



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:30

Sou
1963-30

Socialdepartementet



**DEN STATLIGA
KONSULENTVERKSAMHETEN PÅ
SOCIALVÅRDENS OMRÅDE**

BETÄNKANDE AV
SOCIALVÅRDSKONSULENTUTREDNINGEN

Stockholm 1963

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens lånerätt. Idun. 44 s. I.
3. Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. Idun. 90 s. U.
4. Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. Idun. 95 s. U.
5. Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Idun. 130 s. Fö.
6. Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. Idun. 212 s. I.
7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst. Svenska Reproduktions AB. 43 s. Ju.
8. Preliminär nationalbudget för år 1963. Marcus. IV + 97 s. Fi.
9. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Hæggström. 509 s. E.
10. Universitetsväsendets organisation. Hæggström. 190 s. E.
11. Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. Idun. 54 s. I.
12. Översättning av fördrag angående upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. Marcus. 283 s. H.
13. Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. Idun. 269 s. E.
14. Undersökning av taxeringsutfallet. Idun. 155 s. Fi.
15. Vägen genom gymnasiet. Idun. 315 s. E.
16. Sveriges statsskick. Del. 1. Lagförslag. Idun. 206 s. Ju.
17. Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Idun. 522. s. Ju.
18. Sveriges statsskick. Del 3. Utkommer senare.
19. Sveriges statsskick. Del 4. Bilagor. Idun. 311 s. Ju.
20. Bärgarlörens fördelning, sjöförklaring m. m. Idun. 111 s. Ju.
21. Sjukhus och öppen vård. Idun. 486 s. I.
22. Kraven på gymnasiet. Idun. 367 s. + 12 s. ill. E.
23. Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m. Idun. 290 s. Ju.
24. Mentalsjukhusens personalorganisation. Del I. Intervju- och frekvensundersökningar m. m. Idun. 259 s. I.
25. Papper och annan skrivmateriel. Kihlström. 74 s. H.
26. Religionens betydelse som samhällsfaktor. AB Wilhelmssons Boktryckeri. 211 s. E.
27. Trafikmål. Beckman. 237 s. Ju.
28. Utsökningsrätt II. Norstedt & Söner. 119 s. Ju.
29. Kommunala renhållningsavgifter. Beckman. 81 s. I.
30. Den statliga konsulentverksamheten på socialvårdens område. Beckman. 119 s. S.



**DEN STATLIGA
KONSULENTVERKSAMHETEN
PÅ SOCIALVÅRDENS OMRÅDE**

BETÄNKANDE AV

SOCIALVÅRDSKONSULENTUTREDNINGEN

STOCKHOLM 1963

K L BECKMANS TRYCKERIER AB

UDGIVET AF



DR. STATIN A.
KONKORDANTER I DEN DANSKE
PA' SOCIAL-ÆBENS FORBUD

UDGIVET AF

SOCIETY OF DANISH SOCIAL SCIENTISTS

1902

K. WILHELMSEN & CO. BERNHARDT

Innehåll

Skrivelse till chefen för socialdepartementet	5
I. Utredningsuppdraget	7
II. Socialvårdskonsulentorganisationens tillkomst och utbyggnad	9
1. 1918 års riksdagsbeslut samt 1919 års kungörelse om fattigvårdskonsulenter	9
2. Utveckling och förändringar 1919—1961	11
III. Nuvarande socialvårdskonsulentorganisation	14
1. Distriktsindelning	14
2. Arbetsuppgifter	15
IV. Annan socialvårdande regional konsulentverksamhet	23
1. Barnavårdskonsulenterna	23
2. Eftervårdskonsulenterna	25
3. Nykterhetsvårdskonsulenterna	26
V. Barnavårdsombuden	33
VI. Skyddskonsulenterna	38
VII. Uttalanden och förslag i skilda sammanhang rörande den regionala konsulentverksamheten på socialvårdens område	39
VIII. Frågan om behovet av en fortsatt statsuppsikt vid sidan av rådgivning beträffande den socialvårdande verksamheten	58
IX. Klarare gränsdragning eller samordning inom den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten?	69
X. Barnavårdsombuden och länskonsulentorganen	81
XI. Sammansättningen av länsorganet för den sociala konsulentverksamheten	85
1. Behovet i och för sig av en förstärkning av socialvårdskonsulentorganisationen	86
2. Behovet av konsulentpersonal i avseende å övriga vårdområden	90
3. Ledningen av länsorganets verksamhet	95
4. Personaluppsättningen inom länsorganen	95

XII. Länsnykterhetsnämnderna och länskonsulentorganen	98
XIII. Huvudmannaskapet för länskonsulentorganen	102
XIV. Länskonsulentorganens lokalfråga	105
XV. Länskonsulentorganens behov av biträdespersonal	107
XVI. Vissa övriga med utredningen sammanhängande frågor	109
1. Länskonsulentorganens benämning m. m.	109
2. Konsulenternas och biträdespersonalens löneställning	109
3. Kostnaderna för den föreslagna socialkonsulentorganisationen	110
4. Allmänna barnhusdirektionens till utredningen remitterade framställning	110
XVII. Sammanfattning	112
Bilagor	116

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Socialdepartementet

Den 16 december 1960 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för socialdepartementet att tillkalla en utredningsman för att verkställa en översyn av den regionala tillsyns- och rådgivningsverksamheten på socialvårdens område.

Med stöd av detta bemyndigande har departementschefen den 9 januari 1961 uppdragit åt ledamoten av riksdagens första kammare, skyddskonsulenten *Georg Pettersson* att vara utredningsman samt den 11 i samma månad förordnat numera direktören *B. Bagger-Sjöbäck* att vara sekreterare åt utredningsmannen. Sedan *Bagger-Sjöbäck* beviljats begärt entledigande från detta uppdrag har departementschefen förordnat förste länsassesorn vid länsstyrelsen i Kristianstads län *Nils Ekblom* att från och med den 13 september 1962 vara sekreterare i *Bagger-Sjöbäck*s ställe. *Ekblom* har för uppdragets fullgörande åtnjutit tjänstledighet under tiden 8 oktober—31 december 1962.

För utredningen har antagits benämningen *socialvårdskonsulentutredningen*.

För att tagas i övervägande vid fullgörande av uppdraget har, såsom redovisats i detta betänkande, till utredningen överlämnats en av Allmänna Barnhusets direktion till Kungl. Maj:t ingiven framställning med begäran om ett övervägande av frågan om förmedlingen av familjevårdshem för barn och ungdom.

Sedan uppdraget nu slutförts får utredningen härmed överlämna sitt betänkande.

Stockholm den 15 maj 1963.

Georg Pettersson

N. Ekblom

I. Utredningsuppdraget

Direktiven för utredningen framgår av följande, i statsrådsprotokollet för den 16 december 1960 intagna anförande av chefen för socialdepartementet, dåvarande statsrådet Nilsson.

Tillsyns- och rådgivningsverksamheten på socialvårdens område ombesörjes på det regionala planet av länsstyrelserna och socialvårdskonsulenterna. De sistnämnda har sin verksamhet uppdelad på 13 distrikt. Distrikten omfattar som regel ett eller två län. I varje distrikt finns en socialvårdskonsulent. I organisatoriskt hänseende är konsulenterna underställda socialstyrelsen.

Socialvårdskonsulenterna har att tillhandagå länsstyrelserna inom sina distrikt i frågor rörande länsstyrelsernas befattning med socialhjälp och barnavård inom distriktets kommuner. Särskilt åligger det konsulenterna att biträda länsstyrelserna vid utövandet av sådan tillsyn över kommunernas socialhjälp och barnavård som avses i 52 § lagen om socialhjälp och 4 § barnavårdslagen. Konsulenterna skall genom resor inom sina distrikt göra sig underrättade om förhållandena inom kommunerna. Vid sidan av den verksamhet som de själva planlägger, skall de göra undersökningar med anledning av inkomna anmälningar. De skall jämväl inom sitt verksamhetsområde göra de framställningar till länsstyrelserna som de finner påkallade.

Konsulenterna har även i övrigt att biträda länsstyrelserna med yttranden i ärenden som överlämnas till dem. De skall därjämte i den utsträckning vederbörande länsstyrelse bestämmer vara föredragande eller eljest delta i handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden rörande socialhjälp och barnavård.

Vidare skall konsulenterna under socialstyrelsens ledning biträda vid tillsynen över tillämpningen av bestämmelserna om allmänna barnbidrag och mödranhjälp samt avge yttranden till socialstyrelsen i olika socialvårdsfrågor. Slutligen skall de bistå socialnämnderna och barnavårdsnämnderna i kommunerna även som föreningar och enskilda, som inom vederbörande distrikt utövar frivillig hjälp- och barnavårdsverksamhet, med upplysningar och råd.

Organisationen av den regionala tillsynen på socialvårdens område berördes i 1955 års statsverksproposition, varvid dåvarande chefen för socialdepartementet, statsrådet Sträng, anförde att det kunde ifrågasättas, huruvida konsulentorganisationen vore ordnad på sådant sätt att den med hänsyn till rådande förhållanden kunde anses fullt ändamålsenlig. Att konsulentorganisationen inte stämde överens med länsindelningen ledde sålunda till vissa olägenheter. Vidare syntes frågan om gränsdragningen mellan länsstyrelsernas och konsulenternas arbetsuppgifter på vissa punkter kunna diskuteras. En översyn av organisationen borde därför göras, när det då pågående arbetet på ny fattigvårds- och barnavårdslagstiftning lett till resultat.

Under erinran om nyssnämnda uttalande tog 1958 års besparingsutredning i sitt betänkande rörande besparingar inom statsverksamheten (SOU 1959:28) upp spørsmålet om en översyn av konsulentorganisationen. Utredningen anförde bland annat, att kommunernas möjlighet att tillgodose olika sociala verksamhetsgrenar nu torde vara en helt annan än tidigare. Behovet av uppsikt från statens sida över att kommunala organ fullgjorde sina ifrågavarande uppgifter torde

därför vara mindre nu än tidigare. Samtidigt torde emellertid utvecklingen av de sociala åtgärderna och dessas differentiering ha bidragit till ett ökat behov av upplysning och rådgivning. Mot denna bakgrund hade även den av de statliga organen bedrivna verksamheten i form av råd och upplysningar fått alltmer framträdande roll framför den direkta uppsiktsverksamheten. Med hänvisning till dessa förhållanden ifrågasatte besparingsutredningen, om inte en mera generell minskning av den statliga uppgiftsverksamheten inom socialvårdens område skulle kunna genomföras.

Utredningen förordade, att den tidigare förutskickade översynen av konsulentorganisationen skulle komma till stånd. Vid översynen borde enligt utredningen även övervägas huruvida inte den inspektionsverksamhet, som åvilade socialvårdskonsulenterna, skulle kunna ersättas av en allmän tillsyn från länsstyrelsernas sida och upplysnings- och rådgivningsverksamheten i större utsträckning tillgodoses genom centrala anvisningar från socialstyrelsens sida samt huruvida därvid de särskilda socialvårdskonsulentbefattningarna skulle kunna avvecklas.

I årets statsverksproposition uttalade jag vid min anmälan av avlöningsanslaget till socialvårdskonsulenterna, att en översyn av den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten på socialvårdens område borde komma till stånd sedan behandlingen av förslaget till ny barnavårdslag avslutats. Då detta numera skett, bör den ifrågavarande översynen verkställas. Uppgiften bör anförtros åt en särskild utredningsman.

Utredningsmannen bör mot bakgrunden av bestämmelserna i socialhjälp- och barnavårdslagarna samt de förändringar, som i övrigt sedan konsulentorganisationens tillkomst ägt rum i fråga om de socialvårdande åtgärdernas innehåll och utformning liksom beträffande kommunernas förutsättningar att fullgöra sina socialvårdande uppgifter, allmänt bedöma behovet av statlig tillsyns- och rådgivningsverksamhet på ifrågavarande område. Med denna bedömning som utgångspunkt bör utredningsmannen undersöka arten och omfattningen av socialvårdskonsulenternas olika göromål samt pröva vilka av deras arbetsuppgifter som alljämt bör finnas kvar. Här efter bör prövas vilken organisation som bör finnas för handhavande av dessa uppgifter.

Skulle utredningsmannens prövning leda till slutsatsen att en särskild konsulentorganisation bör finnas även framdeles, bör sådana ändringar i den nuvarande organisationen övervägas, som kan vara ägnade att främja arbetet. Bland annat bör därvid undersökas, huruvida distriktsindelningen kan behöva ändras.

Om utredningsmannen kommer till det resultatet att en särskild konsulentorganisation kan avvaras, torde detta hänga samman med att de arbetsuppgifter, som nu ankommer på konsulenterna och som alljämt anses böra fullgöras, befinnes böra föras över till andra organ. Konsekvenserna härav bör då undersökas. Särskilt bör beaktas, att länsstyrelserna blir i stånd att effektivt fullgöra på dem ankommande tillsyns- och rådgivningsuppgifter.

Då de frågor som jag nu nämnt berör en del av socialförvaltningen och denna kommer att prövas av socialpolitiska kommittén, bör utredningsmannen under sitt arbete samråda med denna kommitté.

Härutöver bör omnämnas, att chefen för socialdepartementet med skrivelse den 28 juni 1962 till utredningen överlämnat en från Allmänna Barnhuset inkommen framställning med begäran om en utredning av frågan om förmedlingen av familjevården för barn och ungdom. Framställningen skall enligt skrivelsen av utredningen tas i övervägande vid fullgörande av det utredningen meddelade uppdraget.

II. Socialvårdskonsulentorganisationens tillkomst och utbyggnad

1. 1918 års riksdagsbeslut samt 1919 års kungörelse om fattigvårdskonsulenter

Den av Kungl. Maj:t år 1907 tillkallade fattigvårdslagstiftningskommittén föreslog i sitt år 1915 överlämnade betänkande — Förslag till lag om fattigvården m. fl. författningar — att länsstyrelsernas uppsikt över kommunernas sätt att handha fattigvården skulle kompletteras med en statlig fattigvårdsinspektion, som skulle »jämte utövande av kontroll över huru fattigvården handhaves, huvudsakligen hava en rådgivande och instruerande verksamhet».

De tankegångar, som låg bakom detta förslag och som även kan spåras i de riksdagsmotioner i frågan som väckts långt tidigare, byggde i mycket på erfarenheterna av dels den statliga fattigvårdsinspektion som införts i Finland år 1888, och dels den konsulentverksamhet på fattigvårdens område som i vårt land bedrivits av det år 1906 bildade Svenska fattigvårdsförbundet.

I allt väsentligt överensstämmer de synpunkter på behovet av en regional tillsyns- och rådgivningsverksamhet på fattigvårdens område, som kommittén förfäktade, med Kungl. Maj:ts förslag om en dylik verksamhet i propositionen nr 135 till 1918 års riksdag med förslag till lag om fattigvården m. m. och med riksdagens beslut med anledning av propositionen. Propositionens innehåll i nu ifrågakommande avsnitt innebar i korthet följande.

Riket indelades i åtta distrikt med var sin fattigvårdskonsulent, vars huvudsakliga arbetsuppgifter skulle vara att utöva tillsyn över den kommunala fattigvården och tillhandagå kommunerna med råd rörande handhavandet av fattigvården. Detta ansågs inte böra inskränka länsstyrelsens inspektionsskyldigheter eller dess ställning som överklagandeinstans vid missnöje över kommuns beslut i fattigvårdsärende. Konsulenterna skulle också, enligt propositionen, »tillhandagå Kungl. Maj:ts befallningshavande i de län, som ligga inom hans distrikt, uti allt vad som rör befallningshavandes befattning med fattigvårdsförvaltningen inom länets kommuner (alltså icke i processer, utredningar om hemortsrätt, åtgärder mot försumliga försörjare m. m.)». Vid sidan av länsstyrelsernas övervakande av fattigvården i länen skulle det ankomma på en statens fattigvårdsinspektör att verka för fattigvårdens ändamålsenliga ordnande.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen ändrades uttrycket i den föreslagna fattigvårdslagens 43 § andra stycke om fattigvårdskonsulenter-

nas uppgift att tillhandagå med »råd och anvisningar rörande fattigvården» till »upplysningar och råd rörande fattigvården». Härigenom ville riksdagen understryka, att tyngdpunkten i konsulenternas verksamhet skulle vara av rådgivande slag.

I anslutning till den nya fattigvårdslagen kungjorde Kungl. Maj:t i särskild ordning omfattningen av de beslutade åtta konsulentdistrikten. Redan år 1919 utökades emellertid antalet konsulentdistrikt till nio. Förändringen innebar, att de två nordligaste distrikten enligt 1918 års beslut uppdelades på tre distrikt, vart och ett omfattande två län.

Enligt Kungl. Maj:ts instruktion för statens fattigvårdskonsulenter den 25 april 1919 (nr 410) hade fattigvårdskonsulent att tillhandagå länsstyrelserna inom konsulentens distrikt i allt vad som rörde länsstyrelsernas befattning med fattigvårdsförvaltningen inom distriktets kommuner. Vidare skulle, som nyss nämnts, konsulent lämna fattigvårdsstyrelserna inom sitt distrikt upplysningar och råd i allt vad som rörde ombesörjande av kommunernas fattigvård. Vid utövande av denna sin verksamhet hade konsulent att följa de anvisningar och föreskrifter, som av statens fattigvårdsinspektör meddelades.

För att fullgöra sina uppgifter skulle konsulent genom resor i distriktet hålla sig å jour med fattigvårdsförvaltningens tillstånd och därvid särskilt tillse, att sjuka understödstagare, som befanns vara i behov av särskild omvårdnad, erhöll det underhåll och den vård deras tillstånd krävde.

Förutom åt fattigvården skulle konsulenten äga noggrann uppmärksamhet åt barnavården inom distriktet. Om denna i någon kommun visade sig vara ordnad otillfredsställande, hade konsulenten att försöka förmå vederbörande fattigvårdsstyrelse att skyndsamt rätta till detta. I sin tillsyn över barnavården i distriktet skulle konsulenten särskilt tillse, att föreskrifterna i lagen om fattigvården angående minderårigas vistelse på anstalt iakttogs av fattigvårdsstyrelserna, att i de fall fattigvårdsstyrelse berett minderårig tjänst eller anställning de i lagen angivna förutsättningarna härför verkligen förelegat och att den minderårige erhållit nödig utrustning samt att fattigvårdsstyrelse över sådan minderårig övade den tillsyn lagen om fattigvården föreskriver. Ej minst i anslutning till vad socialvårdskonsulentutredningen i senare delen av detta betänkande kommer att anföra, bör uppmärksammas föreskriften, att konsulenten hade att med råd och upplysningar tillhandagå ej endast barnavårdsnämnderna inom distriktet beträffande de förpliktelser, vilka ålagts dem genom lagen om barn utom äktenskap, utan även nykterhetsnämnderna inom distriktet i fråga om deras åligganden enligt lagen den 30 juni 1913 om behandling av alkoholist.

Beträffande inom distriktet befintliga fattigvårdsanstalter (ålderdomshem, försörjningshem, vårdhem, barnhem, barnkrubbor, uppfostringsanstalter m. fl.) skulle konsulenten ägna uppmärksamhet åt vissa i instruktionen närmare angivna förhållanden.

Om hos konsulent anmäldes, att fattigvårdssamhälle, fattigvårdsstyrelse eller vid fattigvården anställd person åsidosatt skyldighet, eller då eljest fanns anledning anta, att fel, försummelse eller missbruk förelåg, hade konsulenten att verkställa undersökning rörande förhållandena i fråga samt, om skäl därtill fanns, göra erinran hos vederbörande för att få rättelse till stånd. Rättades inte missförhållandet till, skulle konsulenten anmäla saken hos vederbörande länsstyrelse.

2. Utveckling och förändringar 1919—1961

Fattigvårdslagstiftningskommittén överlämnade år 1921 betänkande med förslag till lag om den offentliga barnavården m. fl. författningar. I kommittéförslaget, på vilket Kungl. Maj:ts proposition i ämnet (nr 150) till 1924 års riksdag byggde, överfördes en del barnavårdsärenden från fattigvården och fattigvårdsstyrelserna till barnavården och barnavårdsnämnderna.

I berörda proposition uttalade departementschefen att tillsynen över barnavården, liksom beträffande fattigvården, borde uppdragas åt länsstyrelserna. Vid utövändet av denna tillsyn ansåg departementschefen »det uppenbarligen i hög grad av behovet påkallat, att länsstyrelserna till sitt förfogande hava särskilda, sakkunniga organ». Han konstaterade vidare, att den erfarenhet som vunnits genom fattigvårdskonsulenternas arbete var ägnad att uppmuntra till en motsvarande anordning beträffande barnavården. I valet mellan att åt länsstyrelserna anställda särskilda befattningshavare (barnavårdskonsulenter) och att anlita fattigvårdskonsulenterna för denna uppgift förordade departementschefen — dock med viss tvekan — det senare alternativet. Departementschefsuttalandet fick på denna punkt följande lydelse:

»... i lagen bör införas bestämmelse, att länsstyrelserna skola till biträden i fråga om tillsynen över barnavården hava barnavårdskonsulenter, men att dylik befattning må, där så prövas lämpligt, kunna innehavas av fattigvårdskonsulent. Tills vidare böra i alla distrikt fattigvårds- och barnavårdskonsulentbefattningarna innehavas av samma personer; skulle ändring härutinnan befinnas påkallad, torde för riksdagen böra framläggas förslag om den ökning av för ändamålet anvisade anslag, som påkallas av anställande av särskild barnavårdskonsulent i något eller några distrikt.»

Enligt den av riksdagen slutgiltigt antagna lydelsen av ifrågavarande bestämmelse i barnavårdslagen — 20 § andra stycket — skulle befattningen som barnavårdskonsulent obligatoriskt innehas av vederbörande fattigvårdskonsulent. Det skulle ankomma på Konungen att utfärda instruktion för fattigvårdskonsulenterna i deras egenskap av jämväl barna-

vårdskonsulent. Bestämmelsens avfattning föranledde ett tillägg till 43 § fattigvårdslagen.

Inför ikraftträdandet den 1 januari 1926 av 1924 års barnavårdslag utfärdade Kungl. Maj:t den 8 maj 1925 instruktion för statens fattigvårds- och barnavårdskonsulenter (nr 134), att ersätta 1919 års instruktion. Här skall endast återges vissa tillägg till konsulenternas tidigare instruktionsenliga åligganden.

Till de allmänna uppgifterna enligt § 1 i 1919 års instruktion fogades sålunda uppdraget åt konsulent att på länsstyrelsernas vägnar övervaka, att barnavårdsnämnderna fullgjorde de förpliktelser som enligt lagen om barn utom äktenskap och med stöd därav utfärdade föreskrifter ålåg dem.

Förutom de i 1919 års konsulentinstruktion angivna åliggandena för konsulent vid dennes resor i distriktet, skulle konsulenten enligt motsvarande paragraf i 1925 års instruktion bland annat utröna huruvida vederbörliga åtgärder vidtagits av barnavårdsnämnderna, då sådana förhållanden förelåg, som nämdes i 22 och 29 §§ barnavårdslagen (omhändertagande för skyddsuppfostran resp. samhällsvård), huruvida kontroll över fosterbarnsvården utövades i enlighet med barnavårdslagens föreskrifter samt huruvida barnavårdsmän tillsatts för barn utom äktenskap. Vidare hade konsulent enligt denna paragraf att särskilt tillse, att sjuka barn, som omhändertagits av barnavårdsnämnd, erhöll det understöd och den vård deras tillstånd krävde samt att föreskrifterna i sista stycket 32 § lagen om fattigvården (angående minderårigas vistelse på anstalt) blev vederbörligen iakttagna.

Den 30 november 1934 utfärdade Kungl. Maj:t kungörelse (nr 567) med ändringar av vissa paragrafer i 1925 års konsulentinstruktion. I instruktionens 1 §, vari angavs konsulenternas uppgifter i stort, utbyttes uttrycket »fattigvården och barnavården» mot orden »fattigvård, barnavård och ungdomsskydd». Detta hängde samman med den ändring i vissa delar av lagen om samhällets barnavård, som genomfördes genom lagen den 31 maj 1934 (nr 204), varigenom barnavårdsnämnderna bland annat tillades rätten att ingripa även mot personer i åldern 18—21 år med förebyggande åtgärder eller med beslut om skyddsuppfostran.

Konsulentinstruktionen ändrades åter i vissa delar genom kungörelsen den 23 december 1937 (nr 1032). Delvis var dessa ändringar betingade av den nya instruktion för socialstyrelsen, som samtidigt fastställdes (nr 1031), delvis berodde de på några av de socialpolitiska reformer, som trädde i kraft den 1 januari 1938. Sålunda tillkom i konsulentinstruktionen åliggande för konsulent att med upplysningar och råd tillhandagå barnavårdsnämnderna inom distriktet beträffande förpliktelserna enligt förordningen om mödrahjälp och lagen om förskottering av underhållsbidrag till barn.

Genom ändring av konsulentinstruktionens 1 § — kungörelsen den 31

augusti 1940 (nr 793) — utvidgades konsulenternas befattning med mödrahjälp genom bestämmelsen att »konsulent skall vidare inom sitt distrikt å socialstyrelsens vägnar och under dess ledning utöva tillsyn över tillämpningen av förordningen om mödrahjälp och med stöd av densamma meddelade föreskrifter, såvitt angår på barnavårdsnämnderna ankommande åtgärder». Mödrahjälp fogades i denna paragraf till de områden inom socialvården (fattigvård, barnavård och ungdomsskydd), där konsulent hade att avgiva yttrande i frågor, vilka av länsstyrelsen, socialstyrelsen eller statens inspektör för fattigvård och barnavård hänsköts till honom.

Antalet konsulentdistrikt utökades genom kungörelsen den 22 juni 1945 (nr 510) från den 1 oktober 1945 från 9 till 13, *vilken indelning alltjämt gäller*.

Genom kungörelsen den 3 november 1950 (nr 552) lades till de i 1 § konsulentinstruktionen uppräknade arbetsuppgifterna den att biträda länsstyrelserna vid tillsynen över barnavårdsnämndernas tillämpning av lagen om allmänna barnbidrag och med stöd därav meddelade föreskrifter.

Jämlikt kungörelsen den 5 juni 1953 (nr 550) ändrades konsulenternas benämning från fattigvårds- och barnavårdskonsulent till socialvårdskonsulent, detta i enlighet med förslag av 1949 års tjänsteförteckningskommitté. Konsulenttjänsterna höjdes samtidigt från 26:e till 27:e lönegraden i den före den 1 juli 1957 gällande statliga löneplanen. Samtidigt kompletterades 1 § konsulentinstruktionen med stadgandet att »socialvårdskonsulent åligger vidare dels att vara föredragande hos länsstyrelse inom distriktet i sådana mål och ärenden rörande fattigvård, barnavård eller ungdomsskydd i länet, som länsstyrelsen bestämmer, dels ock att, då så påkallas, även eljest deltaga i handläggningen hos länsstyrelsen av dylika mål och ärenden, allt i enlighet med vad därom stadgas i länsstyrelseinstruktionen».

1945 års kungörelse om rikets indelning i fattigvårds- och barnavårdskonsulentdistrikt ersattes den 1 januari 1961 med kungörelsen den 9 december 1960 (nr 719) om rikets indelning i socialvårdskonsulentdistrikt, vilken inte innebar någon ändring i sak utan endast var betingad av den redan år 1953 genomförda förändringen av benämningen av konsulenterna. Samtidigt utfärdade Kungl. Maj:t en ny instruktion för statens socialvårdskonsulenter (nr 718), vilken inte medförde några mera väsentliga förändringar jämfört med 1925 års instruktion i dess sedan år 1953 föreliggande skick. Ändringarna är i huvudsak av formell natur, föranledda av tillkomsten av socialhjälp- och barnavårdslagarna.

Slutligen bör i detta sammanhang nämnas, att Kungl. Maj:t genom beslut den 27 april 1962 förordnat att stationeringsorten för konsulenten i 12:e distriktet skall vara Härnösand i stället för Östersund.

III. Nuvarande socialvårdskonsulentorganisation

1. Distriktsindelning

Enligt kungörelsen den 9 december 1960 (nr 719) om rikets indelning i socialvårdskonsulentdistrikt är dessa — såsom förut angivits — till antalet tretton. Av nedanstående tablå framgår de län distriktet omfattar, distriktens folkmängd, antal kommuner och landareal samt (inom parentes) socialvårdskonsulenternas stationeringsort inom respektive distrikt.

Distrikt (stationeringsort)	Omfattande	Folkmängd $\frac{1}{1}$ 1962	Antal kommuner $\frac{1}{1}$ 1962	Land- areal, kvkm
1:a distriktet (Stockholm)	Stockholms stad samt Stockholms och Uppsala län	1 464 221	79	12 890
2:a distriktet (Västerås)	Södermanlands län och Västmanlands län	465 549	67	12 770
3:e distriktet (Linköping)	Östergötlands och Kalmar län	592 876	96	21 155
4:e distriktet (Växjö)	Jönköpings och Kronobergs län	445 403	97	19 566
5:e distriktet (Kristianstad)	Blekinge och Kristianstads län	401 560	82	9 065
6:e distriktet (Malmö)	Malmöhus län	632 168	71	4 752
7:e distriktet (Göteborg)	Hallands samt Göteborgs och Bohus län	804 251	82	9 710
8:e distriktet (Vänersborg)	Älvsborgs län	376 460	66	11 710
9:e distriktet (Mariestad)	Skaraborgs län	249 873	56	8 071
10:e distriktet (Karlstad)	Värmlands och Örebro län	553 536	84	25 951
11:e distriktet (Falun)	Kopparbergs och Gävleborgs län	580 818	90	46 543
12:e distriktet (Härnösand)	Västernorrlands och Jämtlands län	420 919	79	71 631
13:e distriktet (Luleå)	Västerbottens och Norrbottens län	501 163	63	154 306

Härtill kommer Gotlands län (53.662 invånare och 14 kommuner). Samtidigt med utfärdandet av ovannämnda kungörelse den 9 december 1960 har Kungl. Maj:t föreskrivit, att de på socialvårdskonsulentinstruktionsenligt ankommande uppgifterna och befogenheterna skall beträffande Gotlands län fullgöras, såvitt de angår barnavård, allmänna barnbidrag, mödrahjälp, bidragsförskott och utfyllnad av vissa underhållsbidrag, av barnavårdskonsulenten hos länsstyrelsen i länet samt, såvitt de angår övriga frågor, av byrådirektören på socialstyrelsens socialvårdsbyrå.

Det säger sig självt att inte enbart de i tablå medtagna uppgifterna om konsulentdistriktet — folkmängd, antal kommuner och areal — är

avgörande för arbetsbelastningen inom de olika konsulentdistrikten. Här-
för är också bestämmande sådana kvantitativt mera svårangivbara för-
hållanden som sysselsättningsläget, förekomsten av speciella tätorts- eller
glesbygdsproblem av social karaktär samt socialvårdens resurser i skilda
avseenden inom kommunerna i de olika distrikten. Utredningen återkom-
mer till detta i ett senare sammanhang.

2. Arbetsuppgifter

För socialvårdskonsulenternas arbetsuppgifter redogöres här dels med led-
ning av gällande instruktion för statens socialvårdskonsulenter den 9 de-
cember 1960 (nr 718), dels utifrån socialvårdskonsulenternas rapporter till
socialstyrelsen samt upplysningar, som i utredningens inledningsskede
inhämtats vid besök hos ett antal av dem.

Enligt 1 § i instruktionen har socialvårdskonsulenten att tillhandagå
länsstyrelserna inom sitt distrikt i frågor rörande länsstyrelsernas befatt-
ning med socialhjälp och barnavård inom distriktets kommuner. I sådant
hänseende åligger det konsulent särskilt att biträda länsstyrelserna vid
utövandet av tillsynen över att kommunerna på rätt sätt tillämpar social-
hjälpslagets och barnavårdslagets grundläggande bestämmelser. Konsu-
lent skall vidare inom sitt distrikt under socialstyrelsens ledning biträda
vid tillsynen över tillämpningen av lagen om allmänna barnbidrag även-
som med stöd av denna lag meddelade föreskrifter, såvitt angår på barna-
vårdsnämnderna ankommande åtgärder. Konsulent har även att avge ytt-
rande i de frågor rörande socialhjälp, barnavård och mödrahjälp, vilka av
länsstyrelserna och socialstyrelsen hänskjutas till honom.

Socialvårdskonsulent åligger vidare dels att vara föredragande hos läns-
styrelse inom distriktet i sådana ärenden rörande socialhjälp och barna-
vård i länet, som länsstyrelsen bestämmer, och dels att, då så påkallas,
även eljest delta i handläggningen hos länsstyrelsen av dylika ärenden,
allt i enlighet med vad därom stadgas i länsstyrelseinstruktionen.

Konsulent skall även övervaka att de förpliktelser, som enligt föräldra-
balken och med stöd därav utfärdade föreskrifter åligger barnavårdsnäm-
nderna, blir behörigen fullgjorda.

Enligt 40 § 2 mom. länsstyrelseinstruktionen den 30 maj 1958 (nr 333)
må länsstyrelse i arbetsordning eller annorledes uppdraga åt tjänstemän
utanför länsstyrelsen — däribland socialvårdskonsulenten — att vara före-
dragande i **vissa ärenden**, som berör deras verksamhetsområden. Härtill
fogas i 41 § föreskriften att länsstyrelsen äger bestämma, att i handlägg-
ningen av visst ärende eller vissa slag av ärenden skall delta tjänsteman,
som avses i 40 §, ändå att han inte är föredragande.

Av den lämnade redogörelsen framgår, att i konsulentinstruktionens 1 §

regleras socialvårdskonsulentens ställning till länsstyrelsen och socialstyrelsen i första hand i vad avser göromålen av mera kontrollerande och övervakande natur.

Man torde utan vidare kunna slå fast, att länsstyrelsernas praxis då deet gäller den utsträckning, vari man på hithörande områden engagerat socialvårdskonsulenterna, är i hög grad oenhetlig. Anledningarna härtill är säkerrligen många. Rent allmänt sett är det en känd sak, att länsstyrelsen i deet län där konsulenten ej är bosatt ofta kommer på mellanhand och att samarbetet härigenom blir lidande. Då det gäller granskningen ute i kommunerna av barnbidragen fullgöres denna i vissa län av socialvårds- och barnvårdskonsulenterna efter uppdelning av de kommuner, som vid en viss tidpunkt står i tur. I andra län handhaves granskningen av socialvårdskonsulenten och i några fall av barnvårdskonsulenten ensam. Däremot torde socialvårdskonsulenten regelmässigt vara den som övervakar kommunernas handläggning av ärenden rörande bidragsförskott och utfyllnadsbidrag samt barnvårdsmannaskapen. Någon gång torde hända, att länsstyrelse i samband med statsbidragsgranskningen av bidragsförskotten remitterar hithörande ärenden till socialvårdskonsulenten.

Vad angår ärendena rörande underställning av beslut om samhällsvård torde som regel socialvårdskonsulenten vara den som verkställer eventuellt erforderlig kompletterande utredning — där barnvårdsnämnden ej befines kunna betros med denna komplettering — och avger yttrande. I några län sker emellertid en mer eller mindre fixerad uppdelning av dessa ärenden på de båda konsulenterna alltefter ifrågavarande omhändertagens ålder. En länsstyrelse har i alltmera ökad utsträckning överlämnat utredningsuppgifterna till barnvårdskonsulenten. Det är betecknande att vederbörande socialvårdskonsulent här har sin stationeringsort inom distriktets andra län.

Den möjlighet att förordna socialvårdskonsulent till föredragande i vissa ärenden, som länsstyrelseinstruktionen och konsulentinstruktionen numera öppnar, har — såvitt för utredningen är bekant — utnyttjats vid endast en länsstyrelse och begränsas där till enskilda klagan över kommuns beslut om socialhjälp samt ärenden rörande ålderdomshemmen.

Ehuru ej i direkt anslutning till vad nu anförts förtjänar ändock att i förevarande sammanhang erinras om den synnerligen växlande omfattning, vari landsfogdarna hör socialvårdskonsulenterna i åtalseftergiftsärendena. En del landsfogdar torde som regel remittera samtliga dessa ärenden till vederbörande socialvårdskonsulent, medan andra endast hör konsulenten i tveksamma fall, exempelvis när de känner sig ovisse om barnvårdsnämndens beslutade åtgärder kan anses räcka för ett tillrättaförande.

Enligt konsulentinstruktionens 2 § har konsulent att lämna socialnämnderna och barnvårdsnämnderna inom sitt distrikt upplysningar och råd i

allt vad som rör kommunernas socialhjälp och barnavård. Det åligger även konsulent att med upplysningar och råd tillhandagå barnavårdsnämnderna inom distriktet beträffande de förpliktelser, som åligger dem enligt föräldrakalken, lagen om allmänna barnbidrag, bidragsförskottslagen och lagen om utfyllnad av vissa underhållsbidrag. Vid utövande av denna upplysande och rådgivande verksamhet har konsulent att följa de anvisningar och föreskrifter som socialstyrelsen meddelar. Helt naturligt är här i huvudsak fråga om rådgivning vid handläggningen av mera komplicerade socialhjälp- och barnavårdsärenden, en rådgivning som praktiskt taget alltid synes komma till stånd på kommunernas framställning. Denna verksamhet torde i stor utsträckning fullgöras per telefon. Avser rådgivningen att bedöma förhållandena i ett enskilt fall företages självfallet ofta hembesök, innan rekommendationer i ena eller andra riktningen lämnas. I undantagsfall sker också samråd med föredraganden på länsstyrelsen, innan råd lämnas i mera bestämd form. Emellanåt deltagar konsulenten också i socialnämndernas och barnavårdsnämndernas sammanträden och delger där sina iakttagelser och kommer med förslag till åtgärder. Det kan här exempelvis gälla ett svårbedömt socialhjälpärende, tvekan i fråga om ett barns omhändertagande för samhällsvård, planering av nytt ålderdomshem etc. Av de socialhjälpärenden, varom kommunerna rådfrågar konsulenten, är numera ett inte ringa antal rehabiliteringsärenden och kontakterna med de arbetsvårdande myndigheterna ökar snabbt. I fråga om rådgivningen till allmänheten sker denna såväl telefonledes som per brev och personliga besök. Vid direkta klagomål om t. ex. otillräcklig socialhjälp, vägran att skriva ut barn, som omhändertagits för samhällsvård etc., torde i stor utsträckning vederbörande hänvisas att anföra besvär direkt till länsstyrelsen. Om den klagande har svårt att uttrycka sig i skrift lämnas han i regel hjälp med uppsättande av inläga eller också antecknas klagomålen och delges länsstyrelsen. Det uppges, att dessa ärenden ej sällan kan vara mycket tidsödande. Ofta önskar klaganden omedelbar hjälp och det gäller att taga skyndsamt kontakt med representanter för socialnämnder eller barnavårdsnämnder för att om möjligt lösa den uppkomna frågan så snart som möjligt. Ej sällan utvidgas dessa kontakter till andra organ, såväl statliga som kommunala.

I instruktionens 3 § föreskrivs, att konsulent har att genom resor inom distriktet göra sig underrättad om förhållandena på de områden, som är föremål för hans verksamhet. Konsulents tjänsteresor bör så anordnas, att därigenom vinnes största möjliga besparing i rese- och traktamentskostnad.

Enligt 4 § skall konsulent varje år före den 1 januari och den 1 juli underställa socialstyrelsen en av konsulenten förslagsvis uppgjord allmän plan för verksamheten under nästföljande halvårsperiod. Därvid skall anges de kommuner inom distriktet, som han under nämnda tid ämnar besöka.

I sammanhang härmed skall även uppges, när vederbörande kommun senast varit föremål för inspektionsbesök, varöver rapport avgivits. Beträffande det närmare sättet för resornas företagande inom länen har konsulent att samråda med vederbörande länsstyrelse. Konsulent äger även, när sådant av hans befattning påkallas, företaga mera tillfälliga besök inom distriktet.

Socialvårdskonsulenternas tjänsteresor är således i huvudsak av två slag, nämligen dels sådana som utföres enligt en på förhand av socialstyrelsen godkänd resplan — syftande till att vartannat, vart tredje eller vart fjärde år besöka varje kommun inom distriktet för att fullgöra de mera formella tillsynsuppdragen, »inspektionsbesök» — dels sådana tjänsteresor som ofta påkallas, i regel av kommunerna själva, på grund av ett akut socialt fall eller av en utredning på uppdrag av länsstyrelsen i anledning av besvär eller klagomål av enskilda.

Vid sina resor inom distriktet äger konsulenten enligt 5 § i instruktionen fritt och obehindrat tillträde till samtliga där belägna ålderdomshem och hem för andra personer, som är i behov av vård eller tillsyn som icke kan tillgodoses på annat sätt. Samma rätt tillkommer konsulenten beträffande andra för socialhjälp- och barnavårdsändamål upplåtta lokaler.

I 6 § i instruktionen föreskrivs, att konsulent vid sina resor inom distriktet skall söka utröna, om de, som är i behov av socialhjälp, kommer i åtnjutande av den hjälp, vartill omständigheterna i varje särskilt fall föranleder. Vidare har konsulenten att uppmärksamma, om vederbörliga åtgärder vidtagits av barnavårdsnämnd i fall där ingripande påkallas enligt 25 § eller 31 § barnavårdslagen eller om barnavårdsmän blivit tillsatta.

Konsulenten skall särskilt tillse, att sjuka hjälptagare får den vård, som deras tillstånd kräver, samt att hjälptagare och vårdbehövande vid inackordering i enskilt hem eller vårdhem erhåller god omvårdnad.

Vid sina besök i kommunerna har konsulenten — instruktionens 7 § — i den omfattning sådant kan ske att granska vid socialnämndens och barnavårdsnämndens sammanträden förda protokoll samt andra socialhjälp och barnavården rörande handlingar, däribland av socialnämnden och barnavårdsnämnden förda förteckningar över dem, som är föremål för nämndens verksamhet, att ägna uppmärksamhet till socialhjälp och barnavården skänkta medel användes för avsett ändamål samt att, om inom kommun finns hjälptagare eller av barnavårdsnämnden omhändertagna, för vilkas underhåll eller vård staten betalar gottgörelse, vaka över att statens intresse iakttages.

I 6 och 7 §§ ges sålunda en närmare precisering av socialvårdskonsulenternas tillsynsskyldigheter, vilka som regel utföres vid de planmässiga

kommunbesöken. Granskning sker i huvudsak med ledning av socialnämndens och barnavårdsnämndens protokoll och andra handlingar. I ej obetydlig utsträckning är detta en tillsynsverksamhet som på ett naturligt sätt låter sig förenas med rådgivningsverksamheten.

En genomgång av socialvårdskonsulenternas rapporter över kommunbesöken visar att — vad gäller barnavården — i dessa rapporter vanligen intages följande uppgifter:

Barnavårdsnämndens storlek och hur många kvinnliga ledamöter den har.

Ordförandens namn och storleken av dennes arvode.

Sammanträdesfrekvens.

Uppgift om eventuellt anställd personal.

Antalet omhändertagna och övervakade barn, antal åtalseftergifter.

Antalet fosterbarn med angivande av vederbörande fosterbarnsinspektör, fosterlegornas storlek och uppgifter om fosterhemmen.

Antalet barn med barnavårdsman, barnavårdsmännens namn samt barnavårdsmannaskapsantalets fördelning på de olika barnavårdsmännen.

Antalet bidragsförskott och utfyllnadsbidrag.

Antalet barn med allmänt barnbidrag.

Ferieresor och koloniverksamhet för barn, mödrahjälp.

Något om den förebyggande barna- och ungdomsvården (om sådan förekommer).

De vanligaste skälen för erinringar i rapporterna är: Ofullständig förteckning över barnavårdsmannaskapen. Felaktigt beviljade bidragsförskott och utfyllnadsbidrag eller formella brister i samband med handläggningen av dylika ärenden. För låga fosterlegor och andra med fosterhemsvården förknippade omständigheter samt bristande utredning i faderskapsärenden.

Rapporterna rörande socialhjälp — här bortses från besöken på åldershemmen — följer vanligen följande mall:

Socialnämndens storlek och hur många kvinnliga ledamöter den har.

Ordförandens namn och dennes arvode.

Sammanträdesfrekvens.

Uppgift om eventuellt anställd personal.

Antalet understödsfall (speciellt mera stadigvarande), fördelade på socialhjälp enligt 12 och 13 §§ socialhjälpslagen.

Uppgift om socialnämnden erhållit rätt att teckna borgen enligt 14 § socialhjälpslagen och, om så är fallet, hur denna rätt utnyttjats.

Hemhjälpens anordnande.

Storleken av de kommunala bostadstillägen till folkpensionärer.

Förekomsten av pensionärslägenheter eller -hem.

Den utan jämförelse vanligaste orsaken till erinringar är för låga socialhjälpssunderstöd, stundom i förening med en påfallande restriktiv bedömning av socialhjälpbehovet. I samband härmed riktas ej sällan kritik mot formerna för socialhjälpens utgående samt påtalas bristfälliga bostadsförhållanden.

Övriga förekommande orsaker till erinringar består bl. a. i att hemhjälpen åt gamla är underdimensionerad eller helt saknas, att socialregistret ej hålls aktuellt samt att socialvårdens personal är otillräcklig.

Det ankommer på konsulenten jämlikt 8 § i konsulentinstruktionen att verka för och såvitt möjligt övervaka att de som vårdas på ålderdomshem eller andra i 18 § socialhjälpslagen angivna vårdhem erhåller god omvårdnad samt möjlighet till lämplig sysselsättning och förströelse. Konsulenten skall därvid särskilt övervaka att tillräcklig och för sina särskilda uppgifter lämplig personal finns anställd och att personalen har möjlighet till nödig vila och ledighet, att särskild liggare förs över dem som vårdas i hemmet, att gällande föreskrifter rörande förvaring och utdelning av läkemedel följes, att gällande föreskrifter rörande brandskydd iakttogs samt att lokalerna i fråga om storlek, inredning, belysningsförhållanden, uppvärmning och luftväxling är inrättade med hänsyn till sina särskilda ändamål och i överensstämmelse med hygieniska krav. Konsulent har att i övrigt ägna all uppmärksamhet åt nyssnämnda hems beskaffenhet samt föreslå de åtgärder som kan erfordras för att de skall bli ändamålsenliga. Då fråga är om upprättande av nytt hem eller ombyggnad av befintligt hem, har konsulenten att granska uppgjorda planer samt föreslå de ändringar i dem, som han anser nödiga för att hemmet skall fylla avsett ändamål. — I samråd med länsstyrelserna och socialstyrelsen bör konsulenten söka verka för att kommunerna där så befinner ändamålsenligt träffar överenskommelse om upprättande av gemensamma hem samt andra gemensamma anordningar för socialhjälp och barnvården.

I denna paragraf ges en ytterligare, detaljerad precisering av socialvårdskonsulenternas tillsynsskyldigheter, främst beträffande kommunernas ålderdomshem. Även denna tillsynsverksamhet är nära knuten till den rådgivande verksamheten; ofta är här fråga om planläggning av nytt hem eller om förbättringar eller ombyggnad av gamla ålderdomshem.

Rapporterna från besöken på ålderdomshemmen följer vanligen följande mall:

Hemmets ålder, byggnadsslag, allmänna lämplighet, antal vårdplatser och beläggning.

Personalens storlek, ibland med angivande av kvalifikationer och ålder.

Vårdtagarnas status (antalet långvarigt sjuka, psykiskt abnorma o. s. v.).

Förekomsten av regelbundna läkarbesök och apotekarkontroll av medicinskåp.

Eventuella planer på om-, till- eller nybyggnad.

De vanligaste skälen för erinringar är: Förekomsten av långvarigt sjuka, senilt dementa (ej sällan betecknade som ytterst störande för de andra vårdtagarna), psykiskt efterblivna och yngre handikappade personer. Regelbundna läkarbesök förekommer inte; sjukjournal föres ej. Hemmets personal underdimensionerad och i några fall inte tillräckligt kvalificerad (svårigheterna att få föreståndare); personalens arbetsförhållanden otillfredsställande (t. ex. gammalt, tungarbetat hem, inga avbytare för jourtjänst på nätterna); sanitära brister på hemmet; brister i brandskyddet; för få enkelrum (i några fall förläggning i genomgångs- eller hobbyrum); avgiftssystemet (förekomsten av differentierade avgifter).

Göres hos konsulent anmälan om att kommun, socialnämnd, barnavårdsnämnd eller inom socialhjälp eller barnavården verksam person åsidosatt sin skyldighet eller finns eljest anledning antaga att fel, försummelse eller missbruk föreligger, har konsulenten enligt 9 § i sin instruktion att verkställa undersökning rörande förhållandena i fråga samt, om skäl därtill finnes, hos vederbörande göra erinran för rättelses åstadkommande. Rättas icke missförhållandet, bör konsulenten göra anmälan om saken hos länsstyrelsen. Konsulenten har även i övrigt att hos länsstyrelserna göra de framställningar beträffande socialhjälp och barnavård, som han finner förhållandena påkalla.

Det torde dessbättre kunna konstateras att denna paragraf ej alltför ofta kommer till tillämpning. Å andra sidan måste erfarenheten anses ha visat paragrafens nödvändighet. Det må vara tillräckligt att erinra om de uppmärksammade fallen, där socialnämnd ekonomiskt medverkat till hjälpökandes avflyttning från den egna kommunen utan att samtidigt åtgärder vidtagits för att sätta den hjälpsökande i stånd att i möjligaste mån försörja sig på den nya orten. — De fel eller försummelse som föreligger i socialnämnds eller barnavårdsnämnds handläggning av ärendena, synes emellertid till övervägande del huvudsakligen avse formella felaktigheter, i något fall med ekonomiska konsekvenser för kommunen i fråga.

Det ankommer enligt 10 § i konsulentinstruktionen på konsulenten att biträda länsstyrelserna i ärenden angående kommuns anspråk på gottgörelse av annan kommun, staten eller enskild för socialhjälp eller för utgift, som föranletts av att någon omhändertagits för samhällsvård enligt barnavårdslagen.

Dessa åligganden tillkommer följaktligen utöver de i 1 § uppräknade uppgifter, varmed socialvårdskonsulent skall biträda länsstyrelserna. Förekomsten av dessa ärenden varierar de olika konsulentdistrikten emellan, bl. a. beroende på länsstyrelsernas handläggning av dessa ärenden.

Konsulenten skall jämlikt instruktionens 11 § på begäran tillhandagå

föreningar och enskilda, som inom distriktet utövar frivillig hjälp- eller barnvårdsverksamhet, med upplysningar och råd. Han har också att, efter av socialstyrelsen lämnade anvisningar, söka befordra samarbete mellan den offentliga socialhjälpens och barnvården samt enskilda hjälpföretag och mellan sådana företag inbördes samt verka för att den enskilda hjälpverksamheten så ordnas, att socialhjälpens och barnvårdens syften därigenom på bästa sätt främjas.

Omfattningen av denna verksamhet undandrar sig utredningens bedömning. Till hithörande uppdrag torde i första hand få räknas de fall, där socialvårdskonsulenter tar aktiv del (t. ex. som styrelseledamot) i regionalt förbund, regional förening eller annan sammanslutning på socialvårdens område, exempelvis med uppgift att främja utbildning av socialvårdspersonal. Här kan också nämnas de utredningar konsulent gör för olika hjälporganisationer — t. ex. Rädda Barnen — beträffande de ekonomiska och sociala förhållandena i enskilda hjälpfall.

12—20 §§ i konsulentinstruktionen redovisas inte här, då de är av mindre intresse vid en redogörelse för konsulenternas verksamhet.

Socialvårdskonsulenterna är f. n. placerade i Ae 21.

IV. Annan socialvårdande regional konsulentverksamhet

I de för utredningen gällande direktiven erinrar föredragande departementschefen bl. a. om sitt uttalande i 1960 års statsverksproposition i samband med behandlingen av avlöningsanslaget till socialvårdskonsulenterna, att en översyn av den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten på socialvårdens område borde komma till stånd. Även andra uttalanden i direktiven måste anses böra så tolkas att frågan om behovet av ändrade former för den rådgivning och tillsyn, som författningsenligt åligger socialvårdskonsulenterna, ej kan tillfredsställande besvaras, om inte den verksamhet, som bedrivs av angränsande konsulentorgan, även kommer i blickpunkten. Senare i denna utredning är avsikten att diskutera önskvärdheten i och för sig av en klarare gränsdragning mellan de olika länsorganen på detta område, liksom även — och då i motsats härtill — behovet av en samordnad verksamhet, som omspannar hela det regionala tillsyns- och rådgivningsarbetet.

Det har med hänsyn härtill ansetts lämpligt att även lämna en redogörelse rörande de huvudsakliga uppgifter liksom också för den administrativa ställning, som gäller för i första hand barnavårdskonsulenterna, eftervårdskonsulenterna och de till länsnykterhetsnämnderna knutna nykterhetsvårdskonsulenterna. I ett par följande avsnitt skall redogöras för motsvarande uppgifter beträffande barnavårdsombuden och skyddskonsulenterna.

1. Barnavårdskonsulenterna

I sitt år 1944 avlämnade betänkande med utredning och förslag angående revision av lagstiftningen om barnavårdsanstalter och fosterbarnsvård föreslog socialvårdskommittén inrättande vid länsstyrelserna av särskilda tjänster som barnavårdsassistenter med uppgift bl. a. att öva tillsyn över barnavårdsanstalterna samt medverka vid utackorderingen genom barnavårdsnämndernas försorg av fosterbarn. Samtidigt uttalade kommittén i fråga om barnavårdsnämndernas verksamhet på fosterbarnsvårdens område, att en förstärkning av deras tillsyn var nödvändig och föreslog, att denna uppgift i första hand skulle läggas på barnavårdsassistenten. Instruktion för barnavårdsassistenter fastställdes genom kungörelse den 19 oktober 1945 (nr 679).

Ny instruktion för dessa länsstyrelsernas speciella barnavårdstjänstemän utfärdades genom kungörelse den 9 december 1960 (nr 720). Barnavårdsassistenttiteln har här — i anslutning till Kungl. Maj:ts tidigare be-

slut — utbytt mot benämningen barnavårdskonsulent. — Barnavårdskonsulenttjänsterna är f. n. placerade i lönegrad Ae 19.

Sammanfattningsvis kan barnavårdskonsulentens uppgifter anges vara följande: Det åligger, som nyss antytts, enligt instruktionens 1 § konsulenten att i enlighet med vad länsstyrelseinstruktionen stadgar i länsstyrelsen vara föredragande i eller eljest biträda vid handläggningen av de ärenden rörande barnavård, som länsstyrelsen bestämmer, allt i den mån länsstyrelsen finner att så kan ske utan att övriga, i det följande nämnda åligganden eftersätts, att särskilt taga befattning med den verksamhet beträffande barnavårdsanstalterna och fosterbarnsvården i länet, som jämlikt barnavårdslagen och med stöd av densamma utfärdade författningar ankommer på länsstyrelsen samt att biträda barnavårdsnämnderna och, i mån av tid, även annan med att anskaffa fosterhem. I län med särskilt anställt barnavårdsombud är barnavårdskonsulent dock befriad från fosterhemsanskaffning, ”i den mån icke annat påkallas av konsulentens samarbete med barnavårdsombudet”. Barnavårdskonsulenten har vidare att i mån av tid bistå barnavårdsnämnderna vid utredning i anledning av att någon begärt tillstånd att mottaga fosterbarn samt att tillhandagå myndigheter och enskilda med upplysningar och råd i barnavårdsfrågor, särskilt rörande barnavårdsanstalter och fosterbarnsvård.

Närmare bestämmelser om barnavårdskonsulentens fältarbete återfinns i instruktionens 2 §. Det heter där att konsulent skall genom inspektioner och på annat sätt hålla sig noggrant underrättad om förhållandena vid barnavårdsanstalterna i länet. Härvid skall konsulenten tillse, att de i stadgan för barnavårdsanstalter givna föreskrifterna efterlevs, undersöka om erforderliga förutsättningar för barnens vård, fostran och trivsel är för handen samt föreslå erforderliga förbättringar och lämna anvisningar. Konsulenten har också att följa intagningen av barn i barnhem och därvid verka för att barn, som konsulenten finner hellre böra åtnjuta vård i enskilt hem, erhåller sådan vård. Slutligen åligger det konsulent att efter samråd med vederbörande i förekommande fall söka åstadkomma lämpligare placering av barn, som befinner sig på barnhem eller som är avsett att intagas på sådant hem.

I fråga om fosterbarnsvården skall konsulenten enligt 3 § i instruktionen särskilt bemöda sig om att genom resor och på annat sätt hålla sig noggrant underrättad om förhållandena inom länet på fosterbarnsvårdens område, att därvid ägna speciell uppmärksamhet åt den verksamhet, som bedrivs av fosterbarnsinspektörerna samt att under resorna och eljest verka för att det finns erforderlig tillgång på lämpliga fosterhem.

I 4 § betonas behovet av löpande samverkan med bl. a. vederbörande socialvårdskonsulent, medan i 5 § socialstyrelsen tillerkänns rätt att hos länsstyrelsen påkalla biträde av barnavårdskonsulenten för utförande av särskild inspektion eller utredning.

Av den nu lämnade redogörelsen framgår, att barnavårdskonsulentens insatser ansetts böra i första hand inriktas på tillsyn och rådgivning i fråga om fosterbarnsvården och barnavårdsanstalterna.

Anmärkas må, att barnavårdskonsulenterna stundom på begäran av domstol verkställer utredning och avger yttranden i vårdnadsmål. Samma slag av uppgifter fullgörs även av socialvårdskonsulenterna i växlande omfattning. Utredningen erinrar vidare om vad i ett tidigare avsnitt anförts rörande fördelningen på flertalet håll i landet av den »yttre» barnbidragsgranskningen på socialvårdskonsulenten och barnavårdskonsulenten. Ytterligare bör hållas i minnet den vid flertalet länsstyrelser i praktiken genomförda uppdelningen på de båda olika slagen av konsulenter av uppgifterna att verkställa utredning och i övrigt biträda vid handläggningen av underställda samhällsvårdsärenden. Utredningen återkommer i annat sammanhang till dessa förhållanden.

2. Eftervårdskonsulenterna

Genom brev den 16 augusti 1946 har Kungl. Maj:t fastställt instruktion för eftervårdskonsulenterna, vilka ingår i socialstyrelsens personal. Enligt denna åligger det konsulent att under närmaste förmanskap av chefen för socialstyrelsens skolbyrå inom sitt distrikt biträda vid eftervården av elever, som utackorderats eller villkorligt utskrivits från ungdomsvårdsskola. På anmodan av rektor för sådan skola skall konsulent medverka för ordnande av lämplig inackordering för elev från skolan eller anskaffande av bostad och övervakare för elev, som skall villkorligt utskrivas från skolan. Likaså skall konsulent på rektors anmodan upptaga samarbete med vederbörande arbetsförmedlingsorgan i syfte att bereda lämplig anställning åt elev, som utskrivits eller skall utskrivas; därvid skall emellertid iakttagas att arbetsanskaffningen som regel bör ombesörjas genom arbetsförmedlingen. Konsulenten har att bistå övervakare över villkorligt utskriven elev och elevens föräldrar m. fl. med råd och upplysningar samt skall öva allmän tillsyn över huru utackorderingsverksamheten och övervakningsarbetet bedrivs inom distriktet. Vidare åvilar det konsulent bl. a. att medverka vid upprättandet av sådana särskilda inackorderingshem, som avsetts för eftervården vid ungdomsvårdsskolorna; konsulent äger att besluta angående tillstånd för vistelse å inackorderingshem.

Vad nu angivits beträffande elevs eftervård, utackordering och villkorliga utskrivning skall numera gälla beträffande elevs vård utom skola.

I brev den 30 maj 1952 har Kungl. Maj:t förordnat, att riket skall vara uppdelat på fem distrikt, vardera tilldelat en eftervårdskonsulent. Distriktens benämning och omfattning samt konsulenternas stationeringsorter framgår av följande sammanställning:

Första distriktet: Stockholms stad med de angränsande områden, varom socialstyrelsen förordnar (stationeringsort Stockholm).

Andra distriktet: De delar av Stockholms län, vilka icke ingår i första distriktet, ävensom Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Gotlands och Örebro län (Norrköping).

Tredje distriktet: Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län (Malmö).

Fjärde distriktet: Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län (Göteborg).

Femte distriktet: Riket i övrigt (Fagersta).

Sedermera har, med tillämpning tills vidare fr. o.m. budgetåret 1959/60, föreskrivits att det ovan nämnda första distriktet skall vara tilldelat ytterligare en eftervårdskonsulent med Stockholm som stationsort.

3. Nykterhetsvårdskonsulenterna

Nykterhetsvårdskonsulenterna och nykterhetsvårdsassistenterna är länsnykterhetsnämndernas tjänstemän. Deras arbetsuppgifter och tjänsteställning finns angivna i instruktionen för länsnykterhetsnämnderna den 23 november 1956 (nr 552). Då det ur olika synpunkter framstår som naturligt att i förevarande sammanhang även beröra motiven för länsnykterhetsnämndernas inrättande samt deras ställning och uppgifter, lämnas i det följande en redogörelse jämväl för dessa länsnämnders del. Utredningen har därvid ansett sig lämpligen kunna i viss utsträckning bygga på det material i nu angivna avseenden, som sammanställts av Nykterhetsvårdsutredningen i dess år 1961 avgivna betänkande (SOU 1961: 58).

Mot slutet av 1930-talet stod det klart att betydande brister förelåg i fråga om tillämpningen av 1931 års alkoholistlag. En av de faktorer som härvid tillmättes betydelse var den omständigheten att i mer än hälften av rikets kommuner fattigvårdsstyrelsen fungerade som nykterhetsnämnd. Som medel att effektivisera samhällets nykterhetsvård övervägdes olika möjligheter såsom att göra sammanslutningarna av nykterhetsnämnder till kontrollorgan, att tillsätta nykterhetsvårdskonsulenter — särskilda sådana eller också fattigvårds- och barnavårdskonsulenter med utvidgat uppdrag — eller att tillskapa särskilda länsnykterhetsnämnder. Det sistnämnda alternativet valdes, och i varje län inrättades länsnykterhetsnämnd med ingången av år 1939.

Länsnykterhetsnämnden ålades särskilt att hålla sig noggrant underlättad om de kommunala nykterhetsnämndernas verksamhet, att öva tillsyn över att dessa fullgjorde dem tillkommande uppgifter samt att lämna dem vägledning och bistånd. Kommunal nykterhetsnämnd hade att följa dylika råd och anvisningar. Om länsnämnd fann att en nykterhetsnämnd ej nöjaktigt skötte ett fall, ägde länsnämnden att vidtaga de åtgärder i ärendet som eljest skulle ha ankommit på den kommunala nämnden. För att kunna stå i nära kontakt med varje kommun ägde länsnämnden utse ett ombud i varje kommunal nykterhetsnämnd.

Länsnykterhetsnämnderna förutsattes behöva förfoga över anställd arbetskraft. I förstone ansågs det dock tillräckligt med halvtidstjänster. Efter förslag av den s. k. *snabbutredningen* tillsattes år 1945 heltidsanställd ombudsman hos tio länsnykterhetsnämnder. Sedermera tillkom ytterligare fem ombudsmannatjänster på heltid.

Länsnykterhetsnämndernas uppgifter och organisation blev i olika sammanhang föremål för förnyat övervägande. Förslag om avskaffande av länsnykterhetsnämnderna framlades sålunda dels år 1942 av *besparingsberedningen*, som förordade en organisation baserad på heltidsanställda tjänstemän, dels år 1950 av *länsstyrelseutredningen*, som ville överföra länsnykterhetsnämndens uppgifter till länsstyrelsen. Intetdera förslaget föranledde någon ändring av organisationen.

Alkoholistvårdsutredningen hävdade att länsnykterhetsnämnderna borde begränsa sin uppgift till att vägleda och bistå de kommunala nykterhetsnämnderna. Länsnämnderna skulle icke annat än om det visade sig alldeles nödvändigt övertaga ett ärende från kommunal nämnd. För att länsnämnderna i tillräcklig omfattning skulle kunna ge de kommunala nämnderna råd och bistånd borde bl. a. tidsödande registreringsarbete så långt som möjligt rationaliseras och på lämpligt sätt begränsas.

Nykterhetskommittén ansåg att länsnämnderna borde erhålla sådan organisation och ställning i nykterhetsvårdssystemet att de blev verkligt ledande specialorgan för nykterhetsvården i länen med tyngdpunkten lagd på allmän övervakning av nykterhetstillståndet samt vägledning av och bistånd åt de kommunala nykterhetsnämnderna. Länsnämnderna borde endast undantagsvis taga direkt befattning med sådana enskilda ärenden som kunde avgöras av de kommunala nämnderna. Kommitténs majoritet föreslog att länsnykterhetsnämnden jämte sina nykterhetsvårdande funktioner skulle åläggas det huvudsakliga ansvaret för utredning och kontroll i fråga om rättigheter till utskänkning av rusdrycker och försäljning av öl.

Frågan om länsnykterhetsnämndernas ställning behandlades i propositionen 1954: 159, varvid de av alkoholistvårdsutredningen och nykterhetskommittén framförda synpunkterna på förhållandet mellan länsnykterhetsnämnd och kommunal nykterhetsnämnd vann stöd. Sålunda uttalades att de kommunala nämnderna borde tillgodose vårdbehovet i de individuella

fallen, medan länsnämnderna främst hade att verka för en enhetlig tillämpning av förekommande åtgärder samt i övrigt vägleda och bistå de kommunala nämnderna i deras verksamhet. Endast i speciella undantagsfall, såsom då kommunal nykterhetsnämnd förhåller sig passiv eller på annat sätt visar bristande handlag vid behandling av ett ärende, borde länsnämnd äga inskrida. Såsom en viktig uppgift betecknades att länsnämnden förlöpande gjorde sig underrättad om den kommunala nykterhetsverksamheten, varjämte länsnämnden genom kurser och konferenser borde hålla de kommunala förtroendemännen och övriga funktionärer i nykterhetsarbetet å jour med den nykterhetspolitiska utvecklingen och gjorda erfarenheter i praktisk nykterhetsvård. Länsnykterhetsnämnden borde också kunna spela en verksam roll vid själva organisationen av den kommunala nykterhetsvården. Samarbetet mellan länsnämnd och kommunala nykterhetsnämnder borde präglas av en anda av förtroende och god arbetsstämning, förståelse och frihet från byråkratiska arbetsformer.

1954 års reform innebar således i princip ingen större förändring med avseende på länsnykterhetsnämndens ställning inom nykterhetsvården. Av intresse är emellertid att den tidigare stadgade skyldigheten för kommunal nykterhetsnämnd att följa av länsnykterhetsnämnden meddelade råd och anvisningar avskaffades. Vidare upphörde systemet med ombud för länsnykterhetsnämnden i den kommunala nykterhetsnämnden, vilket system främst hade motiverats av den beränsade personalorganisation som tidigare stått till länsnämndernas förfogande. Bland de nytillkomna arbetsuppgifter, som genom lagstiftning pålagts länsnykterhetsnämnderna, må nämnas funktionen som obligatoriskt remissorgan enligt rusdrycks- och ölförsäljningsförordningarna samt som mottagare av vissa uppgifter angående fylleri m. m. från kontrollstyrelsen.

Såväl alkoholistvårdsutredningen som nykterhetskommittén hade understrukit behovet av förbättrad effektivitet hos länsnämnderna genom förstärkning på personalsidan, och budgetåret 1954/55 påbörjades en genomgående personalupprustning. Varje länsnämnd erhöi en heltidsanställd tjänsteman, dock med undantag för Gotlands län, där deltidstjänst inrättades. Benämningen ombudsman ändrades till nykterhetsvårdskonsulent. Tjänster som nykterhetsvårdsassistenter tillkom i flertalet län och kanslipersonalen utökades. — Sedan den 1 juli 1962 är konsulenterna placerade i 21 lönegraden. Assistenterna erhåller lön enligt 17 lönegraden.

Enligt 9 § nykterhetsvårdslagen skall länsnykterhetsnämnd bestå av en ledamot, tillika ordförande, utsedd av socialstyrelsen, en läkarledamot, utsedd av samma myndighet efter samråd med medicinalstyrelsen, en ledamot utsedd av länsstyrelsen samt två ledamöter utsedda av landsting. För län som omfattar två landsting eller stad, som ej deltagar i landsting, gäller särskilda regler.

Grundläggande bestämmelser om länsnykterhetsnämndens uppgifter återfinns i 4 § nykterhetsvårdslagen. Här stadgas att »kommunal nykterhetsnämnd och länsnykterhetsnämnd hava till uppgift, var inom sitt verksamhetsområde, att övervaka nykterhetstillståndet samt att i enlighet med vad i denna lag sägs eller eljest finnes stadgat vidtaga åtgärder för dess förbättrande». Därutöver åligger det länsnykterhetsnämnd »att hålla sig noggrant underrättad om de kommunala nykterhetsnämndernas verksamhet, att öva tillsyn över att dessa fullgöra sina uppgifter samt att lämna dem vägledning och bistånd». I nämnda paragraf föreskrivs vidare:

Finner länsnykterhetsnämnd, att kommunal nykterhetsnämnd underlåter att vidtaga åtgärd, som enligt denna lag ankommer på den kommunala nämnden, eller att sådan nämnd ej handlägger ärende på nöjaktigt sätt, skall länsnykterhetsnämnden söka åvägabringa rättelse genom råd och anvisningar. Vinnes ej rättelse härigenom eller påfordrar ärendets art omelbart ingripande, har länsnykterhetsnämnden att vidtaga de åtgärder i ärendet, som eljest ankomma på den kommunala nämnden. Har så skett, må den kommunala nämnden ej taga befattning med ärendet i vidare mån än länsnykterhetsnämnden föreskriver.

Närmare bestämmelser om verksamheten återfinns i ovannämnda instruktion för länsnykterhetsnämnderna den 23 november 1956. Instruktionen föreskriver bl. a. att länsnämnden skall utöva sin verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja förtroendefullt samarbete med de kommunala nykterhetsnämnderna. Befinnes kommunal nykterhetsnämnd på grund av olämplig sammansättning, brist på anslag eller annan orsak, som beror på kommunen, vara ur stånd att nöjaktigt fullgöra sina uppgifter, skall länsnämnden söka åvägabringa ändring genom hänvändelse till vederbörande kommunala myndighet.

Enligt bestämmelse i 14 § 2 mom. nykterhetsvårdslagen, vilken bestämmelse trädde i kraft den 1 juli 1957, äger länsnykterhetsnämnd, där det prövas vara till gagn för den som befunnits missbruka alkohol, föranstalta om åtgärder i syfte att alkoholhaltiga drycker ej skall utlämnas till honom från detaljhandelsbolaget eller andra försäljare av sådana drycker. Samma befogenhet tillkommer kommunal nykterhetsnämnd efter länsnykterhetsnämnds bemyndigande. Dylikt bemyndigande torde som regel ha lämnats nykterhetsnämnderna i vissa städer, men praxis växlar kraftigt från län till län i fråga om omfattningen av denna delegation.

Jämte sina uppgifter enligt nykterhetsvårdslagen har länsnykterhetsnämnden vissa funktioner, som regleras i andra författningar. Sålunda har länsnämnden att avge yttranden enligt rusdrycksförsäljningsförordningen i utskänkningsärenden ävensom vid sidan av länsstyrelsen, polismyndighet och kommunal nykterhetsnämnd att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i förordningen om försäljning av alkoholfria drycker. Vidare tjänar länsnämnden i växlande omfattning som länsstyrelsens remissinstans i främst tvångsintagnings- och körkortsärenden. Dylikt remissförfarande tor-

de ej sällan i fråga om körkortsärendena finnas påkallat, då den kommunala nykterhetsnämndens uttalande ger anledning till tvekan samt, vad beträffar interneringsärenden, när länsstyrelsen efter förhör finner ytterligare utredning erforderlig och dylik utredning inte anses kunna presteras av vederbörande nykterhetsnämnd.

Vidare tar länsnykterhetsnämnden viss befattning med uppgifter angående nykterhetsanmärkningar mot enskilda personer inom länet. De till länsnämnden inkommande uppgifterna införes vanligen i ett anmärkningsregister för att därefter vidarebefordras till vederbörande kommunala nykterhetsnämnd. Länsnämnden tillhandagår slutligen de kommunala nykterhetsnämnderna med registerutdrag från kontrollstyrelsen.

Ovannämnda instruktion för länsnykterhetsnämnderna anger i sin 7 § nykterhetsvårdskonsulentens tjänsteställning och åligganden. Han har att närmast under länsnykterhetsnämnden svara för nämndens verksamhet. Särskilt åligger det konsulent att hålla sig väl underrättad om de kommunala nykterhetsnämnderna samt deras arbetsförhållanden och sätt att fullgöra dem åvilande uppgifter ävensom att vid behov lämna nämnderna »råd, anvisningar och bistånd». Konsulenten skall vidare bl. a. fullgöra på länsnämnden ankommande åligganden att tillhandagå enskilda personer med råd och upplysningar, som äger samband med länsnämndens uppgifter. Han är föredragande vid länsnämndens sammanträden samt fungerar som länsnämndens sekreterare, kassaförvaltare och redogörare, såvida nämnden inte annat beslutar. Konsulenten förestår länsnämndens expedition och fördelar arbetsuppgifterna mellan nämndens tjänstemän. Det är slutligen konsulentens skyldighet att med uppmärksamhet följa nykterhetsvårdens utveckling och genom förslag till länsnämnden ta initiativ till åtgärder, som är avsedda att främja denna vård.

Instruktionens 8 § anger nykterhetsvårdsassistentens uppgift vara att biträda nykterhetsvårdskonsulenten i dennes arbete samt att vid konsulentens frånvaro förestå länsnämndens expedition och i övrigt fullgöra konsulentens åligganden. Om hos länsnämnden finns anställda mer än en assistent, bestämmer länsnämnden om fördelningen av arbetsuppgifterna mellan dem.

Konsulenter och assistenter tillsätts av socialstyrelsen, medan biträdespersonalen antas av länsnämnden.

Nykterhetsvårdsutredningen har i sitt ovan angivna betänkande redogjort för resultatet av en enkät till samtliga nykterhetsvårdskonsulenter samt muntliga intervjuer med två länsnämnder. Nykterhetsvårdsutredningen anför härom sammanfattningsvis följande:

Det har därvid framgått att man i huvudsak uppfattar länsnämnden som ett rådgivningsorgan. Övervägande delen av tjänsteresorna motiveras av de kommunala nykterhetsnämndernas behov av rådgivning i utredningsarbetet och anvis-

ningar i vårdärenden i samband med dylika ärendens handläggning vid nämndsammanträde. En betydande del av länsnämndstjänstemännens arbete avser utbildning och fortbildning av funktionärer för nykterhetsvården genom regionala kurser och dylikt.

Från länsnämndshåll tas initiativet till förbättrade medicinska och sociala anordningar inom länen för att underlätta de kommunala nykterhetsnämndernas arbete. Att sådana initiativ kan krönas med framgång tillskrives till stor del länsnämndsledamöternas inflytande och deras anknytning till betydelsefulla samhällsorgan i länen.

Den i instruktionen stadgade skyldigheten att inhämta noggrann kännedom om de kommunala nykterhetsnämndernas arbetsförhållanden etc. fullgöres vanligtvis genom löpande granskning av insända protokollskopior från nämndsammanträden. Denna kontinuerliga insyn i den kommunala verksamheten anses i allmänhet ej behöva skapa något motsatsförhållande mellan kommunen och länsorganet. I vissa länsstäder är man dock mera återhållsam under motiveringen att ett djupare engagemang i verksamheten kan avtrubba den kommunala nämndens ansvarskänsla för vårduppgifterna. Andra länsnämnder praktiserar ett fastare grepp, t. ex. genom att infordra ej blott protokollskopior utan även skriftlig undersökningsrapport i varje enskilt vårdfall eller genom att intaga en restriktiv inställning till att delegera avstängningsrätten enligt 14 § 2 mom. nykterhetsvårdslagen.

Genomgående anser man att blott jämförelsevis få kommunala nykterhetsnämnder förfogar över sådan kvalificerad arbetskraft att deras sätt att bedriva verksamheten sällan eller aldrig ger anledning att taga befattning därmed från länsnämndens sida. Formligt övertagande av ärende från kommunal nykterhetsnämnd enligt 4 § 3 mom. nykterhetsvårdslagen synes dock i flertalet län vara sällan förekommande.

Vid utredningens kontakter med kommunala nykterhetsnämnder har speciellt av landsortsnämnderna betonats värdet av att i komplicerade vårdfall ha tillgång till länsnykterhetsnämndens tjänstemän. Undantagsvis har rent av uttalats att man ej skulle kunna klara verksamheten utan bistånd av dessa. Dock har även framhållits att en utifrån kommande tjänsteman ej kan ersätta de lokala krafterna, då han ej kan fortlöpande följa vad som händer i kommunen och saknar möjlighet att på samma sätt som den kommunala nämnden vinna gehör och komma till tals med folk. I några fall har noterats en närmast indifferent inställning till länsnykterhetsnämnden, delvis beroende på att kontakten med denna varit obetydlig. För kommunala nykterhetsnämnder med relativt väl utbyggda organisatoriska och personella resurser har av naturliga skäl länsnämndsorganisationens rådgivande och handledande insatser spelat en mindre roll. Stundom har framskyntat att krav från länsnämndens sida på detaljerad redovisning av vidtagna åtgärder framkallat en känsla av bundenhet och givit länsnämnden en anstrykning av uppsiktsmyndighet. Det allmänna intrycket är emellertid att länsnämndens egenskap av rådgivande organ sätter sin prägel på samarbetet.

Utöver vad nykterhetsvårdsutredningen sålunda anfört bör framhållas att länsnämndernas tjänstemän i stor utsträckning är de lokala nämnderna behjälpliga med ofta tidsödande utredningar i skilda slag av ärenden.

Enligt vad socialvårdskonsulentutredningen inhämtat av länsförvaltningsutredningen har sistnämnda utredning hos länsstyrelserna efterhört, i vilken omfattning länsnykterhetsnämnderna under sistförflutna femårsperiod — 1957—1961 — begagnat sig av sin rätt att själva ansöka hos

V. Barnavårdsombuden

I sin redogörelse ovan för barnavårdskonsulenternas ställning och arbetsuppgifter har utredningen erinrat om att i den år 1960 utfärdade nya instruktionen för dessa konsulenter uttryckligen anges att konsulenterna är befriade från fosterhemsanskaffning i län med särskilt anställda barnavårdsombud, »i den mån icke annat påkallas av konsulentens samarbete med barnavårdsombudet».

Såsom inledningsvis omnämnts i samband med återgivandet av utredningens direktiv har chefen för socialdepartementet med skrivelse den 28 juni 1962 till utredningen överlämnat en av Allmänna Barnhuset på Kungl. Maj:ts uppdrag verkställd utredning av frågan om Barnhusets understödjande av den verksamhet, som avser förmedling av fosterhem och andra familjevårdshem genom barnavårdsombud, anställda hos länens socialvårdsförbund (barnavårdsförbund). Den verkställda utredningen utmynnar i en framställning, »att Kungl. Maj:t ville på det sätt som befinnes lämpligt ytterligare låta utreda frågan om förmedlingen av familjevårdshem för barn och ungdom i samband med de pågående utredningar, vilka berör socialvårdens organisation på länsplanet och ungdomsvårdsskolornas vård av elever utom skolan, varvid även frågan om vården av psykiskt efterblivna barn borde ägnas uppmärksamhet».

Då i den av Allmänna Barnhuset på Kungl. Maj:ts uppdrag verkställda utredningen närmare redogöres för den på Barnhusets tillskyndan länsvis uppbyggda fosterhemsförmedlingen har socialvårds-konsulentutredningen ansett lämpligt att i förevarande sammanhang återgiva delar av redogörelsen.

Genom den sociala lagstiftningen i början av 1900-talet hade utgångspunkterna för Barnhusets dittillsvarande verksamhet förskjutits. Den familjerättsliga lagstiftningen, särskilt 1917 års lag om barn utom äktenskap, hade överhuvudtaget inskränkt den krets av barn som var i behov av att omhändertagas och 1924 års barnavårdslag överflyttade i stort sett de uppgifter för omhändertagande av barn, som ankommit på Barnhuset, till barnavårdsnämnderna. En fullständig omläggning av verksamheten blev därför påkallad och i ett nytt reglemente fastställde Kungl. Maj:t år 1930 att Barnhusets huvuduppgifter skulle vara att komplettera den på 1924 års lag stödda sociala barnvården genom att lämna understöd för upptagningshem och förmedling av fosterhem. Denna Barnhusets nya verksamhet anslöt sig sålunda nära till den äldre och innebar att Barnhusets medel alltjämt skulle

disponeras i hög grad för fosterbarnsvården. Barnhusets verksamhet erhöll den utformningen att det på initiativ från Barnhusets sida bildades länsförbund av barnavårdsnämnder i det stora flertalet län. I ett fåtal län fanns redan dylika förbund. Vad beträffar fosterhemsförmedlingen anställdes hos varje länsförbund en särskild tjänsteman — barnavårdsombud — med uppgift att bedriva dylik förmedling. Barnhuset beviljade erforderliga medel för täckande av barnavårdsombudens löner och övriga omkostnader för verksamheten, som tog sin början år 1931.

Kostnaderna för bidragen till upptagningshemmen och för fosterhemsförmedlingen ökades under årens lopp så kraftigt, att Barnhusets medel vid övergången till 1940-talet inte längre förslog till uppgiften. Direktionen för Barnhuset nödgades därför hos Kungl. Maj:t hemställa om extra statsbidrag och erhöll också sådant under budgetåren 1941/42—1945/46.

Allmänna Barnhuset erinrar i sin nu refererade redogörelse vidare om att socialvårdskommitténs förslag ledde till viktiga ändringar i barnavårdslagen vid 1945 års riksdag. I vissa delar har även ovan i samband med de lämnade uppgifterna rörande barnavårdskonsulenterna antytts konturerna av riksdagsbeslutet. Landstingen gjordes till huvudmän för barnhemmen och en befattning som barnavårdsassistent (numera barnavårdskonsulent) inrättades i varje länsstyrelse. Dessa statliga befattningshavare skulle ha till huvuduppgift att närmast svara för länsstyrelsernas tillsyn över barnavårdsanstalterna och över barnavårdsnämndernas fosterbarnskontroll men de skulle därjämte i mån av tid bedriva fosterhemsförmedling, och man räknade med att detta skulle bli möjligt i sådan omfattning att de hos länsförbunden anställda barnavårdsombuden inte längre skulle behöva bibehållas. Med hänsyn härtill upphörde Barnhuset att lämna bidrag till ombudsorganisationen och ombudstjänsterna försvann — flertalet ombud placerades på de nyinrättade tjänsterna som barnavårdsassistent hos länsstyrelserna.

Kungl. Maj:t hade i slutet av år 1945 uppdragit åt Barnhusets direktion att verkställa undersökning beträffande den verksamhet, som efter ikraftträdandet av nyssnämnda ändringar i barnavårdslagen borde bedrivas av Barnhuset. I en av direktionen till samtliga länsförbund översänd promemoria erinrades bl. a. att det från många håll uttryckts tvivel beträffande möjligheterna för innehavarna av barnavårdsassistentbefattningarna hos länsstyrelserna att hinna med de förelagda uppgifterna och att det befarats att särskilt uppgiften att förmedla fosterhem skulle bli lidande på detta.

De till direktionen inkomna yttrandena utvisade enligt direktionens mening oförtydligt att fosterhemsförmedlingen kommit att eftersättas i sådan grad att åtgärder däremot borde vidtagas. Sedan direktionen under hand från socialdepartementet inhämtat, att förslag om en utökning av antalet barnavårdsassistenter inom länsstyrelserna inte skulle komma att föreläggas riksdagen, fann direktionen nödvändigt att Barnhuset återupptog sin

verksamhet att lämna understöd åt fosterhemsförmedling. Utgångspunkten för finansiering av dylik förmedling hade — framhåller direktionen — i väsentlig grad ändrats i och med att landstingen gjorts till huvudmän för barnhemmen. Därigenom hade det kommit att ligga i landstingens intresse att medverka till en effektiv fosterhemsförmedling. Endast genom en sådan kunde det förebyggas att barnen blev kvar på barnhemmen längre än som ur vårdsynpunkt vore påkallat och antalet erforderliga platser på barnhemmen skulle alltså genom en dylik förmedling kunna begränsas. Landstingen borde sålunda finna med sin fördel förenligt att bidra till kostnaderna för fosterhemsförmedling.

I anslutning härtill hemställde barnhusdirektionen, att Kungl. Maj:t måtte medgiva direktionen att försöksvis lämna visst årligt bidrag till varje länsförbund för en särskild befattningshavare för fosterhemsförmedling under villkor att vederbörande landsting lämnade förbundet ett minst lika stort anslag för ändamålet. Efter på socialstyrelsens initiativ förda förhandlingar med Barnhuset och svenska landstingsförbundet medgav Kungl. Maj:t i december 1947 Barnhuset att tillsvidare försöksvis lämna bidrag till länsförbunden för anställande av barnavårdsombud med högst hälften av kostnaderna. Karaktären av försöksverksamhet har sedermera upphävts.

På grundval av detta beslut har successivt en ny organisation av barnavårdsombud, anställda hos länsförbunden, växt fram. För närvarande är situationen den att en tjänst som barnavårdsombud finns inrättad hos länsens socialvårds- respektive barnavårdsförbund med undantag av Örebro, Västerbottens, Gotlands och Hallands län. För dessa län gäller följande.

I Örebro län följdes ända fram till år 1957 den i allmänhet tillämpade ordningen. I samband med det dåvarande ombudets pensionering beslöt landstinget emellertid att i stället anställa egen tjänsteman för fosterhemsförmedlingen, vilken dock utnyttjas även för vissa andra uppgifter (förste kurator). I Västerbottens, Hallands och Gotlands län har fosterhemsförmedlingen hittills legat på vederbörande barnavårdskonsulent. För Västerbottens läns del föreligger dock numera beslut om bidrag från Barnhuset och landstinget till anställandet enligt gängse grunder av ett ombud i länet. Vad beträffar Hallands län har barnavårdskonsulenterna själv länge ansett behov av en ombudstjänst föreligga. Frågan om landstingsbidrag för att medgiva inrättandet av en dylik tjänst har motionsvägen aktualiserats vid 1962 års landsting, som beslutat att uppdraga åt förvaltningsutskottet att utreda behovet av och den lämpliga organisationen för en tjänst som barnavårdsombud i Hallands län. Vad slutligen Gotlands län angår torde någon tanke på att inrätta en särskild ombudstjänst inte ha funnits utan barnavårdskonsulenterna har ansetts kunna hinna med även fosterhemsförmedlingen i länet. Även Stockholms stad saknar barnavårdsombud.

Till sist skall i detta sammanhang återges vad Barnhusdirektionen anfört rörande barnavårdsombudens verksamhet under senare år. Placeringen i

enskilda hem sker för närvarande i avsevärd omfattning utan förmedling av barnavårdsombuden och för vissa grupper med anlitande av dessa i endast ringa grad. Med den nuvarande snäva ombudsorganisationen — anför direktionen — torde någon annan ordning knappast vara möjlig. Det blir då framför allt barnavårdsombuden som får till uppgift att placera de svåra fallen. Direktionen konstaterar att antalet placeringar genom ombudens försorg på längre sikt i viss mån ökat, detta trots att de successivt fått allt flera svåra fall att placera och trots att hela antalet utplacerade sjunkit. Följande siffror anser direktionen med viss reservation kunna ge någon ledning: År 1956 placerades av barnavårdsombuden 1 017 barn och följande år 1 067 barn, under det att antalet under åren 1958—1960 hållit sig ungefär konstant (1 185, 1 189 och 1 190). För år 1961 räknade direktionen med ett ungefärligen oförändrat antal placeringar genom barnavårdsombudens försorg, vilken förmodan enligt vad socialvårdskonsulentutredningen numera inhämtat har visat sig riktig.

Av det nu anförda bör man enligt barnhusdirektionen kunna dra den slutsatsen att, ehuru hela antalet i familjevård utplacerade successivt sjunkit, antalet svårplacerade ökat. Direktionen anser troligt att det antal svårplacerade, för vilka familjevårdshem inte kunnat anskaffas, även ökat. En bearbetning av de uppgifter, som avser barnavårdsombudens placeringar under första halvåret 1961, visar enligt direktionen att det i 47 % varit fråga om barn och ungdomar, som av särskilda orsaker varit »direkt svåra» att placera.

Vad beträffar de utan förmedling av ombuden faktiskt utplacerade fosterbarnen består dessa i huvudsak av två grupper, nämligen de av barnavårdsnämnden omhändertagna barnen och de övriga. Den senare gruppen placeras i regel av modern eller föräldrarna. Med den tilltagande svårighetsgraden hos barnavårdsnämndernas klientel kan man räkna med ett behov av en fortsatt förskjutning av barnavårdsnämndernas egna placeringar över till ombuden. Även i sådana fall som inte kan karaktäriseras som särskilt svåra är det enligt barnhusdirektionens mening otvivelaktigt en mycket stor fördel om placeringen sker genom en person, som genom utbildning och praktisk erfarenhet fått de bästa möjligheter att bedöma lämpligheten av ett visst hem för varje barn som skall placeras.

Avslutningsvis vill socialvårdskonsulentutredningen i detta avsnitt av utredningen i korthet redogöra för den normalinstruktion för barnavårdsombuden, som fastställts av barnhusdirektionen den 23 maj 1952 och som alltså är gällande.

Enligt instruktionens § 2 skall ombudet vara bosatt i residensstaden när särskilda omständigheter inte föranleder annat samt vara tillgänglig för allmänheten å plats och tid, styrelsen för länsförbundet bestämmer.

I § 3 anges barnavårdsombudets huvudsakliga åligganden. Ombudets

uppgift skall sålunda främst vara att anskaffa fosterhem och sommarhem och att på begäran av barnavårdsnämnd inom länet samt landstingets förvaltningsutskott tillhandagå vid placering av barn i fosterhem, sommarhem eller anstalter av olika slag. Därvid skall ombudet i första hand stå till förfogande för barnavårdsnämnd, som själv inte har ställt arbetskraft till förfogande för detta ändamål. På samma sätt skall ombudet på begäran av länets barnavårdskonsulent tillhandagå vid placering av barn. I görligaste mån bör ombudet bistå även annat barnavårdsombud samt barnavårdskonsulenten i annat län. För att fullgöra sin uppgift har ombudet bl. a. att uppsöka och hålla förteckning över goda fosterhem och sommarhem inom länet. Innan barn placeras i fosterhem åligger det ombudet att genom personligt besök i hemmet samt genom skriftlig förfrågan hos barnavårdsnämnd och dispensärorgan förvissa sig om hemmets lämplighet. Då barnavårdsnämnd begär ombesörjande av vård åt omhändertaget barn, skall ombudet söka skaffa sig en personlig uppfattning om barnets egenart, lynne, begåvning och utvecklingsmöjligheter. För detta ändamål bör ombudet efter samråd med barnavårdskonsulenten som regel tillråda att barnet intages på upptagningshem för att därigenom kunna observera barnet och ombesörja en efter anlag och förhållanden lämpad vård. Vid förmedling av fosterhem åt barnavårdsnämnd bör ombudet framhålla, att ombudet därigenom inte samtidigt åtagit sig någon skyldighet att inspektera hemmet i fortsättningen utan att denna skyldighet enligt lag åligger nämnden.

Vad i instruktionens § 3 sägs skall i tillämpliga delar även gälla då exempelvis barnavårdsman, fader eller moder begär bistånd beträffande barnets vård (§ 4). Vid anmälan från barnavårdsnämnd eller enskild enligt §§ 3 och 4 skall ombudet enligt § 5 alltid göra sig underrättat om barnet tidigare varit föremål för barnavårdskonsulents åtgärd och, där så visar sig vara fallet, samråda med barnavårdskonsulenten.

I den mån tillfälle därtill erbjudes må barnavårdsombudet göra besök i fosterhem, som förmedlats av ombudet. Erhåller ombudet kännedom om missförhållanden i fråga om barn, som placerats av henne, skall ombudet innan åtgärd vidtages ofördröjligen göra anmälan därom till barnavårdsnämnden i orten och till barnavårdskonsulenten (§ 7).

Barnavårdsombud anställs med en ömsesidig uppsägningstid av 3 månader. Beträffande ombudens löneförhållanden har enligt vad utredningen erfarit landstingens centrala lönenämnd vid sammanträde den 20 juli 1962 för sin del godkänt en överenskommelse om en placering av barnavårdsombuden i lönegrad 16 från den 1 januari 1962, att gälla till och med den 31 december 1963. Svenska landstingsförbundets styrelse har rekommenderat landstingens förvaltningsutskott att på respektive landstings vägnar besluta om denna lönegradsplacering. Barnhusdirektionen har för sin del hos Kungl. Maj:t hemställt om godkännande av den föreslagna överenskommelsen. Överenskommelsen har numera av båda parter godkänts.

VI. Skyddskonsulenterna

Sedan behovet av särskilda statliga funktionärer, vilka var och en för visst distrikt skulle ägna sig åt skyddsverksamhet, fastslagits i samband med antagandet av 1939 års lag om villkorlig dom och 1943 års lag om villkorlig frigivning, har medel funnits anslagna för anställande av skyddskonsulenter och assistenter åt dem jämte biträdeshjälp.

I enlighet med statsmakternas beslut om en successiv utbyggnad av skyddskonsulentorganisationen förstärktes denna stegvis och omfattar från den 1 juli 1962 31 konsulenter och 40 assistenter, vartill kommer ett antal kanslibiträden och biträden för skriv- och kontorsgöromål.

I den för skyddskonsulenterna gällande instruktionen anges konsulentens arbetsuppgifter sammanfattningsvis vara att ta befattning med övervakning, tillsyn och annan verksamhet beträffande villkorligt dömda och villkorligt frigivna samt att biträda vid personundersökning i brottmål. Vidare skall konsulenten, då han därtill anlitas, ägna sig åt eftervård av andra från fångvårdsanstalt frigivna än villkorligt frigivna samt av personer som utskrivits från anstalt för verkställighet av ungdomsfängelse, förvaring eller internering.

Landet är för närvarande indelat i 31 skyddskonsulentdistrikt.

Genom riksdagens beslut innevarande år kommer efter förslag av Kungl. Maj:t en ytterligare förstärkning av skyddskonsulentorganisationen att äga rum.

VII. Uttalanden och förslag i skilda sammanhang rörande den regionala konsulentverksamheten på socialvårdens område

Såsom utredningen ovan erinrat framhöll chefen för socialdepartementet i 1960 års statsverksproposition behovet av en översyn av den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten på socialvårdens område. Detta uttalande återges i de för utredningen gällande direktiven. Även andra delar av direktiven talar för att utredningsuppdraget inte ansetts böra begränsas till ett ensidigt bedömande enbart av de frågor, som i direktiven direkt anknyttits till socialvårdskonsulenternas angelägenheter. En sådan inställning är fullt motiverad. Ju mer utredningen sökt göra sig förtrogen med de skilda spörsmål, som uppdraget omspannar, desto mer uppenbart har det blivit, att man svårligen kan rätt bedöma den fråga, som i första hand aktualiserat utredningen — socialvårdskonsulenternas ställning och uppgifter — utan att samtidigt söka en överblick över den regionala konsulentverksamheten i stort. Den sammanställning som utredningen verkställt i form av följande kortfattade redogörelse för uttalanden, i första hand i en rad framlagda sakkunnigbetänkanden under de senaste årtiondena, rörande den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamhetens uppgifter och administration, utgör redan i sig själv ett stöd för uppfattningen om det vanskliga i att mer eller mindre fristående behandla frågan om *ett* konsulentorgans ställning och arbetsförhållanden. Samtidigt ger de i redogörelsen återgivna olika ståndpunkterna belägg för en i och för sig förståelig motsättning i uppfattningarna rörande ofta väsentliga spörsmål i detta sammanhang.

1948 års länsstyrelseutredning har i sitt år 1950 avgivna betänkande (SOU 1950: 28) utförligt uppehållit sig vid bl. a. frågan om en regional samordning av konsulentverksamheten samt även behandlat spörsmålet om huvudmannaskapet. Utredningen har därvid till en början erinrat om vissa uttalanden av *socialvårdskommittén* (SOU 1942: 56) rörande handläggningen av de socialvårdande uppgifterna på länsplanet. Enligt kommitténs mening borde huvudparten av socialhjälp-, barnavårds- och alkoholistvårdsärendena överföras från länsstyrelsens direkta handläggning till ett särskilt länsorgan med lekmannainslag, förslagsvis benämnt läns-socialnämnd, vilket ändock skulle vara nära knutet till länsstyrelsen. Socialvårdskonsulenter, barnavårdskonsulenter och socialvårdsrevisorer skulle vara befattningshavare hos länsstyrelsen men biträda länsocialnämnden vid dess verksamhet. Vad angår alkoholistvården anförde kommittén, att de nykterhetsvårdande uppgifterna hade ett så intimt samband med social-

hjälp, fattigvård och barnavård att vägande skäl talade för att det länsorgan, som hade ledningen av denna verksamhet, även omhändertog nykterhetsvården; särskilda befattningshavare, lämpligen benämnda nykterhetskonsulenter, borde anknytas till länsstyrelsen. — Förslaget om länsocialnämnder avstyrktes emellertid av flertalet remissinstanser. En utbyggnad av konsulentorganisationen hos länsstyrelserna förordades dock tämligen allmänt.

Decentraliseringsutredningen anförde i en år 1948 avgiven promemoria (nr 17) angående decentraliseringsfrågor inom socialstyrelsens verksamhetsområde bl. a., att utredningen förutsatte att frågan om statens fattigvårds- och barnavårdskonsulenters inordnande under länsstyrelserna i samband med dessas utbyggnad för socialvårdsärendenas handläggning komme att upptagas till prövning av 1948 års länsstyrelseutredning.

I sitt betänkande med förslag till socialhjälp (SOU 1950:11) ansåg *socialvårdskommittén*, att en fortlöpande övervakning av kommunernas fattigvårdande verksamhet även i fortsättningen borde ankomma på länsstyrelsen, och denna övervakning skulle intimt förenas med rådgivning och upplysning. Enligt kommitténs mening brast det därvidlag. Fattigvårdskonsulenterna hade på sina håll för stora distrikt för att kunna hinna med sina uppgifter. Efter att ha erinrat om den samtidigt pågående länsstyrelseutredningens propåer om ett sammanförande till länsstyrelserna av samtliga eller vissa administrativa socialvårdsuppgifter, uttalade socialvårdskommittén att kommittén inte hyste någon tvekan om att en dylik centralisering var lämplig. I samband därmed ändras enligt kommittén även förutläggningarna för den rådgivande och upplysande verksamhet, som länsstyrelserna genom lämpliga tjänstemän har att utöva. Denna måste få en bredare uppläggning och avse socialvården i sin helhet. Därjämte gäller — framhåller kommittén i fortsättningen — att de statliga tjänstemän, som kan disponeras för socialvården i länet, överhuvud taget bör kunna utnyttjas var och en inte enbart på sitt skarpt avgränsade område utan även för en mindre komplicerad utredning e. d., som inte tillhör tjänstemannens egentliga arbetsområde. För detta ändamål liksom för att vinna ett nära samarbete i övrigt mellan de olika tjänstemännen erfordras en gemensam ledning. En sådan vinnes genom att sammanföra de befattningar, som skall disponeras för socialvården, till en social byrå eller avdelning inom varje länsstyrelse.

1948 års länsstyrelseutredning framlade i sitt ovannämnda betänkande (SOU 1950:28) vissa förslag, som sammanhänger med frågan om de sociala konsulenternas ställning och befogenheter. Utredningen konstaterar att länsstyrelserna för närvarande i fråga om tvångsåtgärder på de allmänna

socialvårdsområdena i stort sett intar en objektivt dömande ställning och deras tillsynsbefogenheter på samma områden har inte någon åklagarmässig karaktär. På nykterhetsvårdens område åter fungerar länsstyrelsen enbart som domstol, medan tillsynsbefogenheterna ankommer på länsnykterhetsnämnderna, som i vissa avseenden har en åklagarmässig karaktär. Att hos samma myndighet (länsstyrelsen) förena tillsynsbefogenheterna, sådana dessa nu är utformade, samt den dömande funktionen skulle onekligen i och för sig framstå som mindre förenligt med rättssäkerhetskravet. Därest även de nykterhetsvårdande tillsynsuppgifterna skulle ankomma på länsstyrelsen och ett initiativ till en förundersökning och en domsförhandling utgå från länsstyrelsen som tillsynsmyndighet, kan kraven på uppdelning av de nämnda befogenheterna enligt länsstyrelseutredningen tillgodos ses genom att de allmänna vårdsynpunkterna företrädas av en särskild tjänsteman (konsulent), som utåt och för den berörda alkoholmissbrukaren framträder som självständigt agerande. Denne tjänsteman bör — i viss mån i motsvarighet till vad som gäller taxeringsintendenten — ha en från länsstyrelsen fristående befogenhet och plikt att, då behov av tvångsåtgärder anses föreligga men frågan inte i annan ordning (av nykterhetsnämnd eller polismyndighet) bringas under länsstyrelsens prövning, själv genom en anmälan hos länsstyrelsen anhängiggöra frågan. Länsstyrelseutredningen förmenade att länsstyrelsen vid utövande av en allmän tillsynsbefogenhet även skulle kunna anmoda denne tjänsteman att bringa en viss fråga under länsstyrelsen prövning. Utredningen hade kommit till den slutsatsen att en rationell samordning inom de delar av socialvården, varom nu var fråga, inte kunde uppnås på annat sätt än genom att överföra länsnykterhetsnämndens uppgifter på länsstyrelsen. En följd av denna anknytning borde bli att de båda myndigheternas tillsynsorgan sammanslogs, så att i varje län komme att finnas minst en tjänsteman med de befogenheter och skyldigheter, som nu ankomma på socialvårdskonsulenten samt länsnykterhetsnämndens konsulent. Denna reduktion av antalet tjänstemän behövde inte föranleda minskad effektivitet. Vid alla inspektioner kunde både de allmänna socialvårdsfrågorna och nykterhetsvården genomgås. Kommunernas antal och därmed inspektionsobjekten minskades genom kommunsammanslagningen. Denna komme säkerligen även att på det sättet minska konsulenternas arbete, att en högre standard i den kommunala verksamheten över huvud kunde förväntas. Länsstyrelseutredningen räknade även med att en av utredningen föreslagen ny organisationsform för länsstyrelsen skulle medgiva att konsulenternas mindre kvalificerade arbetsuppgifter skulle kunna övertagas av länsstyrelsens befattningshavare i lägre grader. Enligt länsstyrelseutredningens uppfattning kunde slutligen de sociala reformerna med ökade förmåner och standardhöjningar tänkas medföra att konsulenternas arbetsuppgifter åtminstone på vissa områden komme att i någon mån begränsas.

Vad angår fattigvårds- och barnavårdskonsulentens (socialvårdskonsulentens) och barnavårdsassistentens (barnavårdskonsulentens) ställning så intar — erinrar utredningen — för närvarande den förre en självständig men i stort sett underordnad ställning i förhållande till länsstyrelsen, medan barnavårdsassistenten är en länsstyrelsens tjänsteman. Enligt länsstyrelseutredningens mening bör emellertid båda dessa befattningshavare inta samma ställning i förhållande till länsstyrelsen och utredningen förordar därför att även fattigvårds- och barnavårdskonsulenten knytes till länsstyrelsen som en dennas tjänsteman. Inte minst sambandet mellan konsulentens och assistentens verksamhetsområden talar därför. Att konsulenten i fortsättningen liksom nu bör vara skyldig att även utom den sedvanliga tjänstetiden i sin bostad stå till förfogande för besvarande av telefonförfrågningar o. d. fann utredningen uppenbart. Konsulentens tjänstgöring hos länsstyrelsen och ianspråktagandet av hans tid för det interna länsstyrelsearbetet måste avvägas med beaktande av att tyngdpunkten allt fortfarande bör ligga på det yttre arbetsområdet.

I allmänhet syntes arbetsformerna för barnavårdsassistenten, sådana de i praxis utformats sedan institutionens tillkomst, kunna tagas till utgångspunkt för ordnandet också av konsulentens tjänstgöring. Därvid var dock att märka att de båda i viss utsträckning syntes böra tagas i anspråk för föredragning i länsstyrelsen. I vart fall borde de närvara vid föredragningar, då så påfordrades med hänsyn till arten av förekommande ärenden.

Länsstyrelseutredningen har vidare övervägt lämpligheten av en förändring av konsulentens och barnavårdsassistentens uppgifter efter vissa linjer som antytts av socialvårdskommittén och befolkningsutredningen. Länsstyrelseutredningen har därvid funnit att barnavårdsassistenten icke kan påläggas ökade uppgifter, tagna från konsulentens arbetsområde, utan att assistentens huvudsakliga arbetsuppgifter blir åsidosatta. Ett belägg härför finner utredningen bland annat i det förhållandet, att inom de flesta län återinförts ett barnavårdsombud, vilken organisation med inrättandet av barnavårdsassistenterna ansågs skola bli överflödig. Den fara för dubbelarbete, som med nuvarande ordning förefinns, bör emellertid kunna elimineras, då både konsulenten och barnavårdsassistenten kommer att tillhöra länsstyrelsen. Samarbetet och samordningen bör då kunna ordnas i önskvärd omfattning såväl dem emellan som i förhållande till förste provinsialläkaren. Det ingår i sektionschefens uppgifter att vaka häröver. Länsstyrelseutredningen fortsätter:

Ehuru som nyss sagts barnavårdsassistentens arbetsuppgifter icke torde kunna ökas, böra assistentens befogenheter ej vara så begränsade att hon ej kan t. ex. vid en inspektion granska även andra socialvårdsfrågor än sådana som i första hand falla inom hennes befogenhetsområde. En utvidgning av assistentens formella befogenheter skulle därför icke innebära någon nämnvärd ändring i sak men väl medgiva en bättre samordning och en smidigare fördelning av vissa inspektionsuppgifter. Även om utredningen sjölvfallet icke avser annat än att barna-

vården även fortsättningsvis skall vara assistentens utan gensägelse främsta uppgift, synes det av praktiska skäl önskvärt att ur arbetsfördelningssynpunkt och för att dubbelinspektioner skola kunna undvikas de formella kompetensreglerna justeras. Utredningen utgår från att detta skall kunna instruktionsvägen lösas på ett tillfredsställande sätt.

På grund av vad sålunda anförts vill utredningen förorda att i varje län skola finnas två (i Gotlands län en) befattningshavare med uppgifter i huvudsak motsvarande fattigvårds- och barnavårdskonsulentens, länsnykterhetsnämndens ombudsmans samt barnavårdsassistentens uppgifter med de ändringar som ovan angivits. Dessa befattningshavare skola tillhöra länsstyrelsen och vara placerade på socialsektionen (eller motsvarande) och böra förslagsvis benämnas socialkonsulent respektive socialassistent. För deras yttre verksamhet böra fastställas särskilda bestämmelser.

De nya barnavårdsombuden böra åtminstone tills vidare icke inflyttas i länsstyrelsen. Genom deras tillkomst ha vissa arbetsuppgifter avlyftats från barnavårdsassistenten, som därmed fått större möjligheter att ägna sig åt allmän tillsyn och egentlig konsulentverksamhet. Det ligger dock stor vikt uppå att ett intimt samarbete upprättas mellan barnavårdsassistenten och barnavårdsombudet. Länsstyrelsen bör ha tillsyn över att sådant samarbete sker och på allt sätt befrämja detsamma. Länsstyrelsen torde dessutom såvitt möjligt böra upplåta lokal åt barnavårdsombudet. Om ombudet har lokal i anslutning till länsstyrelsens lokaler torde samarbetet kunna underlättas.

Med hänsyn till den särskilda betydelse, som *socialstyrelsens* inställning till länsstyrelseutredningens förslag i nu förevarande delar måste tillmätas, skall i det följande återges några av styrelsens synpunkter och påpekanden i utlåtande över förslaget.

Rent allmänt konstaterar socialstyrelsen, att socialvården numera i växlande mån bedrivs på en profylaktisk linje och i nära kontakt med samhällets allmänna hälsovård och sjukvård. Arbetsfältet har ett flertal aspekter, som inte lämpligen kan isoleras från varandra utan bör fattas i sitt sammanhang. Enligt styrelsens uppfattning är det också uppenbart, att mycket väsentliga fördelar skulle vinnas genom att hos länsstyrelserna sammanföra vissa betydelsefulla och mångskiftande uppgifter, vilka alla tillhöra modern socialvård och som nu har lagts på särskilda länsorgan. Med ett viktigt undantag — förslaget om länsnykterhetsnämndernas upphörande — ansluter sig därför styrelsen till tanken på en koncentration till länsstyrelserna av rådgivnings- och övervakningsarbetet för socialvården inom länen.

Då — som ovan erinrats — nykterhetsvårdens organisation på det regionala planet i skilda sammanhang diskuterats i anknytning till frågan om utformningen av motsvarande verksamhet beträffande socialvården i övrigt, bör måhända här redovisas några av de synpunkter, som socialstyrelsens majoritet med stöd av uttalanden av vissa länsnykterhetsnämnder anfört på spörsmålet om nykterhetsvårdens inlemmande i länsstyrelserna.

Att de föreslagna socialkonsulenterna hos länsstyrelserna skulle få tid för en nykterhetsvårdande verksamhet ansågs tämligen allmänt bland läns-

nykterhetsnämnderna som uteslutet. Överhuvud ansågs den av länsstyrelseutredningen föreslagna personalutrustningen som i hög grad otillräcklig. Länsnämnderna framhöll också i sina yttranden till socialstyrelsen, att nykterhetsvård, bedriven i hälftenbruk med annan socialvård, enligt all erfarenhet kommer i efterhand och blir försummad. Man berörde vidare faran för rättssäkerheten i interneringsprocessen, om länsnämnderna slopas.

Socialstyrelsen ansåg sig kunna konstatera, att länsstyrelseutredningens förslag i fråga om det regionala nykterhetsarbetets organisation skulle innebära en försvagning av den förebyggande grenen av nykterhetsvården. Vad som nu utträttas på detta område inom ett län av en för ändamålet utsedd särskild nämnd med biträde av en i flertalet län heltidsanställd tjänsteman med uteslutande uppgift att ägna sig åt denna verksamhet, skulle enligt förslaget ankomma på en länsstyrelse med synnerligen omfattande och skiftande andra uppgifter och med biträde av allenast en tjänsteman, som skulle kunna ägna endast en mindre del, i många län kanske blott en ringa del, av sin arbetskraft åt nykterhetsvården.

Vad beträffar länsstyrelseutredningens förslag till inrättande inom länsstyrelserna av socialkonsulent- och socialassistenttjänster tillstyrkte i yttranden till socialstyrelsen samtliga fattigvårds- och barnavårdskonsulenter utom tre förslaget i denna del. Ett par konsulenter anmärkte, att nykterhetsarbetet måste bli lidande på en sådan anordning, men godtog likväl förslaget. Om nykterhetsvården hålls utanför länsstyrelserna, kunde även socialstyrelsen tillstyrka, i betraktande av att en samordning mellan socialvårdens skilda grenar inom länsförvaltningen var av behovet påkallad.

En *minoritet* inom *socialstyrelsen* ansåg att en inflyttning av länsnykterhetsnämnderna i länsstyrelserna borde under viss förutsättning äga rum. Till stöd för denna inställning anfördes bl. a. följande:

Vid genomförandet av en så betydelsefull administrativ reform, som den av länsstyrelseutredningen nu föreslagna, är det angeläget att man tillser, att man till en myndighet samlar alla de arbetsuppgifter som organiskt höra samman. Socialvården är ett sådant sammanhängande område, där man icke kan bryta ut en viss del och likväl nå lika goda resultat. Fattigvård, barnavård och nykterhetsvård hänga nära samman och det är av betydelse, att länsstyrelsen såsom det centrala statliga organet i länet får ansvaret för alla dessa delar av socialvården. Ur sådana allmänna synpunkter tala alltså mycket starka skäl för ett bifall till länsstyrelseutredningens förslag om inflyttning jämväl av länsnykterhetsnämnden i länsstyrelsen.

Som ett villkor för en inflyttning i länsstyrelserna av de nykterhetsvårdande uppgifterna uppställde minoriteten dock kravet på att länsstyrelserna utrustas med tjänstemän, som kan ägna huvuddelen av sin verksamhet åt nykterhetsvårdsarbetet. I anslutning härtill föreslog minoriteten, att länsstyrelserna — utöver de av utredningen angivna befattningarna — skulle

ustrustas var och en med ytterligare en socialassistent, som i huvudsak skulle ägna sig åt nu angivna uppgifter.

I ett annat avsnitt av sitt betänkande har *länsstyrelseutredningen* behandlat frågan om lekmanamedverkan i länsstyrelserna och därvid ansett sig kunna konstatera, att statsmakterna i samband med antagandet av principerna för ålderdomshemsreformen tagit ställning till förman för lekmanamedverkan i länsstyrelserna beträffande socialvårdsfrågor. Länsstyrelseutredningen ville för egen del deklarerera att utredningen i stort sett kunde ansluta sig till ett av socialvårdskommittén gjort uttalande om önskvärdheten av lekmannainflytande inom socialvårdens länsorgan. Det kunde dessutom uppenbarligen inte komma ifråga att taga bort eller minska lekmannainflytandet beträffande den allmänna tillsynen över bl. a. nykterhetsvården. Enligt länsstyrelseutredningens mening var det särskilt i två avseenden, som lekmannainflytandet i fråga om socialvården har stor betydelse: Samtidigt som det framstår som en garanti för sakligt riktiga beslut, tjänar det bland annat också till att öka de enskildas förtroende för sådana avgöranden som berör för den enskilde livsviktiga frågor. En lekmanamedverkan borde vidare kunna utgöra ett stöd för den statliga ledningen och tillsynen av socialvårdsarbetet i kommunerna och bidra till att denna ledning och tillsyn effektiviseras inte minst därigenom att möjligheterna till ett mera intimt och förtroendefullt samarbete mellan länsstyrelsen och kommunernas socialvårdsorgan ökas. Det borde dock inte komma ifråga att denna medverkan får annan form än deltagande i besluten.

I de inledningsvis återgivna direktiven för socialvårdskonsulentutredningen erinras om ett *uttalande i 1955 års statsverksproposition* av dåvarande chefen för socialdepartementet om organisationen av den regionala tillsynen på socialvårdens område. Departementschefen, som ansåg att frågan om gränsdragningen mellan länsstyrelsernas och socialvårdskonsulenternas arbetsuppgifter kunde på vissa punkter diskuteras, konstaterade samtidigt, att denna fråga sammanhänger med den större frågan om de statliga myndigheternas uppgifter i förhållande till de kommunala socialvårdsorganen. Departementschefen erinrade vidare om att 1953 års riksdag hemställt (rskr. 413), att vissa spörsmål rörande den statliga tillsynen över kommunernas verksamhet skall upptagas till behandling.

Barnavårdskommittén framhöll i sitt år 1956 avgivna betänkande med förslag till ny barnavårdslag (SOU 1956: 61) att det förhållandet att samhällets barnavård nått en rik utveckling samt att verksamheten i stort sett löper i goda banor inte bör föranleda någon begränsning av den del av verksamheten, som i då gällande barnavårdslag betecknades som uppsikt. Till-

synsmyndigheternas fortsatta och oförsvagade insats krävdes även i fortsättningen för att bevara vad som uppnåts. Kommittén fortsätter:

Uppsikten — här avses närmast befattningen med kommunernas barnavård — torde ännu mera än vid tillkomsten av BvL böra ha sin tyngdpunkt i information, vägledning och rådgivning. Det gäller främst att i mån av behov leda ansträngningarna rätt och se till att ekonomiska insatser ger bästa möjliga utbyte. Vådan av utbredd passivitet eller svåra missförhållanden vid indragen eller nedskuren statsuppsikt är icke densamma nu som vid tillkomsten av BvL. Men risk föreligger för att här och var vissa grenar av verksamheten försummas, att i verksamheten obehöriga undantag från ingripande göres, att synpunkter, som icke bort tillmätas betydelse, får inverka på val av åtgärd, att allvarliga avsteg från god standard tages etc. Därför erfordras också en verksam övervakande uppsikt av myndighet med rättande befogenhet. De värden som står på spel är av den art, att man ej kan nöja sig med en barnavårdsverksamhet som i stort sett och på de flesta håll är tillfredsställande.

Efter att ha närmare angivit beskaffenheten av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet konstaterar barnavårdskommittén att länsstyrelsen i denna sin verksamhet i fortsättningen liksom hittills självfallet behöver biträde av specialutbildade befattningshavare. Dessas uppgifter inom tillsynen bör emellertid inte vara andra än länsstyrelsernas egna. Med hänsyn härtill och då socialvårdskonsulenterna enligt kommitténs mening bör bli tjänstemän hos länsstyrelserna synes anledning inte föreligga att i ny barnavårds- lag särskilt ange vilka befattningshavare, som skall eller bör anlitas i länsstyrelses tillsynsverksamhet.

Efter att ha erinrat om länsstyrelseutredningens förslag att länsnykterhetsnämndens uppgifter skulle övertagas av länsstyrelsen och att länsstyrelsens tillsynsorgan på socialvårdens område och länsnykterhetsnämndens på nykterhetsvårdens område skulle sammanslås, finner kommittén emellertid det uteslutet att efter genomförandet av den nya nykterhetsvårdslagsstiftningen lösa konsulentfrågan på sätt länsstyrelseutredningen tänkte sig. Den frågan kan då enligt kommittén ställas, om socialvårdsuppgifterna i varje län kräver *en* konsulent. Ehuru kommunsammanslagningen i och för sig medfört lättnad i socialvårdskonsulenternas arbete har — framhåller kommittén — deras arbetsbörda inte minskats. Konsulenternas arbetsuppgifter och deras möjlighet att gå i land med dessa uppgifter bör emellertid inte betraktas som ett isolerat spørsmål. Kommittén anför härom:

Om de — relativt — fristående konsulentbefattningarna inflyttas i länsstyrelserna kan det med visst fog sägas, att frågan ej längre gäller, hur många konsulenter som behövs, utan vilka arbetskrafter länsstyrelsens socialvårdande verksamhet kräver bland annat för rådgivning och inspektion. Även efter sådan förändring bör i varje län finnas en befattningshavare, som har till huvuduppgift — eller såsom en av sina huvuduppgifter — att dels genom resor i länet göra sig förtrogen med förhållandena på socialvårdens område och därunder meddela upplysningar och råd samt dels informera länsstyrelsen om gjorda iakttagelser. Sam-

ma befattningshavare bör naturligen handha en väsentlig del av länsstyrelsens inspekterande och kontrollerande verksamhet samt verkställa speciella utredningar. De nuvarande konsulentuppgifterna bör med andra ord även i fortsättningen i huvudsak hållas samlade hos en befattningshavare. Frågan är om sagda uppgifter i alla län ger fullt arbete åt en befattningshavare. Därom må framhållas följande.

Såsom barnavårdskommittén i flera sammanhang betonat, måste de kommunala socialvårdsorganen beredas ökat stöd i form av upplysningar och råd av sakkunniga tillsynstjänstemän, vilka måste vara beredda och ha tid att med kommunala förtroendemän och tjänstemän ur allmänt sociala synpunkter genomdiskutera såväl lagens tolkning, lämpliga arbetsmetoder och dylikt som ock särskilda mera svårbedömda fall.

Konsulentarbetet har underlättats av kommunsammanslagningarna på det sättet, att det blivit färre kommuner att besöka, och det är möjligt att arbetet i någon mån begränsas till följd av de sociala reformerna med åtföljande standardhöjningar. I stället har såsom förut berörts uppgifterna i andra hänseenden vuxit och anspråken skärpts. I vissa distrikt hinner konsulenten endast vart tredje år besöka barnavårdsnämnd och fattigvårdsstyrelse (socialnämnd) för allmän inspektion. Det är ytterst angeläget, att konsulenten en gång varje år kan besöka samtliga kommuner för inspektion och rådgivning och då har tid för ett sådant ingående samråd, som förut sagts. Konsulentens deltagande i kursverksamheten för barnavårds- och socialnämnderna är även av stort värde och konsulenten måste få tid därtill.

På grund av dessa och andra överväganden höll kommittén med bestämdhet före att ett tillfredsställande handhavande av konsulentuppgifterna i alla eller nästan alla län kräver att en befattningshavare med de kvalifikationer, som de nuvarande socialvårdskonsulenterna äger, helt eller i allt väsentligt ägnar sin tid åt sagda uppgifter.

De skäl som länsstyrelseutredningen anfört för införande i länsstyrelsen av lekmanneelementet vid handläggningen av ärenden angående väsentliga frihetsinskränkningar finner barnavårdskommittén bärande. Däremot ställer sig kommittén tveksam till förslaget om lekmannamedverkan i länsstyrelsens allmänna verksamhet som tillsynsmyndighet på socialvårdens område.

Vad angår arbetsfördelningen inom den av länsstyrelseutredningen föreslagna socialsektionen å landskansliet anser kommittén visserligen, att socialvårdskonsulenten och barnavårdskonsulenten i princip bör bibehållas vid sina nuvarande huvuduppgifter. Det bör dock ankomma på sektionschefen eller, om det befinnas påkallat, på länsstyrelsen att meddela sådana direktiv för de båda konsulenternas verksamhet, att dubbelarbete undviks och största möjliga resultat uppnås.

1958 års besparingsutredning, vars uppgift var att verkställa utredning rörande möjligheterna att göra besparingar inom statsverksamheten, avgav sitt betänkande år 1959 (SOU 1959: 28). Då vissa uttalanden av utredningen återgivits i de för socialvårdskonsulentutredningen gällande direktiven, har det ansetts lämpligt att mera utförligt här redogöra för de synpunkter, som besparingsutredningen utifrån sina utgångspunkter anlagt på behovet av

den verksamhet, som de regionala konsulentorganen inom socialvårdens område satts att fullgöra.

Med hänsyn till att barnavårdskonsulenterna och eftervårdskonsulenterna är tjänstemän i länsstyrelsernas resp. socialstyrelsen har besparingsutredningen inte funnit anledning att närmare beröra deras verksamhet utan begränsat sina överväganden till att avse socialvårdskonsulenterna och länsnykterhetsnämnderna.

Besparingsutredningen har till en början anfört vissa allmänna synpunkter på uppsiktsverksamheten gentemot kommunerna inom socialvårdens område. När de olika sociala verksamhetsgrenarna utvecklades, förelåg otvivelaktigt — framhåller utredningen — ett behov av uppsikt från de statliga organens sida för att den nya verksamheten skulle komma att fungera effektivt. Genom utvecklingen av den kommunala verksamheten och inte minst efter kommunindelningsreformens genomförande syntes möjligheterna för kommunerna att tillgodose olika sociala verksamhetsgrenar vara en helt annan än tidigare. Behovet av uppsikt från statens sida syntes därför vara mindre nu än tidigare. Å andra sidan hade emellertid utvecklingen av de sociala åtgärderna och dessas differentiering bidragit till ett ökat behov av upplysning och rådgivning. Mot denna bakgrund hade även den av de statliga organen bedrivna verksamheten i form av råd och upplysningar fått alltmera framträdande roll framför den direkta uppsiktsverksamheten. Detta förhållande gjorde att man kunde ifrågasätta om inte en mera generell minskning av den statliga uppsiktsverksamheten inom socialvårdens område skulle kunna genomföras. Efter att ha erinrat om departementschefens uttalande år 1955 om behovet av en översyn av den sociala konsulentorganisationen anför besparingsutredningen ytterligare bl. a. följande:

Den nya socialhjälpslagen har numera tillämpats några år, och vissa erfarenheter av densamma torde ha erhållits. Sedan Kungl. Maj:t och riksdagen tagit slutlig ställning även till principerna i det numera framlagda förslaget till ny barnavårdslag, torde frågan om den statliga tillsynen inom socialvårdens område bättre kunna bedömas. Enligt besparingsutredningen bör därvid den tidigare förutskickade översynen av socialvårdskonsulentorganisationen komma till stånd. Med den allmänna syn på uppsiktsverksamheten, som besparingsutredningen framlagt, vill utredningen förorda, att vid en dylik översyn även överväges huruvida inte den inspektionsverksamhet, som nu åvilar socialvårdskonsulenterna, skulle kunna ersättas av en allmän tillsyn från länsstyrelsernas sida och upplysnings- och rådgivningsverksamheten i större utsträckning tillgodoses genom centrala anvisningar från socialstyrelsens sida samt huruvida därvid de särskilda socialvårdskonsulentbefattningarna skulle kunna avvecklas.

I fråga om länsnykterhetsnämnderna kan förhållandena böra bedömas något annorlunda än beträffande socialvårdskonsulenterna. Besparingsutredningen intager visserligen principiellt sett samma allmänna syn på uppsiktsverksamheten, men de reformer, som genomförts inom nykterhetspolitikens område, gör att behovet av en effektiv rådgivande och ledande verksamhet på det regionala planet

torde vara mera framträdande inom nykterhetsvården än inom den allmänna socialvårdens område.

Som framgått av den tidigare lämnade redogörelsen är antalet befattningshavare vid varje länsnykterhetsnämnd relativt litet. Antalet varierar mellan 2 och 6 tjänstemän, varav 1—3 i biträdesgrad. Ur administrativ synpunkt innebär små regionala organ vissa nackdelar. Betydande svårigheter möter sålunda att bedöma och tillgodose personalbehovet, ett förhållande som inte minst gäller frågan om biträdespersonalen. Ett sammanförande till större enheter antingen genom ett vidgat verksamhetsområde eller genom sammanförande med andra organ torde därför ofta innebära besparingar i personellt hänseende. Dessa synpunkter har varit vägledande när besparingsutredningen vid sin genomgång av förvaltningsorganisationen behandlat länsnykterhetsnämnderna.

Utredningen konstaterar emellertid att den inte kunnat framlägga något utarbetat förslag till ändrad organisation av länsnykterhetsvården utan hade endast velat rikta uppmärksamheten på frågan. Utredningen förordade, att länsnykterhetsnämndernas uppgifter och organisation gjordes till föremål för utredning i särskild ordning.

Socialvårdskonsulentutredningen har — i viss anknytning till nyss redovisade uttalanden av 1958 års besparingsutredning — ansett sig böra något uppehålla sig vid riksdagsbehandlingen av *två vid 1960 års riksdag väckta, likalydande motioner I: 257 och II: 316*, vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa, att »en utredning skyndsammast kommer till stånd angående möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunala organ, vare sig denna härleder sig från lag eller är påbjuden på administrativ väg».

Motionärerna erinrade om att den nu avhandlade frågan även behandlats vid 1953 års riksdag, som hade att taga ställning till ett par likartade motioner. I dessa hade bl. a. anförts att de former, under vilka den statliga kontrollen utövas över kommunala organ, inte var enhetligt reglerade. Inspektionens uppgift hade i första hand ansetts vara att med lämpor nå sitt mål. Om undermåliga anordningar anträffas, träder ett administrativt maskineri i verksamhet med promemorior och erinringar till vederbörande kommunala myndigheter, anmälningar till länsstyrelser eller statligt centralorgan. Resultatet blir ett administrativt tvång mot vederbörande kommun, som denna inte kan undandra sig. »Bakom de skilda kontrollanterna står nämligen staten med sin makt beredd att, om så krävs, tvinga en treds-kande kommun till de åtgärder som anses erforderliga. Även om kommunerna själva får fatta de beslut som anbefallts, och sålunda en kommunal självstyrelse till formen föreligger, är det likväl uppenbart att denna genom den s. k. effektivitetskontrollen berövats sitt reella innehåll.»

I nu ifrågasvarande motioner framhölls bl. a., att det totala samhällsintresset självfallet även i fortsättningen måste få göra sig gällande inom den kommunala förvaltningen, men detta syntes kunna begränsas till rådgivande statlig verksamhet på vissa områden. Den grundsynen måste domi-

nera lagstiftningsarbetet och kontakterna med kommunerna, att de kommunala myndigheterna skall tillerkännas största möjliga förtroende, och tänkbara åtgärder för att motverka alltför påträngande insyn och övervakning måste enligt motionärerna genomföras.

I ett till statsutskottet avgivet yttrande över motionerna anförde Svenska landskommunernas förbund bl. a., att socialministerns uttalande i 1960 års statsverksproposition om avveckling av socialstyrelsens befogenheter att utfärda föreskrifter i kompetenshänseende för hemvårdarinnor, helt gick i linje med önskemålen från kommunalt håll om en begränsning av den statliga kontrollen över kommunala organ. I samma riktning pekade också den av socialministern aviserade översynen av den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten på socialvårdens område.

Statsutskottet, som i sak ställde sig välvillig till tanken bakom motionerna, fann emellertid i utlåtande nr 166 inte skäl förorda en särskild utredning i ämnet. Utskottet ville dock framhålla angelägenheten av att hit hörande spörsmål följdes med uppmärksamhet. Härvidlag borde särskilt beaktas, att kommittéer, som redan är i verksamhet eller framdeles tillsättes, vid behandlingen av sina specialfrågor ägnar det av motionärerna aktualiserade spörsmålet tillbörlig uppmärksamhet. — Motionerna föranledde ingen riksdagens åtgärd.

Frågan om den statliga tillsynen över kommunerna uppmärksammades även av 1960 års riksdagsrevisorer i anslutning till frågan om socialstyrelsens tillsynsuppgifter (§ 13). Statsrevisorerna erinrade om att allmänna statsbidragsutredningen i sitt principbetänkande angående driftbidrag till kommunerna ägnat relationerna mellan stat och kommun en ingående behandling. Utredningen hade bl. a. framhållit, att den statliga tillsynen över kommunerna inte som dittills i stor utsträckning varit fallet borde vara inriktad på detaljer utan ha formen av en allmän tillsyn över att den kommunala verksamheten bedrevs på sådant sätt, att dess syften inte förfelades. Frågan hade flera gånger berörts även i riksdagen, varvid uttryckts önskemål om att den statliga kontrollen på förevarande område i möjligaste mån borde begränsas. Självfallet saknas — framhåller statsrevisorerna vidare — på kommunalt håll inte förståelse för att bl. a. statsbidragsgivningen kan motivera en viss statlig tillsyn över kommunerna. Särskilt den övervakning som äger rum i form av inspektioner på platsen framstår dock ofta för kommunalmännen som meningslös och onödig i andra fall än då fråga är om besök, föranledda av omständigheter som kräver ett direkt ingripande från vederbörande tillsynsmyndighets sida. Utvecklingen på det kommunala området finge anses ha nått därhän att en statlig tillsyn i de flesta fall kunde utan olägenhet undvaras.

Socialstyrelsen anförde i avgivet utlåtande över vad statsrevisorerna ansett om behovet av en statlig tillsyn bl. a. att revisorerna närmast syntes ha

syftat på dylik tillsyn av anstalter som drivs av kommuner. Socialstyrelsen framhöll härom:

Med uttrycket statlig tillsyn synes revisorerna närmast åsyfta en verksamhet, som till övervägande delen är inriktad på att avslöja bristfälligheter. Även med utgångspunkt från att den statliga tillsynen skulle ha ett så begränsat syfte kan socialstyrelsen icke ansluta sig till revisorernas uppfattning, att sådan tillsyn såvitt angår anstalter av här ifrågavarande slag kan undvaras. Som närmare utvecklas i det följande anser styrelsen att enbart den omständigheten att en inspektion när som helst kan företagas är av avsevärd betydelse för de vårdades trygghet och trivsel. Härtill kommer att primärkommunernas ekonomiska och personella resurser ännu är utomordentligt ojämna. När dessa resurser är svaga innebär detta naturligen en avsevärd risk för att uppgifterna eftersättes. Med hänsyn till arten av den verksamhet varom här är fråga — vård av barn och gamla samt av alkoholmissbrukare — kan det enligt socialstyrelsens mening knappast i något fall ifrågasättas att lämna verksamheten helt utan statlig tillsyn.

Socialstyrelsen åberopar i fortsättningen följande avsnitt av sitt utlåtande över allmänna statsbidragsutredningens betänkande:

Utredningen har beträffande den statliga tillsynsverksamheten uttalat, att den icke skulle behöva inriktas på detaljerna i den kommunala verksamheten »utan statsmakterna skulle kunna begränsa sig till att utöva en allmän tillsyn över att den kommunala verksamheten icke bedrivs på sådant sätt, att syftet med densamma förfelas». Enligt socialstyrelsens uppfattning har utredningen därvid helt lämnat utan beaktande de möjligheter till standardhöjning på olika områden, vilka kunna drivas fram genom de centrala myndigheternas samlade erfarenheter och expertis. Det gäller icke endast att hålla i gång en påbörjad verksamhet; den måste förnyas och följa med utvecklingen. Ett visst framåtskridande bör ständigt ske. Att ge stimulans härtill är en av de centrala myndigheternas huvuduppgifter.

Utän att framföra en »oberättigad misstro mot kommunalmännen» anser styrelsen, att kommunerna helt enkelt icke kan ha möjlighet att omspanna eller följa med utvecklingen på alla här berörda områden. En viss stagnation i utvecklingen skulle troligtvis bli följden, om den av utredningen ifrågasatta omläggningen av den statliga tillsynsverksamheten skulle genomföras. Att begränsa tillsynen till att endast förhindra misskötsel torde icke lända utvecklingen till gagn.

Förut i denna utredning har i korthet redogjorts för skyddskonsulentorganisationens ställning och arbetsuppgifter. Här skall endast erinras om att enligt de för 1956 års *eftervårdsutredning* gällande direktiven borde beaktas att eftervårdande åtgärder kunde förekomma beträffande samma person från olika vårdområden. Samma människor kunde t. ex. återfinnas såväl inom kriminalvårdens som inom alkoholistvårdens klientel. En splittrad tillsynsorganisation skulle under sådana förhållanden inte vara ändamålsenlig. Å andra sidan kunde sammanförande av samhällens eftervårdsorganisationer för olika vårdområden vålla svårigheter.

Efter att ha uppehållit sig vid länsstyrelseutredningens uttalande om önskvärldheten av en undersökning om skyddskonsulentorganisationen lämpligen kunde anknytas till länen och dess befattningshavare till veder-

börande länsstyrelse, har eftervårdsutredningen återgett den uppfattning i samordningsfrågan, som kommit till uttryck i ett av kommittén för ungdomsvårdsskolorna avgivet betänkande om verksamheten vid dessa skolor (SOU 1959: 25). Eftervårdskonsulenterna inom ungdomsvården och skyddskonsulenterna hade enligt kommitténs mening ett i huvudsak olikartat klientel, både i fråga om ålder och vanartstyp, varför arbetet i viss mån måste bedrivas efter skilda linjer. En fullständig samordning av de båda konsulentorganisationerna vore vidare enligt kommittén otänkbar, så länge olika anstaltsområden låg under skilda huvudmän och kommittén rekommenderade i stället ett utökat samarbete mellan ungdomsvårdens, kriminalvårdens och nykterhetsvårdens konsulentorganisationer.

Eftervårdsutredningen hade kommit till samma uppfattning i samordningsfrågan som ungdomsvårdsskolekommittén och hyste sålunda den meningen att något väsentligt knappast stod att vinna vid ett samgående. Skyddskonsulentorganisationen borde därför bestå som ett särskilt organ för kriminalvården. Allmänna direktiv om en intim samverkan med organen för ungdomsvård, nykterhetsvård och annan socialvård borde utfärdas av vederbörande tillsynsmyndigheter. Ett bibehållande av skyddskonsulentorganisationen i dess nuvarande gestaltning var motiverat även mot bakgrunden av vad som enligt förslaget till brottsbalk i organisatoriskt avseende förordas i fråga om ledningen av och tillsynen över kriminalvården i frihet.

I ett av särskilt tillkallad utredningsman år 1962 avgivet *betänkande rörande samhällsfarlig asocialitet* (SOU 1962: 22) föreslås nya regler för intagning å arbetshem. I fråga om eftervårdsorganisationen anser utredningsmannen att en förstärkt skyddskonsulentorganisation bör bli rustad att taga sig an även arbetshemmens klientel. För det yngsta klientelet — särskilt dem som tidigare varit intagna på ungdomsvårdsskola — bör socialstyrelsens eftervårdskonsulenter kunna anlitas. Utredningsmannen föreslår därför, att nu angivna eftervårdsorganisationer skall få hand även om arbetshemmens klientel i den utsträckning som är erforderlig och i överensstämmelse med de bestämmelser, som gäller för deras nuvarande verksamhet.

Såsom socialvårdskonsulentutredningen tidigare framhållit har det ur olika synpunkter inte ansetts lämpligt att fristående bedöma behovet av ändrade regler för socialvårdskonsulenternas ställning och uppgifter. Hänsyn måste tagas även till angränsande områden inom den regionala socialvården och utredningen har också bl. a. i det föregående dels redogjort för länsnykterhetsnämndernas tillkomst samt för de nuvarande nämndernas ställning och uppgifter och dels återgivit tidigare förslag i fråga om dessa länsnämnders fortsatta verksamhet. Härom bör anföras ytterligare.

1957 års riksdagsrevisorer behandlade i sin berättelse den statliga administrationen för nykterhetsvård och föreslog, med framhållande av den starka splittringen av denna administration i skilda avseenden, bland annat att länsnykterhetsnämndernas verksamhet borde överföras till länsstyrelserna för att man skulle kunna uppnå samordning på det regionala planet.

I sitt ovan angivna betänkande (SOU 1961:58) har *nykterhetsvårdsutredningen* funnit, att länsnykterhetsnämnderna bör ersättas med länsorgan av konsulentkaraktär. Utredningen har därvid redogjort för 1958 års besparingsutrednings rekommendation att länsnykterhetsnämnderas uppgifter och organisation borde göras till föremål för utredning i särskild ordning. Nykterhetsvårdsutredningen erinrar om att föredragande departementschefen vid redovisningen i 1960 års statsverksproposition av besparingsutredningens förslag fann starka skäl — inte minst av principiell natur — tala emot att länsnämnderna inordnas under länsstyrelserna men att en utredning borde göras beträffande nämndernas arbetsuppgifter och arbetssätt.

Nykterhetsvårdsutredningen, som inte ansett sig böra framlägga något utarbetat förslag rörande länsnykterhetsnämndens omvandling till ett länsorgan av konsulentkaraktär, har i fortsättningen av sitt betänkande lämnat en närmare motivering för sin principiella ståndpunkt och redovisar de konsekvenser den medför. Nykterhetsvårdsutredningen anför sålunda bl. a. följande:

Enligt utredningens mening är det angeläget att nykterhetsvården får en klar och entydig organisation, där ansvaret för initiativ och åtgärder vilar på de primärkommunala organen och där landsting och stat ställer till förfogande de vårdresurser som kommunerna av praktiska skäl ej själva kan anordna. Denna uppfattning stämmer väl överens med den bärande principen i vår nykterhetsvårdslagstiftning, enligt vilken det är den kommunala nykterhetsnämnden som bär ansvaret för att alkoholmissbrukare blir föremål för åtgärder enligt lagens bestämmelser. Emellertid kan denna princip icke anses ha kommit till klart uttryck så länge en annan myndighet, nämligen länsnykterhetsnämnden, äger befogenhet att upptaga enskilda vårdärenden. Ett avskaffande av länsnykterhetsnämndens ifrågasvarande befogenhet skulle skapa klarare linjer och markera de kommunala nykterhetsnämndernas ansvar. Det råder dock ingen tvekan om att nämnderna för att tillfredsställande kunna fullgöra sina uppgifter är i behov av kvalificerat bistånd och viss tillsyn. Genom att koncentrera sig på sådan rådgivande verksamhet synes länsorganet bäst kunna befrämja en önskvärd utveckling på nykterhetsvårdens område.

Länsnykterhetsnämndens faktiska funktion syntes enligt nykterhetsvårdsutredningens mening inte alltid ha kommit att motsvara de mönster, som uppställdes i förarbetena till gällande lagstiftning. På sina håll ansågs verksamheten ha fått sådan inriktning, att inskridande från länsnämndens eller konsulentens sida i den kommunala verksamheten inte framstod som en endast undantagsvis ifrågakommande åtgärd. På andra håll fanns an-

ledning ifrågasätta om länsnämnden tillräckligt aktivt engagerat sig i uppgiften som vägledande och samordnande organ. Vad som främst borde eftersträvas var därför — framhåller nykterhetsvårdsutredningen vidare — en sådan avvägning av verksamheten att nykterhetsvårdens länsorgan målmedvetet och aktivt bedriver sin på de kommunala nykterhetsnämnderna inriktade vägledande, samordnande och rådgivande verksamhet men undviker former, som kan minska den kommunala nämndens känsla av ansvar för sina uppgifter. Bestämmelserna om länsorganets tillsynsövande funktion borde därför utformas på ett sätt som vid jämförelse med motsvarande bestämmelser för andra vårdområden inte ingav föreställningen att det kommunala organet för nykterhetsvård i princip behövde mer ingående kontroll än t. ex. motsvarande organ för socialhjälp och barnavård. Nykterhetsvårdsutredningen fortsätter:

Organisatoriskt sett utgöres nykterhetsvårdens länsorgan av lekmananämnder med till desamma anknutna men av socialstyrelsen tillsatta konsulenter och assistenter. Utan tvivel har själva nämnden tidigare haft anseelig betydelse för nykterhetsvårdens utveckling. Numera synes det emellertid i stort sett förhålla sig så, att konsulenten spelar den dominerande rollen i fråga om såväl den allmänna inriktningen av länsnykterhetsnämndens verksamhet som bedömningen av de enskilda ärendena. Det huvudsakliga skäl som numera kan åberopas för att nykterhetsvården till skillnad från närmast jämförliga vårdområden behöver ett i nämndform organiserat länsorgan synes vara, att i vissa fall beslut i vårdärenden rörande enskilda personer kan ankomma på detsamma. Om länsorganets åligganden i sistnämnda hänseende slopas, är det därför en naturlig konsekvens att lekmananämnden avskaffas. Det förhållandet att enligt utredningens förslag landstingen på ett helt annat sätt än tidigare engageras i nykterhetsvården borgar för att det medborgerliga inflytandet på länsplanet alljämt blir väl tillgodosett då det gäller att tillvarataga nykterhetsvårdens intressen i fråga om vårdresurser och att det fortfarande kommer att finnas utrymme för värdefulla personliga insatser i detta sammanhang.

Beträffande konsulentorganisationens utformning diskuterar nykterhetsvårdsutredningen olika alternativ. I och för sig syntes intet hindra att den nu till länsnykterhetsnämnden anknutna personal- och expeditiionsorganisationen bibehålles i huvudsak oförändrad men underställes socialstyrelsen med nykterhetsvårdskonsulenten i länet som ansvarig chefstjänsteman. Redan nu är konsulent och assistent anställda av socialstyrelsen och länsnämndernas verksamhet finansieras helt med statsmedel, som fördelas av socialstyrelsen. Ett annat alternativ innebär att under en eller annan form anknyta konsulentpersonal till länsstyrelserna. Nykterhetsvårdsutredningen erinrar här att tidigare förslag i denna riktning avvisats med hänsyn bl. a. till de olägenheter som befarats kunna uppkomma därigenom att den myndighet, som har att besluta om tvångsintagning av alkoholmissbrukare, också skulle få inflytande över konsulentverksamheten på området. Nykterhetsvårdsutredningen anmärker att sistnämnda argument torde få minskad bärkraft, om i enlighet med det av utredningen om admi-

nistrativa frihetsberövanden framlagda förslaget (SOU 1960:19) särskilda lekmän knytes till det organ som har att besluta i tvångsintagningsärenden enligt nykterhetsvårdslagen.

Nykterhetsvårdsutredningen anser det emellertid inte vara lämpligt att i fortsättningen behandla konsulentorganisationsfrågan på nykterhetsvårdens område fristående, enär mellan denna konsulentverksamhet och andra grenar av statlig rådgivnings- och tillsynsverksamhet med social inriktning finns talrika beröringspunkter. Utredningen tillägger:

Konsulentverksamheten på dessa olika områden synes i stor utsträckning möta likartade problem. I betydande omfattning är nykterhetsvårdens klientel aktuellt hos andra sociala samhällsorgan, och de nykterhetsvårdande åtgärderna behöver ej sällan kompletteras av eller eljest samordnas med andra åtgärder. En nära samverkan mellan nykterhetsvård och andra vårdområden är därför önskvärd ej minst på konsulentplanet. Behovet av nära samverkan med angränsande vårdområden torde ej vara en för nykterhetsvården specifik företeelse. Samordning i en eller annan form mellan konsulentorganen för nykterhetsvård, socialhjälp, barnavård och kriminalvård framstår ur denna synpunkt såsom önskvärd och är den utväg som enligt utredningens mening i första hand bör övervägas. I sin enklaste form kunde en dylik samordning innebära, att konsulenter för olika vårdområden finge gemensamma lokaler och gemensam biträdespersonal. På längre sikt kan måhända övervägas en för flera vårdområden gemensam chefs-tjänsteman, biträdd av konsulenter eller assistenter för de olika verksamhetsgrenarna.

Otvivelaktigt skulle en samordning av konsulentverksamheten för olika vårdområden öppna möjligheter till besparingar genom rationaliseringsåtgärder. Det bör emellertid framhållas att man i den inom länsnykterhetsnämndens ram bedrivna konsulentverksamheten allmänt synes ha svårigheter att medhinna uppgifterna på detta område. Det har sålunda omvittnats att verksamheten alltför mycket måst begränsas till åtgärder i fall av påträngande natur, medan viktiga sidor av nykterhetsvården såsom förebyggande åtgärder och eftervård ej kunnat ägnas tillräcklig uppmärksamhet. Möjligheterna till besparingar i fråga om kvalificerad personal synes därför osäkra.

En reform efter dessa linjer skulle enligt nykterhetsvårdsutredningens mening medföra att länsnykterhetsnämnds skyldighet att hålla sig underlättad om de kommunala nämndernas verksamhet, att utöva tillsyn och att lämna nämnderna vägledning och bistånd borde överföras på konsulenten. Länsnämnds nuvarande åliggande att under vissa betingelser fullgöra vad på kommunal nykterhetsnämnd ankommer, komme att utgå. Vidare syntes få övervägas att bringa länsstyrelsens ställning gentemot nykterhetsnämnderna i närmare överensstämmelse med vad som gäller med avseende på andra jämförliga kommunala områden. Med hänsyn till de viktiga befogenheter som anförtrotts nykterhetsnämnden i fråga om andra åtgärder, t. ex. övervakning och initiativ till tvångsintagning, borde nykterhetsnämnden också kunna handha avstängningsärendena. Utredningen avslutar sina överväganden i denna del av sitt betänkande med följande uttalande:

Förutom de funktioner som berörts i det föregående har länsnykterhetsnämnderna i ansenlig utsträckning tagit befattning med frågor avseende regionalt betonade anordningar för vård av alkoholmissbrukare. Tillkomsten av i främsta rummet medicinska vårdresurser samt s.k. enskilda vårdanstalter har verksamt befrämjats genom initiativtagande och stimulerande åtgärder från länsnämndernas sida. Bortfallet av länsnykterhetsnämndernas insatser på ifrågavarande område skulle emellertid kompenseras genom förverkligandet av i tidigare avsnitt framlagda förslag, enligt vilka landstingskommunerna tilldelas betydelsefulla uppgifter med avseende på den icke tvångsmässiga vården av alkoholmissbrukare, nämligen i fråga om dels medicinska vårdresurser, dels vårdhem för alkoholmissbrukare. Det förutsättes att vid beredning och planläggning av hithörande, för den samhällseliga nykterhetsvården viktiga frågor utrymme gives åt erforderlig sakkunskap.

Nykterhetsvårdsutredningens betänkande har varit föremål för remissbehandling.

Socialstyrelsen anför i sitt utlåtande i vad avser länsnykterhetsnämnderna, att dessa nämnder, verksamma från och med år 1939, gjort en betydelsefull insats. Utvecklingen av nykterhetsvården, dess inriktning på medicinsk vård genom upprättande av polikliniker och inrättande av enskilda vårdanstalter är i väsentlig utsträckning länsnykterhetsnämndernas förtjänst. Länsnykterhetsnämnderna har därjämte lagt ner mycken, även framgångsrik, möda på att hjälpa de kommunala nykterhetsnämnderna, att göra dessa bättre skickade för sina uppgifter och att utveckla arbetet, inte minst vården i allmänhet av alkoholmissbrukare. Enligt socialstyrelsens uppfattning har härvid inte endast konsulentorganisationen utan även länsnykterhetsnämnderna i sig själva varit av betydelse. Socialstyrelsen sätter sålunda stort värde på länsnykterhetsnämnderna och skattar deras arbete högt. Styrelsen påpekar emellertid att för närvarande pågår två utredningar, vilkas resultat kan komma att beröra länsnykterhetsnämndernas ställning. Styrelsen syftar här på socialvårdskonsulentutredningen och länsförvaltningsutredningen. Ställning till nykterhetsvårdsutredningens förslag om avskaffande av länsnykterhetsnämnderna som förtroendemannaorgan kan socialstyrelsen inte ta, innan resultatet av dessa båda utredningar föreligger.

I de direktiv som gäller för den i skilda sammanhang ovan omnämnda *länsförvaltningsutredningen* anför departementschefen att ett starkt behov talar för en förutsättningslös och allsidig undersökning rörande grunderna för den statliga länsförvaltningens ordnande för framtiden. Vid denna utredning bör bl. a. övervägas huruvida de synpunkter, som varit bestämmande för beslutet om tillskapande av de olika fristående länsorganen, fortfarande äger giltighet samt i vad mån nya skäl kan anföras till förmån för den bestående ordningen. Nästa steg bör vara att klarlägga vilka omständigheter av organisatorisk eller annan art, vare sig av allmän räckvidd eller för olika verksamhetsområden speciella, som kan åberopas för en

större eller mindre koncentration av arbetsuppgifter, alternativt till länsstyrelsen eller genom separat sammanslagning av två eller flera av de fristående länsmyndigheterna.

Över huvud måste enligt direktiven största vikt fästas vid frågan om samordning både inom de olika verksamhetsområdena i länsförvaltningen och mellan dessa verksamhetsområden. Som speciellt betydelsefulla i detta hänseende nämner departementschefen bland annat socialvården i vidsträckt mening. För att förbättra samordningen måste en sådan organisation eftersträvas som tillgodoser både det allmännas nytta och kommunernas och allmänhetens intresse av god service. Även om angivna önskemål i flera fall kan med fördel vinnas genom anknytning till länsstyrelsen, torde i andra fall en sådan lösning framstå som mindre önskvärd eller obehövlig bl. a. med hänsyn till verksamhetens art.

Avgörande för organisationsfrågans lösning är emellertid — framhåller departementschefen vidare — i främsta rummet arbetsuppgifternas beskaffenhet och omfattning samt det därav betingade, ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkter mest lämpliga förfarandet vid arbetsuppgifternas utförande. Frågan om experternas anknytning till länsstyrelsen torde mera få bedömas ur interna personal- och arbetsorganisatoriska synpunkter. Såväl i denna fråga som beträffande spörsmålet om inordning av länsnämnderna i länsstyrelsen måste den utökade länsstyrelsens och vederbörande centrala verks inbördes ställning och befogenheter klarläggas.

Det heter vidare i direktiven för länsförvaltningsutredningen att den första förutsättningen för att länsnämnderna skall kunna inordnas i länsstyrelsen är att lekmanamedverkan i länsstyrelsen kan ordnas.

VIII. Frågan om behovet av en fortsatt statsuppsikt vid sidan av rådgivning beträffande den socialvårdande verksamheten

Såsom ovan erinrats har i de för socialvårdskonsulentutredningen gällande direktiven anknutits till vissa uttalanden av 1958 års besparingsutredning, vari utredningen ifrågasatt om inte en mera generell minskning av den statliga uppsiktsverksamheten inom socialvårdens område skulle kunna genomföras. Under den tid då de olika sociala verksamhetsgrenarna utvecklades, förelåg enligt besparingsutredningens mening otvivelaktigt ett behov av uppsikt från de statliga organens sida för att den nya verksamheten skulle kunna fungera effektivt. Möjligheterna för kommunerna att tillgodose dessa verksamhetsgrenar var emellertid numera en helt annan än tidigare, inte minst efter kommunindelningsreformens genomförande, varför behovet av uppsikt nu var mindre än tidigare. Å andra sidan hade dock utvecklingen av de sociala åtgärderna och dessas differentiering ökat behovet av upplysning och rådgivning. Med denna allmänna syn på uppsiktsverksamheten ville besparingsutredningen förorda att vid den förutskickade översynen av socialvårdskonsulentorganisationen borde övervägas om inte den inspektionsverksamhet, som nu åvilar socialvårdskonsulenterna, »skulle kunna ersättas av en allmän tillsyn från länsstyrelsernas sida och upplysnings- och rådgivningsverksamheten i större utsträckning tillgodoses genom centrala anvisningar från socialstyrelsens sida samt huruvida därvid de särskilda socialvårdskonsulentbefattningarna skulle kunna avvecklas». Besparingsutredningen intog visserligen principiellt sett samma allmänna ställning i fråga om uppsiktsverksamheten inom nykterhetsvården men fann att de reformer, som genomförts inom nykterhetspolitikens område, gjorde behovet av en effektiv rådgivande och ledande verksamhet på det regionala planet mera framträdande inom nykterhetsvården än inom den allmänna socialvården.

Enligt de för socialvårdskonsulentutredningen gällande direktiven skall utredningen allmänt bedöma behovet av statlig tillsyns- och rådgivningsverksamhet på socialvårdens område.

Ämnets omfattning nödvändiggör en anknytning till vad som i nu angivna avseenden var normgivande i den lagstiftning, som gällde innan nuvarande socialvårds- och barnavårdslagar tillkom, dvs. 1918 års fattigvårdslag och 1924 års barnavårdslag. Vidare bör uppmärksammas vad hithörande instruktioner innehåller rörande konsulenternas uppgifter.

Då är till att börja med att erinra om att 1907 års fattigvårdslagstiftningskommitté i sitt år 1915 framlagda betänkande föreslog att länsstyrel-

sernas uppsikt över kommunernas sätt att handha fattigvården skulle kompletteras med en statlig fattigvårdsinspektion med uppgift att »jämte utövande av kontroll över huru fattigvården handhaves, huvudsakligen hava en rådgivande och instruerande verksamhet». 1918 års fattigvårdslag föreskrev att länsstyrelsen skulle vaka över fattigvården i länet och därvid biträdas av statens inspektör för fattigvård. Den centrala fattigvårdsinspektionen kompletterades samtidigt med konsulenter ute i landet. Såsom utredningen antytt i sin ovan intagna redogörelse för 1918 års riksdagsbehandling av denna fråga skulle dessa konsulenter enligt propositionen ha till uppgift att tillhandagå med »råd och anvisningar rörande fattigvården». Under riksdagsbehandlingen ändrades detta uttryck till »upplysningar och råd rörande fattigvården». Vederbörande utskott hade funnit, att »råd och anvisningar» möjligen kunde föranleda till den uppfattningen, att konsulenterna skulle kunna ge bindande förelägganden men då »sådant tydligen är förbehållet Konungens Befallningshavande har utskottet i stället för orden 'råd och anvisningar' infört uttrycket 'upplysningar och råd'».

Länsstyrelsernas uppgift enligt 1924 års barnavårdslag skulle vara att — i motsvarighet till vad som gällde beträffande fattigvården — vaka över att den barnavårdsverksamhet, som angavs i lagen, ordnades ändamålsenligt. Barnavårdskonsulenterna — dvs. fattigvårds-konsulenterna — hade att biträda länsstyrelserna med samtidig uppgift att tillhandagå med »upplysningar och råd rörande barnavården». Socialstyrelsen, som år 1938 fått på sig överflyttade fattigvårds- och barnavårdsärendena från socialdepartementet, erhöi i samband med 1945 års revision av bestämmelserna om barnavårdsanstalterna befogenheten att öva tillsyn över dessa anstalter. Samma behörighet tillkom socialstyrelsen i fråga om ungdomsvårdsskolorna. Helt allmänt skulle socialstyrelsen verka för barnavårdens ändamålsenliga ordnande och främja dess utveckling.

Till jämförelse med vad sålunda tidigare gällde på nu nämnda båda socialvårdsområden kan antecknas, att socialhjälpslagen ålägger länsstyrelserna att med biträde av socialvårds-konsulenterna noga följa tillämpningen av denna lag samt därvid tillse att socialhjälpverksamheten ordnas och handhaves på ett ändamålsenligt sätt. Underlåter kommun att lämna socialhjälp, då sådan erfordras, skall länsstyrelsen ålägga kommunen att fullgöra sin skyldighet. Yppas eljest missförhållande har länsstyrelsen att vidtaga lämplig åtgärd. Socialstyrelsen har att genom råd och upplysningar verka för att socialhjälpverksamheten ordnas och utvecklas på ett ändamålsenligt sätt samt att öva uppsikt över arbetshemmen. Sistnämnda befogenhet tillkom i ett tidigare skede statsinspektören.

Enligt nuvarande barnavårdslag skall länsstyrelsen följa tillämpningen av lagen samt tillse att barnavården i länet ordnas och handhaves ändamålsenligt. Försummar barnavårdsnämnd att vidtaga erforderliga åtgärder beträffande underårig, skall länsstyrelsen ålägga nämnden att fullgöra sin

skyldighet. I överensstämmelse med motsvarande stadgande i socialhjälp-lagen har länsstyrelsen att träffa nödiga anstalter, om eljest missförhållande yppas inom barnavården. Socialstyrelsen har enligt lagen att följa barnavårdsverksamheten i riket, att genom råd och anvisningar verka för att den ordnas och utvecklas ändamålsenligt samt att öva tillsyn över barnavårdsanstalterna.

Jämlikt den för socialvårdskonsulenterna gällande instruktionen, för vars innehåll tidigare utförligt redogjorts, skall konsulent biträda länsstyrelserna inom konsulentdistriktet vid utövandet av tillsyn över kommunernas socialhjälp och barnavård. Vidare skall konsulent under socialstyrelsens ledning biträda vid tillsynen över tillämpningen av viss särskilt angiven barnavårdslagstiftning samt med stöd av denna lagstiftning meddelade föreskrifter, allt i vad avser på barnavårdsnämnderna ankommande åtgärder. Därjämte har konsulenten att vaka över att nämnderna fullgör de skyldigheter, som åvilas dem enligt bl. a. föräldrabalken. Slutligen bör i förevarande sammanhang nämnas upplysnings- och rådgivningsverksamhet gentemot socialnämnder och barnavårdsnämnder, varvid konsulent har att följa »de anvisningar och föreskrifter som socialstyrelsen meddelar».

För överskådlighetens skull bör här återges de huvudsakligaste övervakningsuppgifter, som barnavårdskonsulenten har att fullgöra. Barnavårdskonsulent skall sålunda särskilt taga befattning med den verksamhet beträffande barnavårdsanstalterna och fosterbarnsvården i länet, som enligt barnavårdslagen och med stöd av densamma utfärdade författningar ankommer på länsstyrelsen, vars tjänsteman konsulenten är. I anslutning härtill stadgas, bl. a. att barnavårdskonsulent har att genom inspektioner och på annat sätt hålla sig noggrant underrättad om förhållandena vid barnavårdsanstalterna i länet. Konsulenten skall vidare följa intagningen av barn på barnhem och i förekommande fall söka åstadkomma lämpligare placering av barnet. Barnavårdskonsulent skall vidare genom resor och på annat sätt hålla sig noggrant underrättad om förhållandena inom länet på fosterbarnsvårdens område och att ägna särskild uppmärksamhet åt den tillsynsverksamhet som bedrivs av de av barnavårdsnämnderna utsedda fosterbarnsinspektörerna. Socialstyrelsen äger att hos länsstyrelsen påkalla biträde av barnavårdskonsulenten för bl. a. »särskild inspektion».

Slutligen bör här erinras om den tillsyn och rådgivning, som länsnykterhetsnämnderna och dessas konsulenter fått sig ålagda att ombesörja gentemot de kommunala nykterhetsnämnderna. Den betydelsefullaste föreskriften härom återfinnes i nykterhetsvårdslagens 4 §, där det heter att länsnykterhetsnämnd, som finner att kommunal nykterhetsnämnd underlåter att vidtaga åtgärd som ankommer på nämnden eller inte handlägger ärende på nöjaktigt sätt, skall i första hand söka åvägbringa rättelse genom råd och upplysningar. Sker inte rättelse eller är ärendet brådskande äger länsnykterhetsnämnden att handla i den kommunala nykterhetsnämndens ställe.

Nykterhetsvårdskonsulent har att närmast under länsnykterhetsnämnden svara för nämndens verksamhet. Han har att hålla sig väl underrättad om de kommunala nykterhetsnämndernas sätt att fullgöra dem åvilande uppgifter samt vid behov lämna nämnderna råd, anvisningar och bistånd.

Det är självfallet vanskligt att med utgångspunkt från tillsyns- och rådgivningsbestämmelsernas utformning i de olika författningarna draga någon bestämdare slutsats om tendensen kan anses ha gått mot en medveten intensifiering av den statliga tillsynen över de kommunala myndigheternas verksamhet på socialvårdens område. Så mycket kan dock sägas, att de under ett senare skede tillkomna bestämmelserna i allmänhet fått ett något fylligare innehåll, samtidigt som tillsynsfältet vidgats. Å andra sidan kan det väl med visst fog göras gällande att möjligheterna i och för sig till ingripande i inspektionens form eller i annan ordning tidigare varit lika stora som vad numera är fallet, även om dessa möjligheter kom att utnyttjas i endast begränsad omfattning, beroende bl. a. av de centrala och regionala tillsynsorganens högst begränsade resurser. Sålunda talas — som ovan nämnts — vid utskottsbehandlingen av förslaget till lagen om fattigvård vid 1918 års riksdag om de »bindande förelägganden» för kommunerna, som länsstyrelsen i motsats till konsulenten skulle äga utfärda.

När man diskuterar frågan om statsuppsiktens omfattning och behovet av tillsyn på de socialvårdande områdena har man ju att ta i beaktande att tillsynsorganens kontakter med de lokala myndigheterna följer en »fallande skala» — från inspektioner i anledning av inträffade missförhållanden till rundskrivelser eller publicerade råd och upplysningar. Mellan dessa två former av kontakt ligger den tillsynsverksamhet, som äger rum antingen rutinmässigt — såsom fallet bl. a. är i fråga om socialvårdskonsulenternas kommunbesök efter upprättad plan samt den lokala barnbidragsgranskningen — eller tillfälligt av särskilda omständigheter. Ofta lämnas »anvisningar» i samband med tillsynsbesök av annan anledning eller per telefon eller i skriftlig form. På samma sätt meddelas »råd».

Det är uppenbart att vid gränsdragningen mellan sinsemellan näralligande former av kontakt det ofta nog inte är möjligt att avgöra om fråga är om exempelvis tillsyn eller anvisning eller var gränsen går mellan anvisning och råd. En rådgivning i mer eller mindre kategorisk form torde väl snarare vara att hänföra till en anvisning och kan även stå tillsynen nära. Strikt tolkat torde väl meddelandet av en anvisning få anses innebära ett mera aktivt uppträdande i jämförelse med lämnandet av en upplysning, en distinktion som ju uppmärksammades vid 1918 års riksdag vid utformningen av fattigvårdskonsulenternas uppgifter. Men att av detta förhållande dra den slutsatsen, att exempelvis socialstyrelsens allmänna behörighet enligt barnavårdslagen att utfärda råd och *anvisningar* skulle inrymma mera vittgående befogenheter än styrelsens behörighet enligt socialhjälpslagen att lämna råd och *upplysningar*, kan ju inte vara motiverat.

Om det således i praktiken många gånger stöter på avsevärda svårigheter att närmare rubricera beskaffenheten av rådgivnings- och tillsynsorganets åtgärd visavi en kommunal myndighet måste det dock självfallet krävas att de övervakande myndigheterna vid det praktiska utövandet av dem tillkommande befogenheter låter sig angeläget vara att eftersträva en begränsning av tillsynen — varmed i detta sammanhang närmast bör jämföras »övervakning» och »inspektion» — till sådana områden för verksamheten, där befogenheten att utöva dylik tillsyn är uttryckligen medgiven.

Såsom framgått av ovan lämnade redogörelse för uttalanden i ämnet från skilda myndigheters och statliga utredningars sida har uppfattningen om det fortsatta behovet av en övervakande verksamhet från statligt håll i hög grad växlat, medan man självfallet varit ense om det ändamålsenliga i att upplysningar och råd även framdeles lämnas kommunerna av vederbörande statliga myndigheter och konsulenter.

Representativt för den mera avvisande inställningen till statsuppsikten på socialvårdens område är besparingsutredningens tidigare citerade uttalande, att man bör överväga om inte den inspektionsverksamhet, som nu åvilar socialvårdskonsulenten, skall kunna ersättas av »en allmän tillsyn» från länsstyrelsernas sida samt upplysnings- och rådgivningsverksamheten i större utsträckning tillgodoses genom centrala anvisningar från socialstyrelsen. I anslutning härtill bör enligt besparingsutredningen övervägas om inte de särskilda socialvårdskonsulentbefattningarna skall kunna avvecklas. Den allmänna syn på uppsiktsfrågan inom socialvården, som utredningen sålunda redovisade, delades av bl. a. 1960 års riksdagsrevisorerna, för vilkas uttalanden ovan redogjorts. Här må endast erinras om riksdagsrevisorernas påpekande att särskilt den övervakning, som äger rum i form av inspektioner på platsen, ofta framstår för kommunalmännen som meningslös och onödig i andra fall än då fråga är om besök, »föranledda av omständigheter som kräver ett direkt ingripande från vederbörande tillsynsmyndighets sida».

Att märka är att besparingsutredningens riktmärke var att i första hand framlägga förslag, ägnade att åstadkomma besparingar inom statsförvaltningen. Utredningens arbete hade enligt utredningens eget uttalande särskilt inriktats på de anslag eller grupper av anslag, som bedömts vara av intresse ur besparingssynpunkt. När riksdagsrevisorerna ställde sig tveksamma till den statliga uppsikten och därvid återopade allmänna statsbidragsutredningens principiella uppfattning bör man uppmärksamma att sistnämnda utredning behandlade uppsiktsfrågan närmast ur den synpunkten, att man från statens sida önskade erhålla garantier för att de utdelade statsmedlen komme till användning på ett ur statens egen synpunkt önskvärdt sätt. Det står dock klart att man vid riksdagsbehandlingen av hithörande spörsmål under senare år intagit en allmänt sett positiv ståndpunkt

till en såvitt möjligt minskad tillsyn från statens sida i kommunernas angelägenheter överhuvudtaget.

En motsatt uppfattning i fråga om behovet av fortsatt tillsyn inom socialvårdens område gör sig gällande i socialstyrelsens utlåtande i anledning av riksdagsrevisorernas uttalande. Även med utgångspunkt från att den statliga tillsynen skulle ha det begränsade syftet att avslöja bristfälligheter kunde socialstyrelsen inte ansluta sig till revisorernas uppfattning, att sådan tillsyn såvitt angår anstalter inom socialvården kunde undvaras. Enbart den omständigheten att en inspektion när som helst kan företagas var enligt socialstyrelsens mening av avsevärd betydelse för de vårdades trygghet och trivsel.

Samma mening om nödvändigheten av en statlig uppsikt inom kommunerna på nu ifrågakvarande område redovisade bl. a. barnavårdskommittén i sitt förslag till ny barnavårds lag. Sålunda hävdade kommittén att statsuppsikten över barnavården bör till såväl omfattning som karaktär förbli oförändrad. Denna uppfattning delades av föredragande departementschefen vid framläggandet för 1960 års riksdag av propositionen i ämnet. Departementschefen framhöll i anslutning härtill bl. a. följande:

Att samhällets barnavård på grundval av barnavårdslagen utvecklats väl samt att verksamheten i stort löper i goda banor, har uppnåtts genom samverkan av olika krafter, och inte minst betydelsefull har därvid varit insatsen av de myndigheter och befattningshavare, som anförtrotts tillsynsuppgiften. Deras fortsatta och oförsvagade insats krävs för att bevara vad som uppnåtts och göra nya framsteg.

Uppenbart är att 1952 års kommunreform på åtskilliga håll medförde en förbättrad kommunal administration genom ökade ekonomiska och personella resurser. Förbättringarna kom också i viss utsträckning den kommunala socialvården till del. Det kan emellertid inte förnekas, att i många kommuner — framför allt självfallet de mindre enheterna — arbetet med de socialvårdande uppgifterna alltjämt är behäftat med påtagliga svagheter. Även om upprustningen på den personella sidan äger rum i ökad omfattning måste man dock konstatera en på åtskilliga håll betydande eftersläpning.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att återge vissa siffror, som publicerats av socionomutbildningskommittén i dess nyligen avgivna betänkande (SOU 1962: 43) och som hämtats från en av arbetsmarknadsstyrelsen år 1959 företagen undersökning.

Gruppen *socialsyslömän och övriga i chefsställning* omfattade 135 personer år 1950 och 172 personer år 1958. Socialsyslömän (motsvarande) finnes i praktiskt taget alla städer med mer än 6 000 invånare samt i landskommuner med mer än 10 000 invånare. Dessutom finns ett 25-tal socialsyslömän i städer och landskommuner med mindre invånarantal än de nu angivna.

Gruppen *socialinspektörer och föreståndare* omfattar förutom socialinspektörerna även föreståndare för socialbyråer, barnavårdsbyråer etc. Antalet befatt-

ningar har under åren 1951—1957 ökat från 53 till 91. Denna grupp av tjänstemän förekommer så gott som uteslutande i de större städerna.

Antalet *socialassistenter och förste socialassistenter* inklusive barnavårdsmän, fosterhemsinspektörer etc. har under samma tid ökat från 700 till 1 200. I en kommentar till dessa siffror anföres att en så kraftig ökning kan man måhända inte räkna med under 1960-talet, enär ökningen under 1950-talet till viss del haft karaktären av engångstillskott och föranletts av reformer på sociallagstifningens och kommunindelningens områden. Å andra sidan har bristen på socionomer orsakat en viss återhållsamhet vid inrättande av befattningar som eljest hade varit motiverade.

Till det nu refererade vill socialvårdskonsulentutredningen foga det påpekandet att i ej ringa utsträckning den kategori kommunala tjänstemän, som benämns *kommunalassistent*, ofta — framför allt i mindre och medelstora kommuner — i växlande utsträckning även tas i anspråk för utredning och handläggning av sociala ärenden av skilda slag. Hänsyn bör därför även tagas till denna tjänstemannagrupp då det gäller att erhålla bekräftelse på den tendens till ökad kommunal service inom socialvården som ändock präglad i varje fall 1950-talets utveckling och som väl kommer att ytterligare accentueras framdeles, inte minst med tanke på den nya kommunreformens inverkan.

I den av arbetsmarknadsstyrelsen verkställda undersökningen görs vissa uttalanden rörande hjälpbehovets utveckling inom socialvårdens område, vilka uttalanden kan sägas ge uttryck för en allmän uppfattning bland såväl statliga som kommunala befattningshavare med sociala arbetsuppgifter och som utredningen inte minst av denna anledning ansett sig böra här återge i sammanfattning.

I undersökningen framhålles sålunda, att behovet av socialhjälp i traditionell mening inte synes rent kvantitativt sett ha undergått någon större förändring under 1950-talet, och på längre sikt har närmast inträtt en minskning. Socialvården har emellertid undergått en ändring i kvalitativt avseende, en omdaning som alltjämt pågår. Målsättningen är en inte bara expeditionellt och anstaltsmässigt arbetande socialvård, utan en orsaksökande och återanpassande sådan, vilket kommit till uttryck i den nya socialhjälpslagen, vars kärna är den förebyggande vården. Denna ändrade målsättning torde enligt detta sätt att se även i framtiden komma att återspeglas i krav på ökade personella resurser. Även på barnavårdens och nykterhetsvårdens områden kommer inte minst den ökade aktivitet, som den nya lagstiftningen ålagt de kommunala myndigheterna, att medföra behovet av en förstärkning på tjänstemannasidan inom de sociala nämnderna.

Såsom framgår av det i skilda sammanhang anförda gör sig olika, till sin verkan motsatta faktorer gällande, då man haft att söka besvara frågan om omfattningen av behovet nu och framdeles av statlig tillsyn och rådgivning inom socialvården.

Innan socialvårdskonsulentberedningen tar ställning till detta avvägningsspörsmål anser sig emellertid utredningen kunna på grundval av vunna erfarenheter utan någon mera uttömmande motivering *understryka det uppenbart orealistiska såväl i dagens läge som framdeles i tanken att cirkulär och andra liknande meddelanden från socialstyrelsens sida med upplysningar och råd samt en »allmän tillsyn» från länsstyrelsernas sida skulle göra den regionala konsulentverksamheten onödig*. Utredningen är vidare övertygad om att de lokala socialorganen över lag anser det vara en obestridlig förmån för dem att få stöd och goda råd då det gäller att komma till rätta med de ofta komplicerade vårdfallen i vårt moderna samhälle. Socialvårdskonsulentutredningen kan här helt och fullt instämma i vad arbetsmarknadsstyrelsen i sin ovan refererade undersökning anfört i fråga om socialvårdens kvalitativa omdaning, en utveckling som allmänt vitsordas av dem som är verksamma i praktiskt socialarbete. Såsom i det följande skall ytterligare betonas föreligger enligt socialvårdskonsulentutredningens mening alltjämt behov även av tillsyn från statens sida, särskilt inom vissa sociala vårdområden.

I diskussionerna kring frågan om den regionala konsulentverksamheten glömmer man ofta att rätt värdesätta konsulenternas uppgift att vara kontaktorgan åt de enskilda, vilka anser sig ha anledning att påtala det förment oriktiga eller orättvisa i de lokala nämndernas åtgärder och beslut. Vetskapen om möjligheten att på detta sätt kunna under enkla former få råd och bistånd i en enskild angelägenhet är redan den av betydande värde.

Om således socialvårdskonsulentutredningen anser sig kunna konstatera ett fortsatt behov av statlig tillsyns- och rådgivningsverksamhet genom de olika tillsynsorganen på socialvårdens område, ställer det sig otvivelaktigt vanskligare att avgöra den erforderliga omfattningen av *tillsynsverksamheten* på mera längre sikt. Utredningen vill i detta avseende anföra följande.

Man synes allmänt och på goda grunder vara av den meningen att en successiv förskjutning under senare år inträtt i konsulentverksamheten såtillvida att denna alltmer kommit att präglas av upplysning och rådgivning, medan i samma mån de övervakande åtgärderna minskat i omfång. Även om det ligger en fara i generaliseringar av detta slag är det dock tydligt att vissa faktorer tillkommit — inte minst den i det föregående redovisade, relativt betydande upprustningen i personellt avseende av den lokala socialvården — som måste ha medverkat till denna utveckling. De senare årens utbyggnad av socialförsäkringsförmånerna kommer att i alltmer ökad grad i en förenklad form lösa åtskilliga vårdproblem, där tidigare kunde konstateras ett klart behov av tillsyn över de lokala myndigheternas åtgöranden.

När besparingsutredningen ifrågasätter om inte en mera generell minsk-

ning av den statliga uppsiktsverksamheten inom socialvårdens område skall kunna genomföras, kan man därför hävda att en sådan minskning redan börjat successivt inträda. Att tillsynen ofta kan begränsas mera i fråga om kommuner med en tillfredsställande dimensionerad socialorganisation är självfallet.

Enligt de för socialvårdskonsulentutredningen gällande direktiven har utredningen, under förutsättning att utredningen finner statlig tillsyns- och upplysningsverksamhet över huvud böra bestå, att bl. a. pröva vilka av socialvårdskonsulenternas arbetsuppgifter, »som alltjämt bör finnas kvar».

Förut i denna utredning (s. 15 of.) har utförligt redogjorts för beskaffenheten av socialvårdskonsulenternas nuvarande uppgifter enligt gällande instruktion. Utredningen hänvisar till denna sammanställning.

Utredningen har i anslutning till nyssnämnda passus i direktiven i cirkulärskrivelse till konsulenterna efterlyst deras uppfattning i fråga om lämpligheten av en inskränkning av deras arbetsuppgifter samt hemställt om ett uttalande vilka uppgifter som efter en dylik inskränkning alltjämt borde finnas kvar. De uttalanden, som på detta sätt kommit utredningen till handa, har i stort sett gett stöd åt uppfattningen om behovet av fortsatt tillsyn och rådgivning i en omfattning, som praktiskt sett måste betraktas som oförändrad i förhållande till nuläget. Utredningen har ovan i anslutning till redogörelsen för socialvårdskonsulenternas arbetsuppgifter ur tillgängliga årsberättelser återgivit de olika slag av ärenden, som i regel påkallat konsulenternas speciella uppmärksamhet. Även denna sistnämnda förteckning spänner över hela arbetsfältet. Det har ansetts vara av intresse att här återge några allmänna synpunkter på hithörande spörsmål, som framkommit ur svaren på utredningens nyssnämnda enkät. I ett av uttalandena anförs bl. a. följande:

Som jag ser och har erfarenhet av problemen, så behövs fortfarande en fältmässig tillsyns- och rådgivningsverksamhet från tillsynsmyndighetens sida. Själva tillsynen kan givetvis reformeras och nyanseras, men det finns knappast något område som kan uteslutas. Det finns områden, där man önskar sig ha tid till en aktivisering. Det gäller främst möjligheten att vid kommunbesöken följa upp enskilda hjälpärenden. Det är ett tidsödande arbete, men det finns säkerligen många, som icke erhåller den hjälp och det stöd, som lagstiftningen ger dem rätt till. Det finns andra områden där det kan räcka med en mera sporadisk tillsyn. Verksamheten med allmänna barnbidragen är nu så inarbetad och är ju mest ett rutinarbete, att där sällan göres några felaktigheter. Tillsynen över barnavårdsmannaärendena är viktig och överhuvudtaget bör de ensamma mödrarna med barn ägnas en ökad uppmärksamhet. Det är en grupp hjälpbehövande i samhället, som ofta får sitta emellan och har svårt att hävda sig och sina berättigade intressen. En statlig tillsyn bör ju även ha till syfte att aktivisera den kommunala socialvården på de områden, som kan befinnas vara försummade. Tillsynen är ju inte enbart negativ, ur kommunens synpunkt, den är ju även positiv.

En annan konsulent framhåller följande synpunkter:

Först och främst anser jag det nödvändigt, att efterlevnaden av alla lagar och förordningar på socialvårdens område på något sätt bevakas. De personella resurserna inom den lokala socialvården är tyvärr på många håll alltjämt otillfredsställande. Särskild tillsyn över ålderdomshemmen utöver den rent medicinska anser jag bl. a. med hänsyn till de verkligt svåra missförhållanden som under senare år uppdagats vara absolut ofrånkomlig. För föreståndarinnornas del utgör konsulentens besök en trygghet. Också kommunerna förefaller många gånger angelägna att få besök av konsulenten, evad det gäller ålderdomshemmen. Barnavårdsmannaskapen och handläggningen av bidragsförskottsärenden är framför allt för lekmännen bland barnavårdsmännen svåra saker. I dessa avseenden fordras det inte bara rådgivning utan även en direkt tillsyn, eftersom det fortfarande finns ärenden som är direkt eftersatta. Utöver dessa rent påtagliga behov av tillsyn måste man också räkna med att enskilda personer i behov av samhällets bistånd i ekonomiska eller likartade angelägenheter ha rätt att få en tillsyn på detta område över kommunerna. Besvärsrätten hos länsstyrelserna är därvidlag inte tillräcklig, eftersom många inte har tillräcklig kunskap om de möjligheter som lagen medger.

Ett ställningstagande till möjligheten av en inskränkning av socialvårdskonsulenternas arbetsuppgifter sammanhänger självfallet direkt med frågan om en motsvarande krympning av tillsyns- och rådgivningsverksamheten från socialstyrelsens och länsstyrelsernas sida. Socialvårdskonsulenterna intar ju ställningen som integrerande tillsynsorgan, som vid utövan- det av sin tjänst är underordnade såväl socialstyrelsen som länsstyrelserna. För att besvara frågan om vilka av socialvårdskonsulenternas arbetsuppgifter, »som alltjämt bör finnas kvar», faller det sig därför naturligt att med utgångspunkt från socialvårdskonsulenternas instruktion även granska de åligganden, som länsstyrelserna och socialstyrelsen har att fullgöra enligt de i instruktionen gjorda hänvisningarna till andra författningar.

I 1 § i instruktionen anknyts sålunda till den tillsyn över kommunernas socialhjälp och barnavård, som länsstyrelserna har att ombesörja enligt 52 § socialhjälp lagen och 4 § barnavårdslagen. Enligt de båda lagrummen har länsstyrelsen att noga följa tillämpningen av de två lagarna samt att tillse att socialhjälpverksamheten och barnavården ordnas och handhaves på ett ändamålsenligt sätt. Vid underlåtelse att lämna erforderlig socialhjälp kan länsstyrelsen ålägga kommun att fullgöra sin skyldighet. Samma gäller om barnavårdsnämnd försummat att vidtaga åtgärd beträffande underårig. Yppas eljest missförhållande i fråga om socialhjälpverksamheten eller i fråga om barnavård, för vilken kommunen i länet är ansvarig, har länsstyrelsen att föranstalta om erforderliga åtgärder.

Instruktionens 1 § innehåller vidare de tillsynsområden, som socialvårdskonsulenten satts att bevaka under socialstyrelsen. Dessa begränsas — sedan förordningen om mödrahjälp upphört att gälla — till tillämpningen av lagen om allmänna barnbidrag samt med stöd av denna lag meddelade föreskrifter.

När i konsulentinstruktionen föreskrivs, att konsulent skall övervaka att barnavårdsnämnden fullgör de förpliktelser, som enligt föräldrabalken och med stöd därav utfärdade föreskrifter åligger nämnden — det gäller här i första hand tillsynen över tillsättning och entledigande av barnavårdsman — innebär detta stadgande att konsulent vid konstaterad försummelse från barnavårdsnämndens sida har att vända sig till länsstyrelsen med begäran om föreläggande för barnavårdsnämnden.

Slutligen stadgas i 2 § instruktionen att socialvårdskonsulent vid utövandet av sin upplysande och rådgivande verksamhet har att följa de anvisningar och föreskrifter som socialstyrelsen meddelar.

Mot bakgrunden av socialvårdskonsulenternas ovan återgivna uttalanden och med tanke på innebörden av den tillsyns- och rådgivningsverksamhet, som jämlikt socialhjälp- och barnavårdslagarna samt annan sociallagstiftning ankommer på länsstyrelserna och socialstyrelsen att fullgöra, torde någon inskränkning av dessa myndigheters verksamhet inte vara att anbefalla. De argument, som i diskussionen om behovet av uppsikt från statens sida framförts till stöd för ett utmönstrande helt eller i större omfattning av bestämmelserna om statlig tillsyn över vissa områden av den lokalt anordnade socialvården, har mot bakgrunden av rådande förhållanden enligt utredningens mening inte övertygat. Redan den omständigheten att tillsynsbehovet kommer att under alla förhållanden starkt växla under överskådlig tid från en kommun till en annan är enligt utredningens mening ett fullgott skäl för ett bibehållande i allt väsentligt av nuvarande grunder för statlig insyn, vid sidan av en allt mer dominerande rådgivningsverksamhet.

Det ligger självfallet i sakens natur, att tillsynsbehovet i hög grad varierar även i det avseendet att vissa vårdområden i sig själva påkallar större uppmärksamhet än andra. Utredningen har i tidigare sammanhang påpekat detta. Särskilt synes så vara fallet i fråga om åldringsvården, den förebyggande barna- och ungdomsvården, ärenden rörande omhändertagande för samhällsvård, understöd och annat bistånd enligt socialhjälpslagen samt tillsynen över barnavårdsmannaskapen och barnavårdsnämndernas handläggning av ärenden rörande barnavårdsmännen. Men man har även betonat det angelägna i att — så långt tiden det medger — granska exempelvis barnavårdsnämndernas åtgärder i anslutning till meddelade åttelseftergifter samt dessa nämnders befattning med ärenden rörande unga alkoholmissbrukare.

IX. Klarare gränsdragning eller samordning inom den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten?

Såsom framgår av utredningsdirektiven berördes organisationen av den regionala tillsynen på socialvårdens område i 1955 års statsverksproposition, varvid departementschefen bl. a. framhöll att frågan om gränsdragningen mellan länsstyrelsernas och socialvårdskonsulenternas arbetsuppgifter kunde på vissa punkter diskuteras. Ehuru detta spörsmål enligt utredningens mening inte i någon högre grad varit ägnat att påkalla större uppmärksamhet i det praktiska arbetet, har utredningen i inledningen av detta avsnitt likväl ansett sig böra anföra följande.

Det händer ju i stor utsträckning att enskilda klagar över de lokala socialorganens beslut i skilda ärenden, framförallt över utebliven eller enligt den enskildes uppfattning för liten socialhjälp. Man vänder sig därvid antingen till länsstyrelsen eller — kanske än oftare — direkt till socialvårdskonsulenten för att få rättelse. I sistnämnda fall torde konsulenten i regel ta direkt kontakt med vederbörande socialnämnd med begäran om dess yttrande. Härefter kan följa överläggningar och hembesök med en enligt konsulentens uppfattning godtagbar uppgörelse som följd. Visar sig socialnämnden ovillig att tillgodose ett, som konsulenten anser, i och för sig berättigat krav, överlämnar konsulenten ärendet till länsstyrelsen för prövning och avgörande. Klagomål, som inkommer direkt till länsstyrelsen, torde praktiskt taget alltid remitteras till konsulenten, som väl i regel söker nå en uppgörelse mellan parterna, därest han finner klagomålen helt eller delvis berättigade. Konsulentens yttrande till länsstyrelsen blir sedan oftast vägledande för länsstyrelsen vid ärendets avgörande.

Det tillämpade systemet innebär bl. a. att i de fall, då konsulenten nått ett enligt hans eget bedömande acceptabelt resultat vid förhandlingar med en socialnämnd i anledning av klagomål, som framförts direkt till konsulenten av den enskilde, avföres ärendet av konsulenten därefter från vidare behandling — eventuellt efter besked till den klagande att, om denne påfordrar ytterligare bistånd, han har att vända sig till länsstyrelsen för en prövning av detta anspråk. Ställes klagomålen däremot till länsstyrelsen eller har konsulenten inte uppnått en enligt hans mening skälig uppgörelse i anledning av hos honom framställda klagomål och därför vidarebefordrar ärendet till länsstyrelsen, sker avgörandet hos länsstyrelsen. Likartade ärenden kommer således mera av en tillfällighet att antingen i sin helhet handläggas av konsulenten eller avgöras av länsstyrelsen efter remissbe-

handling. Då konsulenten saknar befogenhet att utfärda bindande förelägganden måste det hävdas, att det förstnämnda förfaringssättet inte kan godtagas, även om det i och för sig är förenat med den fördelen framför länsstyrelsehandläggningen att ärendet kan behandlas snabbare. Socialhjälsfallen avser ju ofta brådskande angelägenheter. Det bör emellertid här å andra sidan utsägas, att om den enskildes hos konsulenten framställda yrkande till alla delar tillmötesgås av vederbörande kommunala nämnd — det kan gälla socialhjälp, beredande av bostad, anskaffande av hemhjälp och annat — någon vidarebefordran av ärendet till länsstyrelsen inte bör vara erforderlig, därest inte ärendet ur annan synpunkt anses böra påkalla länsstyrelsens uppmärksamhet.

En annan fråga i detta sammanhang gäller behovet i och för sig av klarare gränser mellan socialvårdskonsulenternas och barnavårdskonsulenternas arbetsuppgifter. Barnavårdskonsulenten, som är länsstyrelsens tjänsteman, fullgör som tidigare nämnts inom flertalet län vid sidan av socialvårdskonsulenten bestyren med den yttre barnbidragsgranskningen. Vidare har vid ett stort antal länsstyrelser genomförts en uppdelning på de båda konsulenterna av uppgiften att verkställa utredning och i övrigt biträda vid handläggningen av underställda beslut om samhällsvård. I praktiken har några svårigheter knappast uppstått då det gällt att fastställa arbetsfördelningen vid handläggningen av dessa ärenden.

Vidare bör här konstateras, att socialvårdskonsulentens instruktion genom sin vidsträcktare avfattning täcker flertalet av de mera preciserade uppgifter, som barnavårdskonsulenten instruktionsenligt har att fullgöra. Man kan alltså konstatera att även på detta område behovet av större klarhet i fråga om de ömsesidiga befogenheterna i och för sig kunde vara motiverat för undvikande bl. a. av dubbelförrättningar och annat onödigt arbete. Till bilden hör även den växlande omfattning, vari länsstyrelserna tagit barnavårdskonsulenterna i anspråk som föredragande eller ålagt konsulenterna att på annat sätt »biträda vid handläggningen av de ärenden rörande barnavård, som länsstyrelsen bestämmer». Man kan nog ändå påstå, att det i regel gått att finna en lösning, som eliminerat riskerna för en dubbling av arbetet ute på fältet. En annan sak är att barnavårdsnämnderna och dess tjänstemän ej sällan varit ovissa om vem av de båda konsulenterna som närmast skall rådfrågas i det konkreta fallet.

Slutligen har utredningen här funnit sig böra erinra om att efter tillkomsten av gällande barnavårdslag såväl barnavårdsnämnderna som nykterhetsnämnderna har att ägna uppmärksamhet åt omyndiga alkoholmissbrukare.

Socialvårdskonsulentutredningen vill här förutskicka att utredningen har för avsikt att i det följande närmare diskutera fördelar och nackdelar med ett sammanförande till ett gemensamt organ för varje län av de rådgivnings- och tillsynsuppgifter, som det för närvarande ankommer på de

skilda socialkonsulenterna att fullgöra. Genom tillkomsten av en dylik organisation skulle den ej alltför betydelsefulla frågan om behovet av tydligare avgränsade kompetensområden inom den regionala konsulentverksamheten av sig själv försvinna.

I ovan lämnade redogörelse för uttalanden och förslag i skilda sammanhang rörande konsulentverksamheten på socialvårdens område har — vid sidan av frågorna om de regionala konsulentorganens uppgifter och administrativa ställning utåt — återgivits överbäganden i fråga om dessa organs inbördes samverkan. Ej sällan har därvid diskuterats ett sammanförande av två eller flera organ till en arbetsenhet.

Innan utredningen går närmare in på detta spörsmål har det synts utredningen lämpligt att något uppehålla sig vid de åtgärder, som från statsmakternas sida vidtagits för att främja en *samverkan inom den kommunala socialvården* och de motiv som här varit vägledande.

Till att börja med bör erinras om att i de olika lagarna inom vår sociallagstiftning betonas nödvändigheten av att vederbörande nämnder och styrelser håller nära kontakt med varandra. Sålunda stadgas exempelvis i gällande socialhjälpslag att socialnämnden bör samarbeta med myndigheter och andra, vilkas verksamhet berör nämndens. Utredningen tar emellertid i det följande närmast sikte på den samverkan som äger rum i det löpande arbetet mellan de kommunala socialvårdsorganens företrädare.

Härvid må till en början framhållas, att en av huvudanledningarna till tillkomsten av 1936 års lag om socialregister var att det — som departementschefen framhöll i propositionen i ämnet — otvivelaktigt förelåg »ett visst behov av samverkan i större utsträckning än som för närvarande förekommer mellan kommunernas olika organ för hjälpverksamhet för att motverka en del nu rådande missförhållanden». Departementschefen anförde vidare att i nu angivet avseende åtskilligt skulle kunna vinnas genom tillskapandet av ett kommunalt register, som i första hand innehöll uppgifter rörande kommunens understödsverksamhet av skilda slag men därutöver även andra upplysningar, som kunde vara av värde då det gällde att bedöma föreliggande understödsfall.

I augustihäftet av socialstyrelsens Råd och anvisningar för år 1953 har styrelsen framfört vissa synpunkter och förslag i avsikt att stimulera kommunerna till ett förbättrat samarbete inom socialvården. Även om socialstyrelsen därvid ansåg sig kunna konstatera att spörsmålet uppmärksamrats i många kommuner, hade styrelsen ändå erfarit, att samarbetet mellan de kommunala socialvårdsorganen inbördes på åtskilliga håll uppvisade stora brister. I synnerhet framträdde briserna i fråga om anmälningar till nykterhetsnämnd från andra socialvårdsorgan om alkoholmissbruk och till barnvårdsnämnd rörande barn och ungdom i familjer med socialunderstöd.

Socialstyrelsen konstaterar vidare, att uppdelningen på skilda specialorgan och den rika tillgången på speciella hjälpformer i kommunernas socialvård har sin förklaring i socialvårdens och socialförsäkringens successiva utveckling och sin motivering i behovet av hjälpformer och sakkunskap, specialiserade för de olikartade och skiftande hjälpsituationerna i det moderna samhället. Samverkan är därför en nödvändig komplettering av den rikt förgrenade socialvården. Kravet på en snabb insats av den effektivaste hjälpformen i förebyggande syfte är — framhöll socialstyrelsen — ett av de starkaste sociala motiven för samverkan inom socialvården. Ett annat socialt motiv för en effektivisering av samverkan mellan socialvårdsorganen är vikten av att *familjesynpunkten* får dominera i varje socialvårdsfråga. Om olika hjälporgan ingrep vart och ett för sig för att avhjälpa individuella hjälpbehov, hade man inte någon garanti för att familjesociala problem upptäcks, dvs. problem som rör hela familjen. För att få denna viktiga garanti måste samverkan mellan hjälporganen fungera så att ett individuellt hjälpbehov, som anmälts hos ett socialvårdsorgan, föranleder en systematisk utredning av alla de hemmavarande familjemedlemmarnas hälso- och försörjningssituation. Familjesynpunkten som motiv för samverkan är enligt socialstyrelsens mening så mycket viktigare som enligt erfarenheten en nödsituation i en familj tenderar att utbreda sig och ge upphov till olika hjälpbehov hos olika familjemedlemmar. — Utredningen vill här erinra om en i Malmö verkställd undersökning, enligt vilken socialnämndens klientel under en femårsperiod även förekom hos annan eller andra nämnder i 44,8 procent av samtliga fall. För nykterhetsnämndens klientel uppgick motsvarande siffra till 48,0 procent. Omkring 15—20 procent av klientelet förekom samtidigt hos mer än två nämnder. Även om dessa tal självfallet inte kan anses allmänt representativa torde de dock i och för sig utgöra ett kraftigt belägg för behovet av en effektiv samordning inbördes av arbetet inom en kommuns olika socialvårdande organ.

Allmänt är känt att utvecklingen inom åtskilliga kommuner föranlett en centralisering av socialvårdens organisation. Denna centralisering har givits olika omfattning och utformning i de olika kommunerna. I städerna har vanligen inrättats en socialvårdsbyrå, som betjänar två eller flera nämnder, och i köpingarna och landskommunerna ingår en motsvarande byrå ofta som en del av kommunalkontoren. Antalet städer med socialvårdsbyrå i en eller annan utformning var i början av år 1953 något över 80. År 1961 hade antalet ökat till i det närmaste 120, varför endast ett fåtal städer numera allttjämt har sin socialvårdsförvaltning decentraliserad. Samtidigt har antalet landskommuner och köpingar med kommunalkontor stigit från cirka 450 till över 560.

I detta sammanhang bör erinras om lagen den 22 maj 1953 (nr 228) om tillsättning av vissa befattningshavare inom socialvården. Lagen inne-

bär att, om kommun beslutat att inrätta en befattning som skall vara gemensam för två eller flera av kommunens socialvårdsorgan, sådan befattning må tillsättas i den särskilda ordning kommunen bestämmer. Lagen, som alltså inte åsyftar det fall, att den lokala socialvården ej är centraliserad i kommunen, har till syfte att undanröja de tidigare lagligen gällande hindren mot ett dylikt tillsättningsförfarande.

Då propositionen om den sedermera antagna socialhjälpslagen förelades 1955 års riksdag uttalade föredragande departementschefen i fråga om samordningen av kommunernas socialvård på det verkställande planet att det ur såväl samhällets som allmänhetens synpunkt är av vikt, att de verkställande funktionerna är samordnade och så koncentrerade som möjligt. Efter att ha berört tillkomsten av socialregistret framhöll departementschefen att det inte är av mindre vikt att åstadkomma en koncentration av de olika sociala nämndernas kontorsorganisation. Detta hade av statsmakterna underlättats genom nyssnämnda lag den 22 maj 1953. Inrättandet i stigande omfattning av kommunalkontor och socialvårdsbyråer — delvis oberoende av de statliga åtgärderna — möjliggjorde utredningar i aktuella hjälpfall för flera olika sociala nämnder. På sina håll hade tillsatts särskilda styrelser för socialvårdsbyråerna, varigenom ett samordningsorgan med företrädare för olika sociala nämnder tillkommit.

Den s. k. familjeprincipen har framför allt under de senaste åren flitigt debatterats såväl inom de större städernas förvaltningar som av kommunförbunden och principen har också knäsat i en del fall. Det är emellertid uppenbart att man ännu befinner sig i försöksstadiet och att det i dagens läge inte låter sig göra att med någon större bestämdhet förutse den slutliga utformningen. I häfte 3 av årgång 1962 av Sociala meddelanden har redogörelser lämnats för omorganisationen av socialvården i två större städer i enlighet med nu angivna riktlinjer. Utredningen, som funnit de bakomliggande tankegångarna vara av stort intresse då det gäller att bedöma motsvarande förhållanden på det regionala planet, skall i korthet redogöra för den numera i funktion varande organisationen i den ena av de båda städerna, belägen i södra delen av landet.

Före omorganisationen hade funnits inte mindre än åtta olika expeditioner för de sociala nämnderna och styrelserna i staden. Enligt det fastställda reglementet är socialbyrån organ för socialnämnden — tillika hemhjälpnsnämnd —, barnvårdsnämnden, nykterhetsnämnden, pensionsnämnden, arbetslöshetsnämnden — tillika familjebidragsnämnd — och pensionärshemsstyrelsen. Socialbyrån har till uppgift att i den omfattning de anslutna organen bestämmer företa utredningar och verkställa beslut. Den har särskild styrelse, står under ledning av en socialdirektör och är organiserad på fyra avdelningar, nämligen avdelningen för socialhjälp, åldringsvård m.m., barnvårdsavdelningen, nykterhetsvårdsavdelningen och kamerala avdelningen. Samtliga tjänsterum och övriga lokaler är inrymda i samma byggnad. I redogörelsen framhålles att även om avsikten är att i arbetet tillämpa familjeprincipen, torde det dock komma att ta flera år innan principen kan till alla delar genomföras, eftersom de olika befattningshavarna i regel är specialise-

rade var på sitt område. En intern utbildning har dock påbörjats och ett särskilt anslag har beviljats för ändamålet. Av betydelse i sammanhanget har även ansetts vara de överläggningar med vissa av byråns befattningshavare, som äger rum varje morgon i samband med postöppningen. Vidare må nämnas att den befattningshavare på byrån, som fungerar som praktikanthandledare, även meddelar praktikanterna teoretisk undervisning.

Det framhålles emellertid i redogörelsen, att man inte får blunda för det faktum att det inom socialvården finns vissa speciella grupper av ärenden — fosterhemsförmedling, komplicerade nykterhetsvårdsutredningar och utredningar i vårdnads- och adoptionsärenden — som inte är lämpade för denna arbetsmetod. Nackdelarna härav anses dock i viss mån kunna elimineras genom att man låter utredningarna i dessa ärenden bedrivas i samråd med och under överinseende av befattningshavare, som är speciellt förtrogna med sådana arbetsuppgifter. — Försök har gjorts att överföra mindre kvalificerade uppgifter från assistenter till biträdespersonal.

Slutligen hävdas i redogörelsen för denna socialbyrås verksamhet, att en fördel med socialvårdens centralisering varit att samarbetet mellan de sociala nämnderna och andra utanförstående organ med socialvårdande uppgifter kunnat intensifieras.

Det bör vara av intresse att i detta sammanhang nämna, att *norska socialdepartementet* år 1960 framlagt utkast till »Lov om sosial omsorg», vari finns bestämmelser som avser att få till stånd en samordning av den sociala verksamheten inom kommunerna. Förslaget innebär att varje kommun skall ha en socialnämnd, som skall vara »fellesnemnd for alle sosiale saker i kommunen» och som kan förgrenas i särskilda utskott för de olika vårdområdena. Ett beredningsutskott, som verkställt en översyn av departementsförslaget, har år 1962 avgivit utlåtande i ärendet. I detta gör man ingen erinran mot den s. k. familjebehandlingen som riktlinje för det socialvårdande arbetet, men har en annan uppfattning om hur ledningen av detta arbete skall vara uppbyggd. Därest det inom en familj finns sociala problem, som omfattar vårdområden, tillhörande flera sociala nämnder eller utskott, skall ärendet i sin helhet dryftas och avgöras av antingen »socialstyret» självt eller på gemensamt sammanträde med ifrågavarande nämnder eller utskott. — Frågan om en samverkan enligt familjeprincipen på det kommunala planet har även uppmärksamats vid 1963 års riksdag i likalydande motionerna I: 277 och II: 326.

När utredningen nu övergår till att bedöma frågan om *lämpligheten och behovet av en intensifierad samverkan inom den regionala konsulentverksamheten* har utredningen velat knyta an dels till tidigare uttalanden i denna angelägenhet och dels till familjeprincipens successiva introduktion på det lokala planet. I förstnämnda hänseende vill utredningen endast översiktligt dröja vid de huvudlinjer, efter vilka de olika uppfattningarna rört sig.

Enligt socialvårdskommittén borde huvudparten av socialhjälp-, barnavårds- och alkoholistvårdsärendena överföras till ett särskilt länsorgan med lekmannainslag, förslagsvis benämnt länsocialnämnd, vilket skulle vara nära knutet till länsstyrelsen. Socialvårdskonsulenter, barnavårdskonsulenter, »socialvårdsrevisorer» och nykterhetsvårdskonsulenter skulle visserligen vara befattningshavare hos länsstyrelsen men biträda länsocialnämnden. Kommittén anförde — i ett senare betänkande — att kommittén inte hyste någon tvekan om lämpligheten av en centralisering till länsstyrelserna av samtliga socialvårdsuppgifter. De tjänstemän, som kunde disponeras för socialvården i länet, borde var och en kunna utnyttjas inte bara på sitt skarpt avgränsade område utan även för en mindre komplicerad utredning e. d., som inte tillhörde tjänstemannens egentliga arbetsområde. Härför erfordrades en gemensam ledning.

Länsstyrelseutredningen förordade att i varje län skulle finnas två — i Gotlands län en — befattningshavare med uppgifter i huvudsak motsvarande socialvårdskonsulentens, nykterhetsvårdskonsulentens och barnavårdskonsulentens. Det förutsattes därvid av utredningen, att länsnykterhetsnämndens uppgifter överfördes på länsstyrelsen, som skulle förstärkas med lekmän vid handläggningen av nykterhetsvårdsärendena, samt att de uppgifter, som nu fullgöras av socialvårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna, skulle ankomma på den ene av de nyssnämnda båda nya befattningshavarna. Tjänstebenämningarna föreslogs bli »socialkonsulent» resp. »socialassistent».

I yttrande över länsstyrelseutredningens betänkande avstyrkte socialstyrelsens majoritet förslaget om länsnykterhetsnämndernas slopande. Däremot tillstyrkte styrelsen, att socialvårdskonsulenten överflyttades till länsstyrelsen. En minoritet inom styrelsen instämde i förslaget om länsnykterhetsnämndernas inlemmande i länsstyrelserna. En förutsättning härför borde dock vara att en tredje befattningshavare tillfördes länsstyrelsen för handläggning av nykterhetsvårdsärendena.

1946 års alkoholistutredning ansåg att socialstyrelsen alltså borde vara centralmyndighet för den offentliga nykterhetsvården.

Barnavårdskommittén fann att socialvårdskonsulenten borde bli tjänsteman hos länsstyrelsen. I en ny barnavårdslag var det inte någon anledning att särskilt ange vilka befattningshavare som skulle anlitas av länsstyrelsen i dess tillsynsverksamhet. På något undantag när behövdes det en socialvårdskonsulent i varje län. Denne konsulent och barnavårdskonsulenten borde även i fortsättningen bibehållas vid sina huvuduppgifter. Den nya nykterhetsvårdslagstiftningen uteslöt möjligheten att lösa nykterhetsvårdskonsulentfrågan på det sätt som länsstyrelseutredningen tänkte sig.

1957 års riksdagsrevisorer föreslog att länsnykterhetsnämndernas verksamhet borde överflyttas på länsstyrelserna. Det begränsade antal länsstyrelser, som hördes över förslaget, stannade i skilda uppfattningar.

1958 års besparingsutredning ifrågasatte om inte socialvårdskonsulentbefattningarna skulle kunna avvecklas. I fråga om nykterhetsvårdskonsulenterna syntes det ligga närmast till hands att konsulenterna överfördes till länsstyrelserna.

Kommittén för ungdomsvårdsskolorna rekommenderade ett utökat samarbete mellan ungdomsvårdens, kriminalvårdens och nykterhetsvårdens konsulentorganisationer. Eftervårdsutredningen delade denna uppfattning.

Nykterhetsvårdsutredningen fann att länsnykterhetsnämnderna borde ersättas med länsorgan av konsulentkaraktär. Det var därvid inte otänkbart att den nu till länsnykterhetsnämnden anknutna personal- och expeditionsorganisationen bibehölls i huvudsak oförändrad men underställdes socialstyrelsen med nykterhetsvårdskonsulenten i länet som ansvarig chefs-tjänsteman. Ett annat alternativ innebar att under en eller annan form anknyta konsulentpersonal till länsstyrelserna. De uttalade farhågorna för länsstyrelsens dubbelställning inom nykterhetsvården vid en sådan lösning syntes bli mindre om man genomförde det av utredningen om administrativa frihetsberövanden förordade stödet av lekmän hos länsstyrelserna. Det var enligt nykterhetsvårdsutredningen inte lämpligt att i fortsättningen behandla denna konsulentfråga fristående, enär det mellan denna konsulentverksamhet och andra grenar av statlig rådgivnings- och tillsynsverksamhet med social inriktning fanns talrika beröringspunkter. En samordning mellan de olika konsulentorganen framstod för utredningen ur denna synpunkt som önskvärd och var den utväg som i första hand borde övervägas. I sin enklaste form kunde en dylik samordning innebära, att konsulenter för olika vårdområden finge gemensamma lokaler och gemensam biträdespersonal. På längre sikt kunde måhända övervägas en för flera vårdområden gemensam chefstjänsteman, biträdd av konsulenter eller assistenter för de olika verksamhetsgrenarna. Möjligheterna att genom en lösning efter dessa linjer göra besparingar i fråga om kvalificerad personal syntes emellertid osäkra.

Slutligen bör ur de för länsförvaltningsutredningen gällande direktiven återges ett uttalande av föredragande departementschefen av den innebörden att den största vikt måste fästas vid frågan om samordning både inom de olika verksamhetsområdena i länsförvaltningen och mellan dessa verksamhetsområden. Som speciellt betydelsefull i detta hänseende nämner departementschefen bland annat socialvården i vidsträckt mening.

Man kan alltså konstatera att frågan om ett sammanförande helt eller delvis under en huvudman av den regionala konsulentverksamheten på socialvårdens område flitigt diskuterats under åtskilliga år och att förslag i ena eller andra riktningen framförts av statliga utredningar och myndigheter. Den i ett tidigare avsnitt mera utförligt återgivna redogörelsen för de olika uttalandena visar hur dessa ger uttryck för ofta inbördes motsatta

åsikter. Ett studium av de remissyttranden, som under årens lopp avgivits över de framkomna förslagen, ger därför föga vägledning på grund av de i hög grad varierande uppfattningarna.

I den mån man av den ena eller den andra anledningen ställt sig positiv till en samverkan mellan olika konsulentorgan har förslagen om en dylik samverkan i huvudsak avsett något av följande alternativ:

1. Gemensamma lokaler för två eller flera konsulentorgan eller »utökat samarbete» i allmänhet.

2. Överförande till länsstyrelsen av socialvårdskonsulenten eller av såväl denne som nykterhetsvårdskonsulenten.

3. Sistnämnda båda konsulenter samt barnvårdskonsulenten utnyttjas inom länsstyrelsen även för mindre utredningar utanför vederbörande konsulents egentliga arbetsområde.

4. Två konsulenter, benämnda »socialkonsulent» och »socialassistent», tillsättes — med visst undantag — i varje län, varvid förutsättes att den ene konsulenten skall ombesörja på socialvårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna nu ankommande uppgifter.

5. Tillsättande inom varje län av en för flera vårdområden gemensam chefstjänsteman, biträdd av konsulenter eller assistenter för de olika verksamhetsgrenarna.

Även om man äger förhållandevis begränsad erfarenhet i fråga om familjeprincipens betydelse som arbetsmetod i det praktiska socialarbetet har utredningen ändock inte kunnat undgå att finna den bakomliggande tankegången riktig. Givet är att inom en mindre kommun, där man oftast äger en god kännedom om miljöer och medmänniskor, familjeprincipen går att tillämpa utan särskilda arrangemang, även om den i praktiken inte alltid kommit till uttryck i de sociala nämndernas handlande. Går man till större enheter — framför allt där flera än en kommunal tjänsteman sysslar med socialvårdande bestyr — framstår det utan vidare som naturligt att sådana anstalter träffas, som medger en nära arbetsgemenskap mellan de olika vårdorganen. Men det är självfallet inom de städer, som har socialvårdsbyråer, som en tillämpning av familjeprincipen kräver en särskild utformning av själva byråorganisationen för att systemet skall fungera tillfredsställande.

I nyssnämnda redogörelse för familjeprincipens tillämpning i en svensk stad framhölls att man inte kunde bortse från att vissa uppgifter inte lämpligen kunde handläggas enligt dessa grunder. Det tillades dock att nackdelarna delvis kunde elimineras genom att man lät den tjänsteman, som fått sig dylikt ärende anförtrott, bedriva utredningen i samråd med en med uppgifter av detta slag speciellt förtrogen kollega.

Den inte minst viktiga följden av en på nu angivet sätt koncentrerad

socialvård är otvivelaktigt ökade möjligheter till en kontinuerlig kontakt med företrädare för angränsande vårdområden av skilda slag — arbetsvård, sjuk- och hälsovård, kriminalvård etc. Överhuvudtaget kräver, som allmänt omvittnas, samhällsutvecklingen en intensifierad samverkan i stegrad omfattning mellan dem — myndigheter, ideellt arbetande organisationer och enskilda — som verkar för bistånd och social trygghet åt de vårdbehövande.

När man sålunda numera allmänt torde vara överens om behovet av en intensifierad samverkan — i sin längst drivna form liktydig med en arbetsgemenskap i enlighet med familjeprincipen — mellan de sociala nämnderna inbördes och mellan nämndernas tjänstemän inom en kommun för planering av förebyggande åtgärder och för att komma till rätta med de alltmer komplicerade vårdfallen, anser socialvårdskonsulentutredningen *samma skäl som här anförts även tala för att man på det regionala planet intensifierar en motsvarande samverkan mellan de ställiga konsulenterna*. Utredningen vill självfallet inte därmed indirekt ha sagt att de konsulenter av skilda slag, som det här är fråga om, skulle erfarenhetsmässigt ha visat sig mindre intresserade av att tillsammans dryfta gemensamma vårdproblem och i samförstånd söka lösa dessa. Tvärtom torde det väl förhålla sig så, att på åtskilliga håll redan nu etablerats ett konstruktivt samarbete konsulenterna emellan. Vad utredningen här velat trycka på är behovet av ständiga inbördes kontakter och informationer under hand under den löpande konsulentverksamheten, varigenom *ökade möjligheter successivt skapas för envar av de samarbetande tjänstemännen att i praktiskt arbete ensam agera även i mera komplicerade vårdfall*, där behov av skilda slag av bistånd sålunda gjort sig gällande. Att man genom ett sammanförande av den regionala konsulentverksamheten till en organisatorisk enhet samtidigt breddar effekten, totalt sett, av de nuvarande konsulentgruppernas rådgivande verksamhet visavi kommunala myndigheter och tjänstemän, torde inte kunna bestridas. Det räcker här med att påpeka betydelsen av att inte minst rutinbesöken ute hos kommunerna kan företas oftare, om varje konsulent behärskar ett större register och inte som nu i princip endast tar direkt befattning med ärenden i den utsträckning som vederbörande instruktion anvisar. Att man åtminstone under en övergångstid, som med hänsyn till föreliggande personella förhållanden otvivelaktigt måste växla i längd inom de olika länen, alltjämt kommer att i stor utsträckning ha behov av att i komplicerade vårdfall eller andra spörsmål av större betydelse låta flera än en konsulent agera, är *en sak*. Däremot bör de ej sällan uppmärksammade dubblerade förrättningarna i huvudsak försvinna.

Kommittén för ungdomsvårdsskolorna och eftervårdsutredningen rekommenderade som ovan nämnts ett »utökat samarbete» mellan ungdomsvårdens, kriminalvårdens och nykterhetsvårdens konsulentorganisationer. Nykterhetsvårdsutredningen framhöll att i sin enklaste form innebar en

samordning av konsulentverksamheten, att konsulenter för olika vårdområden får gemensamma lokaler och gemensam biträdespersonal.

Uppenbart är att redan ett sammanförande av konsulenter till samma lokaler skulle innebära obestriddliga fördelar för arbetet. Erfarenheterna av en placering av exempelvis socialvårdskonsulent och barnavårdskonsulent inom länsstyrelselokalerna har visat sig vara av stor betydelse, inte minst med hänsyn till de delvis sammanfallande tjänsteåliggandena.

Det säger sig emellertid självt att man genom att endast bereda konsulenter av olika slag gemensamma lokaler inte skapat förutsättningarna för det lagarbete, som ju är grunden för socialvårdsarbetet enligt familjeprincipen.

Den som visserligen finner sig böra förorda en uppläggning av det sociala vårdarbetet på det lokala planet enligt denna princip, kan emellertid anse sig ha invändningar att göra mot familjeprincipen i regionala sammanhang med den motiveringen att de lokala socialmyndigheterna är mera betjänta av specialistuttalanden på de olika vårdområdena än av råd av tjänstemän, som — även om de i en sammansluten grupp av konsulenter var på sitt sätt i måhända första hand behärskar visst eller vissa vårdområden — företräder rådgivning och tillsyn inom den samlade socialvården i stort. Resonemanget kan vid första påseendet synas äga visst fog för sig. Enligt utredningens uppfattning får man emellertid inte överdriva betydelsen av »specialisering» inom socialvårdsarbetet. Tvärtom kräver detta av sin man — var han än har sin verksamhet — i första hand gott allround-kunnande och en förmåga att bedöma situationen i stort.

Socialvårdskonsulentutredningen har sålunda funnit att lika väl som ett genomförande så långt möjligt av familjeprincipen på det lokala planet utan tvekan måste innebära en rationalisering av den socialvårdande verksamheten ute bland kommunerna, så kan man på goda grunder utgå från att ett sammanförande till en konsulentgrupp av den sociala expertisen på länsplanet skulle komma att medföra obestriddliga fördelar. Möjligheten för en tjänsteman i en dylik grupp att »ute på linjen» ensam kunna ta sig an ett socialvårdsfall, som måhända till en början förmodats endast eller i varje fall i huvudsak beröra ett vårdområde men sedan även visar sig tillhöra ett eller flera andra dylika, innebär ju bl. a. att samlade åtgärder snabbt kan anbefallas vederbörande lokala myndigheter för verkställighet. Att kommunbesök och annan tillsyn i stor utsträckning skall kunna förnklas till »enmansbesök», har utredningen redan tidigare betonat.

Då man i andra sammanhang diskuterat behovet av och formerna för en konsulentsamverkan har det som regel varit konsulenter på socialvårdens, barnavårdens och nykterhetsvårdens områden som frågan gällt. Kommittén för ungdomsvårdsskolorna — liksom eftervårdsutredningen —

föreslog som tidigare nämnts även deltagande av skyddskonsulenterna i ett utökat samarbete.

En utformning av konsulentverksamheten enligt familjeprincipen inkluderar utan vidare de uppgifter i fråga om rådgivning och tillsyn, som för närvarande omhänderhas av socialvårds-, barnavårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna. Av samma skäl torde den verksamhet, som utövas av statens konsulenter för eftervården vid ungdomsvårdsskolorna (de s. k. eftervårdskonsulenterna) böra fullgöras inom en samordnad konsulentorganisation på länsplanet.

Det kan inte förnekas att vissa skäl onekligen kan anföras som stöd för ett inlemmande i konsulentorganisationen även av *skyddskonsulenterna*. Tjänstekontaktarna mellan dessa och övriga nyssnämnda konsulenter är både många och värdefulla. Utredningen är likväl inte övertygad om lämpligheten för närvarande av skyddskonsulentorganisationens infogande i det tilltänkta länsorganet. Vägledande för denna utredningens inställning har varit de motiv för samma uppfattning, som framgår av eftervårdsutredningens år 1961 avgivna betänkande om kriminalvård i frihet. Man bör dock enligt socialvårdskonsulentutredningens mening inte definitivt avskryva tanken på ett överflyttande framdeles av skyddskonsulenterna och deras arbetsuppgifter till en enhetlig länsorganisation.

Socialvårdskonsulentutredningen föreslår sålunda att ett för varje län avsett konsulentorgan inrättas, med uppgift att i huvudsak övertaga de uppgifter beträffande rådgivning, tillsyn och annan instruktionsenlig verksamhet, som för närvarande ankommer på socialvårdskonsulenten, barnavårdskonsulenten, nykterhetsvårdskonsulenten (med assistent) samt de s. k. eftervårdskonsulenterna. Frågan om barnavårdsombudets uppgifter även skall överföras till konsulentorganet kommer att behandlas i följande avsnitt av denna utredning.

Utredningen har funnit fördelarna av ett samordnat socialvårdande rådgivnings- och tillsynsorgan vid jämförelse med den nu starkt splittrade verksamheten på skilda vårdområden vara så uppenbara, att *nuvarande uppdelning av de olika slagen av konsulenter på olika huvudmän inte får utgöra hinder för realiserandet av förslaget*. Kravet på gemensam huvudman är självfallet oeftergivligt.

När socialvårdskommittén på sin tid diskuterade frågan om samverkan — inom länsstyrelsen — mellan de tjänstemän som skulle kunna disponeras för socialvården i länet, tryckte kommittén på behovet av en gemensam ledning av verksamheten. Även för socialvårdskonsulentutredningen står det klart att, huru än frågan om huvudmannaskapet för länskonsulentorganet löses, är det uppenbart att — på samma sätt som det visat sig nödvändigt för att göra den kommunala socialvårdsbyrån funktionsduglig — i spetsen för konsulentorganet måste sättas en chef, som har att fördela arbetet på de olika konsulenterna samt att i övrigt ha ledningen och ansvaret för organets verksamhet.

X. Barnavårdsombuden och länskonsulentorganen

I den å s. 33 of. lämnade redogörelsen för bakgrunden till de nuvarande barnavårdsombudstjänsternas tillkomst har bl. a. erinrats om att landstingen genom ändringarna i barnavårdslagen vid 1945 års riksdag gjordes till huvudmän för barnhemmen, samtidigt som barnavårdsassistenttjänsterna inrättades vid länsstyrelserna. Barnavårdsassistenterna (numera barnavårds-konsulenterna) skulle ha till huvuduppgift att närmast svara för länsstyrelsernas tillsyn över barnavårdsanstalterna och över barnavårdsnämndernas fosterbarnskontroll — uppgifter som alltjämt utgör dessa tjänstemäns väsentligaste åligganden — men de skulle vid sidan härav bl. a. bedriva fosterhemsförmedling. Man hade optimistiskt räknat med att sistnämnda verksamhet skulle kunna utföras i sådan omfattning att de för detta ändamål alltsedan 1931 hos barnavårdsnämndernas länsförbund anställda barnavårdsombuden inte längre skulle behövas och dessas tjänster drogs också in. Det visade sig dock ganska snart att fosterhemsförmedlingen kom att eftersättas i sådan grad att särskilda åtgärder måste till. Då statsmakterna inte ville binda sig för en utökning av antalet barnavårdsassistenttjänster för att komma till rätta med de rådande förhållandena, löstes frågan genom återinrättandet av barnavårdsombudstjänsterna. Kostnaderna för ombudens verksamhet bestrids av Allmänna Barnhuset och vederbörande lands-ting. Barnavårdsombud finns i så gott som samtliga län.

I den för barnavårds-konsulenternas verksamhet gällande kungörelsen föreskrivs att konsulenten har att biträda barnavårdsnämnderna och, i mån av tid, även annan vid anskaffande av fosterhem. I län där särskilt barnavårdsombud finns anställt är konsulenten dock befriad från dessa göromål, i den mån annat inte påkallas av konsulentens samarbete med barnavårdsombudet.

Direktionen för Allmänna Barnhuset har framhållit att erfarenheten visat att, ehuru hela antalet i familjevård utplacerade successivt sjunkit, antalet svårplacerade ökat. Utredningen hänvisar här till den utförligare redogörelse för direktionens synpunkter, som i det föregående lämnats. Här skall endast tilläggas att direktionen anser att man med hänsyn till den tilltagande svårhetsgraden hos barnavårdsnämndernas klientel kan räkna med ett behov av en fortsatt förskjutning av barnavårdsnämndernas egna placeringar över till barnavårdsombuden. Socialvårds-konsulentutredningen delar denna uppfattning. Ökningen av de svårplacerade fallen är ett av de inom socialvården konstaterade tecknen på en allmän tendens till alltmer komplicerade vårdfall.

Av skilda anledningar visar Barnhusets verksamhet de senare budgetåren underskott och direktionen har i samband med sin nyssnämnda redogörelse bl. a. diskuterat olika förslag för en omfördelning av kostnaderna för ombuden, som skulle göra det möjligt för Barnhuset att även i fortsättningen bidra till dessas verksamhet. Man har även ifrågasatt barnavårdsombudens inordnande under landstingen.

Barnhusdirektionen betonar i detta sammanhang att det är angeläget att beakta att de över hela landet spridda ombuden är i behov av en central ledning som samordnar verksamheten och ser till att erfarenheter från skilda håll blir beaktade. Direktionen har av denna anledning samlat ombuden till möten minst en gång om året, varjämte Barnhusets direktör företar resor till ombuden. Direktionen understryker att — vilken lösning man än må söka — behovet av ledning och sammanhållning från centralt håll måste tillgodoses.

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är direktionens uttalande att man måste ta hänsyn till det ofrånkomliga faktum att ombudsverksamheten har starka anknytningar åt olika håll — till landstingen genom barnhemmen och till länsstyrelserna, vilka ju har som sin uppgift att tillse att barnen från barnhemmen verkligen blir utplacerade samt att fosterbarnsvården i kommunerna omhänderhas väl. Enligt direktionens mening kan man inte behandla fosterhemsförmedlingens organisation fristående från andra organisationsfrågor inom socialvården och direktionen erinrar om nykterhetsvårdsutredningens tidigare i denna utredning redovisade förslag om ett avskaffande av länsnykterhetsnämnderna i nuvarande form och om inrättandet av ett länsorgan av konsulentkaraktär, där verksamheten på de olika vårdområdena skulle samordnas. Direktionen erinrar dessutom om de för socialvårdskonsulentutredningen och länsförvaltningsutredningen gällande direktiven.

Vad barnhusdirektionen anfört rörande det vanskliga i att fristående från varandra bedöma de olika slagen av organisationsfrågor inom socialvården ligger helt i linje med vad socialvårdskonsulentutredningen själv i skilda sammanhang betonat. Ett övervägande av arbetsformer och uppgifter för ett slag av konsulenter har genast aktualiserat motsvarande spörsmål beträffande andra konsulenter inom socialvården och utredningen har på anförda skäl ansett sig böra förorda en gemensam lösning av dessa frågor genom att knyta samman de olika konsulentgrenarna inom socialvård, barnavård och nykterhetsvård till ett länsorgan, som så långt möjligt arbetar efter familjeprincipens linjer.

Fråga uppstår då om den av barnavårdsombuden bedrivna verksamheten kan och bör handhas inom länsorganet. Det bör då framhållas att fosterhemsförmedlingen, sådan denna ombesörjs av barnavårdsombuden, inte kan betecknas som en konsulentuppgift i egentlig mening. Det måste därför konstateras att barnavårdsombudet med hänsyn till sina uppgifter intar

en annan ställning än de konsulenter, varom här är fråga. Å andra sidan bör självfallet barnavårdsombudet för att rätt kunna utöva sin verksamhet noga följa utvecklingen på socialvårdens och speciellt då barnavårdens område och att i sitt praktiska arbete skaffa sig goda personkontakter och personkännedom. Det råder med hänsyn härtill inte någon tvekan om att barnavårdsombudens inträde i länskonsulentorganen skulle vara till bestämd fördel för ombudens eget arbete. För de i organet verksamma konsulenternas del är barnavårdsombudets stora kännedom om person- och lokalförhållanden säkert av värde. Även här griper ej sällan olika vårdproblem in i varandra. De ständiga inbördes kontakter med informationer under hand i det löpande arbetet, som utredningen funnit så värdefulla och som bäst torde kunna uppnås genom att all social konsulentverksamhet samordnas i *en* organisation, spelar uppenbarligen samma roll för barnavårdsombuden i deras verksamhet. Att redan i nuläget barnavårdskonsulent och barnavårdsombud har att intimt samarbeta med varandra har ju även instruktionsvägen fastslagits.

Barnavårdsombuden i de län, där tjänster som sådana finns inrättade, är för närvarande anställda av vederbörande länsförbund av barnavårdsnämnder och avlönas genom bidrag av Allmänna Barnhuset och av landsförsamlingens medel. Ett överförande av ombudstjänsterna till statliga länskonsulentorgan förutsätter dock att även uppgiften att förmedla fosterhem lämpligen bör anses kunna vara en statlig uppgift vid sidan av den kommunala förmedlingsverksamhet, som utövas av barnavårdsnämnderna. Enligt utredningens mening kan någon tvekan härom inte råda. Utredningen har tidigare hävdat att rådgivning och tillsyn inom socialvården även framdeles är en statlig angelägenhet. Biståndet åt barnavårdsnämnder och andra då det gäller att förmedla fosterhem åt ofta svårplacerade barn och ungdomar måste i lika hög grad kunna vara en statens uppgift. Det räcker för övrigt med att här erinra om dels att beslutet år 1947 om ett återinrättande av barnavårdsombudstjänsterna synes ha föregåtts av ett departementsuttalande att man inte var beredd att — för att effektivisera den då eftersatta fosterhemsförmedlingen — förorda en utökning av antalet statliga barnavårdsassistenter och dels att det författningsenligt åligger barnavårdskonsulent att i län, där särskilt barnavårdsombud inte finns anställt, biträda barnavårdsnämnderna och — i mån av tid — även annan med att anskaffa fosterhem.

Att Allmänna Barnhuset redan i 1930-talets början kom att bli den som tog det betydelsefulla initiativet till att inrätta en kvalificerad förmedlingsorganisation på länsplanet sammanhänge självfallet med att barnhuset med sin på fosterbarnsvården allmänt inriktade verksamhet ägde de ekonomiska förutsättningarna för att realisera denna organisation, statens hjälp förutan, och får därjämte ses mot bakgrunden av den omläggning av barnhusets arbetsuppgifter, som påkallades av tillkomsten av 1924 års barnavårdslag.

Att flertalet landsting gått samman med Barnhuset då det gällt att ekonomiskt säkerställa barnavårdsombudens verksamhet sammanhänger självfallet med ombudens betydelsefulla förmedlingsuppgifter på landstingens barnhem. Som nyss återgivits har barnhusdirektionen för övrigt bl. a. diskuterat förslaget om att barnavårdsombuden skulle landstingsanställas. Enligt utredningens mening bör emellertid inte den ekonomiska frågan få spela någon avgörande roll vid valet av den lämpligaste huvudmannen. En omsorgsfullt handhavd verksamhet från barnavårdsombudens sida är ett betydande samhällsintresse, var än verksamheten bedrivs.

Utredningen är emellertid angelägen understryka att en anknytning av barnavårdsombudens hittillsvarande verksamhet till länskonsulentorganet inte får innebära att Allmänna Barnhusets stimulerande insatser bland ombuden upphör eller stagnerar. Det är tvärtom av den största vikt att direktionen även framdeles bl. a. samlar ombuden till möten för diskussion av fosterhemsförmedlingsverksamheten. Vidare bör här betonas betydelsen av att Barnhusets direktör även allt framgent genom personliga besök med ombuden diskuterar arbetets olika sidor och även samarbetet mellan ombuden inbördes.

Vad angår barnavårdsombudets ställning inom det tilltänkta länsorganet vill utredningen knyta an till utredningens tidigare uttalande att man — åtminstone under en förhållandevis lång övergångstid — som regel bör räkna med att en viss specialisering inom konsulentorganet blir nödvändig med hänsyn till vederbörande konsulents tidigare sysslor, även om åtskilliga ärenden av sammansatt beskaffenhet skall i stigande omfattning kunna handläggas av en av konsulenterna efter samråd i förekommande fall med annan konsulent. Vad särskilt angår den fosterhemsförmedlande verksamheten är det utredningens uppfattning — och utredningen kan i detta avseende hämta stöd av erfarenheterna från familjeprincipens tillämpning på det kommunala planet — att anskaffandet av goda fosterhem är en uppgift av speciell beskaffenhet vid sidan av konsulenternas göromål, vilken med största fördel bör fullgöras av en särskild befattningshavare, även i fortsättningen förslagsvis benämnd barnavårdsombud. Att övriga tjänstemän i länsorganet därmed skulle stå helt utanför denna verksamhet är självfallet inte meningen. Genom de dagliga kontakterna inom länsorganet utväxlas samtliga tjänstemän emellan erfarenheter och upplysningar av värde för de fortsatta uppgifterna inom de olika vårdområdena, genom ett gemensamt aktsystem får envar tjänsteman tillgång till den utredning, som annan befattningshavare tidigare kan ha utfört rörande vårdtagaren och dennes familj osv.

XI. Sammansättningen av länsorganet för den sociala konsulentverksamheten

Socialvårdskonsulentutredningen har ovan funnit sig i rationaliseringssyfte böra förorda en samordning av den regionala konsulentverksamheten på socialvårdens område inom ett särskilt konsulentorgan för varje län samt ett överförande till detta organ av den fosterhemsförmedling, som nu ombesörjes av barnvårdsombuden inom flertalet län.

Behovet av den konsulentverksamhet, varom nu är fråga, växlar självfallet i hög grad inom olika län. Länens folkmängd, ytvidd och antalet kommuner i varje län är inte ensamt avgörande för arbetets omfattning inom ifrågakvarande vårdområden. Såsom utredningen tidigare framhållit är härför också bestämmande sådana i detta sammanhang mera svåruppskattade faktorer, såsom det allmänna sysselsättningsläget och förekomsten av speciella tätorts- eller glesbygdspöblem av social karaktär. Inte minst inverkar här socialvårdens personella resurser ute i kommunerna.

En å *Bilaga A* återgiven översikt av personalstaterna inom de regionala konsulentorganisationerna ger vid handen att för närvarande finns anställda tretton socialvårdskonsulenter, tjugofem barnvårdskonsulenter, fyrtio nio nykterhetsvårdskonsulenter och nykterhetsvårdsassistenter samt sex eftervårdskonsulenter för ungdomsvårdsskoleelever jämte socialstyrelsens konsulent för fosterhemsanskaffning och vissa eftervårdsuppgifter. För överskådlig hetens skull har även redovisats de tjuogoett barnvårdsombud, till vilkas verksamhet Allmänna Barnhuset bidrar. — Påfallande är utan vidare den stora skillnaden mellan antalet socialvårdskonsulenter och antalet nykterhetsvårdstjänstemän (konsulenter och assistenter).

Såsom tidigare betonats torde man kunna utgå från att under en förhållandevis lång övergångsperiod de olika vårdområdena av naturliga skäl kommer att i länskonsulentorganet närmast företrädas av de dittillsvarande konsulenterna inom respektive områden, även om en successiv samman smältning av verksamheten inom länsorganet på allt sätt bör stimuleras. Genom att fristående ta i beaktande de nuvarande olika konsulentgruppernas numerär och uppskattade arbetsbelastning synes man kunna skapa sig en förhållandevis god utgångspunkt för en beräkning av det aktuella personalbehovet inom länskonsulentorganen. Att vid denna beräkning hänsyn även bör tas till de nya formerna för den samlade konsulentverksamheten inom ett gemensamt organ är självfallet.

Det bör redan här sägas att utredningen inte i första hand eftersträvat

en rationalisering, syftande till en minskning av den nu verksamma konsulentpersonalen totalt sett. Rationaliseringen har i stället ansetts böra som huvudändamål ha att effektivisera den sociala rådgivnings- och tillsynsverksamheten, vartill kommer att konsulentorganet ju övertar de serviceuppgifter, som hittills ålegat eftervårdskonsulenterna och barnavårdsombuden.

Utredningen har i anslutning till vad nyss anförts ansett sig lämpligen böra i detta skede av undersökningen uppta till fristående behandling frågan om socialvårdskonsulentorganisationen mot bakgrunden av framförda krav på en utökning av antalet konsulenter m. m.

1. Behovet i och för sig av en förstärkning av socialvårdskonsulentorganisationen

Inledningsvis vill utredningen erinra om att enligt 1918 års riksdagsbeslut antalet socialvårdskonsulenter och konsulentdistrikt skulle vara åtta. Redan år 1919 utökades emellertid detta antal till nio genom att de två nordligaste distrikten enligt 1918 års beslut uppdelades på tre distrikt, vart och ett omfattande två län. År 1945 erhöll konsulentorganisationen den omfattning som den alltjämt har. Den utökades då till tretton konsulenter och konsulentdistrikt. Enda ändringen som därefter genomförts är att stationeringsorten för konsulenten i 12:e distriktet år 1962 flyttades från Östersund till Härnösand.

Beträffande Gotlands län har numera föreskrivits, att de på socialvårdskonsulent ankommande åliggandena och befogenheterna skall fullgöras, såvitt de avser barnavård, allmänna barnbidrag, bidragsförskott och utfyllnad av vissa underhållsbidrag av barnavårdskonsulenten hos länsstyrelsen och, såvitt angår övriga frågor, av byrådirektören på socialstyrelsens socialvårdsbyrå.

Den nuvarande distriktsindelningen, distriktens folkmängd, antalet kommuner inom varje distrikt samt distriktens ytvidd framgår närmare av sammanställningen på s. 14, till vilken utredningen hänvisar. En jämförelse i nu angivna avseenden mellan de skilda konsulentdistrikten visar i sin helhet starkt divergerande tal.

I den sammanfattning rörande uttalanden och förslag i skilda sammanhang i fråga om den regionala konsulentverksamheten på socialvårdens område, som utredningen lämnat i ett tidigare avsnitt, har utredningen även uppehållit sig vid de vid olika tidpunkter framförda kraven på en ökning av distriktens antal. Här skall endast i korthet erinras om vissa uttalanden i denna riktning.

Socialvårdskommittén ansåg att en fortlöpande övervakning av kommunernas socialvårdande verksamhet även i fortsättningen borde ankomma

på länsstyrelsen och denna övervakning skulle intimt förenas med rådgivning och upplysning. Enligt kommittén brast det därvidlag. Socialvårdskonsulenterna hade på sina håll för stora distrikt för att kunna hinna med sina uppgifter.

Barnvårdskommittén ställde den frågan om socialvårdsuppgifterna kräver en konsulent i varje län. Socialvårdskonsulenternas arbetsbörda hade inte minskats, även om kommunsammanslagningen i och för sig medfört lättnad i konsulenternas arbete. De kommunala socialorganen måste beredas ökat stöd i form av upplysningar och råd av sakkunniga tillsynstjänstemän, vilka måste vara beredda och ha tid att med kommunala förtroendemän och tjänstemän ur allmänt sociala synpunkter genomdiskutera såväl lagens tolkning, lämpliga arbetsmetoder och dylikt som också särskilda, mera svårbedömda fall. Även om det var möjligt att arbetet komme att begränsas till följd av de sociala reformerna med åtföljande standardhöjningar, hade i gengäld uppgifterna i andra hänseenden vuxit och anspråken skärpts. Kommittén påtalade det förhållandet att konsulenten i vissa distrikt endast vart tredje år hinner besöka varje barnvårdsnämnd och socialnämnd för allmän inspektion. Det var enligt kommitténs mening ytterst angeläget med ett årligt besök hos samtliga kommuner i distriktet och konsulenten borde beredas tid att delta i den värdefulla kursverksamheten för barnvårds- och socialnämnderna. Kommittén höll med bestämdhet före »att ett tillfredsställande handhavande av socialvårdskonsulentens uppgifter i alla eller nästan alla län kräver att en befattningshavare med de kvalifikationer, som de nuvarande socialvårdskonsulenterna äger, helt eller i allt väsentligt ägnar sin tid åt sagda uppgifter».

Socialstyrelsen har vid åtskilliga tillfällen påyrkat en utökning av antalet socialvårdskonsulenter. Sålunda föreslog styrelsen år 1944 att antalet konsulenter skulle ökas med fyra till tretton. Detta blev också — som nyss antytts — statsmakternas beslut påföljande år. Socialstyrelsen framlade därefter i skrivelse till Kungl. Maj:t den 14 augusti 1954 ett nytt förslag i frågan. I denna framställning konstaterar styrelsen att socialvårdens utveckling efter 1945 medfört en allt större arbetsbörda för konsulenterna, samt erinrade om att styrelsen i olika sammanhang framhållit angelägenheten av att varje län erhåller en egen socialvårdskonsulent. Utvecklingen i fråga om socialvården har — anförde socialstyrelsen vidare — ställt ökade krav på konsulenternas rådgivnings- och upplysningsverksamhet inte bara i förhållande till socialvårdsorganen utan även för allmänhetens del. Efter att ha redogjort för konsulenternas expeditiöns- och reseverksamhet under ett par jämförelseår betonade socialstyrelsen att samtliga konsulenter i avsevärd omfattning även har att besvara telefonförfrågningar samt att motaga ofta mycket tidskrävande besök av hjälpsökande och representanter för kommunala socialvårdsmyndigheter. I avvaktan på slutligt ställningstagande från statsmakternas sida till bl. a. förslaget till lag om socialhjälp

hade socialstyrelsen inte tidigare gjort framställning om fortsatt utökning av antalet konsulentdistrikt. Konsulenternas alltför stora arbetsbelastning i de olika distrikten och de härav följande svårigheterna att driva en effektiv, fortlöpande rådgivning och tillsyn beträffande skilda socialvårdsuppgifter »gör emellertid numera en förstärkning av konsulentverksamheten oavvisligen nödvändig». Styrelsen ville dock i rådande läge begränsa sig till en partiell distriktsutökning och föreslog samtidigt viss ändring i distriktsindelningen. Såsom ovan anmärkts har likväl någon ändring av organisationen inte ägt rum sedan år 1945.

Innan utredningen tar slutlig ställning till frågan om det nuvarande antalet socialvårdskonsulentbefattningar kan anses tillräckligt för att man skall kunna tillfredsställande bemästra konsulenternas instruktionsenliga arbetsuppgifter, kan det vara av visst värde att redovisa några siffror, som återfinns dels i barnavårdskommitténs betänkande och dels i de sammanställningar av socialvårdskonsulenternas årsrapporter, som socialstyrelsen upprättar.

Barnavårdskommittén konstaterade i fråga om socialvårdskonsulenternas arbetsbörda, att denna ökat väsentligt på senare tid. Konsulenternas totala antal ärenden — muntliga förfrågningar oräknade — hade 1954 uppgått till ett antal som med ungefär 18 % översteg antalet år 1949. Kommittén hade funnit att ökningen låg på ärenden som inkommit från statliga myndigheter och syntes betingad av att konsulenternas yttranden inhämtades i vidgad omfattning.

Enligt nyssnämnda sammanställningar, vilka från och med år 1954 upplagts mera detaljerat än tidigare, inkom nämnda år till konsulenterna sammanlagt 10 183 ärenden. Motsvarande siffra var för år 1961 20 075. Av dessa ärenden kom år 1954 7 074 från statlig myndighet, medan år 1961 detta var fallet med 16 144 ärenden. Från socialvårdsorgan emanerade under samma båda år 1 885 resp. 2 725 ärenden, under det att antalet från enskilda inkomna diarieförda framställningar utgjorde 725 resp. 948.

Av sammanställningarna framgår vidare, att antalet år 1954 från socialvårdskonsulenterna utgående skrivelser uppgick, till statliga myndigheter 4 638, till socialvårdsorgan 2 518, till enskilda 765 och till »övriga» 331. Motsvarande tal utgjorde år 1961 5 815, 4 461, 803 resp. 343. Vidare må nämnas att antalet kommunbesök utom resplanen hållit sig relativt konstant eller sammanlagt omkring 1 000 per år. Av lätt insedda skäl förekommer beträffande samtliga nu angivna uppgifter stora variationer om man jämför de olika konsulentdistrikten med varandra. Slutligen kan påpekas att de skilda talen allmänt visar sig i stort sett kontinuerligt stiga under de mellanliggande åren 1955—1960.

Även om utredningen är medveten om att sammanfattningar av detta slag endast kan tillmätas ett relativt begränsat värde som mätare av arbets-

bördans faktiska omfattning, torde dock den allmänna tendensen vara uppenbar.

Som en kommentar till det redovisade materialet vill socialvårdskonsulentutredningen framhålla, att den kraftiga ökningen av antalet från statliga myndigheter inkomna ärenden — till den del dessa inte endast avser bl. a. meddelanden av skilda slag utan frågor som kräver särskild handläggning — självfallet till stor del sammanhänger med de successiva reformerna på socialförsäkringens område. Då de statliga myndigheterna i endast mindre omfattning torde använda sig av annan form än den skriftliga för sina meddelanden eller uppdrag till konsulenterna, återspeglar de återgivna siffrorna säkerligen i hög grad de faktiska förhållandena. Vad angår motsvarande uppgifter i fråga om det antal ärenden, som under åren inkommit från socialvårdsorgan och från enskilda, torde dessa däremot vara i hög grad missvisande i nu förevarande sammanhang. I socialstyrelsens ovan återgivna framställning år 1954 till Kungl. Maj:t betonade styrelsen att samtliga konsulenter i avsevärd omfattning har att besvara telefonförfrågningar från kommunala myndigheter och enskilda hjälpsökande och att motta ofta tidskrävande besök. Detta påpekande bestyrkes och understrykes starkt av socialvårdskonsulenterna i deras enkätsvar till utredningen.

Utredningen har tidigare i detta betänkande hävdat behovet även i fortsättningen av en viss tillsyn av den lokalt arbetande socialvården vid sidan av en rådgivningsverksamhet, som dock alltmera måste komma att dominera konsulenternas uppgifter.

Utredningen har vidare pekat på att även om man självfallet har att räkna med en successivt förbättrad tillgång ute i kommunerna på socionomutbildade tjänstemän kommer ändå under en lång följd av år att på många håll kvarstå en kännbar brist på utbildad personal. Erfarenheten har dessutom allmänt visat att förfrågningarna hos konsulenterna från de kommunala socialvårdsorganen rörande tolkningen av gällande författningar eller om råd i komplicerade vårdfall och annat visat en tydligt stegrad frekvens även från kommuner med utbildade socialvårdstjänstemän.

I ett tidigare avsnitt av detta betänkande — s. 66 of. — har utredningen sammanfattat vissa uttalanden av socialvårdskonsulenterna, som av utredningen ombetts att söka besvara den i direktiven ställda frågan, vilka av konsulenternas arbetsuppgifter »som alltjämt bör finnas kvar». Mot bakgrunden av bl. a. dessa uttalanden har utredningen funnit fullgoda skäl tala för ett bibehållande i allt väsentligt av nuvarande grunder för en statlig insyn på socialvårdens område.

Socialvårdskonsulenternas distrikt är av starkt växlande omfattning såväl vad avser ytvidd och folkmängd som i fråga om antal primärkommuner. Som utredningen förut påpekat inverkar självfallet även andra, mera svårbedömbara faktorer i hög grad på konsulentverksamhetens omfattning.

När kravet på inrättandet av i princip en konsulentbefattning i varje län vid skilda tillfällen framförts, har väl i första hand härför varit bestämmande uppfattningen om ett på olika sätt klart dokumenterat behov av en vidgad verksamhet för konsulenterna samt nödvändigheten för dessa att ha tid till att närmare tränga in i sammansatta vårdproblem och ägna större omsorg åt rådgivning och tillsyn än vad med de nuvarande konsulentdistriktens omfattning låter sig göra. Konsulenternas egna uttalanden bestyrker samstämmigt den tidsnöd som till men för enskilda vårdbehövande ofta präglar konsulentens arbete. Inte minst har man här tryckt på de alltmär brännande problem som åldringsvården — och då måhända främst den slutna vården — ger upphov till.

Men även en annan sida av saken måste enligt socialvårdskonsulentutredningen här beröras. Utredningen syftar på det förhållandet att åtskilliga länsstyrelser för närvarande har att anlita en konsulent, som är bosatt å residensorten i det andra län som ingår i konsulentens distrikt. I endast tre distrikt har konsulenten att verka i *ett* län; så är förhållandet med Malmöhus, Älvsborgs och Skaraborgs län.

Länsstyrelsen är konsulentens huvudsakliga arbetsgivare även om socialstyrelsen är konsulentens huvudman. En av förutsättningarna för att en länsstyrelse skall kunna tillfredsställande handlägga socialvårdsärendena är ett intimt, så gott som dagligt samarbete med konsulenten. Något sådant är självfallet uteslutet, då det gäller länsstyrelser som har sin konsulent stationerad i grannlänet. Utredningen har sig väl bekant, att missnöjet med rådande förhållanden är stort bland de länsstyrelser, vilkas direkta kontakter med sina konsulenter begränsas till kortvariga konsulentbesök med förhållandevis avsevärda tidsintervaller. Det kan självfallet inte läggas konsulenten till last men är icke förty ett faktum att det län, där konsulenten inte är stationerad, allmänt sett av naturliga skäl ofta blir mindre väl tillgodosett. Tiden räcker ej till.

Av vad utredningen nu anført får enligt utredningens mening anses klart framgå, att socialvårdskonsulenternas nuvarande verksamhet för att kunna tillfredsställande fullgöras i princip kräver en konsulent i varje län. Detta behov måste — fristående bedömt — betecknas som varaktigt.

2. Behovet av konsulentpersonal i avseende å övriga vårdområden

I överensstämmelse med vad utredningen ovan anført i anslutning till uppskattningen av behovet av kvalificerad personal för att närmast fullgöra de uppgifter inom det tilltänkta länsorganet, som nu åvilar socialvårdskonsulent, ämnar utredningen i det följande överväga motsvarande spörsmål beträffande övriga hithörande vårdområden.

A) Vad då först angår de med *barnavårdskonsulentbefattningarna* förenade uppgifterna vill utredningen erinra om att man vid inrättandet år 1945 av befattningarna som barnavårdsassistent — numera barnavårdskonsulent — utgick från att assistenterna, vid sidan av sin verksamhet beträffande i främsta rummet barnavårdsanstalterna och fosterbarnsvården, skulle i mån av tid dessutom bedriva bl. a. fosterhemsförmedling. Såsom utredningen i olika sammanhang anfört visade det sig snart att assistenternas möjligheter att förmedla fosterhem var synnerligen begränsade med hänsyn till övriga tjänsteåligganden, varför befattningarna som barnavårdsombud måste återinrättas.

Tyngdpunkten i barnavårdskonsulenternas arbete ligger således i rådgivning och tillsyn beträffande barnavårdsanstalter och fosterbarnsvård. Verksamheten på dessa näraliggande vårdområden har erfarenhetsmässigt visat sig vara både tidsödande och i hög grad nödvändig. Från såväl socialstyrelsens som åtskilliga konsulents sida har man i olika sammanhang uttryckt önskemål om att konsulenterna borde beredas möjlighet att i högre grad än vad som ofta visat sig vara fallet ägna sig åt tillsyn och rådgivning i nu angivna avseenden.

Tidigare har redogjorts för de uppgifter — utöver de båda nyssnämnda — som barnavårdskonsulenten instruktionsenligt har att handlägga. Då det ur olika synpunkter ansetts vara av intresse att närmare få klarlagt, i vilken omfattning länsstyrelserna med stöd av 1 § första stycket första att-satsen i den för barnavårdskonsulenternas verksamhet gällande kungörelsen stadigvarande använder sig av dessa konsulenter antingen som föredragande eller eljest som biträde vid handläggningen inom länsstyrelserna av ärenden rörande barnavård, har utredningen tillskrivit länsstyrelserna med en begäran om besked i detta hänseende.

Sammanfattningsvis kan sägas, att barnavårdskonsulenterna i endast förhållandevis begränsad omfattning förordnats att vara länsstyrelseföredragande. Som en av anledningarna till denna restriktivitet har någon gång angivits den omfattning som konsulenternas verksamhet i praktiskt arbete antagit. I femton länsstyrelser föreligger överhuvudtaget inte någon föredragningsskyldighet för dessa konsulenter.

Antalet ärendegrupper, däri barnavårdskonsulenterna utsetts att vara föredragande, skiftar starkt och föredragningsskyldigheten omfattar i här berörda fall i huvudsak ansökningar om äktenskapsdispenser, länsstyrelsernas granskning av barnbidragen, granskningen av beslut om utbetalade bidragsförskott samt länsstyrelsernas verksamhet beträffande barnavårdsanstalterna och fosterbarnsvården. I ett län har barnavårdskonsulenten satts att vara föredragande i bl. a. vissa ärenden enligt 59 § barnavårdslagen samt kungörelsen om fosterbarnsvård och stadgan för barnavårdsanstalter.

Barnavårdskonsulenterna biträder länsstyrelserna med stöd av nu ifrågasvarande bestämmelse på annat sätt än som föredragande i mycket växlande

omfattning. I huvudsak avser detta biträde handläggning av underställningsärenden enligt barnavårdslagen, den yttre granskningen — oftast tillsammans med socialvårdskonsulenten — av barnbidragen, inkomna klagomål från enskilda rörande barnavård, handräckningsärenden, äktenskapsdispenser samt vissa arvsfondsärenden. I ett fall har upplysts att konsulenten handhar granskningen av barnavårdsmännens arbete, i ett annat att — i den mån så kan ske utan att barnavårdskonsulentens övriga åliggaden eftersätts — konsulenten skriver protokoll i ärenden rörande omhändertagande för samhällsvård.

I anslutning till nu lämnade uppgifter anser sig utredningen kunna uttala den uppfattningen att ett överförande av barnavårdskonsulenternas verksamhet till ett länskonsulentorgan inte skulle komma att — allmänt sett — för länsstyrelsernas del medföra några olägenheter för det inre länsstyrelsearbetet på barnavårdens område. Bortsett från den omständigheten att det övervägande antalet länsstyrelser avstått från att nyttja barnavårdskonsulenterna som föredragande, är att märka att konsulenternas biträde, sådant detta här sammanfattningsvis angivits, till huvudsaklig del inte avser annat än sådana konsulentuppgifter, som konsulenten även skulle komma att »medföra» till länskonsulentorganet.

För barnavårdskonsulenternas nära kontakter med landstingens barnhemsdirektioner spelar det självfallet ingen roll om barnavårdskonsulenten har sitt arbete förlagt till länsstyrelsen eller om konsulentens uppgifter i fortsättningen kommer att fullgöras genom ett länsorgan för den samlade sociala expertisen. Dessa kontakter tar sig ofta den formen att konsulenten tillsammans med vederbörande läkare från tid till annan på direktionssammanträdena redogör för klientelet på barnhemmen. Vidare biträder barnavårdskonsulenten i stigande omfattning landstinget med bl. a. utredning och yttranden i ärenden om landstingsbidrag till kvalificerade fosterhem.

Enligt utredningens uppfattning har man otvivelaktigt att räkna med att ett överförande till ett länskonsulentorgan av de uppgifter av konsulentnatur, som för närvarande fullgöres av barnavårdskonsulent, kommer att i huvudsak kräva en befattningshavares arbetsinsats.

B) Beträffande de uppgifter, som för närvarande instruktionsenligt åvilar *nykterhetsvårdskonsulenterna* och *nykterhetsvårdsassistenterna*, är till en början att märka att dessa tjänstemäns anknytning till en regional lekmananämnd — länsnykterhetsnämnden — ger dem en särställning i förhållande till de kategorier konsulenter, som det här i övrigt är fråga om. Vad särskilt angår nykterhetsvårdskonsulenten gäller ju att han skall vara länsnämndens sekreterare samt föredragande inom nämnden, vid sidan av den direkta konsulentverksamheten.

Efter länsnykterhetsnämndernas tillkomst med ingången av år 1939 har en successiv upprustning på personalsidan ägt rum. Från och med budget-

året 1954/55 erhöll varje länsnämnd en heltidsanställd tjänsteman, dock med undantag för Gotlands län, där deltidstjänst inrättades. Den tidigare benämningen ombudsman ändrades då till nykterhetsvårdskonsulent. Tjänster som nykterhetsvårdsassistenter tillkom i flertalet län och kanslipersonalen utökades. Numera finns — som ovan anförts — tillsammans 49 konsulenter och assistenter. Stockholms stad saknar motsvarighet till länsnykterhetsnämnd. Någon fristående statlig konsulentorganisation på detta område finns ej heller där.

Befattningarna som nykterhetsvårdsassistent fördelar sig på följande sätt inom de olika länen: I vart och ett av Stockholms, Östergötlands, Malmöhus och Älvsborgs län är anställda två assistenter. Uppsala, Gotlands och Blekinge län saknar assistenter, medan envar av övriga länsnämnder har en assistent. Ytterligare utökning av nykterhetsvårdskonsulenternas organisation har inte aviserats i 1963 års statsverksproposition. Något utredningsförslag, innebärande en allmän förstärkning av denna organisation, föreligger inte heller såvitt för utredningen är bekant.

När nykterhetsvårdsutredningen diskuterade olika alternativ för en enligt utredningens mening önskvärd samordning av den regionala konsulentverksamheten på socialvårdens område, ansåg utredningen att en dylik åtgärd otvivelaktigt skulle öppna möjligheter till besparingar genom rationaliseringsåtgärder. Det bör emellertid framhållas — anförde utredningen vidare — att man i den inom länsnykterhetsnämndens ram bedrivna konsulentverksamheten allmänt synes ha svårigheter att medhinna uppgifterna på detta område. Det har sålunda omvittnats att verksamheten alltför mycket måste begränsas till åtgärder i fall av påträngande natur, medan viktiga sidor av nykterhetsvården, såsom förebyggande åtgärder och eftervård, inte kunnat ägnas tillräcklig uppmärksamhet. Möjligheterna till besparingar i fråga om kvalificerad personal syntes därför nykterhetsvårdsutredningen osäkra.

Såsom utredningen ovan anförts har utredningen, för att få en ungefärlig uppfattning om *det totala konsulentbehovet* i ett länsorgan i inledningsskedet, ansett sig lämpligen böra fristående bedöma motsvarande behov inom de nuvarande konsulentorganisationerna och låta det samlade resultatet av dessa överväganden påverka det slutliga ställningstagandet. Vad angår den kvalificerade personalen inom länsnykterhetsvården — konsulenter och assistenter — anser socialvårdskonsulentutredningen att man för närvarande inte bör kräva en ytterligare förstärkning av denna personal. Vid en beräkning av arbetskraftsbehovet i det tilltänkta länskonsulentorganet bör hänsyn tas till detta förhållande.

C) Vad härefter angår *eftervårdskonsulenterna*, d. v. s. de sex konsulenterna för eftervården vid skolor, tillhörande barna- och ungdomsvården, har socialvårdskonsulentutredningen överlagt med den år 1961 tillsatta ut-

redning, som har till uppgift att pröva frågan om effektivare åtgärder för vård utom skola av ungdomsvårdsskoleelever. I anslutning härtill får socialvårdskonsulentutredningen anföra följande.

Enligt vad som framhållits av 1961 års utredning och som kommer att av nämnda utredning utförligt redovisas i särskild ordning, har eftervårdskonsulenternas översiktliga och allmänt planerande arbetsuppgifter för den öppna vårdens effektivisering kommit att skjutas i bakgrunden. Konsulenterna har huvudsakligast blivit skolorna behjälpliga med att anskaffa bostad och arbete åt elev utanför skola samt med att bereda sådan elev övervakning och ekonomiskt bistånd.

Med utgångspunkt från utredningens intentioner kommer vid ett överförande på ett länskonsulentorgan av eftervårdskonsulenternas arbetsuppgifter detta organ att främst bli inkopplat på allmänna åtgärder för en effektivisering av ifrågavarande vårdform i samband med skolornas planläggning av verksamheten med anskaffande av lämpliga familjevårdshem för elevers vård utom skola. Beträffande arbetet med de enskilda elevernas vårdproblem synes avsikten enligt berörda utrednings mening vara att de olika skolorna skall i stort sett genom egna befattningshavare kunna vidta erforderliga behandlingsåtgärder beträffande elever i enskilda hem, belägna på relativt kort avstånd från vederbörande skola.

Att ens tillnärmelsevis bedöma i vilken utsträckning ett genomförande av 1961 års utrednings förslag i nu angivna avseenden kommer att i och för sig påverka behovet av arbetskraft för ett tillfredsställande fullgörande av eftervårdskonsulenternas åligganden är självfallet inte möjligt. Vid behandlingen senare av länskonsulentorganens personalbehov kommer socialvårdskonsulentutredningen emellertid att — med utgångspunkt från eftervårdskonsulenternas nuvarande organisation — söka ta skälig hänsyn till de vårduppgifter, som denna konsulentgrupp nu fullgör.

D) Beträffande slutligen de nuvarande *barnavårdsombuden* har utredningen ovan (s. 82 of.) föreslagit att ombudens verksamhet inordnas i resp. konsulentorgan men att ombuden i fortsättningen skall i huvudsak alltjämt fullgöra sina speciella uppgifter på fosterhemsförmedlingens område. Med hänsyn till vunna erfarenheter kan man enligt utredningens mening för samtliga läns del — bortsett från Gotlands län — räkna med ett behov av ett ombud för varje län.

Ett successivt genomförande av familjeprincipen inom konsulentorganet innebär självfallet ökade möjligheter för ett bedömande efter någon tid av det samlade behovet på längre sikt av kvalificerad arbetskraft samtidigt som olika vårdområden alltmer kommer att tillgodoses efter lika grunder. I tider då kravet på uppmärksamhet från den sociala länsexpertisens sida ökar inom ett vårdområde, medan samtidigt läget inom ett annat område av skilda anledningar måhända påkallar mindre insatser, innebär därjämte

en samordnad konsulentverksamhet en smidig arbetsform i jämförelse med vad under rådande förhållanden är möjligt.

3. *Ledningen av länsorganets verksamhet*

Såsom utredningen ovan framhållit har det på det kommunala planet av naturliga skäl visat sig nödvändigt att — för att inom de större kommun- enheterna uppnå erforderlig samordning inom socialarbetet, huru detta än må ha upplagts — i spetsen för verksamheten placera en befattningshavare, på vilken det ankommer att ha den översiktliga ledningen och bära det samlade ansvaret för arbetsinsatserna.

Lika nödvändigt måste det betraktas att en av konsulenterna i det till- tänkta länsorganet utses att vara den som gentemot huvudman, myndig- heter och enskilda svarar för konsulentverksamhetens behöriga gång och ändamålsenliga uppläggning. Ej minst betydelsefull framstår chefskonsu- lentens uppgift då det gäller att med beaktande av personalförhållandena få till stånd en lämplig fördelning mellan de olika befattningshavarna av ärenden och uppgifter inom de skilda vårdområden, som omspannes av konsulentorganets verksamhet.

Chefskonsulenten synes lämpligen böra benämnas *förste socialkonsulent*.

4. *Personaluppsättningen inom länsorganen*

I överensstämmelse med de synpunkter på det aktuella personalbehovet, som utredningen i det föregående redovisat i fråga om de olika vårdområ- dena, samt med beaktande av andra i sammanhanget relevanta förhållanden har utredningen tänkt sig konsulentbefattningarnas och barnavårdsombuds- tjänsternas antal och fördelning på de olika länen i enlighet med vad upp- ställningen å *Bilaga B* utvisar. Uppställningen föranleder utredningen till följande kommentarer.

För Stockholms stads vidkommande har utredningen — i överensstäm- melse med vad nu är fallet — ej heller i fortsättningen räknat med statens medverkan på konsulentplanet i fråga om nykterhetsvården; något barna- vårdsombud torde lika litet böra där tillsättas. Däremot bör vid länsorga- nets dimensionering hänsyn tas till det bortfall av de båda där inrättade eftervårdskonsulenttjänsterna, som utredningen förordat, samt till de öka- de arbetsinsatserna inom socialvårdskonsulentens nuvarande verksamhets- område, som allmänt torde anses motiverade.

Avvecklingen av de övriga fyra eftervårdskonsulenttjänsterna har inte av utredningen bedömts böra i annan mån påverka det totala personalbehovet inom konsulentorganen i övrigt än i fråga om dimensioneringen av länsorga- nen i Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län.

För Gotlands läns del gäller som tidigare framhållits för närvarande, att byrådirektören på socialstyrelsens socialvårdsbyrå skall fullgöra vissa på statens socialvårdskonsulent ankommande uppgifter. Tillkomsten av ett konsulentorgan i detta län försvårar självfallet i och för sig ett bibehållande av nämnda uppdrag. Med hänsyn emellertid till betydelsen för den centrala myndigheten på socialvårdens område av en värdefull direktkontakt med de regionala vårdbestyren anser utredningen det mycket önskvärt om även efter tillkomsten av ett konsulentorgan någon anordning kan träffas som i en eller annan form ger möjlighet för socialstyrelsen att även i fortsättningen beredas tillfälle att låta någon av verkets befattningshavare från och till delta i praktiskt fältarbete.

Det säger sig självt att det inte är möjligt att då det gäller en organisation med ett så begränsat antal tjänster, som utredningens förslag till länskonsulentorgan utgör, kunna ens tillnärmelsevis uppnå »rättvisa» de olika länen emellan vid graderingen av personalbehovet. Motsvarande svårigheter gäller ju inom åtskilliga andra områden av den statliga administrationen på det regionala planet och först erfarenheten får efter hand visa, i vilken omfattning en justering i ena eller andra riktningen bör göras. Det bör dock här framhållas att all konsulentverksamhet i själva verket står eller faller med konsulentens möjligheter att ägna erforderlig tid och kraft åt föreliggande uppgifter och att målmedvetet följa förloppet av en svårbemästrad vårdfråga. En nödvändig »inlevelse» i ett komplicerat vårdfall, en fortlöpande kontakt med vissa sociala nämnder, som visat sig vara i särskilt behov av information och vägledning, eller insatser — ofta på längre sikt — för att stimulera till kommunala initiativ i olika avseenden, är exempel på arbetsuppgifter som kräver mycken tid och som av denna anledning måste helt eller delvis eftersättas om arbetsfältet blir alltför omfattande.

Länsstyrelseutredningen föreslog på sin tid att i varje län skulle finnas två (i Gotlands län en) befattningshavare med uppgifter i huvudsak motsvarande socialvårdskonsulentens, nykterhetsvårdskonsulentens och barnvårdskonsulentens åligganden. I sitt yttrande över detta förslag betonade socialstyrelsen att personalutrustningen föreföll vara i hög grad otillräcklig. Socialvårdskonsulentutredningens nu redovisade personalstat för länskonsulentorganen visar att utredningen helt delat socialstyrelsens mening.

Chefstjänstemannen för länsorganet har utredningen som nämnts ansett böra lämpligen benämnas förste socialkonsulent. Övriga befattningshavare med konsulentuppgifter bör erhålla benämningen *socialkonsulent* och *biträdande socialkonsulent*. Utredningen har övervägt om inte titeln »socialassistent» bättre skulle lämpa sig för sistnämnda tjänstemannagrupp. Ehuru vissa skäl onekligen skulle kunna anföras till stöd härför, har utredningen ändock stannat för benämningen »biträdande socialkonsulent» av framför allt den anledningen att »socialassistent» allmänt brukas inom den kommunala förvaltningen och att det måste anses vara av bestämt värde för både

myndigheter och enskilda att länsorganets företrädare ute i bygderna får en ensartad benämning, som lätt skiljes från de kommunala socialvårdstjänstemännens.

Såsom utredningen nedan kommer att föreslå bör socialkonsulenterna lönegradsmässigt placeras i två grupper.

XII. Länsnykterhetsnämnderna och länskonsulentorganen

När socialvårdskonsulentutredningen i det föregående framlagt förslaget om ett länsorgan för den sociala konsulentverksamheten har utredningen helt bortsett från den omständigheten att nykterhetsvårdstjänstemännen — konsulenten och assistenten — i motsats till de statliga konsulenterna inom övriga vårdområden är anknutna till en regional lekmannanämnd — länsnykterhetsnämnden. Detta förhållande påkallar självfallet uppmärksamhet, under förutsättning att länsnykterhetsnämnderna även framdeles skall bestå.

Tidigare har erinrats om de förslag som från tid till annan framställts i fråga om länsnykterhetsnämndernas fortsatta verksamhet. När länsstyrelseutredningen föreslog att nykterhetskonsulentens verksamhet skulle flyttas in i länsstyrelserna förutsatte utredningen att länsnykterhetsnämndens uppgifter skulle överföras på länsstyrelsen, som förstärktes med lekmän vid handläggningen av nykterhetsvårdsärendena. I annat sammanhang har man ansett sig kunna konstatera, att den nya nykterhetsvårdslagstiftningen oinlettgjorde en lösning av nykterhetskonsulentfrågan på det sätt som länsstyrelseutredningen tänkt sig. I senare uttalanden — det gäller i första hand 1957 års riksdagsrevisorer och nykterhetsvårdsutredningen — har pläderats för länsnämndens avskaffande och sistnämnda utredning föreslog att den regionala nykterhetsvården borde omhänderhavas av ett länsorgan av konsulentkaraktär.

Man torde emellertid numera kunna utgå från ett bibehållande av länsnykterhetsnämnderna i deras nuvarande form för åtminstone ett antal år framåt. Av årets statsverksproposition framgår nämligen att spørsmålet om länsnämndernas avskaffande av departementschefen inte ansetts böra upptagas till slutlig prövning förrän bl. a. länsförvaltningsutredningen slutfört sitt uppdrag. I detta ingår att överväga i vilken omfattning de fristående länsorganens uppgifter skall kunna övertagas av länsstyrelsen, men det betonas att en första förutsättning för att länsnämnderna skall kunna inordnas i länsstyrelsen är att lekmannamedverkan kan ordnas i länsstyrelsen. Med hänsyn till de synnerligen omfattande uppgifter, som lagts på länsförvaltningsutredningen, torde man sannolikt ha att räkna med ett förhållandevis långvarigt utredningsarbete, innan ett eventuellt förslag om en dylik medverkan kan föreligga. Man har även att i detta sammanhang ta hänsyn till den innevarande vår tillsatta utredningen om en översyn av länsgränserna, vilket uppdrag enligt direktiven skall bedrivas jämsides med utredningen om länsförvaltningen.

Departementschefen anser däremot att det kan visa sig möjligt och önskvärt att redan innan man tar ståndpunkt till eventuella ändringar i länsförvaltningens organisation pröva socialvårdskonsulentutredningens kommande förslag även i den del som detta kan komma att beröra konsulentverksamheten för nykterhetsvård.

Innan utredningen tar upp till närmare övervägande frågan om möjligheten av ett överförande till ett länskonsulentorgan av de arbetsuppgifter, som nu åvilar länsnykterhetstjänstemännen i deras egenskap av konsulenter, vill utredningen uttryckligen framhålla att nykterhetsvården måste bedömas såsom något väsentligt i nu förevarande sammanhang. Ett utslutande av konsulentverksamheten inom detta vårdområde vid uppbyggandet av ett länsorgan med angivet syfte och arbetssätt skulle innebära en sådan begränsning av länsorganets uppgifter, att ändamålet med tillkomsten av länsorganet inte skulle uppnås i praktiken. *Det står därför klart för utredningen, att en av förutsättningarna för att ett länskonsulentorgan skall kunna tillfredsställande fylla sina funktioner är att konsulentverksamheten inom nykterhetsvården får ingå som en del av länsorganets uppgifter.* Därest detta inte befinnes realiserbart bör tanken på en samordning av denna verksamhet — så långt möjligt byggande på familjeprincipen — tills vidare få falla för att åter aktualiseras vid den tidpunkt då länsförvaltningsutredningen tagit ställning till frågan om ett införande av lekmanamedverkan i länsstyrelserna vid handläggningen av ärenden om de s. k. administrativa frihetsberövandena.

Innan utredningen i det följande går att närmare söka ge svar på frågan om de praktiska möjligheterna för nykterhetsvårdskonsulenterna att dela sin tid mellan fortsatt tjänstgöring i länsnykterhetsnämnden såsom nämndens sekreterare och som föredragande i denna samt att ingå som konsulent i ett länskonsulentorgan, vill utredningen erinra om — och samtidigt understryka — nykterhetsvårdsutredningens ovan återgivna uttalande, att länsnykterhetsnämnden haft ansevärd betydelse för nykterhetsvårdens utveckling. De intensifierade ansträngningarna i slutet av 1930-talet att genom tillskapandet av länsnämnderna ge stadga och stimulans åt nykterhetsvårdsarbetet ute i kommunerna har otvivelaktigt lett till värdefulla resultat.

Socialvårdskonsulentutredningen har emellertid vid sitt sysslande med dessa spörsmål alltmör kommit att dela nykterhetsvårdsutredningens uppfattning, att konsulenterna i allmänhet kommit att i stigande omfattning bli den i första hand agerande både ifråga om den allmänna inriktningen av länsnämndernas verksamhet och beträffande bedömandet av vad som i det enskilda fallet får anses påkallat från en länsnämnds sida.

För att få en uppfattning om vilka ärendegrupper, som för närvarande handläggs av länsnykterhetsnämnderna själva enligt de vid nämndernas sammanträden förda protokollen, har utredningen från några länsnämnder

under hand infordrat uppgifter härom och därvid även hemställt om ett angivande av antalet ärenden av de skilda slagen. Då man inom de olika länsnämnderna inte synes diarieföra ärendena efter samma plan har det inte varit möjligt att med någon större grad av säkerhet avgöra om nämnderna i mera avsevärd omfattning avviker från varandra i fråga om de ärendegrupper, som nämnderna förbehållit sig att i huvudsak själva ta slutlig ställning till. Framhållas må att man inom vissa länsnämnder alltmer börjat tillämpa den ordningen att nämndens ordförande efter föredragning själv tar ställning i brådskande ärenden — framför allt i avstängningsärenden — på länsnämndens vägnar och att det därvid träffade avgörandet därefter anmäles för godkännande på nästföljande nämndssammanträde.

De båda siffermässigt dominerande kategorierna ärenden, som länsnämnderna själva befattar sig med, utgörs av avstängningsärenden enligt 14 § andra stycket nykterhetsvårdslagen samt yttranden till länsstyrelserna i kørkortsärenden. Övriga ärendegrupper, där det visat sig att ärendenas antal måste bedömas som i allmänhet blygsamt, avser i huvudsak följande angelägenheter: Yttranden rörande utskänkning av rusdrycker, ordningen på vissa serveringslokaler, fråga om intagning på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, besvär över beslut om övervakning, vapenärenden, statliga utredningar samt statsbidragsansökningar till socialstyrelsen. Till nämndärendena hör självfallet vidare att i förekommande fall gentemot lokal nykterhetsnämnd använda sig av befogenheterna i 4 § 2 mom. andra stycket nykterhetsvårdslagen. Slutligen bör i detta sammanhang nämnas länsnämnds beslut rörande vissa val av ledamöter i nämnder och dylikt samt beslut om länskonferenser och om länsnämndens representation i olika sammanhang.

Även om den verksamhet, som länsnykterhetsnämnderna således själva utövar, ofta avser frågor av väsentligt intresse för den enskilde, vilka kräver noggrann utredning innan de föredras inför nämnden, står det ändå klart att den tid som nämndens tjänstemän nedlägger i det rena konsulentarbetet utgör huvudparten. Det kan för övrigt ifrågasättas om inte även en del av de yttranden i skilda ämnen, som länsnämnderna enligt de lämnade uppgifterna för närvarande själva avlåter, utan större olägenhet skulle kunna anförtros åt konsulenten att på egen hand avge.

Men även vid ett bibehållande av den fördelning av uppgifterna på länsnämnd och konsulent, som nu tillämpas, ser socialvårdskonsulentutredningen inte något hinder för att nykterhetsvårdskonsulenten — med bibehållande av sina funktioner som länsnämndens sekreterare och dess föredragande — övergår till att bli konsulent i ett länskonsulentorgan med uppgift att, så länge länsnämnderna kommer att bestå, i första hand företråda nykterhetsvården inom konsulentorganet. Det bör här utsägas att hinder självfallet inte bör föreligga för denne konsulent att själv kunna inneha befattningen som förste socialkonsulent inom konsulentorganet.

Det dubbla förmansskap, som genom nu antydda ordning skulle komma att gälla för nykterhetsvårdskonsulenten, behöver enligt utredningen inte innebära några större olägenheter. Det konstruktiva samarbete, som en tillämpning så långt möjligt av familjeprincipen på länsplanet kräver för att uppnå en effektivare konsulentverksamhet i stort, kommer med säkerhet inte att äventyras genom att en av konsulentorganets tjänstemän samtidigt fullgör vissa funktioner hos länsnykterhetsnämnden. Tvärtom kommer impulserna från arbetet inom länsnykterhetsnämnden på detta sätt länskonsulentorganet till godo, samtidigt som inte minst den stora personkännedom, som samlas inom länsorganet blir av väsentlig betydelse för länsnämnden vid handläggningen av åtskilliga ärenden, exempelvis då nämnden avger yttrande i fråga om återfående av körkort samt i ärenden om frihetsberövande eller andra åtgärder enligt nykterhetsvårdslagen. Såsom utredningen i det följande kommer att förorda i samband med övriga lokalfrågor bör länsnykterhetsnämnderna få sina sammanträdeslokaler förlagda i anslutning till länskonsulentorganets utrymmen.

I den för länsorganet avsedda instruktionen bör i anslutning till vad nu föreslagits föreskrivas att en av länsorganets konsulenter skall vid sidan av sina uppgifter som konsulent även tjänstgöra som sekreterare och föredragande inom länsnykterhetsnämnden på sätt i den för länsnykterhetsnämnderna fastställda instruktionen närmare anges. Vidare bör i samma ordning lämpligen stadgas att det skall ankomma på länsnykterhetsnämnden att efter hörande av länskonsulentorganet bestämma de ärendegrupper, som länsnämnden förbehåller sig att i första hand själv handlägga.

Vad nykterhetsvårdsassistenterna angår synes dessa utan olägenhet kunna helt övergå till länskonsulentorganet. Assistentens i 8 § instruktionen för länsnykterhetsnämnderna angivna skyldighet att vid konsulentens frånvaro fullgöra dennes åliganden visavi nämnden kan självfallet övertas av den tjänsteman inom länsorganet, som därtill utses. Utredningen vill för övrigt erinra om att vissa länsnykterhetsnämnder saknar assistent.

1911 års utredning om socialvårdens omorganisation. Utredningen har följande innehåll: Socialvårdens omorganisation. Utredningen har följande innehåll: Socialvårdens omorganisation. Utredningen har följande innehåll: Socialvårdens omorganisation.

XIII. Huvudmannaskapet för länskonsulentorganen

Ett sammanförande av den regionala konsulentverksamheten på socialvårdens område till ett konsulentorgan för varje län aktualiserar frågan om den ur olika synpunkter lämpligaste huvudmannen för dessa länsorgan.

De statliga utredningar som under de sista årtiondena diskuterat en mer eller mindre fast samverkan mellan de skilda konsulentgrupperna har i allmänhet ansett att övervägande skäl talar för att konsulentverksamheten bör inordnas under länsstyrelserna. En variant i uppfattningarna representeras av socialvårdskommittén, som ansåg att huvudparten av socialhjälp-, barnavårds- och alkoholistvårdsärendena borde överföras till ett särskilt länsorgan med lekmannainslag, förslagsvis benämnt länsocialnämnd, vilket ändock skulle vara nära knutet till länsstyrelsen. Vad som för vissa utredningar och remissmyndigheter utgjort en naturlig förutsättning för ett inlemmande i länsstyrelsen av de utanförstående konsulenterna har varit ett samtidigt införande i länsstyrelsen av lekmannamedverkan. Speciellt har behovet av dylik medverkan betonats då nykterhetsvårdskonsulenternas ställning diskuterats. Nu nämnda spörsmål är som ovan anmärkts föremål för länsförvaltningsutredningens överväganden. Resultatet av dessa torde inte vara att förvänta inom de allra närmaste åren.

Länsnykterhetsnämnderna lyder alltsedan sin tillkomst under socialstyrelsen. Länsstyrelsen fullgör enligt gällande nykterhetsvårdslagstiftning uppgiften som domstol vid prövningen av ansökningar om frihetsberövanden, medan länsnykterhetsnämnderna övar tillsyn över nykterhetsnämnder och enskilda.

Ett bibehållande under ett antal år av länsnykterhetsnämnderna med i princip oförändrade befogenheter torde utgöra ett vägande argument för att det tilltänkta länsorganet för den samordnade konsulentverksamheten *inte för närvarande* inlemmas i länsstyrelsen. Det är dessutom vid sidan härav att tillråda att man under förhandenvarande förhållanden eftersträvar en sådan temporär lösning av huvudmannafrågan för länskonsulentorganet, som medför minsta möjliga förändringar i förhållande till gällande huvudmannaskap. Dispositioner som skulle vara ägnade att föregripa länsförvaltningsutredningens ställningstagande i fråga om den regionala administrationen i stort bör självfallet undvikas.

Socialvårdskonsulenterna har socialstyrelsen till huvudman. Nykterhetsvårdskonsulenterna lyder dels under länsnykterhetsnämnderna och dels under socialstyrelsen, som inte enbart handhar tillsättningen av de kvalifice-

rade tjänsterna inom länsnämnderna samt övriga i gällande instruktion angivna personalärenden utan även från och till genom besök eller i annan ordning direkt med konsulenterna dryftar angelägenheter i tjänsten. Barnavårdskonsulenterna är länsstyrelsernas egna tjänstemän, även om socialstyrelsen äger instruktionsenlig rätt att hos länsstyrelse påkalla biträde av barnavårdskonsulenten. De nuvarande eftervårdskonsulenterna, vilkas uppgifter utredningen även ansett böra i fortsättningen fullgöras av länskonsulentorganet, tillhör socialstyrelsen. Barnavårdsombuden slutligen intar en från såväl länsstyrelserna som socialstyrelsen fristående ställning, i det de har barnavårdsnämndernas länsammanslutningar som huvudmän och avlönas av Allmänna Barnhuset och landstingen.

Med utgångspunkt från den lämnade redogörelsen för rådande huvudmannaskap och med hänsyn till vad ovan anförts om lämpligheten av att sådana anstalter träffas, att minsta möjliga ändringar i gällande huvudmannaskap för de skilda konsulentgrupperna nu vidtages, har utredningen ansett att *övervägande skäl kunna anföras för att socialstyrelsen tills vidare, intill dess att frågan om lekmannamedverkan i sociala ärenden inom länsstyrelserna omprövats, utses till länskonsulentorganens huvudman*. Vid detta sitt ställningstagande har utredningen ansett sig böra ta hänsyn till bl. a. de i huvudsak positiva erfarenheter, som länsstyrelserna torde ha vunnit i fråga om möjligheterna att för egen del ta i anspråk de under socialstyrelsens huvudmannaskap ställda socialvårdskonsulenterna.

För länsstyrelsernas del innebär förslaget sålunda endast att de nuvarande barnavårdskonsulenterna försvinner som länsstyrelsetjänstemän och överflyttas till de olika länskonsulentorganen för att där till en början ha att som konsulenter ombesörja i första hand den barnavårdande verksamheten men därefter successivt tilldelas uppgifter även inom andra vårdområden. Såsom utredningen förut ansett sig kunna konstatera synes genom en överflyttning av dessa konsulenter för länsstyrelsearbetets del inte böra uppstå olägenheter av sådan storleksordning, att de skulle motivera att barnavårdskonsulenten ändock kvarstannar i länsstyrelsen.

Socialvårdskonsulentutredningen vill emellertid understryka att spörsmålet om länskonsulentorganens huvudmannaskap bör definitivt lösas, så snart frågan om medverkan av lekmän i länsstyrelserna vid vissa avgöranden i sociala ärenden slutgiltigt avgjorts. Skulle sistnämnda fråga få en positiv lösning — vilket utredningen ur sina speciella synpunkter vill bestämt förorda — *talas onekligen synnerligen starka skäl för att länskonsulentorganen infogas i länsstyrelserna*. Utredningen vill härom ytterligare anföra följande.

En förankring framdeles i länsstyrelserna av den samlade regionala expertisen på socialvårdens område måste otvivelaktigt innebära odiskutabla fördelar i skilda avseenden i jämförelse med ett centralt huvudmannaskap, som erfarenhetsmässigt ofta leder till tungroddhet i samarbetet med de un-

derställda myndigheterna. I huvudmannens uppgifter ingår ju som en betydelsefull beståndsdel att utöva en effektiv ledning och att lätt vara till hands för samråd och annat bistånd, då behov av sådant uppstår. Möjligheterna till rationalisering av den regionala verksamheten kan på ett helt annat sätt bevakas om huvudmannen har tillfälle till daglig kontakt med vederbörande tjänstemän, än om ett centralt verk skall söka åstadkomma förenklade och förbättrade arbetsmetoder eller dylikt hos — som i detta fall — över tjugotalet länskonsulentorgan.

Härtill kommer att länsstyrelserna redan i nuläget är den huvudsakliga arbetsgivaren åt såväl socialvårdskonsulenten som barnvårdskonsulenten. Ett överflyttande till länsstyrelserna av länsnykterhetsnämndernas befogenheter i samband med införande av lekmannamedverkan i länsstyrelserna kommer ytterligare att förstärka länsstyrelsernas dominerande ställning i detta hänseende.

De nu anförda synpunkterna överensstämmer i allt väsentligt med vad som i tidigare sammanhang hävdats av andra utredningar, då frågan om den sociala expertisens ställning inom länsförvaltningen varit på tal.

XIV. Länskonsulentorganens lokalfråga

Utredningen har i annat sammanhang framhållit det i och för sig självklara i att länskonsulentorganets personal — såväl konsulentpersonalen som biträdespersonalen — bereds gemensamma lokalutrymmen. För den samordning av verksamheten, som bör känneteckna konsulentarbetet, är detta ett oeftergivligt villkor.

Något mera omfattande lokalsamband har helt naturligt hittills inte kommit till stånd mellan de skilda slagen av konsulenter. Den successiva tillkomsten av de olika kategorierna experter och den splittring i fråga om huvudmannaskapen, som kännetecknar förhållandena, har inte bidragit till att underlätta ett förbättrat lokalsamband.

På senare tid har emellertid vid vissa länsstyrelser kunnat placeras inte bara barnavårdskonsulenter utan även socialvårdskonsulenter och barnavårdsombud och redan denna lokalkontakt har självfallet visat sig vara av stor betydelse inte endast för länsstyrelsernas verksamhet på det sociala området. För konsulenter och barnavårdsombudets naturliga samarbete har anordningen betytt en klar rationalisering. I ett län har länsnykterhetsnämndens lokaler inrymts i den fastighet, där socialvårdskonsulenten har sin expedition. I övrigt synes länsnämnderna, såvitt för utredningen är bekant, sakna lokalt samband med annan regional konsulentverksamhet.

Utredningen har ovan föreslagit att länsstyrelserna inte förrän i samband med ett eventuellt beslut om lekmanamedverkan skall överta huvudmannaskapet för länskonsulentorganen från socialstyrelsen. Detta till trots måste det ändå framstå som ett berättigat önskemål att länsorganen om möjligt redan från början tilldelas erforderliga lokalutrymmen i omedelbar anslutning till respektive länsstyrelse. Skulle detta inte visa sig genomförbart inom vissa län bör man dock där eftersträva att få länsorganets lokaler placerade så nära länsstyrelsen som omständigheterna det medger. Under alla förhållanden bör länsorganet självfallet undantagslöst förläggas till residensstaden.

Utredningen har funnit ur olika synpunkter ändamålsenligt, att länsnykterhetsnämnden beredes sammanträdeslokal i anslutning till länskonsulentorganets utrymmen samtidigt som länsnämndens biträdespersonal tillföres länsorganet. Detta innebär att länsnykterhetsnämnden i Östergötlands län förflyttas från Norrköping till Linköping, länsnämnden i Älvsborgs län från Borås till Vänersborg samt länsnämnden i Västernorrlands län från Sundsvall till Härnösand.

En annan följd av tillkomsten av ett länskonsulentorgan, till vilket barnvårdsombudet enligt utredningens förslag skall knytas, blir en förändrad stationeringsort för ombuden i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt Kopparbergs län.

Till förmån för en lokalanknytning mellan länsnykterhetsnämnd och länskonsulentorgan talar ytterligare en omständighet. Å länsnämndens expedition finns sedan lång tid tillbaka upplagda personakter med tillhörande kort- och namnregister. Det synes utredningen ändamålsenligt att detta aktmaterial med register även ställs till länskonsulentorganets förfogande för att efter hand kompletteras med utredningar och uppgifter beträffande verksamheten inom samtliga de vårdområden, som länsorganet omspannar.

Nykterhetsvårdsutredningen fann för sin del, då den diskuterade frågan om länsnykterhetsnämndernas avskaffande och nykterhetsvårdskonsulenternas i samband därmed förändrade uppgifter, att en konsulentorganisation så litet som möjligt borde belastas med den registrering av nykterhetsanmärkningar, som länsnämnderna för närvarande verkställer. Denna uppgift måste enligt nykterhetsvårdsutredningens mening i främsta rummet anses vara ett led i den kommunala nykterhetsnämndens arbete.

Behovet av ett samlat aktmaterial, som innehåller relevanta uppgifter rörande person- och familjeförhållanden av intresse för länskonsulentorganets tjänstemän, är självfallet betydande, inte minst med hänsyn till den arbetsmetodik som familjeprincipen förutsätter för en effektivisering av konsulentverksamheten. Av denna anledning anser socialvårdskonsulentutredningen att den regionala registreringen av nykterhetsanmärkningarna bör tills vidare bestå. Självfallet förutsätter utredningen att det till länskonsulentorganets förfogande stående aktmaterialet så långt möjligt begränsas till omfånget genom att bl. a. standardiserade blanketter för utredning och andra uppgifter i största utsträckning kommer till användning.

XV. Länskonsulentorganens behov av biträdespersonal

För att erhålla en utgångspunkt för ett bedömande av behovet av biträdespersonal inom de olika länskonsulentorganen har utredningen — i likhet med vad som var fallet vid motsvarande uppskattning i fråga om personaluppsättningen på konsulentsidan — sökt besvara frågan om biträdesbehovet för nuvarande konsulenter av skilda slag kan anses tillgodosett med den hjälp som nu står till deras förfogande.

Vad då först angår socialvårdskonsulenterna är det för utredningen beaktat att konsulenterna sedan lång tid tillbaka funnit de för anställandet av biträdespersonal anvisade medlen i allmänhet helt otillräckliga. Budgetårsvis tilldelas envar konsulent ett maximerat belopp till bestridande av kostnader för skrivhjälp. Beloppen varierar förhållandevis mycket inom de olika distrikten. Budgetåret 1961/1962 utgjorde det totala anslaget 51 800 kronor, budgetåret 1962/1963 52 200 kronor. Som en jämförelse må nämnas att beloppet för budgetåret 1957/1958 uppgick till 44 000 kronor.

Enligt vad som uppgivits förslår de till konsulenternas disposition stående medlen inte till ens halvtidsanställning av skrivhjälp. I regel får expeditionen stå helt obemannad under lördagarna, om konsumenten då befinner sig på resa. Svårigheten att med hänsyn till de korta arbetspassen erhålla ett biträde med tillfredsställande kvalifikationer är lättförståelig.

Ej heller enligt utredningens mening förefaller socialvårdskonsulentens biträdesbehov att vara väl tillgodosett. Såvitt utredningen kan förstå skulle vid ett bibehållande av socialvårdskonsulentorganisationen böra som ett minimikrav gälla att konsumenten skall äga tillgång till ett halvtidsanställt biträde och därutöver beredas möjlighet att vid behov tillfälligt utsträcka biträdets arbetstid. Vad nu anförts bör enligt utredningens mening i huvudsak äga sin giltighet även för det fall att socialvårdskonsulenternas distrikt minskades till att i princip omfatta *ett* län.

Barnavårdskonsulenterna äger i egenskap av tjänstemän hos länsstyrelserna att ta i anspråk biträdespersonal hos dessa för skrivgöromål och, i viss utsträckning, för förande av förteckningar o. d. Biträdesbehovet för barnavårdskonsulenternas del växlar starkt, beroende bl. a. på den varierande omfattning, vari dessa konsulenter engageras i det egentliga länsstyrelsearbetet. Med vissa undantag kan man väl hävda att behovet av skrivhjälp och annat biträde i allmänhet är av förhållandevis ringa omfattning.

I fråga om länsnykterhetsnämndernas kontorsorganisation gäller för närvarande att inom varje länsnämnd skall finnas ett kanslibiträde jämte

biträden för skriv- och kontorsgöromål till det antal och med den fördelning mellan nämnderna, som socialstyrelsen bestämmer. För budgetåret 1962/1963 är kanslibiträdet ensamt biträde i Uppsala, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Västmanlands och Jämtlands län. Högsta antalet biträden — eller tre — har tilldelats länsnykterhetsnämnderna i Stockholms och Malmöhus län. Denna personaluppsättning har för de olika länsnämndernas del i allmänhet ansetts tillräcklig.

Vad barnavårdsombuden beträffar får vissa ombud bidrag till skrivhjälp och annat biträde från vederbörande landsting — i några fall kan de även påräkna hjälp i mindre omfattning från berörda länsstyrelser. Ombudens verksamhet skulle otvivelaktigt vinna i effektivitet om de mera allmänt kunde beredas ökat biträde. Samma förhållande gäller för eftervårdskonsulenternas del.

Ett sammanförande av den regionala konsulentverksamheten till ett organ bör i och för sig kunna leda till besparingar i fråga om behovet av biträdespersonal. Å andra sidan bör vid övervägandena i denna del hänsyn tas till de biträdesuppgifter, som sammanhänger med tillsynen av personakterna samt med införandet av uppgifter av olika slag i de för de olika vårdområdena gemensamma registren. Vidare måste rådande underdimensionering av biträdeshjälpen å socialvårdskonsulenternas expeditioner uppmärksammas i detta sammanhang. Därjämte medför ett överförande till länskonsulentorganet av de arbetsuppgifter, som för närvarande åvilar barnavårds- och eftervårdskonsulenterna, behov av visst biträdestillskott, varjämte barnavårdsombuden bör avlastas sitt nuvarande expeditionsarbete. Slutligen kräver rationaliseringssynpunkterna att biträdespersonalen får från konsulentsidan överta uppgifter av rutinkaraktär, som medger en förenklad handläggning.

Med utgångspunkt från det nu anförda har utredningen — som uppmärksammat den »ojämna» tilldelningen av biträden till länsnykterhetsnämnderna i län med ungefärligen lika stor befolkning och med likartad struktur — ansett sig böra föreslå en uppsättning av biträdespersonal hos konsulentorganen på sätt närmare framgår av *Bilaga C*.

XVI. Vissa övriga med utredningen sammanhängande frågor

1. Länskonsulentorganens benämning m. m.

I analogi med vad som gäller viss annan länsexpertis synes de olika konsulentorganen lämpligen böra organisatoriskt och anslagsmässigt sett sammanföras under beteckningen »socialkonsulentorganisationen» och verksamheten regleras genom en för organisationen gällande instruktion. Tillkomsten av en dylik föranleder samtidigt upphävande av bl. a. instruktionen för socialvårdskonsulenterna samt ändringar i länsstyrelseinstruktionen och i instruktionerna för socialstyrelsen och länsnykterhetsnämnderna.

Utredningen har efter vissa överväganden funnit sig böra förorda, att varje länsorgan benämnes »socialkonsulentkontor». Alternativt har utredningen tänkt sig benämningen »socialkonsulentbyrå». Då emellertid ordet »byrå» återfinns i ett stort antal städers beteckning för dessas egna socialvårdsorgan, har utredningen ansett att man för att undvika förväxling bland allmänheten i fråga om de statliga och kommunala socialmyndigheterna inte bör använda byråbenämningen då det gäller den statliga sidan.

2. Konsulenternas och biträdespersonalens löneställning

Den enligt utredningens bedömande erforderliga personaluppsättningen på konsulentsidan vid de olika länskontoren har av utredningen närmare redovisats å Bilaga B.

Bilaga D utvisar den placering i lönehänseende, som utredningen funnit böra gälla för ifrågavarande konsulenttjänster och för befattningarna som barnavårdsombud.

Envar av förste konsulenterna i Uppsala, Gotlands och Blekinge län föreslås åtnjuta lön enligt 23 lönegraden, medan för övriga förste konsulenter skall gälla 25 lönegraden. Vad konsulenterna beträffar har — på sätt närmare framgår av sistnämnda bilaga — vissa av tjänsterna lämpligen ansetts böra inplaceras i 23 lönegraden, medan utredningen för övriga konsulenter enligt personalförteckningen funnit 21 lönegraden böra gälla.

Biträdande konsulenternas lön har föreslagits skola utgå enligt 19 lönegraden och barnavårdsombudens slutligen enligt 17 lönegraden.

Socialvårdskonsulentutredningen har — så långt detta varit möjligt — vid upprättandet av detta förslag i tillämpliga delar sökt anknytning till löneläget inom andra statliga organ med konsulentuppgifter. Utredningen

har därjämte även haft att ta hänsyn till den lönesättning som gäller inom den kommunala sektorn och som enligt vad för utredningen är väl bekant ofta skapat betydande svårigheter, då det gällt att tillfredsställande återbesätta de nuvarande statliga konsulentbefattningarna.

Vad så biträdespersonalen beträffar har utredningen redan å Bilaga C redovisat sitt förslag i fråga om de olika personalkategoriernas löneplacering. Förslaget torde inte behöva närmare kommenteras.

3. Kostnaderna för den föreslagna socialkonsulentorganisationen

Verkställda överslagsberäkningar rörande kostnaderna för den föreslagna socialkonsulentorganisationen, jämförda med motsvarande utgifter för den verksamhet som nu fullgörs av ifrågavarande konsulentgrupper och barnavårdsombud, visar följande siffror.

I avlöningar till de nu verksamma tjänstemännen samt till den hos dem anställda biträdespersonalen torde man för budgetåret 1963/64 kunna räkna med ett sammanlagt belopp av i runt tal 3 970 000 kronor. Av denna summa belöper i det närmaste 540 000 kronor på barnavårdsombuden, vilkas verksamhet bekostas av Allmänna Barnhuset och vederbörande landsting.

Årskostnaderna för avlöande av den tilltänkta socialkonsulentorganisationens konsulenter och barnavårdsombud samt erforderlig biträdespersonal kan uppskattas till 4 700 000 kronor. Härvid är att märka bl. a., att förslaget — bortsett från en lönemässig anknytning till vad som redan gäller liknande konsulenttjänster inom andra områden av statsförvaltningen — innebär en viss utökning i jämförelse med det totala antalet nu verksamma tjänstemän inom de olika vårdområdena. Det bör vidare uppmärksammas att utredningens förslag syftar till en väsentlig förstärkning i fråga om biträdespersonalen.

På omkostnadssidan — där hänsyn inte tagits till utgifter för hyra och bränsle — kan kostnaderna för år för nuvarande konsulentgrupper och barnavårdsombud jämte biträden uppskattas till omkring 880 000 kronor, därav för barnavårdsombudens del i runt tal 170 000 kronor.

Motsvarande utgifter för den av utredningen föreslagna konsulentorganisationen torde kunna beräknas till ungefärligen 825 000 kronor.

4. Allmänna barnhusdirektionens till utredningen remitterade framställning

Såsom inledningsvis redovisats har chefen för socialdepartementet med skrivelse den 28 juni 1962 till socialvårdskonsulentutredningen överlämnat en av Allmänna Barnhusets direktion till Kungl. Maj:t ingiven framställning med begäran om ett övervägande av »frågan om förmedlingen av familjevårdshem för barn och ungdom i samband med de pågående utredningar, vilka berör socialvårdens organisation på länsplanet och ungdoms-

vårdsskolornas vård av elever utom skolan, varvid även frågan om vården av psykiskt efterblivna barn i enskilda hem borde ägnas uppmärksamhet».

Socialvårdskonsulentutredningens förslag om ett sammanförande till ett länsorgan av all social konsulentverksamhet innefattar ju därjämte ett inordnande av de nuvarande barnavårdsombudens uppgifter i detta regionala organ. Såsom utredningen betonat synes fördelar i olika avseenden vara förenade med en dylik anordning.

Vad särskilt angår eftervårdskonsulenternas befattning med de uppgifter, som äger samband med vården utom skola av ungdomsvårdsskoleelever, har socialvårdskonsulentutredningen samrått med den år 1961 tillsatta utredning, som har till ändamål att pröva frågan om effektivare åtgärder på detta område. De båda utredningarna har varit ense om lämpligheten av att även eftervårdskonsulenternas verksamhet bör i fortsättningen handhas av länskonsulentorganet. Närmare riktlinjer för hur denna verksamhet bör bedrivas kommer att presenteras av 1961 års utredning i ett snart färdigställt delbetänkande.

Barnhusdirektionens begäran om en utredning av frågan om vården av psykiskt efterblivna barn i enskilda hem avser ett spörsmål som socialvårdskonsulentutredningen inte funnit falla inom ramen för det uppdrag som utredningen fått sig förelagt att fullgöra.

XVII. Sammanfattning

I de för socialvårdskonsulentutredningen gällande direktiven erinrar föredragande departementschefen bl. a. om sitt uttalande i 1960 års statsverksproposition i samband med behandlingen av avlöningsanslaget till socialvårdskonsulenterna, att en översyn av den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten på socialvårdens område borde komma till stånd. Socialvårdskonsulentutredningen har funnit att även andra uttalanden i direktiven måste anses böra så tolkas att frågan om behovet av ändrade former för den rådgivning och tillsyn, som författningsenligt åligger socialvårdskonsulenterna, ej kan tillfredsställande besvaras, om inte den verksamhet som bedrivs av angränsande konsulentorgan även kommer i blickpunkten.

Av denna anledning har det synts socialvårdskonsulentutredningen lämpligt att inte bara lämna en redogörelse för socialvårdskonsulentorganisationens tillkomst och utbyggnad utan även sammanfattningsvis göra reda för de huvudsakliga uppgifter liksom också för den administrativa ställning, som gäller för barnavårdskonsulenterna, eftervårdskonsulenterna, nykterhetsvårdskonsulenterna och skyddskonsulenterna. Även barnavårdsombudens åligganden och tjänsteställning har uppmärksammats.

Socialvårdskonsulentutredningen har vidare verkställt en sammanställning av uttalanden — i första hand i en rad framlagda sakkunnigbetänkanden under de senaste årtiondena — om den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamhetens uppgifter och administration. Utredningen konstaterar i anslutning härtill att de synpunkter, som redovisats, ofta kretsat kring tanken på en mer eller mindre medveten samordning av konsulentverksamheten inom olika vårdområden.

Den år 1958 tillsatta besparingsutredningen ansåg att man borde överväga om inte den inspektionsverksamhet, som nu åvilar socialvårdskonsulenterna, skulle kunna ersättas av en allmän tillsyn från länsstyrelsernas sida och upplysnings- och rådgivningsverksamheten i större utsträckning tillgodoses genom centrala anvisningar av socialstyrelsen. Tankbart vore enligt besparingsutredningens uppfattning att man vid ett genomförande av dessa åtgärder skulle kunna avveckla de särskilda socialvårdskonsulentbefattningarna. I anslutning till detta uttalande har socialvårdskonsulentutredningen enligt direktiven att allmänt bedöma behovet av statlig tillsyns- och rådgivningsverksamhet på socialvårdens område. Efter vissa överväganden, delvis stödda av tidigare sakkunniguttalanden, anser sig socialvårdskonsulentutredningen kunna utan någon mera uttömmande

argumentering understryka det uppenbart orealistiska såväl i dagens läge som framdeles i tanken att cirkulär och andra liknande meddelanden från socialstyrelsens sida med upplysningar och råd samt en »allmän tillsyn» av länsstyrelserna skulle göra den regionala konsulentverksamheten överflödig. Utredningen konstaterar i fortsättningen av detta avsnitt vidare, att man med tanke på innebörden av gällande tillsyns- och rådgivningsverksamhet inte heller bör anbefalla någon inskränkning av denna verksamhet. Den omständigheten att tillsynsbehovet kommer att under alla förhållanden starkt växla under överskådlig tid från en kommun till en annan är enligt utredningens mening ett fullgott skäl för ett bibehållande i allt väsentligt av nuvarande grunder för statlig insyn — vid sidan av en allt mer ökande rådgivningsverksamhet.

Sedan utredningen i anslutning till visst uttalande i direktiven diskuterat frågan om behovet i och för sig av en klarare gränsdragning beträffande tillsynsbefogenheterna inom olika vårdområden, har utredningen erinrat om att man i skilda sammanhang uppehållit sig vid de fördelar ur effektivitetssynpunkt som skulle stå att vinna genom ett sammanförande till en arbetsenhet av två eller flera konsulentgrupper på socialvårdens område. Utredningen har som en bakgrund för sina överväganden i dessa delar uppehållit sig vid de åtgärder, som — delvis genom statliga initiativ — vidtagits för att befrämja en samverkan inom den kommunala socialvården enligt den s.k. familjeprincipen.

Enligt utredningens uppfattning uppnår man genom ett sammanförande av den regionala konsulentverksamheten till en organisatorisk enhet en breddning av effekten, totalt sett, av de nuvarande konsulentgruppernas rådgivande verksamhet visavi de kommunala myndigheterna och tjänstemännen. En samordnad verksamhet tillgodoser vidare det naturliga behovet av ständiga inbördes kontakter och informationer under hand i det löpande konsulentarbetet, varigenom ökade möjligheter successivt skapas för envar av de samarbetande tjänstemännen att i praktiskt handlande ensam agera även i mera komplicerade vårdfall.

En utformning av konsulentverksamheten enligt »familjeprincipen» inkluderar utan vidare enligt utredningens mening de uppgifter i fråga om rådgivning och tillsyn, som för närvarande omhänderhas av socialvårds-, barnavårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna. Av samma skäl torde den verksamhet, som utövas av statens konsulenter för eftervården vid ungdomsvårdsskolorna — de s. k. eftervårdskonsulenterna — enligt utredningen böra fullgöras inom en samordnad konsulentorganisation på länsplanet. Barnavårdsombuden skall enligt utredningens förslag inträda i konsulentorganet men i huvudsak bibehållas vid sina nuvarande uppgifter. Däremot anser utredningen att skyddskonsulenterna i varje fall inte för närvarande bör tillföras denna organisation.

I samband med frågan om dimensioneringen av de olika länskonsulentorganen anser sig utredningen utifrån rådande förhållanden kunna konstatera, att det i och för sig borde krävas i princip en socialvårdskonsulent i varje län för att de med dessas verksamhet förenade uppgifterna inte skulle eftersättas.

Inom varje länsorgan — av utredningen förslagsvis benämnt »socialkonsulentkontor» — skall finnas en förste socialkonsulent, på vilken det ankommer att ha den översiktliga ledningen och i sista hand bära ansvaret för arbetsinsatserna. Övriga befattningshavare med konsulentuppgifter skall kallas »socialkonsulent» och »biträdande socialkonsulent».

Utredningen har vid bedömandet av de nykterhetsvårdande angelägenheterna haft att ta hänsyn till att länsnykterhetsnämnderna skall tills vidare alltjämt bestå. Utredningen, som funnit uppenbart att en av förutsättningarna för att ett länskonsulentorgan skall kunna tillfredsställande fylla sin uppgift är att den nykterhetsvårdande konsulentverksamheten får ingå som ett betydelsefullt led i länsorganets uppgifter, har ansett sig kunna konstatera att praktiska möjligheter föreligger för att en av länsorganets konsulenter delar sin tid mellan tjänstgöring såsom länsnykterhetsnämndens sekreterare och föredragande samt konsulentarbete i likhet med övriga konsulenter. Utredningen har framhållit att det bör instruktionsvägen fastslås att det skall ankomma på länsnykterhetsnämnden att efter hörande av länskonsulentorganet bestämma de ärendegrupper, som länsnämnden förbehåller sig att i första hand själv handlägga. Länsnämndens sammanträdeslokal föreslås anknuten till länskonsulentorganets utrymmen och nämndens kansli föreslås uppgå i länsorganets.

Ett bibehållande under ett antal år av länsnykterhetsnämnderna med i princip oförändrade befogenheter torde enligt utredningens mening utgöra ett vägande argument för att det föreslagna länskonsulentorganet inte för närvarande inlemmas i länsstyrelsen. Härtill kommer att man under förhandenvarande förhållanden bör eftersträva en sådan temporär lösning av huvudmannafrågan för länskonsulentorganet, som medför minsta möjliga förändringar i förhållande till gällande huvudmannaskap. Ur dessa synpunkter sett måste övervägande skäl tala för att socialstyrelsen tills vidare, intill dess att frågan om lekmanamedverkan i sociala ärenden inom länsstyrelserna omprövats, utses till länskonsulentorganets huvudman. Utredningen understryker dock, att om sistnämnda fråga skulle komma att lösas i positiv riktning — vilket utredningen ur sina speciella synpunkter bestämt förordar — talar otvivelaktigt synnerligen starka skäl för att länskonsulentorganen infogas i länsstyrelserna. Redan i nuläget betonar utredningen starkt önskvärdheten av att länskonsulentorganen bereds utrymmen i närmast möjliga anslutning till länsstyrelserna.

I samband med utredningens överväganden i fråga om konsulentpersonalens löneställning har utredningen anfört att utredningen sökt an-

BILAGA A

	SK	BK	LN	EK	BO
Stockholms stad	1/3 I	1	—	2 I ¹	—
Stockholms län	1/3 I	1	3	1/6 II ¹	1
Uppsala län	1/3 I	1	1	1/6 II	1
Södermanlands län	1/2 II	1	2	1/6 II	1
Östergötlands län	1/2 III	1	3	1/6 II	1
Jönköpings län	1/2 IV	1	2	1/6 III	1
Kronobergs län	1/2 IV	1	2	1/6 III	1
Kalmar län	1/2 III	1	2	1/6 III	1
Gotlands län	— ²	1	1 ³	1/6 II	—
Blekinge län	1/2 V	1	1	1/6 III	1
Kristianstads län	1/2 V	1	2	1/6 III	1
Malmöhus län	1 VI	1	3	1/6 III	1
Hallands län	1/2 VII	1	2	1/4 IV	—
Göteborgs och Bohus län	1/2 VII	1	2	1/4 IV	1
Älvsborgs län	1 VIII	1	3	1/4 IV	1
Skaraborgs län	1 IX	1	2	1/4 IV	1
Värmlands län	1/2 X	1	2	1/8 V	1
Örebro län	1/2 X	1	2	1/6 II	—
Västmanlands län	1/2 II	1	2	1/8 V	1
Kopparbergs län	1/2 XI	1	2	1/8 V	1
Gävleborgs län	1/2 XI	1	2	1/8 V	1
Västernorrlands län	1/2 XII	1	2	1/8 V	1
Jämtlands län	1/2 XII	1	2	1/8 V	1
Västerbottens län	1/2 XIII	1	2	1/8 V	1
Norrbottnens län	1/2 XIII	1	2	1/8 V	1
Summa	13	25	49	6 ⁴	21

SK = socialvårdskonsulent; BK = barnvårdskonsulent; LN = länsnykterhetsnämnd (konsulenter och assistenter); EK = eftervårdskonsulent; BO = barnvårdsombud.
Romerska siffror betecknar i förekommande fall vederbörande konsulentdistrikts nummer.

¹ Delar av Stockholms län ingår i I distr.

² Jfr Kungl. Brev den 9 december 1960 med bestämmelser beträffande Gotlands län angående fullgörande av de på statens socialvårdskonsulent ankommande uppgifterna.

³ Deltidstjänst.

⁴ Härtill kommer socialstyrelsens konsulent för fosterhemsanskaffning och vissa eftervårdsuppgifter.

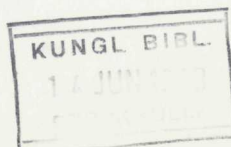
BILAGA B

Län	Förste social- konsulent	Social- konsulent	Bitr. social- konsulent	Barnavårds- ombud
Stockholms stad	1	2	1	—
Stockholms län	1	3	1	1
Uppsala län	1	1	1	1
Södermanlands län	1	2	1	1
Östergötlands län	1	3	1	1
Jönköpings län	1	2	1	1
Kronobergs län	1	2	1	1
Kalmar län	1	2	1	1
Gotlands län	1	—	1	—
Blekinge län	1	1	1	1
Kristianstads län	1	2	1	1
Malmöhus län	1	3	2	1
Hallands län	1	1	1	1
Göteborgs och Bohus län	1	3	1	1
Älvsborgs län	1	3	1	1
Skaraborgs län	1	2	1	1
Värmlands län	1	2	1	1
Örebro län	1	2	1	1
Västmanlands län	1	2	1	1
Kopparbergs län	1	2	1	1
Gävleborgs län	1	2	1	1
Västernorrlands län	1	2	1	1
Jämtlands län	1	2	1	1
Västerbottens län	1	2	1	1
Norrbottens län	1	2	1	1
	25	50	26	23

BILAGA C

	Kontorist 9 lgr	Kansli- biträde 7 lgr	Kontors- biträde 2—5 lgr
Stockholms stad	—	1	1
Stockholms län	1	1	1
Uppsala län	—	1	1
Södermanlands län	1	1	1
Östergötlands län	1	1	1
Jönköpings län	1	1	1
Kronobergs län	1	1	1
Kalmar län	1	1	1
Gotlands län	—	1	1 ¹
Blekinge län	—	1	1
Kristianstads län	1	1	1
Malmöhus län	1	2	1
Hallands län	1	1	1
Göteborgs och Bohus län	1	1	1
Älvsborgs län	1	1	1
Skaraborgs län	1	1	1
Värmlands län	1	1	1
Örebro län	1	1	1
Västmanlands län	1	1	1
Kopparbergs län	1	1	1
Gävleborgs län	1	1	1
Västernorrlands län	1	1	1
Jämtlands län	1	1	1
Västerbottens län	1	1	1
Norrbottnens län	1	1	1
	21	25	26

¹ Deltidsanställt.



BILAGA D

Län	Förste social-konsulent 25 lgr	Social-konsulent 23 lgr	Social-konsulent 21 lgr	Bitr. social-konsulent 19 lgr	Barnavårdsombud 17 lgr
Stockholms stad	1	1	1	1	—
Stockholms län	1	1	2	1	1
Uppsala län	—	1 ¹	1	1	1
Södermanlands län	1	1	1	1	1
Östergötlands län	1	1	2	1	1
Jönköpings län	1	1	1	1	1
Kronobergs län	1	1	1	1	1
Kalmar län	1	1	1	1	1
Gotlands län	—	1 ¹	—	1	—
Blekinge län	—	1 ¹	1	1	1
Kristianstads län	1	1	1	1	1
Malmöhus län	1	1	2	2	1
Hallands län	1	1	1	—	1
Göteborgs och Bohus län	1	1	2	1	1
Älvsborgs län	1	1	2	1	1
Skaraborgs län	1	1	1	1	1
Värmlands län	1	1	1	1	1
Örebro län	1	1	1	1	1
Västmanlands län	1	1	1	1	1
Kopparbergs län	1	1	1	1	1
Gävleborgs län	1	1	1	1	1
Västernorrlands län	1	1	1	1	1
Jämtlands län	1	1	1	1	1
Västerbottens län	1	1	1	1	1
Norrbottnens län	1	1	1	1	1
	22	25	29	25	23

¹ Förste konsulent.

Rättelse

I enlighet med uppställningen å Bilaga B skall å Bilaga D för Hallands läns del rätteligen redovisas en tjänst som bitr. social-konsulent i stället för en tjänst som socialkonsulent i 21 lgr.

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1963

1. Øresundsforbindelsen. 1. del.
2. Fiske och flottning i gränsvattnen mellan Finland och Sverige.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utlännings tillträde till offentlig tjänst. [7]
Författningsutredningen VI. Sveriges statsskick. Del 1.
Lagförslag. [16] Del 2. Motiv [17] Del 4. Bilagor. [19]
Bärgarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. [20]
Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar
m. m. [23]
Trafikmål. [27]
Utsökningsrätt II. [28]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. [3]
Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. [4]

Försvarsdepartementet

Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. [5]

Socialdepartementet

Den statliga konsulentverksamheten på socialvårdens
område. (30)

Finansdepartementet

Preliminär nationalbudget för år 1963. [8]
Undersökning av taxeringsutfallet. [14]

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universitet. [1]
1955 års universitetsutredning VII. 1. Universitetens och
högskolornas organisation och förvaltning. [9] 2. Uni-
versitetsväsendets organisation. [10]
Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt
fortbildning av lärare i yrkesämnen. [13]
1960 års gymnasieutredning. 1. Vägen genom gymnasiet.
[15] 2. Kraven på gymnasiet. [22]
1958 års utredning kyrka—stat I. Religionens betydelse
som samhällsfaktor. [26]

Handelsdepartementet

Översättning av fördrag angående upprättandet av Eu-
ropeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande
dokument. [12]
Papper och annan skrivmateriel. [25]

Inrikesdepartementet

Kommunalrättskommitten IV. Kommunalförbundens
länerätt. [2] V. Kommunala renhållningsavgifter. [29]
Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmö-
områdena. [6]
Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. [11]
Sjukhus och öppen vård. [21]
Mentalsjukhusens personalorganisation. Del I. Intervju-
och frekvensundersökningar m. m. [24]

STOCKHOLM 1963. K L BECKMANS TRYCKERIER AB

