för eventuella tilläggsutredningar kan utvecklas bland annat ur klarspråksperspektivet.

3.2.2. Stöd till informationsförmedlingen

Det är möjligt att utveckla informationsförmedlingen och metoderna för den inom ramarna för den gällande lagstiftningen. Metoderna och samarbetet kan bygga på digitala lösningar ifall bestämmelserna tillåter överföringen av information. Det kan vara fråga om till exempel gemensamma arbets- och kommunikationsverktyg, samarbetsrutiner eller gemensamma processer (t.ex. servicekedjorna). Informationshanteringslagen trädde i kraft relativt nyligen och framtagningen av nya rutiner som den tillåter pågår eventuellt fortfarande.

3.2.3. Utveckling av myndigheters samarbete samt handledning och rådgivning

I svaren konstaterades att klienterna ofta har svårt att få heltäckande råd. Det är också att svårt att på förhand få reda på vilka effekter eventuella ändringar kommer att ha. Varje myndighet har sina egna system för rådgivning och handledning där de ser på ärendet utifrån sina åtaganden. Det är också möjligt att rådgivningen har delats upp inom myndigheten, vilket visserligen är bra för den specialiserade substansexpertisen men kan leda till sämre helhetssyn. Den rådgivande myndigheten har inte alltid överblick över hela förmåns- och servicesystemet och de möjligheter

som finns i det. Klienternas behov av service ses inte över organisationsgränserna. I allmänhet behöver klienten ha åtminstone en rudimentär uppfattning av sina behov. Social handledning kan eventuellt i vissa fall hjälpa klienten, men det torde vara möjligt att begrunda med vilka andra medel det går att säkerställa dels lågtröskeltjänster, dels multiprofessionellt stöd och tillräcklig rådgivning i specialfrågor. Sådana medel kan vara bland annat skraddarsydda tjänster för exempelvis olika övergångssituationer eller olika målgrupper, vilket redan görs.

I ett av svaren ansågs arbetskulturen och arbetsrutinerna för rådgivning och handledning vara förknippade med en kultur av avgränsning och avvändande. Detta torde delvis höra samman med grunderna för förvaltningsbehörigheten. Ur klientens perspektiv ter det sig som att hen blir avvisad eller bollad omkring. För klienten kan det också vara bekymmersamt att rådgivningen inte är bindande, eftersom rådgivningen inte bygger på förvaltningsbeslut. I fråga om dessa synpunkter torde man inom aktörerna kunna begrunda på vilket sätt handledningen kan verkställas på ett så klientorienterat sätt som möjligt.

I flera svar konstaterades att utredningsprocesserna speciellt i anslutning till arbetsoförmåga ofta bryts. I sådana situationer kan klienterna eventuellt ha fördel av en samordnad och enhetlig process. I svaren påpekades även i övrigt att då klientens förmåga att uträtta ärenden är nedsatt kan ansvaret för att agera och ta hand om sina ärenden själv bli för tungt. Detta framhävs självfallet då det är fråga om komplicerade utredningar. Då aktörerna i systemet hjälper klienten att utöva sina rättigheter uppkommer det med undantag av undantagssituationer inte till exempel ersättningsansvar för systemet med anledning av att klienten inte får någon fördel eller tjänst. I detta avseende ersätter systemets ansvar att stödja klienten och reagera på klientens behov på hans vägnar inte klientens eget agerande och viljeyttringar. Överdrivet "förmyndarskap" har också setts som problematiskt. Speciellt då klientens handlingsförmåga är nedsatt har klienten dock nytta av systematiska processer för rådgivning och handledning och av myndigheternas samarbete. Då är det en fördel för klienten att hen vid behov kan uppfylla sin roll med minsta tänkbara egna insats, vilket skulle kunna vara en möjlig utvecklingsriktning.