



Socialtjänst

OCH

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

SAMMANFATTNING

SOU

1977: 41



Socialtjänst
OCH
socialförsäkrings-
tillägg

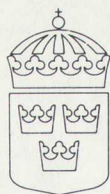
SAMMANFATTNING

SOU

1977: 41



52
22



Statens offentliga utredningar
1977:41
Socialdepartementet

Socialtjänst och socialförsäkringstillägg

Sammanfattning

av socialutredningens slutbetänkande

Omslag Johan Hillbom
ISBN 91-38-03452-2
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1977

Innehållsförteckning

<i>Förkortningar</i>	11
<i>Förord</i>	13
<i>Inledning</i>	15
I SOCIALTJÄNSTEN	17
1 <i>Socialtjänstens mål</i>	17
Socialutredningens överväganden och förslag	18
Målinriktad ramlag	18
Utvecklingsmöjligheter och utbildningsbehov	18
Möjligheter till resultatvärdering	19
Vilka mål bör anges i lagen?	19
2 <i>Det kommunala ansvaret</i>	20
Socialutredningens överväganden och förslag	20
3 <i>Socialtjänsten – funktion och uppgifter</i>	21
Socialutredningens överväganden och förslag	22
Strukturinriktade insatser	23
Medverkan i samhällsplaneringen	23
Riks-och länsnivå	23
Kommunens ansvar	23
Socialtjänstens ansvar	24
Tillföra underlag till planeringen	24
Delta i planeringen	24
Delta i uppföljningen	25
Arbete med sociala problem i samhället	25
Uppsökande verksamhet	26
Allmänt inriktade insatser	26
Information	27
Barns och ungdoms omvårdnad och utveckling	27
Arbete och försörjning	28
Självständigt boende m. m.	28
Social jour	29
Individuellt inriktade insatser	29
4 <i>Rätten till bistånd</i>	30
Socialutredningens överväganden och förslag	31
Rätten till bistånd bör ges generell räckvidd	31

	Nuvarande rätt skall inte begränsas	31
	Rätten till bistånd bör omfatta nya grupper	32
	Biståndet skall ge skälig levnadsnivå	32
	Möjliga insatser	32
	Vissa andra frågor	33
5	<i>Äldreomsorg</i>	33
	Socialutredningens överväganden och förslag	34
	Boende	34
	Boende med gemensam service	35
	Enhetliga villkor	35
	Bestämning av begreppet servicehus m. m.	35
	Helinackorderade pensionärer bör ha rätt att uppbära sin pension	36
	Hemhjälpens finansiering	36
	Vägledning och tillsyn	37
	Kontakt och gemenskap	37
	Aktiv sysselsättning	37
	Arbete	37
	Politiskt arbete och föreningsliv	38
	Behovet av information	38
	Många andra verksamheter	38
	Särskilda serviceinsatser	38
	Social hemhjälp	39
	Färdtjänst	39
	Tekniska hjälpmedel	39
	Social jour	40
	Service i särskilda situationer	40
	Vård	40
	Vårdansvar och samverkan	40
	Långtidssjukvård	41
	Hemsjukvård och hemhjälp	41
	Särskilda vårdbehov	41
	Forskning	41
	Grundsatser	42
6	<i>Omsorgen om personer med handikapp</i>	42
	Förskola, skola och övrig utbildning	43
	Arbete	43
	Bostad	43
	Levnadsnivån i övrigt	44
	Socialutredningens överväganden och förslag	44
7	<i>Principer för sociala insatser</i>	45
	Övergripande mål och delmål	45
	Helhetssyn	45
	Frivillighet och självbestämmande	45
	Normalisering	46
	Principer för vård utom det egna hemmet	46

	Kontinuitet	46
	Flexibilitet	46
	Närhet	46
	Planering av behandling	47
8	<i>Stöd- och hjälpinsatser i hemmet</i>	47
	Socialutredningens överväganden och förslag	47
	Sociala tjänster i utveckling	47
	Kontaktman	49
9	<i>Vård i familjehem m. m.</i>	49
	Vårdlagarna om fosterbarnsvården	49
	Socialutredningens överväganden och förslag	50
	Vård och fostran i annat enskilt hem	50
	Förflyttning av fosterbarn	52
	Förhandsbesked	52
	Förmedlingsverksamhet	53
	Principer för vård och behandling	53
	Enskilda och kommunala familjehem	54
	Utbildning	54
	Ersättningsfrågor	54
10	<i>Institutionell vård och behandling</i>	54
	Institutioner i omvandling	54
	Tidigare överväganden	56
	Socialutredningens överväganden och förslag	57
11	<i>Enskilds kostnadsansvar</i>	59
12	<i>Förfarandet vid återkrav</i>	60
13	<i>Tillsyn och besvär</i>	61
	Tillsyn	61
	Principbetänkande och remissyttranden	61
	Socialutredningens överväganden och förslag	62
	Socialstyrelsens uppgifter	62
	Uppföljning och tillsyn på länsnivå	63
	Besvär	63
	Principbetänkande och remissyttranden	64
	Socialutredningens överväganden och förslag	64
II	SOCIALFÖRSÄKRINGSTILLÄGG OCH SOCIALBIDRAG	67
14	<i>Tidigare överväganden</i>	67
15	<i>Förslag om vidgad grundtrygghet</i>	67
16	<i>Socialhjälpens ställning</i>	68

17	<i>Socialförsäkringstillägg – överväganden och förslag</i>	69
	Integritetsfrågor	69
	Grunder för rätt till socialförsäkringstillägg	70
	Försäkrade som är sjukskrivna, uppbär ersättning vid arbets- skada eller uppbär föräldrapenning	71
	Arbetslösa	71
	Pensionärer	71
	Personer som söker (förskott på) social förmån	72
	Arbetande med otillräckliga inkomster m. m.	72
	Viss utbildning	72
	Vård av minderåriga barn	73
	Särskild dokumentation för socialförsäkringstillägg	73
	Normer för prövningen	74
	Bostadskostnader	74
	Upphälle	74
	Ytterligare prövnings- och avdragsregler	75
	Periodindelning m. m.	75
	Individens eller familjens behov	76
	Utbetalning till annan	76
	Samordning som huvudregel	77
	Beskattning och pensionsgrundande inkomst för ATP	77
	Vissa registreringsfrågor	77
	Kostnader och finansiering	77
	Förutsättningar att omdana socialvården	78
	Samarbete med den kommunala socialtjänsten	78
18	<i>Socialbidrag – försörjnings- och rehabiliteringsstöd</i>	78
	Behovsprövat ekonomiskt stöd vid arbetskonflikt	79
	Behovsprövat ekonomiskt stöd till vissa studerande	79
	Utbetalning av socialbidrag, m. m.	80
19	<i>Reformen i ett målperspektiv</i>	80
III	VÅRD AV UNDERÅRIG I SÄRSKILDA FALL	83
20	<i>Förutsättningar för sociala insatser utan samtycke</i>	83
21	<i>Insatsernas art</i>	84
	Hjälptåtgärder	84
	Förmaning och varning	85
	Föreskrifter	85
	Övervakning	85
22	<i>Utredning</i>	85
23	<i>Omedelbart omhändertagande</i>	86
24	<i>Ansökan till länsrätt</i>	87

25	<i>Beslutande organ</i>	87
26	<i>Handläggning i länsrätt</i>	88
	Vite och hämtning	88
	Skyndsam handläggning	89
	Muntlig förhandling	89
	Processbehörigheten	89
	Om delgivning av beslut	89
	Omedelbar verkställighet	89
27	<i>Länsrättens beslut om vårdtiden</i>	90
28	<i>Socialnämnden och den vårdbehövande</i>	90
	Vårdansvar	90
	Socialnämndens kompetens	91
	Vårdens utformning	92
	Vårdens upphörande	92
29	<i>Besvär</i>	92
30	<i>Lagen om tillfälligt omhändertagande</i>	93

IV UNGA LAGÖVERTRÄDARE 95

31	<i>Behandling av unga lagöverträdare</i>	95
	Gällande rätt	95
	Åldersgruppen under 15 år	95
	Åldersgruppen 15–18 år	95
	Åldersgruppen över 18 år	97
	Socialutredningens överväganden och förslag	98
	Straffbarhetsåldern	98
	1964 års lag	98
	57 § nykterhetsvårdslagen	99
	69 § barnavårdslagen	99
	Straffprocessuella tvångsmedel	99
	Domstolens val av påföljd	99
	Särskild vård	99
	Skyddstillsyn	100
	Fängelse	101
	Avslutande synpunkter	101

V VUXNA MISSBRUKARE AV BEROENDEFRAMKALLANDE

	MEDEL	103
32	<i>Vården av de vuxna missbrukarna</i>	103
	Bakgrund	103
	Utredningens omprövning	104
	Socialtjänstens yttersta ansvar	104
	Samverkan	104

	Samordning med sjukvården	105
	Författningsstyrd samverkan	105
	Tillämpningen av LSPV	106
	Ökade krav på socialtjänsten	107
	Uppföljning	107
	Närmare om samarbetsformerna	107
VI	SOCIAL NÄMND	109
33	<i>De sociala nämnderna</i>	109
	En nämnd	109
	Socialnämndens ansvar	109
34	<i>Nämndens sammansättning m. m.</i>	110
	Antal ledamöter m. m.	110
	Expertmedverkan	111
	Vissa andra frågor	111
35	<i>Särskilda arbetsformer</i>	111
	Delegation	111
	Ordförandebeslut	113
36	<i>Vissa förvaltningsuppgifter</i>	113
37	<i>Om utredning vid nämnd</i>	114
38	<i>Underårigs hörande m. m.</i>	115
39	<i>Förfarandet vid nämnd</i>	116
VII	SOCIALTJÄNSTENS SAMVERKAN MED ANDRA VERK- SAMHETSOMRÅDEN	119
40	<i>Allmänt om samverkan</i>	119
	Principbetänkandet	119
	Remissyttranden	119
	Socialutredningens överväganden och förslag	120
	Samverkan på olika områden	120
	Skolan	120
	Arbetsmarknadsorganen	121
	Bostadsförmedling och bostadsföretag	121
	Försäkringskassorna	121
	Landstingen	121
	Samverkan inom barnomsorgen	122
	Förebyggande verksamhet i övrigt m. m.	123
	Samverkan i samhällsplaneringen	124
	Frivilliga organisationer	124
41	<i>Föreskrifter om samverkan i enskilda ärenden</i>	125

Socialutredningens överväganden och förslag	125
Personlig integritet skyddas	125
Avvägning mellan olika intressen	125
Ändrade förutsättningar för samarbete med polisen	126
Samarbete med rättsväsendet i rehabiliteringssyfte	126
Sociala insatser för kriminalvårdens klienter	126
Familjerättsliga frågor	127
Regler om socialförsäkringsförmåner till annan bör omprövas	127
Ingen uppgiftsplikt för socialtjänsten i körkortsärenden m. m.	127
Uppgiftslämnande i andra ärenden	128
Socialtjänstens kostnadsansvar i vissa fall	128

VIII HANDLINGSSEKRETESS, TYSTNADSPLIKT OCH SOCIALREGISTER

42	<i>Handlingssekretess och tystnadsplikt</i>	129
	Handlingssekretess	129
	Diarier	130
	Beslut i socialtjänstärende	131
	Sekretess beträffande familjerådgivning och medling	132
	Mål och ärenden enligt 21 kap. föräldrabalken	132
	Sekretessens tidsbegränsning	132
	Hemlighållande av handling för den som berörs	133
	Anmälares och uppgiftslämnares anonymitetsskydd	134
	Tystnadsplikt	134
	Vittnesplikt	137
	Tystnadsplikt gentemot klienten	137
	Bestämmelser om tystnadspliktens utsträckning m. m.	137
	Meddelarskydd	138
43	<i>Om socialregister</i>	139
	Behovet av dokumentation inom socialtjänsten	139
	Dokumentationen från integritetssynpunkt	139
	Behovet av socialregister	140
	Sekretessen	140
	Innehållet i register	140
	Forskning	141
	Gallring	141
	Statistik	142

IX	EKONOMI	143
44	<i>Kommunernas kostnader för socialtjänsten</i>	143
	Socialvårdskostnaderna	143
	Framtida resursanspråk	144
45	<i>Statsbidrag till kommunernas socialtjänst</i>	145
	Socialutredningens överväganden och förslag	145
	Skatteutjämning i stället för driftbidrag	145

	Förordade former av statligt stöd – en summering	146
	Överväganden om utvecklingsbidrag	147
46	<i>Avgifter</i>	147
47	<i>Ersättningar mellan kommunerna</i>	147
48	<i>Beräkningar av förändring i socialtjänstens kostnader år 1980 jämfört med år 1976</i>	148
X	ÖVRIGA FRÅGOR	149
49	<i>Om rätten till biträde</i>	149
50	<i>Om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet</i>	149
51	<i>Internationella adoptionsfrågor</i>	150
	Utredning och diskussion om vissa problem	150
	Socialutredningens överväganden och förslag	151
	Förhandsbesked	151
	Tillsyn	151
	Överprövning av förhandsbesked	151
XI	FÖRFATTNINGSFÖRSLAGEN	153
52	<i>Specialmotivering</i>	153
XII	VÅRDEN AV VUXNA MISSBRUKARE – ETT ALTERNATIV	155
53	<i>Sociala vårdinsatser utan den enskildes samtycke</i>	155
	Grunder för sociala insatser utan samtycke	155
	Insatsernas art	155
	Utredning	156
	Ansökan till länsrätt	156
	Omedelbart omhändertagande	157
	Handläggning i länsrätt	158
	Länsrättens beslut om vårdtiden	159
	Verkställighet av beslut	159
	Vårdens innehåll	159
	Besvär	160
ÖVRIGT		161
	Reservationer och särskilda yttranden	161
	Socialutredningens sammansättning	166

Förkortningar

AFL	Lagen om allmän försäkring
AsocL	Lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet
ATP	Allmän tilläggspension
BrB	Brottsbalken
BvL	Lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslagen)
FB	Föräldrabalken
FL	Förvaltningslagen (1971:290)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
Kbh	Kommunalt bostadstillägg till handikappade
KL	Kommunallagen (1977:179)
LR	Länsrätten
LSPV	Lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall
LTO	Lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande
NIA	Nämnden för internationella adoptionsfrågor
NvL	Lagen (1954:579) om nykterhetsvård (nykterhetsvårdslagen)
OSK	Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén
PBU	Psykisk barn- och ungdomsvård
PI	Polisinstruktionen (1972:511)
RB	Rättegångsbalken
SAMSS	Samordnad medicinsk och social service
SCB	Statistiska centralbyrån
SCL	Lagen (1970:296) om social centralnämnd
SekrL	Sekretesslagen (1937:249)
ShjL	Lagen (1956:2) om socialhjälp (socialhjälpslagen)
SIA	Utredning om skolans inre arbete
SLAKO	Samarbetsorgan mellan landsting och kommuner
soft	Socialförsäkringstillägg
SoSaM	Försöksverksamhet med utvecklingsarbete för social samverkan
Spri	Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut
SU	Socialutredningen
TK	Tystnadspliktskommittén
ÄKL	Kommunallagen (1953:753)

Förord

Sammanfattningen följer i stort slutbetänkandets (SOU 1977:40), eller betänkandet som det också kallas i fortsättningen, disposition men är mindre detaljerad. Avdelnings- och kapitelindelningen är densamma. I vissa sammanhang redovisas kortfattat som bakgrund till detta betänkandes förslag etc. principbetänkandets ställningstaganden m. m. Läsaren torde som regel inte ha några svårigheter att skilja sådana redovisningar från dem som gäller utredningens ställningstaganden i slutbetänkandet. I vissa sammanhang anges emellertid genom särskild rubrik att den följande redovisningen gäller utredningens aktuella överväganden och förslag.

SU har tidigare, utöver principbetänkandet Socialvården – Mål och medel (SOU 1974:39, 40) och sammanställningen Socialutredningen och remissorganens syn på framtidens socialvård (Ds S 1975:15), avgivit tre delbetänkanden, nämligen Lagstiftning om sociala nämnder i kommunerna (Ds S 1969:11), Ålderdomshemsavgifter (Ds S 1970:6) samt Avgifter inom långtidsvården (Ds S 1977:2). Socialutredningens direktiv redovisas i principbetänkandet och i slutbetänkandet.

Inledning

Betänkandets överväganden och förslag i fråga om socialtjänsten, som SU vill benämna verksamheten, utgår från de i principbetänkandet angivna övergripande målen. Härtill ansluter den helhetssyn som redan från första delbetänkandet varit en bärande princip för utredningen. Kommunens yttersta ansvar för den enskilde och dennes rätt till bistånd samt socialtjänstens aktiva medverkan i samhällsutvecklingen utifrån de angivna målen är av central betydelse i utredningens överväganden och förslag. I vissa andra avseenden har principbetänkandets förslag inte bara vidareutvecklats utan helt omprövats.

En central del av betänkandet gäller socialtjänsten (avd. I). Utredningens föreslagna socialförsäkringsreform, som redovisas i avd. II, faller utanför socialtjänsten men skapar i flera avseenden förbättrade förutsättningar för denna.

Frågor om sociala insatser utan samtycke för underårig behandlas i avd. III, medan insatser för unga lagöverträdare redovisas i avd. IV. Frågan om vårdåtgärder för vuxna utan samtycke behandlas i avd. V, där SU finner att med en författningsstyrd samverkan mellan socialtjänsten och sjukvården är sjukvårdslagstiftningens bestämmelser om vård utan samtycke tillfyllest. Härutöver redovisar SU ett på principbetänkandet byggt alternativ, som ger socialtjänsten möjlighet att med stöd av bestämmelser i den sociala lagstiftningen genomföra insatser för vuxna utan samtycke (avd. XII).

Den helhetssyn SU sökt tillämpa får konsekvenser för bl. a. nämndorganisationen (avd. VI) och samverkan med andra verksamhetsområden (avd. VII). Vidgad samverkan hör till de faktorer som särskilt aktualiserar skyddet för den personliga integriteten. Frågor om handlingssekretess, tystnadsplikt och socialregister behandlas i avd. VIII.

Överväganden och förslag avseende socialtjänstens ekonomi (avd. IX) skiljer sig i väsentliga delar från principbetänkandet.

Utredningsarbetet har i övrigt omfattat vissa särskilda frågor som tas upp i avd. X. Specialmotiveringar till den föreslagna lagstiftningen redovisas i avd. XI. Betänkandet avslutas med reservationer och särskilda yttranden.

I Socialtjänsten

1 Socialtjänstens mål

SU behandlar i betänkandets första kapitel socialtjänstens mål och hur dessa bör komma till uttryck i socialtjänstlagen som föreslås ersätta nuvarande NvL, ShjL och BvL. I samband härmed diskuteras även utredningens förslag att den nya lagen delvis ges karaktären av ramlag.

SU har i sitt principbetänkande angett vissa generella mål för socialtjänsten av klart övergripande karaktär.

Målen är:

- demokrati
- jämlikhet och solidaritet
- trygghet.

Underlaget för målbestämningarna i principbetänkandet utgörs av vissa grundläggande värderingar och analyser av samhället och dess funktioner.

Dessa mål för socialtjänsten knyter an till värderingar och krav som bildar grund för hela det demokratiska samhällslivet. De utgör följaktligen en viktig grundval för såväl lagstiftning som andra riktlinjer avseende olika former av samhällsverksamhet. Först då dessa värderingar konkretiseras och preciseras i delmål får de karaktären av en särskild målsättning för socialtjänsten.

Av nära 400 remissvar redovisar inte fullt 270 av svaren synpunkter på utredningens förslag om övergripande mål. Flertalet yttranden är positiva.

Vissa remissinstanser anser att utredningens mål står i konflikt med varandra. Andra hävdar att utredningens konkreta förslag inte på långt när kan förverkliga de övergripande målen.

Viss kritik syftar däremot till att bygga ut utredningsförslaget med nya övergripande mål. "Rätten till arbete" samt "frihet" hör till dessa. Det framförs också önskemål om att inte bara politiska utan även religiösa värden som en livskvalitet markeras i målsättningen för socialtjänsten. Ett annat målförslag markerar strävan till en fortsatt positiv utveckling med termen "tillväxt av välfärden".

Omkring 130 remissorgan har yttrat sig över vad SU säger om den framtida lagen och utredningens principiella ställningstagande för en ramlagskonstruktion. De allra flesta uttalar sig i huvudsak positivt om utredningens synpunkter och förslag.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Målinriktad ramlag

SU säger i slutbetänkandet att den gällande socialvårdslagstiftningen utgör en förhållandevis fast och detaljerad reglering. Den nya lagen bör emellertid enligt utredningens mening till väsentlig del ges karaktären av en målinriktad ramlag. Det viktigaste blir här att ange intentionerna och syftet med verksamheten i dess helhet liksom för dess olika delar. Denna typ av lagstiftning tillerkänner socialtjänsten stora möjligheter att i samarbete med den enskilde bestämma på vilka vägar man skall nå de angivna målen.

Även den nya lagstiftningen behöver och ges i vissa avseenden en preciserad utformning.

Den socialpolitiska lagstiftningen har i allmänhet ett klart avgränsat och preciserat innehåll. Så är fallet med de olika socialförsäkringarna och samma gäller SU:s förslag till socialförsäkringstillägg (avd. II). Enligt utredningens åsikt är denna fasta reglering med klart avgränsade ersättningsvillkor möjlig just tack vare en socialvård som tillgodoser återstående mycket skiftande behov. De möjligheter till individuellt avpassade insatser som den nuvarande socialvården ger bör enligt SU den nya lagen vidga.

Det finns ett viktigt samband mellan frågan om målangivelser i lagen och dennas inslag av ramlag. Ju större frihet som ges att utforma socialtjänsten desto starkare blir kravet på att lagen anger vägledande mål för verksamheten.

Utvecklingsmöjligheter och utbildningsbehov

En ramlagstiftning ger större frihet vid val av tillvägagångssätt och möjliggör därmed också större hänsyn till den enskildes behov och önskemål.

En sådan lag rymmer också skillnader som beror på olika förutsättningar och behov och på förändringar som med tiden följer av nya kunskaper grundade på forskning och praktiska erfarenheter. En målinriktad reglering kommer att kunna främja en fortgående utveckling av socialtjänsten eftersom lagen inte låser verksamheten i fixerade rutiner och handlingsmönster. Lagen medger mera praktiska än formella överväganden och ökad inriktning på orsaksförhållanden än tidigare lagstiftning.

Som ovan sagts står samtidigt klart att socialtjänstlagen i vissa avseenden bör utgöra en mer preciserad reglering. Det gäller här frågor om rättigheter, rättssäkerhet och integritet.

Förtroendemän och anställda måste få del av en på den nya lagstiftningen inriktad utbildning. Det finns annars risk för att lagstiftningen kommer att skapa osäkerhet och leda till uteblivna eller otillräckliga insatser i situationer där det tidigare gavs preciserade anvisningar om hur man skulle gå till väga. En omfattande utbildningsverksamhet är därför nödvändig.

SU förutsätter att förutom socialstyrelsen såväl landstings- som kommunförbunden kommer att svara för en omfattande utbildning i samband med reformen. Denna bör påverka utformningen av såväl grund- som vidareutbildningen, bedrivas i både interna och externa former och påbörjas så tidigt som möjligt. En betydelsefull inriktning synes vara att i utbildningen söka

klara ut hur de nya sociala reformerna skall på bästa sätt praktiskt förverkligas på det lokala planet.

Vidare måste arbets- och behandlingsmetoder vidareutvecklas för att de möjligheter som dels lagen och dels socialförsäkringsreformen (avd. II) ger skall kunna utnyttjas fullt ut. Redan pågår ett viktigt utvecklingsarbete inom olika myndigheter, kommuner och organisationer, vilket samordnas bl. a. genom delegationen för social forskning inom socialdepartementet. Även en forskningsanknuten social yrkesutbildning bör ge goda möjligheter till fortsatt metodutveckling. Vidareutbildningen av socionomer är likaså en viktig förutsättning för socialtjänstens praktiska förverkligande.

Möjligheter till resultatvärdering

En lag som anger målen för socialtjänsten gör det i princip möjligt att bedöma i vad mån denna utvecklas i önskvärd riktning eller inte. Metodproblemen är stora, men även en viktig utveckling av metoderna för resultatvärdering är på gång. Inom den framtida socialtjänsten bör det därför bli möjligt att lättare än nu bedöma hur verksamhetens resultat svarar mot uppställda mål. De övergripande målen måste emellertid då vara omformade till mer konkreta och preciserade delmål.

Vilka mål bör anges i lagen?

Den framtida socialtjänstens möjligheter att nå resultat i fråga om både generella och mera individinriktade insatser är starkt beroende av att även annan samhällsverksamhet är inriktad mot samma sociala mål. Härför krävs en fortgående samhällsutveckling där de övergripande mål som SU föreslår får betydelse särskilt på lång sikt för såväl socialtjänsten som samhället i övrigt.

SU anser att de föreslagna övergripande målen rymmer sådana andra krav som remissinstanser enligt ovan vill komplettera utredningsförslaget med. Ett sådant krav är allas rätt till meningsfullt arbete. Detta anser SU vara en demokratisk rättighet och innefatta de värden som kommer till uttryck i målen jämlikhet och solidaritet samt trygghet. Samma med frihet. SU betonar att ett förverkligande av demokratimålet förutsätter frihet liksom rätt till personlig integritet.

En förbättring av människornas levnadsförhållanden i den mening som ryms i begreppet livskvalitet ligger i linje med utredningens intentioner. SU behandlar i detta sammanhang de olika folkrörelsernas insatser inom socialvården. Deras insatser har enligt SU bidragit till att öka gemenskapen och förankra solidaritetsidéerna. Samverkan med folkrörelserna bör enligt betänkandet i fortsättningen särskilt bidra till att ge den nya socialtjänsten en demokratisk förankring hos allmänheten.

De övergripande målen bör enligt utredningen komma till uttryck i lagen och framträda i en portalparagraf (1 § förslaget till socialtjänstlag). Härmed framhävs de övergripande målens vikt och deras uppgift att tjäna som sociala och politiska riktmärken både för socialtjänstens dagliga arbetsinsatser och för det fortsatta reformarbetet. Härutöver lägger 9 § förslaget till socialtjänstlag fast den viktiga grundsatsen att insatserna för den enskilde skall

utformas och genomföras tillsammans med honom.

Till ifrågavarande mål – som måste vara allmänt utformade – bör i lagen knytas mera konkreta och preciserade mål och medel. Dessa redovisas i kapitel 3 under huvudgrupperna strukturinriktade insatser, allmänt inriktade insatser, individuellt inriktade insatser. Den slutliga konkretiseringen svarar kommunerna för genom utformningen av de sociala tjänsterna.

Förslaget till socialtjänstlag innebär utvidgade rättigheter för den enskilde och större åtaganden för samhället. Vad gäller samhällets skyldigheter åläggs primärkommunen ett yttersta ansvar för att den enskildes behov av vård och omvårdnad blir tillgodosett. Detta kommunala ansvar, som hänför sig till de angivna målen, behandlas i kapitel 2.

Vad som är kommunens skyldighet och yttersta ansvar bildar grund för den enskildes rättigheter. Dessa beskrivs, i fråga om rätten till bistånd, i kapitel 4.

2 Det kommunala ansvaret

I detta kapitel av betänkandet tar SU upp frågan om kommunens ansvar för socialtjänsten. Inledningsvis behandlas gällande rätt, principbetänkandets förslag och remissbehandlingen.

I principbetänkandet säger utredningen bl. a. att i ett alltmer komplicerat samhälle ökar den enskildes svårigheter att finna vägarna till den hjälp och service som samhället kan ge. De mångskiftande hjälpbehoven kan inte heller alltid tillgodoses genom generella anordningar. Det är därför angeläget att *ett* organ i samhället förmedlar hjälpinsatser från andra samhällsorgan och tillgodoser övriga biståndsbehov. Kommunen bör enligt principbetänkandet vara den organisatoriska enhet som tilläggs ett yttersta ansvar för den enskildes sociala situation och som bör ha att göra sig underrättad om i kommunen föreliggande hjälpbehov. Med det yttersta ansvaret följer även uppgiften att ge den enskilde råd och anvisningar om hjälpmöjligheterna samt vid behov förmedla insatser från annat samhällsorgan. Det bör vidare ankomma på kommunen att avhjälpa sådana individuella behov som inte tillgodoses genom annat samhällsorgan.

Förslaget att lägga ett yttersta ansvar för den enskildes sociala situation på kommunen har under remissbehandlingen i allmänhet fått ett positivt mottagande.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU understryker att de övergripande målen – särskilt solidaritets- och trygghetsmålen – markerar bl. a. samhällets ansvar för de enskilda människornas sociala situation. En väl utbyggd och väl fungerande socialtjänst är ett medel att uppfylla detta ansvar. Liksom enligt gällande ordning bör socialtjänsten i första hand vara en kommunal uppgift. Bestämmelse härom har tagits in i 2 § första stycket förslaget till socialtjänstlag. Genom bestämmelsen fastläggs kommunens ansvar för socialtjänsten – och samtidigt därmed den kommunala kompetensen på detta område – men också

kommunens principiella ekonomiska ansvar för denna gren av den offentliga förvaltningen.

Det bör åligga kommunen att sörja för att socialtjänsten handhas och utvecklas i enlighet med de syften som angivits i kapitel 1. Vilka uppgifter som inom det angivna ansvars- och kompetensområdet bör åvila kommunerna när det gäller socialtjänsten tar SU, som redan nämnts, upp i kapitel 3.

Vad angår räckvidden och innebörden av det kommunala ansvaret för socialtjänsten fullföljer SU med sina förslag i betänkandet de tankegångar som legat till grund för 1 och 6 §§ ShjL och som utvecklades i principbetänkandet. För att den enskilde skall kunna få det stöd och den hjälp som han behöver är det enligt utredningens bedömande nödvändigt att lägga ett yttersta ansvar på kommunen. Det innebär vidgat ansvar i förhållande till gällande rätt. Med det yttersta ansvaret följer inte bara skyldigheten att bedriva uppsökande verksamhet utan också skyldigheten att anvisa eller förmedla insatser från andra samhällsorgan samt att tillgodose det behov av omsorger som därutöver kan finnas. Utredningens förslag innebär ytterst att kommunen ges ansvaret för att den enskilde får den vård han behöver.

SU föreslår således att socialtjänstlagen tar upp en bestämmelse som säger att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Bestämmelsen återfinns i 2 § andra stycket lagförslaget.

I samband med ändringen av 1 § ShjL underströks att där gjord bestämning av kommunens kompetens inte avsåg att leda till en begränsning av annan huvudmans ansvar såsom detta bestämts i lagar och andra författningar. Flera remissinstanser har framhållit de svårigheter i detta hänseende som följer med principbetänkandets förslag. Det har bl. a. hävdats att fastläggande av ett yttersta ansvar för kommunen förutsätter att andra huvudmäns verksamhet preciseras.

Med hänvisning till sådana synpunkter understryker SU att detta ansvar inte avser att leda till ändring av det ansvar som författningsenligt åvilar huvudmän för andra vårdområden, t. ex. sjukvård eller kriminalvård.¹ Med det yttersta ansvaret följer emellertid den uppgiften för kommunen att, liksom nu är fallet, vidta åtgärder i avbidan på att ansvarig huvudman kan bereda den enskilde erforderlig vård.

Av rättsakerhetsskäl och för att nå enhetlighet i landet måste kommunens skyldigheter och den enskildes rättigheter närmare bestämmas. Det görs i kapitel 3 och 4. SU tar i avd. VII upp till särskild behandling samarbete med andra samhällsorgan. Dessa frågor får naturligt nog ökad aktualitet genom utredningens ställningstaganden till det yttersta ansvaret.

3 Socialtjänsten – funktion och uppgifter

Detta kapitel i betänkandet tar först upp bestämmelser i gällande vårdlagar som beskriver respektive nämnds generella uppgifter samt vad SU i principbetänkandet säger om detta. Därefter återges huvuddragen i remissyttrandena ifråga om nämndens uppgifter. Betänkandet redovisar även vad barnstugeutredningen, fosterbarnsutredningen, invandrarutredningen,

¹ År 1975 tillsattes en utredning med uppgift att utarbeta förslag till helt ny lagstiftning för hälso- och sjukvården. Samarbetsfrågor som rör socialtjänsten och sjukvården bör enligt direktiven särskilt uppmärksammas.

barnomsorgsgruppen och undersökningen om barnmisshandel och skadlig uppväxtmiljö säger om den förebyggande verksamheten för barn och ungdom. Slutligen följer utredningens överväganden och förslag avseende de medel som socialnämnden bör förfoga över i den målbestämda verksamheten.

Samtliga tre vårdlagar innehåller generellt formulerade bestämmelser som ålägger respektive nämnd uppgifter i förebyggande syfte. Således skall socialvården göra sig förtrogen med människornas levnadsförhållanden och genom såväl allmänna anordningar som individinriktade insatser tillgodose föreliggande behov. Sådana åligganden har barnavårdsnämnd enligt 3 § BvL, nykterhetsnämnd enligt 4 § NvL och socialnämnd enligt 6 § ShjL.

Härtill kommer andra i betänkandet redovisade åligganden för nämnderna, bl. a. uppgifter som lagstiftningen beskriver i termer av den enskildes rätt (t. ex. 12 § ShjL).

Principbetänkandets målanalys konkretiserar socialtjänsten i åtta målbestämda huvudfunktioner. Dessa är medverkan i samhällsplanering, allmänt förebyggande insatser, information, behovsprövad ekonomisk hjälp, sociala tjänster, stöd och behandling i öppen socialvård, institutionellt förlagd vård och behandling samt social kontroll.

Huvuddelen av remissinstanserna är uttalat positiva eller har inte anmärkt på SU:s indelning i huvudfunktioner. Några instanser är dock kritiska och vill ha en annan indelning av socialvårdsinsatserna.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU börjar med att göra vissa begreppsmässiga bestämmningar. Utredningen säger att alla former av socialnämndens sociala verksamhet – huvudfunktioner – bör benämnas *sociala tjänster*. Att med sociala tjänster avse exempelvis endast de områden som brukar hänföras till social service och lämna strukturinriktade insatser eller insatser i form av vård och hjälp utanför skulle innebära att begreppet begränsas på ett otillfredsställande sätt. Med social tjänst bör avses varje social insats som socialnämnden svarar för och som direkt eller förmedlat tjänar den enskilde och utgör medel för verksamhetens målpuppfyllelse.

Socialtjänstens medel sammanför SU i följande tre huvudgrupper.

- a. *Strukturinriktade insatser* som syftar till en god samhällsmiljö.
- b. *Allmänt inriktade insatser*, varmed åsyftas generellt utformade sociala tjänster inom exempelvis barnomsorgen och äldreomsorgen.
- c. *Individuellt inriktade insatser* som avser sociala tjänster direkt anpassade till den enskilda individens behov.

Mot den föreslagna benämningen socialtjänst svarar en föreslagen ökad samhällsinriktning (a–b ovan) av verksamheten. Detta gör den nuvarande benämningen socialvård mindre väl täckande.

a. Strukturinriktade insatser

SU har i principbetänkandet redovisat det grundläggande synsättet att individuella sociala problem utvecklas i ett samspel med miljön. Det är därför viktigt att socialtjänsten påverkar samhällsstrukturen för att bidra till goda levnadsvillkor och för att förebygga uppkomst av individuella hjälpbehov.

Enligt SU:s förslag skall socialnämnden medverka till sådana strukturförändringar i samhället att skillnader i levnadsvillkor utjämnas, att den sociala tryggheten omfattar alla, att gemenskapen och solidariteten mellan invånarna stärks och att medborgarnas engagemang i gemensamma angelägenheter främjas.

I detta syfte skall socialnämnden medverka i samhällsplaneringen och arbeta med sociala problem i samhället. Dessa insatser ställer krav på samverkan med andra samhällsorgan samt organisationer, grupper och enskilda.

De sociala insatser som har en i första hand strukturförändrande inriktning är
medverkan i samhällsplaneringen
arbete med sociala problem i samhället
uppsökande verksamhet.

SU:s behandling av dessa medel sammanfattas i det följande.

Medverkan i samhällsplaneringen

Riks- och länsnivå

Ansvar för samhällsplaneringen ligger hos olika organ på riks-, läns- och lokalnivå. Socialdepartementet, socialstyrelsen, länsstyrelsen och den kommunala socialtjänsten bör medverka på resp. nivå.

De ledande uppgifterna tillkommer på riksnivån socialdepartementet. Därutöver bör socialstyrelsen dels medverka i översiktlig planering, dels bidra med underlag för insatserna på övriga nivåer. I styrelsens uppgifter ingår därmed att ge underlag för politiska beslut om resursfördelning på riksnivå och beslut som avser övergripande verksamhetsplanering inom den sociala sektorn, att bidra med underlag för och även inverka på beslut som avser andra sektorer på riksnivån och att tillhandahålla riktlinjer och planeringsunderlag för de regionala och lokala nivåerna.

Länsstyrelsen svarar på den regionala nivån för den förmedlande funktionen mellan de båda övriga nivåerna samt skall genom den sociala enheten vara samordnare och rådgivare.

Kommunens ansvar

Kommunerna har successivt fått ökat ansvar för samhällsplaneringen. Denna planering påverkar praktiskt taget alla sidor av medborgarnas levnadsvillkor. I den meningen är den en social planering. För att det skall vara motiverat att använda begreppet social planering bör dock en rad krav vara uppfyllda.

Planerade åtgärder bör utgå från kunskap om den sociala situationen, dvs. invånarnas levnadsvillkor och allmänna förutsättningar. Antingen det gäller

fysisk planering, bostadsplanering eller sysselsättningsplanering etc. är det angeläget att planeringen inleds med inventering och analys av de sociala behoven.

Planeringen bör leda till en samordning av kommunens olika resurser och verksamheter och bör styras av en social målsättning för de förändringar i den sociala situationen som planeringen avses leda till.

Planeringen bör bedrivas under medverkan av social sakkunskap och på sådant sätt att de människor som berörs av planeringen får tidig insyn i planeringsarbetet och därigenom möjlighet att påverka detta.

Socialtjänstens ansvar

Socialtjänsten kan påverka samhällsstrukturen genom att medverka i den kommunala samhällsplaneringen. Det ankommer på socialnämnden att i samverkan med övriga facknämnder och kommunstyrelsen närmare utveckla formerna för denna medverkan. Eftersom organisatoriska och andra förutsättningar varierar kraftigt mellan kommunerna bör formerna inte detaljregleras i socialtjänstlagen.

Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen gäller följande tre slag av insatser:

tillföra underlag till planeringen

delta i planeringen

delta i uppföljningen.

Tillföra underlag till planeringen

Denna uppgift innefattar beskrivning och analys av den sociala situationen. Den fysiska planeringen med dess tekniska och geografiska områdesbeskrivning bör kompletteras med en social områdesbeskrivning. Denna kan innehålla uppgifter om befolkningens sammansättning, inkomstförhållanden, bostadsförhållanden, servicestandard samt förekomst av speciella sociala problem av olika slag.

Vidare bör socialnämnden tillföra kunskap om sociala behov för olika grupper samt om iakttagna samband mellan miljöutformning och levnadsvillkor (särskilt uppkomsten av problem). På motsvarande sätt bör nämnden tillföra sysselsättningsplaneringen, bostadsplaneringen etc. kunskap om olika gruppers speciella behov. Socialtjänsten har flera källor till den kunskap det här är fråga om. T. ex. den uppsökande verksamhet som erfordras för andra syften kan läggas upp så att den också ger material till planeringen. Socialarbetarnas personliga erfarenheter av problem på olika områden är ytterligare en viktig källa. Fullgörandet av denna uppgift förutsätter vidare att socialtjänsten tillvaratar de rön på detta område som den sociala forskningen tillhandahåller. Där så kan ske bör socialtjänstens företrädare samverka med forskningsinstitutioner.

Delta i planeringen

Planeringsarbetet bör vara så organiserat i kommunen att socialtjänstens representanter – företroendemän och tjänstemän på olika nivåer – ges tillfälle

att medverka i programarbete, analys av olika planalternativ, planering av åtgärder och genomförande av samordnade insatser.

Vid sitt deltagande i planering av nya områden och sanering av gamla skall socialtjänstens företrädare verka för följande delmål:

- en allsidigt sammansatt social struktur;
- en planering av närmiljön som främjar kontakt och gemenskap;
- möjlighet till differentierade kultur- och fritidsaktiviteter för alla;
- ett tillräckligt och väl lokaliserat utbud av social service;
- en lokalisering av lämpliga arbetsplatser och andra verksamheter som bidrar till att ge bostadsområdena ett mångsidigt socialt liv;
- väl utbyggda kollektiva resmöjligheter som tillgodoser även särskilda behov;
- ett bostadsutbud som tillgodoser också speciella sociala bostadsbehov i icke segregerade former;
- offentliga platser och byggnader så utformade att de blir tillgängliga för alla;
- differentierade sysselsättnings- och utbildningsmöjligheter för grupper med behov av särskilda insatser;
- en aktiv konsumentupplysning.

Utöver denna medverkan i planeringens olika stadier bör färdiga planförslag remitteras till socialnämnden för yttrande. Det bör gälla fysiska planer, bostadsförsörjningsplaner, planer för sysselsättningen, planer för fritidsverksamhet m. m. Nämnden skall därvid bedöma planernas sannolika effekter på levnadsnivån för olika grupper i kommunen jämfört med de övergripande målen för socialtjänsten.

Delta i uppföljningen

Utvecklingen av den sociala miljön, bostadssituationen, sysselsättningssituationen och levnadsnivån i andra viktiga avseenden bör socialtjänsten tillsammans med andra organ kontinuerligt följa och analysera. Socialnämnden bör hos kommunstyrelsen och fullmäktige ta de initiativ till åtgärder inom andra kommunala förvaltningsområden som denna uppföljning ger anledning till.

Arbete med sociala problem i samhället

SU har i principbetänkandet angivit som en uppgift för de sociala organen att genom s. k. grannskapsarbete aktivera medborgargrupper till insatser för att påverka sin situation. Denna uppgift ansluter nära till den sociala fältverksamhet vilken inriktas på miljöer som har eller riskerar att få sociala problem. I slutbetänkandet behandlar SU också dessa båda metoder i ett sammanhang, fristående från såväl samhällsplaneringen som insatserna i de individuella ärendena.

Fält- och grannskapsarbetet bör omfatta sådana lokala förhållanden som riskerar att utvecklas socialt ogynnsamt. Verksamheten skall drivas i kontakt och samverkan med berörda befolkningsgrupper och samhällsorgan.

Samverkan med de berörda människorna har sin grund i uppfattningen att varje individ har resurser som kan frigöras, utvecklas och förstärkas särskilt i

samarbete med andra. Därför bör fält- och grannskapsarbetet stimulera till medverkan i ideellt, politiskt och fackligt föreningsliv och annan samhörighet som bygger på intressegemenskap. Verksamheten skall bidra till att dels förebygga en ogynnsam utveckling i olika lokala sammanhang, dels avhjälpa konkreta brister i sådana miljöer.

Fält- och grannskapsarbete bör liksom annan verksamhet inom socialtjänsten bedrivas inom ramen för de mål och riktlinjer som författningarna och socialnämnden anger. Ärenden som aktualiseras i arbetet bör handläggas enligt samma principer för kompetensfördelningen i beslutsprocessen som andra ärenden.

Ifrågavarande arbete bör initieras och utvecklas i ett samspel mellan förtroendemännen, socialarbetarna och de i området bosatta. Arbetet bör bedrivas i nära samverkan med annan samhällsverksamhet, t. ex. fritidsverksamhet och skola, liksom med de frivilliga organisationerna.

Uppsökande verksamhet

Uppsökande verksamhet aktualiserar särskilt frågor om förhållandet mellan samhället och den enskilde. Det står klart att viktiga behov inte är tillgodosedda. Här kan en aktiv, uppsökande verksamhet bryta isoleringen och passiviteten och avhjälpa olika resursbehov. Målet måste vara att samhällets socialtjänst har så god kännedom om människornas situation att olika väsentliga behov kan tillgodoses. Vid val av medel för detta mål måste hänsyn tas till den personliga integriteten (se avd. VIII).

En utgångspunkt för uppsökande verksamhet är information om och erbjudanden av samhällets hjälp och tjänster. Bistånd i individuella fall kommer då främst att baseras på de upplysningar som den enskilde själv lämnar. Den uppsökande verksamheten kan ges generell karaktär så att den riktar sig till alla i grupper där särskilda behov kan väntas förekomma, t. ex. barnfamiljer, invandrare och ålderspensionärer.

En huvuduppgift som ansluter sig till det uppsökande arbetet är att kartlägga de sociala förhållandena för att få underlag för planering och utveckling av socialtjänsten och annan samhällsverksamhet. Sådan kartläggning bör vara kontinuerlig.

Bestämmelser som gäller strukturinriktade insatser återfinns bl. a. i 4, 7 och 8 §§ förslaget till socialtjänstlag.

b. Allmänt inriktade insatser

Vissa sociala tjänster är allmänt inriktade i den meningen att de är avsedda att tillgodose omfattande behov i samhället och att villkoren för dessa tjänster är generellt utformade. De utgör ett viktigt led i det förebyggande arbetet och har fått ökande betydelse som stöd för och resurs i det sociala behandlingsarbetet.

Socialnämnden skall genom sociala tjänster medverka till att resurssvaga grupper kan tillvarata sina demokratiska rättigheter och uppnå en normal levnadsnivå. Medlen härför är flera. Av särskild vikt är insatser som avser att tillgodose behov av

information;

- barns och ungdoms omvårdnad och utveckling;
- arbete och försörjning;
- självständigt boende m. m.;
- social jour.

Det är angeläget att olika tjänster kan kombineras så att den enskildes behov blir väl tillgodosett. De skall vara så organiserade att samordningen underlättas. Det är också viktigt att tjänsterna tillhandahålls efter klart angivna riktlinjer. De sociala tjänsterna kommenteras nedan.

Information

Betänkandet anger som mål för informationen

- att upplysa om målen för samhällets socialpolitik;
- att ge kunskap om socialtjänsten samt om rättigheter och skyldigheter för medborgarna på detta område;
- att belysa sociala förhållanden och problem samt dessa problems utbredning och tänkbara orsaker;
- att stimulera till ökad aktivitet och ge förutsättningar för var och en att framföra erfarenheter och synpunkter samt tillvarata sin rätt till medinflytande i sociala frågor.

Informationen måste ges i olika former och på sådant språk att den når fram till och förstås av var och en. Det är nödvändigt att söka former och vägar som tar till vara möjligheter till direkt personlig information. Här har folkrörelserna stor betydelse. Genom dessa ökar också medborgarnas möjligheter att återföra erfarenheter och synpunkter till samhällets organ. För att fungera väl måste informationen vara ömsesidig. Socialtjänsten bör därför samverka med föreningar och organisationer i detta syfte.

Uppplysningsverksamheten har en relativt sett mycket skiftande omfattning och inriktning i de olika kommunerna. Stora informationsbehov är inte tillgodosedda. Det kanske allvarligaste problemet är hur man skall nå vissa grupper som har särskilt stora behov av information. Ansträngningarna bör gå ut på att få kontakt med dem på ett meningsfullt sätt. Frågorna om dessa behov och hur de skall tillgodoses måste ges ökad vikt vid informationsplanering i avseende på resurser, metoder och inriktning etc.

Barns och ungdoms omvårdnad och utveckling

Betänkandet anger vissa av barnstugeutredningens mål för förskolan vilka SU finner tillämpliga på alla sociala tjänster för barns omvårdnad och utveckling. Barnet bör således ges bästa möjliga betingelser att utvecklas till en människa som har ett rikt känslö- och tankeliv; är öppen, hänsynsfull med förmåga till inlevelse och till samverkan med andra; är i stånd att komma fram till egna omdömen och problemlösningar; vill söka och använda kunskap för att förbättra såväl egna som andras levnadsvillkor.

Mot bakgrunden av ändrade samhällsförhållanden och föräldraroller behandlar SU barnomsorgen. Detta begrepp bör enligt utredningen omfatta hela den del av den kommunala socialtjänsten som avser verksamheten för barn och ungdom (12 § lagförslaget). För kommunernas uppgifter att anordna och driva förskolor och familjedaghem samt annan kompletterande försko-

leverksamhet ävensom fritidshem och därtill anknuten fritidsverksamhet använder SU begreppen förskoleverksamhet och fritidshemsverksamhet (13–17 §§ lagförslaget).

En annan resurs för barnfamiljerna är den sociala hemhjälpen.

SU behandlar vidare betydelsen av råd och stöd i frågor som rör barn och deras utveckling. Möjligheterna att samordna viss del av denna förebyggande verksamhet hos barnavårdscentral och förskola bör utvecklas. För att tillgodose behov av psykologisk/psykiatrisk rådgivning och behandling bör socialtjänsten även samverka med PBU.

Också föräldrautbildning finner SU betydelsefull. Behovet av ökade insatser på detta område har understrukits av såväl fosterbarnsutredningen som barnomsorgsgruppen. Även om huvudansvaret för insatserna vilar på andra organ bör socialnämnden ta de initiativ till samarbete och vidta de andra åtgärder som den finner erforderliga på detta område.

Samhällets fritidsverksamhet för barn i skolåldern har behandlats av barnstugeutredningen och SIA. SU delar dessa utredningars mening att samhället tydligare än nu måste ta ansvar för att barns behov av lek och av aktiv och stimulerande fritid kan tillgodoses. Formerna härför kan vara många. Fritidshem, fritidsgårdar, kvartersgårdar, parklek och verksamhet i skolan är exempel på några. Stöd till föreningar och verksamhet under föräldraansvar är andra exempel.

Möjligheterna att samordna verksamheten för olika åldrar bör tas till vara.

Arbete och försörjning

Sociala tjänster av direkt betydelse för möjlighet till arbete är givetvis biträde vid arbetsanskaffning m. m. Det är här fråga om att dels förmedla kontakt med arbetsförmedling/arbetsvård eller i vissa fall arbetsgivare, dels mer omfattande insatser i anslutning till individorienterade åtgärder. Insatserna på detta område bör också gälla förmedling av utbildning för arbete. SU vill i detta sammanhang starkt understryka att de arbetsberedande åtgärderna i inskränkt mening många gånger inte är tillfyllest. Vissa grundläggande förutsättningar måste även tillgodoses. Dit hör t. ex. möjligheter för personer med handikapp att ta sig till och från arbetsplatsen, vilket ofta fordrar resurser i form av färdtjänst.

Till andra sociala tjänster av betydelse för möjlighet att ta och behålla ett arbete hör många gånger förskole- och fritidshemsverksamheten.

Rådgivning som gäller exempelvis konsumentfrågor och den personliga ekonomin hör till insatser som är viktiga för försörjningen och levnadsnivån.

Sociala tjänster i form av ekonomiska ersättningar m. m. behandlas i kap. 4 och avd. II.

Självständigt boende m. m.

Förutsättningarna för ett självständigt liv under goda villkor är i hög grad förbundna med möjligheten att ha en egen ändamålsenlig bostad. En del personer har till följd av sjukdom, handikapp eller ålder svårt att helt reda sig

själva. De som varaktigt eller tillfälligt har nedsatt förmåga att klara elementära livsfunktioner behöver ofta hjälp med både göromål i hushållet, personlig hygien och vård. För att de ändå skall kunna bo självständigt behöver de sociala tjänster av flera slag. Dessa tjänster kan erbjudas dels i samband med olika former av boende med gemensam service, dels utan sådant samband.

Mer omfattande behov av tjänster är lättast att tillgodose i någon form av boende med mer eller mindre inbyggd service. Detta utesluter inte självständighet i boende. Många kan dock tveka inför ett uppbrott från den bostad och den miljö som de är vana vid. Man bör därför kunna välja sociala tjänster så att man så långt möjligt kan bo kvar. Till betydande del gäller dessa frågor personer som är äldre (kap. 5) och personer med handikapp (kap. 6).

Social jour

SU anser det synnerligen angeläget att behovet av en social jour tillgodoses på ett tillfredsställande sätt i kommunerna.

Bestämmelser om allmänt inriktade insatser finns bl. a. i 4, 7, 8, 10, 12–20 §§ förslaget till socialtjänstlag.

c. Individuellt inriktade insatser

Strukturinriktade och allmänt inriktade insatser minskar men eliminerar inte behovet av individuellt inriktade insatser.

Dessa insatser vill syfta till att främja en självständig tillvaro. Insatserna bör präglas av en helhetssyn. Av denna följer att det är förhållandena i det enskilda fallet som måste styra valet av insatser och arbetsmetoder. Behoven bör uppmärksammas och mötas i ett tidigt skede. Bäst är om den enskilde har sådan kunskap om och tilltro till verksamheten att han själv tar kontakt. Information och uppsökande verksamhet i erbjudande form bör kunna medverka till sådan kunskap och tilltro. De faktiska möjligheterna att erbjuda sociala tjänster och verkligen ge stöd och behandling i en problemsituation är naturligtvis av största betydelse när det gäller att vinna förtroende för verksamheten.

Ekonomiskt bistånd i form av kommunal behovsprövad hjälp kommer även efter genomförande av SU:s föreslagna socialförsäkringsreform att bli en för de berörda betydelsefull individ- och familjeinriktad social tjänst. Enligt utredningens intentioner bör denna verksamhet få ökad förebyggande och rehabiliterande inriktning.

I principbetänkandet framhåller SU att *familjerådgivningen* till uppgift och karaktär ligger nära den kommunala socialvården. Utredningen föreslår därför att kommunerna skall svara för även denna verksamhet som bör bli en lagstadgad uppgift. Kommunerna bör själva få bestämma på vilket sätt verksamheten skall inlemmas i socialvårdsorganisationen. SU anger tre alternativa lösningar, nämligen att familjerådgivningen

ingår som en självständig förvaltningsorganisation under socialnämnden;

bildar särskild avdelning eller motsvarande inom kommunens socialvårdsorganisation;

åläggs socialvården utan särskild organisatorisk enhet för uppgiften.

Med stöd av remissutfallet står SU i slutbetänkandet fast vid sina förslag om familjerådgivningen.

Av andra former avseende stöd och hjälp med individuell inriktning nämner utredningen upplysningar, samtal och rådgivning av tillfällig karaktär i fråga om ekonomi, barnuppfostran, samlevnad osv; andra förebyggande insatser och hjälpåtgärder som motiveras av den aktuella situationen; fortlöpande kontakt för stöd och rådgivning vid problembearbetning; erbjudande av behandling och vård i olika former; insatser som gäller nyinflyttades och invandrares förhållanden.

Den som behöver bistånd bör kunna välja mellan de olika former av insatser socialtjänsten kan erbjuda eller anvisa. Det bör sålunda i princip vara möjligt att efterfråga enstaka socialtjänster – exempelvis ekonomisk hjälp – och samtidigt avvisa erbjudanden om andra insatser som avser behandling.

De individuellt riktade insatserna bör utmärkas av erbjudanden och av att den enskilde har självständigt ansvar för sin situation. Stöd i de former som här avses bör i många fall kunna erhållas utan formell ärenderegistrering. (Begreppet ärende och frågor om registrering behandlas i avd. VIII.)

Avslutningsvis behandlar SU *borgen* som en individuellt inriktad resurs.

Bestämmelser avseende individuellt inriktade insatser finns bl. a. i 4–6 samt 9–11 §§ förslaget till socialtjänstlag.

4 Rätten till bistånd

Detta kapitel tar upp frågor under vilka förutsättningar den enskilde skall ha en i lag angiven rätt till sociala tjänster. Bedömningen utgår från nu gällande vårdlagar samt SU:s överväganden i principbetänkandet. Enligt detta bör läggas fast en för hela vårdområdet gällande rätt för den enskilde att få erforderligt bistånd från socialvården. Under den gjorda bestämningen skall bl. a. rymmas de rättigheter som nu tillkommer den enskilde enligt såväl ShjL som övriga vårdlagar.

Förhållandena i den enskilda kommunen blir givetvis av betydelse för insatsernas inriktning och utformning. Den rättsliga regleringen i en kommande vårdlag av kommunens socialvårdande verksamhet bör därför inte vara alltför detaljerad. Den måste emellertid klart fastlägga den enskildes rätt till bistånd i situationer då han inte själv kan tillgodose sina behov. I principbetänkandet föreslogs även att talan mot beslut som avser enskilds fastlagda rättigheter skall kunna föras genom förvaltningsbesvär på samma sätt som för närvarande i huvudsak gäller enligt ShjL och BvL.

SU:s förslag att vidga den individuella rätten till bistånd och därmed rätten att anföra förvaltningsbesvär inom socialvårdsområdet bedöms övervägande positivt av de remissinstanser som behandlar förslaget. Inom denna majoritet understryker dock flera remissinstanser att den enskildes rättigheter måste preciseras i den blivande lagen, särskilt inom serviceområdet. Flera remissinstanser understryker att vid prövning av besvärssärenden måste skälig hänsyn tas till takten i utbyggnaden av kommunens resurser.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Rätten till bistånd bör ges generell räckvidd

De allmänna socialpolitiska anordningarna bildar grunden för vårt trygghets-system. Inom detta utgör socialförsäkringarna en hörnsten. SU föreslår i avd. II att den grundtrygghet som innefattas i socialförsäkringssystemet utvecklas i nya former och byggs ut till att omfatta nya behovssituationer genom socialförsäkringstillägget (soft). Härutöver behövs emellertid bestämmelser som tillförsäkrar den enskilde ekonomiskt och annat bistånd i särskilda fall. SU erinrar här om BvL:s bestämmelser för tillgodoseende av barns eller ungas behov av trygghet och NvL:s bestämmelser om olika insatser för den som missbrukar alkohol.

Samhället har således genom bestämmelser om rätt till vård eller annan hjälp enligt BvL, NvL och ShjL inom varje vårdområde sökt tillgodose den enskildes behov av bistånd i vissa situationer. Rätten till sociala vårdinsatser är knuten till olika vårdområden och avser olika målgrupper såsom barn och ungdom, missbrukare etc. (31 § BvL, 58 § NvL). Den i 26 § BvL och 14 § NvL angivna skyldigheten för vederbörande nämnd att lämna bistånd i form av förebyggande åtgärder resp. hjälpåtgärder inträder endast under vissa förutsättningar. Vad gäller 12 § ShjL ger den bara rätt till ekonomisk hjälp under vissa förutsättningar och under samma förutsättningar rätt till vård.

De nuvarande vårdlagarna visar således en oenhetlig bild, där rätten till ekonomisk hjälp inte klart avgränsas från rätten till bistånd i annan form och där anknytningen till vårdområden försvårar en samlad bedömning.

Inför den samordning av den sociala vårdlagstiftningen som nu förestår är det angeläget att finna en bestämning av den enskildes rätt att vid sidan av socialförsäkringarnas ekonomiska stödformer få individuellt anpassad omvårdnad, vård eller annan form av bistånd. En sådan rätt bör ingå i den grundtrygghet som bör tillkomma envar i samhället.

Nuvarande rätt skall inte begränsas

Den enskildes rätt till sociala insatser skall inte begränsas i förhållande till vad som nu gäller. Med denna utgångspunkt för ett förslag om rätt till bistånd (5 § första st. förslaget till socialtjänstlag) behandlar SU de principer som ligger till grund för motsvarande bestämmelser i gällande vårdlagar.

Vårdlagarnas bestämmelser om rätt till bistånd vilar på villkoret att den som inte kan klara sin försörjning eller i övrigt den dagliga livsföringen skall beredas erforderlig hjälp genom samhällets försorg. Denna förutsättning bör klart framgå även i en ny socialtjänstlag. SU föreslår därför att i 5 § första stycket socialtjänstlagen tas in en bestämmelse om att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte tillgodoses på annat sätt. Den rätt som den enskilde där medges svarar mot det yttersta ansvar som enligt SU:s tidigare förslag bör åvila kommunen.

Under rätten till bistånd ryms de situationer som beskrivs i 31 § BvL. Vad angår i 25 § BvL beskrivna förhållanden bör erinras om att utredningen, som

vidare utvecklas i avd. III, föreslår att även fortsättningsvis möjligheter bör finnas att bereda underårig vård utan samtycke. I samma utsträckning som samhället skall anses ha skyldighet att vidta åtgärder mot den enskildes vilja måste det även föreligga rätt för denne att på frivillig grund ta samhällets tjänster i anspråk.

Den särskilda rätten att få barnavårdsman förordnad (jfr 3 a § BvL) har tagits upp till bedömande i kapitel 7.

SU behandlar vidare vårdinsatser enligt 18 och 58 § NvL, som förutsätter att vederbörande är hemfallen åt alkoholmissbruk. Utredningen framhåller härvid som uppenbart att den som vänder sig till socialnämnden för hjälp med missbruk av alkohol eller narkotika skall få bistånd. Socialnämnden bör alltid med tillgängliga resurser söka tillgodose det föreliggande hjälpbehovet. Är omständigheterna sådana att den enskilde inte längre kan klara sin livsföring inträder skyldighet för nämnden att medverka till att han eller hon bereds erforderlig vård (se även avd. V och XII).

Den föreslagna rätten till bistånd avser även ekonomisk hjälp. Många av de hjälpberättigade kommer att ges ekonomiskt stöd i form av socialförsäkrings-tillägg (avd. II). Övriga skall vara berättigade till socialbidrag i minst samma omfattning som nu gäller enligt ShjL.

Rätten till bistånd bör omfatta nya grupper

En generell regel om rätt till samhällets hjälp för alla som behöver den för att kunna klara den dagliga livsföringen kommer följaktligen att omfatta dem som i sitt dagliga liv är beroende av andras insatser. Det står således klart att en handikappad som för sin livsföring inte kan undvara särskilda insatser bör vara berättigad till sådana enligt den föreslagna bestämmelsen. Även äldre bör på samma grunder vara berättigade till social hemhjälp och andra sociala tjänster för den dagliga livsföringen.

Biståndet skall ge skälig levnadsnivå

Som framhållits i principbetänkandet bör biståndet tillförsäkra den enskilde skäliga levnadsvillkor. Inom biståndet bör således inrymmas resurser för personlig utveckling och meningsfylld aktiv livsföring i övrigt.

Biståndet skall tillgodose föreliggande behov men också utformas så att det ökar den enskildes förutsättningar att i framtiden själv klara sin försörjning och den dagliga livsföringen. Rehabiliteringssynpunkter måste tillmätas stor betydelse vid biståndets bestämmande.

SU föreslår att i 5 § andra stycket socialtjänstlagen tas in en bestämmelse om att biståndet skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärker hans resurser för ett självständigt liv.

Möjliga insatser

Sociala stöd- och hjälpinsatser kan antas komma att ges i vidare omfattning än vad som följer av den angivna rätten till bistånd. SU finner inte anledning att utöver de bestämmelser som berörts i kapitel 3 reglera sådana insatser. Frågan om insatsens art samt den enskildes kostnadsansvar bör därvid

bestämmas i samråd med den enskilde. Sådana överenskommelser får karaktären av avtal som inte behöver särskilt regleras (6 § lagförslaget).

Vissa andra frågor

De sociala insaserna, som bör vara anpassade efter de individuella förhållandena, skall lämnas efter samråd med den enskilde hjälpbehövande och/eller i fråga om underårig hans föräldrar.

SU föreslår alltså att i socialtjänstlagen tas in en bestämmelse om rätt för den enskilde till bistånd genom socialnämndens försorg. Härigenom utsträcks grundtryggheten i samhället till att omfatta – förutom ett socialförsäkringssystem med dess ekonomiska stödformer – rätt till efter individuella förhållanden anpassad vård, omvårdnad eller annat bistånd.

För att denna trygghet skall kunna förverkligas fordras att socialtjänsten i kommunerna får erforderliga resurser härför. Det är likaså av stor vikt att dessa resurser inte bara finns som en tillgång för dem som efterfrågar dem. Den enskilde bör informeras om sina rättigheter och i en uppsökande verksamhet erbjudas de sociala tjänster som han behöver.

5 Äldreomsorg

SU redovisar inledningsvis hur flera av de i principbetänkandet behandlade s. k. målgrupperna och deras behov av sociala tjänster blivit föremål för andra utredningsinsatser, vilket gör en omfattande behandling i slutbetänkandet onödig. De har ändå kunnat beaktas i lagstiftningsförslagen, vilket är fallet med ex. vis barnomsorgen, vilken inarbetats i SU:s förslag till socialtjänstlag. Omsorgen om de äldre hör emellertid till de frågor SU funnit anledning att behandla mera ingående.

Antalet ålderspensionärer ökar under de närmaste 15 åren. De äldsta åldersgrupperna ökar allra mest. Tabell 5.1 visar med 1975 som utgångsår den väntade utvecklingen fram till år 1990. Som en följd av de låga födelsetalen under 1920- och 1930-talen väntas därefter en period med sjunkande siffror för de högre åldersgrupperna.

Tabell 5.1 Totalbefolkningen 1975–1990 efter ålder i 1 000-tal och procent

Ålder	Antal			
	1975	1980	1985	1990
–64	6 957,6	6 995,2	7 027,9	7 077,0
%	84,8	83,8	83,2	82,9
65–	1 250,8	1 352,8	1 423,8	1 460,0
%	15,2	16,2	16,8	17,1
Därav:				
65–69	439,0	441,8	439,6	434,8
70–79	587,2	649,8	683,0	685,4
80–89	203,5	234,2	267,0	299,8
90–	21,1	27,0	33,5	40,0

Källa: Statistisk årsbok.

Som framgår av tabell 5.1 ökar under perioden 1975–1990 antalet personer som är 65 år eller äldre från omkring 1 1/4 milj. till närmare 1 1/2 milj. eller med bortåt 2 procentenheter av totalbefolkningen. Mot slutet av perioden minskar åldersgruppen 65–69 år inte bara relativt utan även i absoluta tal, medan de äldsta (90 år eller äldre) blir dubbelt så många.

Förändringar i befolkningens ålderssammansättning är självfallet av största betydelse för den sociala planeringen. Härtill kommer emellertid långsiktiga kvalitativa förändringar i fråga om bl. a. de äldres levnadsmönster och livsinnehåll. Mot bakgrund av de äldres roll i det gamla bonde- och hantverkarsamhället konstateras att den industriella expansionen kom att kraftigt ändra deras situation. SU behandlar vissa grunddrag i denna utveckling.

SU konstaterar sammanfattningsvis att pensionärerna gjort betydande välfärdsvinster men att de också möter svårigheter av olika slag. Det kan därvid vara fråga om direkta välfärdsförluster i jämförelse med andra samhällsgrupper eller med tidigare skeden i ens eget liv eller med föregående generationer.

I fortsättningen redovisar utredningen tidigare program för äldreomsorgen, dvs. 1957 års riktlinjer och 1964 års program. Vidare redogörs för principbetänkandets beskrivning av äldreomsorgen och remissopinionen.

SU föreslog i principbetänkandet att insatserna för de äldre skall vägledas av målen *självbestämmanderätt* och *normalisering*. Dessa preciserade utredningen sedan i olika delmål för insatserna.

Bara ett mindre antal av *remissinstanserna* tar upp vad SU säger om äldreomsorgen. De som gör det är i allmänhet positiva. Vissa remissinstanser menar dock att utredningen varit alltför summarisk.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU understryker vikten av att man *förbereder pensionering*. Anpassningen till de nya förhållandena bör underlättas genom information. Det är en uppgift för såväl myndigheter och folkrörelser som för företag och fackliga organisationer.

Efter vissa övergripande uttalanden om de äldre och samhällsplaneringen, bostadsförsörjningen, arbetet och de sociala tjänsterna går utredningen över till att mer ingående behandla särskilda områden.

Boende

I fråga om bostadsplaneringen för de äldre understryker SU att de skall kunna bo kvar så länge som möjligt. Detta förutsätter bl. a. att de kan bestrida kostnaderna för en bostad med skälig standard. För att detta skall vara möjligt måste de *kommunala bostadstilläggen* vara tillräckliga. SU konstaterar att skillnaden mellan kommunerna i bostadstilläggens beloppsnivåer och grunder i övrigt fortfarande är stora. Trots betydande förbättringar av pensionärernas bostadsförhållanden bor de äldre fortfarande sämre än andra i fråga om både utrymme och standard.

Boende med gemensam service

Då behovet av resurser och service nått en viss gräns aktualiseras frågan om boende och vård i gemensamma former. Här erinrar utredningen om kommunernas skyldighet att anordna ålderdomshem och anser att en resurs med denna höga grad av omsorg bör i varje fall under överskådlig tid finnas inom den sociala äldreomsorgen. Det är synnerligen angeläget att de inledda standardförbättringarna av dessa hem fortsätter.

Särskilt under senare år har emellertid nya boendeformer för bl. a. äldre utvecklats. Det gäller främst s. k. servicehus, som också benämns pensionärshotell, bostadshotell e. d. Begreppet servicehus kan också avse del av fastighet. Också inom denna typ av bostäder finns betydande standardskillnader. Sammanfattningsvis anser SU att medan ålderdomshemmen framför allt kan tillgodose trygghetsbehovet genom en omfattande service och omvårdnad bör servicehusen tillgodose en högre grad av självständighet utan att åsidosätta tryggheten.

Kommunerna har i ökande omfattning intresserat sig för att på skilda sätt utveckla den boendeform som servicehusen representerar. Detta har medfört att det nu byggs färre ålderdomshem än tidigare.

Enhetliga villkor

För att stimulera kommunerna till en önskvärd variation anser SU att byggnadsfinansieringen bör vara enhetlig. Ålderdomshemmen finansieras nu med skattemedel och vanlig upplåning. Servicehus och liknande byggs däremot med statliga bostadslån. Denna mer förmånliga möjlighet bör gälla alla de primärkommunala bostadsbyggen som här avses. Det statliga lånet täcker dock inte de faktiska byggnadskostnaderna utan en betydande del måste kommunerna finansiera på annat sätt. SU anser att lånenivån bör höjas så att hela kostnaden för servicehus kan finansieras med statliga lån. Därvid bör således även kostnader för gemensamhetsanläggningar som är dimensionerade för tjänster också till utanför servicehus boende kunna inräknas i lånet.

Den särskilda byggnadskvot som nu gäller för ålderdomshem bör slopas. Utredningen föreslår att även själva begreppet ålderdomshem utmönstras. I fortsättningen kan det räcka med ett begrepp för olika former av boende med gemensam service, nämligen *servicehus*.

Bestämning av begreppet servicehus m. m.

Ett bostadshus med tillgång till service bör uppfylla vissa krav för att få betecknas som servicehus. SU anser att tre grundläggande krav bör vara uppfyllda.

Det första kravet är att bostaden bör vara så utformad och utrustad att den boende kan utveckla sina personliga resurser och leva ett självständigt liv.

Det andra kravet är att den boende varje tid på dygnet kan erhålla de tjänster han eller hon behöver för att klara sin tillvaro och känna sig trygg.

Det tredje kravet är att det skall finnas personal som kan bedöma när social

eller medicinsk vård behövs och som svarar för att sådana insatser kommer till stånd. Det skall således finnas en organisation som kan tillgodose ett från tid till annan varierande behov.

Alla de anläggningar som fyller ovan ställda krav bör kallas servicehus. Detta innebär att också en service motsvarande den omvårdnad som ålderdomshemmen ger i dag ryms inom servicehusbegreppet. Enligt SU:s bedömning måste kommunerna under överskådlig tid ha möjlighet att erbjuda de äldre en sådan omvårdnad. Dessa hem kommer att vara servicehus med omfattande service och vård. En fortsatt förskjutning från denna form av helinackordering till boende som är förenat med ett mer differentierat utbud av tjänster kan väntas medverka till att äldre människor aktiveras.

Det är viktigt att servicehusen är centralt placerade i olika kommundelar. De måste ha ett tillräckligt stort befolkningsunderlag för att kunna erbjuda ett varierat utbud av sociala tjänster och aktiviteter, samtidigt som de av trivselskäl inte bör bli för stora. Man måste emellertid beakta att de befolkningsmässiga förhållandena m. m. i de olika kommunerna varierar kraftigt, varför förutsättningarna i fråga om servicehusens storlek och utbud av sociala tjänster skiftar.

Enligt utredningens mening bör servicelägenheterna i fråga om både utrymme och utrustning möjliggöra ett flexibelt utnyttjande.

SU anser att ytterligare erfarenheter bör vinnas i fråga om bl. a. möjligheten att tillgodose mycket omfattande vård- och servicebehov inom ramen för serviceboendet. Frågor av detta slag bör bli föremål för en utvärdering inom förslagsvis fem år.

Avgifter som nu tas ut vid inackordering i ålderdomshem bör även fortsättningsvis kunna tas ut i motsvarande fall. Det vanliga blir dock att särskild avgift tas ut för varje slags tjänst. Enligt utredningens uppfattning bör dessa avgifter anpassas så att den enskilde även i sådana fall disponerar ett belopp för personliga utgifter som minst motsvarar garantibeloppet vid helinackordering.

Serviceavgifterna bör utformas med hänsyn både till den avgift som helinackorderade har att betala och till kostnaderna avseende den dagliga livsföringen, inklusive sociala tjänster, för de pensionärer som bor i annat eget hem än servicebostad.

Helinackorderade pensionärer bör ha rätt att uppbära sin pension

Kommunen äger nu att uppbära folkpensionen för den som vistas i ålderdomshem. Denna bestämmelse finner SU föråldrad. Då begreppet ålderdomshem mönstras ut bör detta få till följd att nuvarande inskränkningar i dessa pensionärs rätt att själva uppbära sin folkpension upphävs. Endast om pensionären själv vill ha det så bör kommunen kunna uppbära pensionen.

Hemhjälpens finansiering

Kommunens kostnader för hemhjälp till den som bor i servicehus, i särskild pensionärlägenhet eller i annat eget hem ger rätt till statsbidrag. Det ger

däremot inte ålderdomshemmens driftkostnader fastän dessa bl. a. innefattar sådana insatser som svarar mot hemhjälp. Finansieringsvillkoren för den sociala hemhjälpen och dess motsvarighet vid ålderdomshemmen bör enligt utredningen vara desamma.

Vägledning och tillsyn

SU anser inte att det finns skäl för några särskilda bestämmelser om servicehusen. I socialstyrelsens generella uppgift i fråga om socialtjänsten bör ingå att ge råd om bl. a. planering av servicehus och synpunkter på deras funktion. Allmänna råd om planering bör lämnas efter samråd med bostadsstyrelsen, planverket, Spri och kommunförbundet. På motsvarande sätt ingår i länsstyrelsens uppföljning av socialtjänstlagens tillämpning att utöva tillsyn över servicehusen och deras verksamhet.

Kontakt och gemenskap

För att skapa kontakt och bryta isolering bör enligt SU finnas bl. a. dag- eller områdescentraler som har att betjäna *alla* invånare i ett mindre geografiskt område, dock i första hand barn och pensionärer. I dagcentralen kan exempelvis ingå ett fritidshem och i direkt anslutning till centralen ett antal servicelägenheter. Inom området skall även finnas daghem och bostadshus så att närområdet får en varierad befolkningssammansättning.

Dagcentralen bör bli en naturlig träffpunkt för människorna inom området, där de kan äta, bedriva olika slag av aktiviteter samt få social och medicinsk service. Därigenom skapas möjligheter för dem att lära känna varandra över generationsgränserna. Där skall finnas studie-, bildnings- och hobbyverksamheter av olika slag.

I verksamheten vid sådana träffpunkter kan ingå frivilliga pensionärsgrupper som svarar för lämpliga arbetsuppgifter. Inom boende med gemensam service utvecklas redan nu en organiserad samverkan mellan pensionärerna som syftar till aktiviteter och inflytande. SU understryker att denna samverkan bör utvecklas vidare. Samtidigt framhåller utredningen den enskildes rätt till personlig integritet och till att själv forma sitt liv.

Aktiv sysselsättning

Arbete

Andelen förvärvsarbetande bland de äldre minskar. I betänkandet belyser SU denna utveckling med statistik som bl. a. visar att under perioden 1960–70 minskade andelen förvärvsarbetande män i åldern 65–69 år från 51 % till 32 %.

SU understryker på nytt den stora betydelsen av att de som vill också kan få ett till arbetsförmågan avpassat arbete även efter uppnådd pensionsålder.

Pensionärer bör ges möjlighet att hålla kontakt med tidigare arbetsplats och arbetskamrater. Det är i första hand arbetsmarknadsparternas sak att organisera sådan kontaktverksamhet. Socialtjänsten bör följa hur verksamheten utvecklas.

Politiskt arbete och föreningsliv

Det är viktigt men kan vara svårt att finna meningsfulla uppgifter för den som inte förvärvsarbetar. Här bör, säger SU, föreningsarbete i olika former kunna vara av stor betydelse – från aktiva insatser i själva föreningsarbetet till deltagande i de aktiviteter som organisationerna står för. Till betydande del bör den verksamhet som avser att ge de äldre aktivitet, sysselsättning och gemenskap kunna has omhand inom föreningslivet. Pensionärerna har själva starka riksorganisationer med många distrikts- och lokalföreningar. Dessa behöver och erhåller regelmässigt stöd för sin verksamhet genom bidrag, tillhandahållande av lokaler osv. Detta stämmer väl med principen om självbestämmande. Normaliseringsprincipen talar för att verksamheten kan bedrivas också inom andra föreningar, av bildningsförbund och, när direkta kommunala engagemang krävs, inom de uppgiftsområden som tillkommer kommunala socialnämnder, fritidsnämnder, kulturnämnder och liknande.

SU ser pensionärsråd o. d. som uttryck för pensionärernas politiska och sociala engagemang i syfte att på olika sätt förbättra den egna gruppens förhållanden. Det är ägnat att stärka de äldres möjligheter till inflytande över sina villkor i enlighet med principen om självbestämmande. Utifrån strävandena till en normalisering är det emellertid också viktigt att pensionärerna aktivt medverkar i hela samhällslivet.

Behovet av information

En viktig politisk resurs och förutsättning för aktiv medverkan i samhällslivet liksom för möjligheten att tillvarata sina intressen är kunskaper om vilka rättigheter man har som pensionär. Undersökningar visar att betydande informationsbehov inte är tillgodosedda trots att upplysningsverksamheten på olika nivåer byggts ut kraftigt. Resultatet aktualiserar en kommunal självprövning om informationsinsatserna är tillräckliga och lämpligt utformade.

Många andra verksamheter

Vid sidan av föreningsverksamhet av olika slag bedrivs, främst genom kommunerna, en omfattande fritidsverksamhet. En i betänkandet återgiven sammanställning som pensionärsundersökningen gjort över förekomsten av olika verksamheter vid befintliga dagcentraler år 1975 visar på ett stort och varierande utbud. Även utanför institutionerna bedriver eller understöder kommunerna en omfattande verksamhet.

Särskilda serviceinsatser

Till sociala tjänster som gör det lättare att bo hemma, att uppleva handlingsfrihet och att känna trygghet hör social hemhjälp, färdtjänst, tekniska hjälpmedel och social jour m. m.

Social hemhjälp

Hemhjälpen bör organiseras så att tjänsterna är lätta att nå framhåller SU. Det kan därför vara lämpligt att samordna förmedling av hemhjälp med annan verksamhet som avser de äldre, i ex. vis en dagcentral eller i anslutning till ett servicehus. Sådana lokaler kan också utgöra bas för personal som arbetar inom hemhjälpen i ett visst bostadsområde. Den arbetsledande personalen och de som går i hemmen får på detta sätt ökade förutsättningar att arbeta i grupp. Därmed skapas möjligheter att bryta den isolering i arbetssituationen som är vanlig för den som utför arbete i hemmet hos pensionärer.

Det kan också vara lämpligt att organisera socialtjänsten så att servicen tillhandahålls i integrerade enheter i olika bostadsområden. En sådan enhet kan utom annat också innefatta uppgiften att förmedla hemhjälp och andra sociala tjänster till de äldre.

En väl organiserad och genomförd hemhjälp bör ta vara på och utveckla den enskildes egen förmåga att klara sin situation. Kort uttryckt gäller det att utgå från vad personen kan och inte från vad han inte kan. Denna syn på arbetsinsatserna ställer i sin tur krav på utbildning, arbetsledning osv. för personalen.

Utöver uppgiften att hjälpa till att klara av olika vardagliga sysslor fyller hemhjälpen till viss del även de äldres behov av att träffa någon medmänniska och få den stimulans som umgänge med andra kan ge. Men här bör hemhjälpens uppgift framför allt vara att medverka till andra kontakter. Ett samarbete med den övriga socialtjänsten är då viktig.

SU tar även upp vissa frågor om verksamhetens organisation samt utbildningsbehov bl. a. mot bakgrund av de pågående kraftiga förändringarna i fråga om rekryteringsförutsättningarna. Det finns inte längre så många utbildade medelålders kvinnor vilka vill ha ett deltidsarbete som hemhjälpare. Den fortsatta utvecklingen av verksamheten bör i största möjliga utsträckning inriktas på att göra hemhjälpssarbetet till ett fullvärdigt yrke och heltidsarbete som man kan välja att ägna sig åt redan efter yrkesutbildningen i ungdomsåren.

Särskilt de äldsta kan behöva omfattande hemhjälp. Utredningen framhåller att man inte kan dra någon generell gräns mellan situationer där hemhjälp är lämplig och där i stället andra insatser behövs. Den enskildes egna önskningar bör så långt möjligt infrias.

Färdtjänst

Kollektivtrafiken bör generellt utformas så att den är ändamålsenlig också för de äldre. För dem som ändå inte kan utnyttja vanliga allmänna färdmedel bör den särskilda färdtjänsten ge motsvarande service.

En god färdtjänst skall finnas i alla kommuner. I den mån en sådan service inte finns bör den enligt utredningens mening genomföras snabbt.

Tekniska hjälpmedel

Tekniska hjälpmedel ordinerar som regel av landstingsanställd personal inom sjukhus och öppen vård och bekostas av landstingskommunerna. SU

understryker att den sociala hemhjälpsspersonalen kan göra viktiga insatser genom att upptäcka och anmäla behov av tekniska hjälpmedel. Det är viktigt att man inom den kommunala socialtjänsten känner väl till de hjälpmedel som finns och möjligheterna att få dem.

Social jour

För bl. a. de äldre är en väl fungerande social jour viktig. Finns inte den möjligheten begränsas valfriheten när det gäller de äldres boende. Utredningen redovisar vissa synpunkter på verksamhetens organisation och utformning.

Service i särskilda situationer

Speciella anordningar som syftar till att pensionären inte lämnas ensam i nödsituationer e. d. är den telefonservice som byggts upp, möjligheter till ledsagare under promenader samt den besöksverksamhet/väntjänst som etablerats. Av vikt för tryggheten är också möjligheten för pensionärer att använda något av de olika larmsystem som gör att man kan påkalla hjälp i skilda nödsituationer.

Vård

Vårdansvar och samverkan

Osäkerhet om gränsdragningen mellan landsting och kommuner ifråga om vårdansvaret kan föra med sig betydande olägenheter för den vårdbehövande, framhåller SU. Riktlinjer för den fortsatta utvecklingen bör gå ut på att sjukvårdshuvudmannen svarar för all hälso- och sjukvård för de äldre, även för dem som bor i servicehus. Också formerna för socialtjänstens insatser för dem som under vistelse i landstingsinstitution behöver sociala tjänster måste klargöras i sådan samverkan.

Betänkandet markerar behovet av samverkan mellan kommuner och landsting och redogör även för flera konkreta samverkansinitiativ, såsom rekommendation om vissa gemensamma organ (SLAKO), samordning av medicinsk och social service (SAMSS) och rekommendationer i ekonomiska frågor.

Utredningen erinrar om att ett enhetligt huvudmannaskap för långtids-sjukvård och åldringsvård diskuterats vid skilda tillfällen. En särskild organisation för äldreomsorg inom sjukvården skulle dock rimma illa med den s. k. normaliseringsprincipen. Ett enhetligt huvudmannaskap bör därför inte komma i fråga. Det rimliga alternativ som återstår blir då att dels söka bestämma vilket ansvar var och en av huvudmännen har, dels ytterligare bygga ut olika former av samarbetet mellan dem.

Om ett behov av vård är så omfattande att det inte kan tillgodoses i hemmet – inte ens med den tillgång till sociala tjänster som finns i ett servicehus eller liknande – bör orsaken till vårdbehovet vara av underordnad betydelse, anser SU. Det viktiga bör vara att vederbörandes tillstånd kräver aktiva medicinska insatser och en längre tids institutionell vård. Detta tillstånd kan antas inträda

när ett vårdbehov mer varaktigt kräver insatser dygnet om. Det bör då ankomma på sjukvårdshuvudmannen att svara för institutionell vård och medicinska insatser.

Långtidssjukvård

Samarbetet i fråga om den långtidssjukvård som har kommunen som upptagningsområde bör enligt SU kunna innebära att kommunen svarar för de sociala tjänster som behövs under institutionsboende, inkl. kurativa uppgifter och vissa kontakter med anhöriga osv. Detta utesluter inte att personal som utför sådana insatser helt eller delvis har sin arbetsplats inom vårdinstitutionen.

Hemsjukvård och hemhjälp

Med hänvisning till en överenskommelse mellan de båda kommunförbunden säger SU att ofta får den personal som svarar för social hemhjälp också medverka i hemsjukvården. Trots att det här är fråga om skilda huvudmän bör sjukvårdshuvudmannen svara för en samordnad lämplig utbildning. SU framhåller också att distriktssköterskeorganisationen måste byggas ut väsentligt för att motsvara sjukvårdsbehovet. Utvecklingen som leder till ett ökat antal servicebostäder ställer också större krav på hemsjukvården.

Särskilda vårdbehov

Nuvarande socialhjälpslag innehåller särskilda bestämmelser om s. k. störande vårdtagare (21 § ShjL). Där stadgas att det åvilar landstingskommunen att bereda erforderlig vård och tillsyn för den som på grund av sitt beteende inte lämpligen kan vara i ålderdomshem. Det gäller huvudsakligen äldre gravt alkoholskade. SU:s förslag om institutionell vård innefattar också denna grupp. Uppgiften att bereda erforderlig vård bör ankomma på kommunen. Särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen anser utredningen inte erforderliga.

Det finns en annan till antalet ökande grupp av äldre som kräver särskilda hänsyn när det gäller vård och tillsyn, nämligen de som drabbas av senil demens. SU anser att hänsyn till såväl dem som andra motiverar särskilda, institutionella vårdresurser, som det ankommer på sjukvårdshuvudmannen att svara för.

Forskning

Den kraftiga ökningen av antalet äldre bidrar till att åldrandet och de äldres situation förblir en av de viktigaste frågorna under många år framöver. Forskning och utvecklingsarbete behövs som en resurs i den fortsatta planeringen. Så långt det är möjligt bör reformverksamheten inom äldreomsorgen grundas på resultat och erfarenheter av tvärvetenskaplig forskning och utvecklingsarbete.

Grundsatser

SU summerar sina ställningstaganden och förslag om äldreomsorgen i följande satser.

Samhället bör i största möjliga utsträckning utformas så att behovet av speciella service- och vårdinsatser för äldre förebyggs. Därutöver bör äldre personer erbjudas de speciella tjänster som deras förhållanden kräver.

De äldre bör så länge de kan och vill beredas möjlighet att bo hemma.

Viktigt är också att äldre människor så länge de kan och vill har möjlighet att delta i arbetslivet.

Det är vidare av stor vikt att de stimuleras till ett aktivt samhällsliv för att motverka isolering och passivitet.

Det bör finnas goda möjligheter för den enskilde att i för honom eller henne lämpliga former förbereda sin pensionering.

Den som så behöver bör erbjudas boende med gemensam service under så självständiga former som möjligt och med tjänster som är anpassade efter de personliga behoven. Den enskilde bör själv ha hand om sina ekonomiska angelägenheter i den mån han inte väljer att ta hjälp av annan.

Finansieringsvillkoren bör vara desamma för byggande av olika bostäder med gemensam service. Samma statsbidrag för hemhjälp bör gälla oavsett om tjänsterna ges vid boende med gemensam service eller i annat eget hem.

Att de äldre har samma rätt till god hälso- och sjukvård som andra kräver bl. a. fortsatt utbyggnad av hemsjukvård och långtidssjukvård så att dessa resurser motsvarar behoven.

Det delade huvudmannaskapet i fråga om social och medicinsk vård förutsätter samverkan vid såväl planering som administration och praktiskt vårdarbete.

Forskning och utvecklingsarbete samt systematiserade erfarenheter i övrigt bör utgöra en viktig resurs i reformarbetet inom äldreomsorgen.

Allmänna riktlinjer för äldreomsorgen återfinns i 18 och 19 §§ förslaget till socialtjänstlag.

6 Omsorgen om personer med handikapp

SU säger inledningsvis att handikapp kan föreligga i såväl fysisk, psykisk som social mening. Det består som regel i mera betydande svårigheter att klara den dagliga livsföringen, att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

Handikapp är ett relativt begrepp. Bl. a. kan förändringar i den handikappades omgivning undanröja eller bidra till att minska handikappet. Det är inte minst sett från denna synpunkt viktigt att söka skapa en sådan miljö som ger den enskilde möjlighet att ta till vara och utveckla sina resurser och att verka och leva som andra. En mängd olika faktorer är av betydelse, främst arbetsmöjligheter, arbetsplatsförhållanden, bostadsförhållanden, kommunikationsmöjligheter, trafikförhållanden i övrigt, hälso- och sjukvårdsförhållanden, kulturellt utbud, fritidsaktiviteter och socialpolitiska anordningar.

Under de senaste 15 åren har samhället kraftigt ökat insatserna och därmed förutsättningarna för gemenskap och ett normalt liv – *integration* och

normalisering.

SU redovisar de olika formerna för omsorger.

Förskola, skola och övrig utbildning

Beträffande förskola, skola och övrig utbildning skall de som är handikappade ha samma rätt som andra. De skall alltså i princip delta i samma verksamhet som andra barn, ungdomar och vuxna. Detta förutsätter tillgång till särskilda anordningar för att tillgodose individuella behov. Sådana anordningar i form av personella, tekniska och andra stödåtgärder har fortlöpande införts i den reguljära utbildningsverksamheten. För kvalificerade behov finns speciella anordningar.

Barn med handikapp har förtur inom förskoleverksamheten. Den kommunala skyldigheten sträcker sig längre för dem än för andra barn. I skolan har olika slags specialundervisning och andra anordningar stor betydelse för att skapa möjlighet för barn med handikapp till integrerad skolgång. I gymnasieskolan har elever med handikapp tillgång till motsvarande förstärkningsåtgärder som i den obligatoriska skolan. De flesta kan därför numera gå i vanliga gymnasieskolor. Elever med kvalificerade behov får särskild omvårdnad och behandling i form av vårdtjänst. Även eftergymnasiala studier och studier vid folkhögskolor möjliggörs för elever med handikapp genom vårdtjänst. Det innebär en kvalificerad, individuell social omvårdnad i vardagslivet.

Arbete

Allas rätt till arbete är en viktig ideologisk riktpunkt men för många människor med handikapp ännu inte verklighet. Samhället har därför byggt upp ett system av åtgärder i syfte att undanröja de svårigheter som personer med handikapp har att få arbete. Till dessa åtgärder hör arbetsprövning, arbetsträning, yrkesutbildning och anpassningskurser. Den som deltar i arbetsmarknadsutbildning får utbildningsbidrag.

Även andra insatser såsom särskilda anordningar på arbetsplatsen, bidrag till bil, kostnadsfri körkortsutbildning, halvskyddad sysselsättning, anpassningsgrupper, statlig näringshjälp m. m. redovisas.

En viktig resurs är skyddat arbete. De anordnas som beredskapsarbete, hemarbete och arbete i skyddade verkstäder. Arkivarbete är en mellanform av arbete på öppna marknaden och skyddat arbete.

Bostad

Var och en har rätt till ett eget boende. Ingen skall bo i institution om det inte föreligger ett medicinskt eller därmed jämförligt skäl.

SU understryker att kommunerna ansvarar för bostadsförsörjningen. Bostäderna skall enligt tillägg till byggnadsstadgan (42 a §) utformas så att de kan utnyttjas av personer med handikapp. De flesta klarar sig bra i en modern normalbostad. För svårare rörelsehindrade och andra svårt handikappade är den emellertid i allmänhet inte ändamålsenlig.

Kvalificerade behov i boende kan tillgodoses endast med särskilda insatser.

En sådan är bostadsanpassning med stöd av det särskilda bidraget härför. För att erbjuda svårt rörelsehindrade och andra svårt handikappade goda bostäder med service är det emellertid ofta nödvändigt att anordna serviceenheter. Sådana förekommer numera i ett stort antal kommuner. En rekommendation från kommunförbundet om mellankommunal ersättning i de fall då hyresgästerna kommer från andra kommuner har stor betydelse för utbyggnaden av dessa enheter. Även kommunförbundets rekommendation om kommunalt bostadstillägg för handikappade (kbh) har stor betydelse för handikappades möjligheter att bo bra.

Levnadsnivån i övrigt

SU tar även upp andra för den handikappade viktiga frågor, som gäller *den yttre miljön, den allmänna försäkringen, vissa individuellt riktade insatser, färdmöjligheter, kulturpolitiska insatser*. I ett särskilt avsnitt behandlas *handikapprörelsen* och dess betydelse.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU understryker här socialtjänstens uppgift att vid sin medverkan i samhällsplaneringen främja en samhällsutveckling som minskar de svårigheter handikapp kan medföra.

SU har i kapitel 2 föreslagit att kommunen får ett yttersta ansvar för den enskildes välfärd. Socialtjänsten bör därför i samband med uppsökande verksamhet särskilt uppmärksamma dem som möter mer betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och informera om samhällets resurser att avhjälpa eller minska dessa svårigheter. En viktig del av den uppsökande verksamheten rör barnen. Verksamheten bör hållas så fri som möjligt från uppspårande och kontrollerande inslag. Socialnämnden är skyldig att anvisa barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling plats i förskola tidigare än från sex års ålder. De skall också ges förtur till plats i fritidshem.

En viktig uppgift för socialtjänsten är att medverka till att den enskilde kommer ut i arbetslivet. Samverkan är här som i många andra avseenden nödvändig.

Tillgång till en god och rymlig bostad är likaledes av stor betydelse i detta sammanhang. För dem som inte kan klara sig i en normal bostad krävs särskilda insatser. I många fall finns för dessa behov i övriga bostadsbebyggelsen inlagda handikapplägenheter. För att bereda personer med svårare handikapp en tillräckligt god och rymlig bostad samt erforderlig service är det emellertid ofta nödvändigt att anordna serviceenheter som rymmer dels ett mindre antal lägenheter för personer med handikapp, dels utrymmen för serviceanordningar. Sådana serviceenheter kan förläggas i närheten av ett dagcentrum. Enligt SU:s mening bör det likaväl som då det gäller byggande av servicehus för äldre ges möjlighet att med statliga byggnadslån finansiera byggandet av serviceenheter för personer med handikapp.

Ett sätt att underlätta boendet för människor med handikapp är att tillhandahålla social hemhjälp. Detta kan minska många av de svårigheter som föreligger för dessa personer. Den sociala hemhjälpen bör därvid kunna

tillhandahållas inte enbart för utförande av hushållsgöromål utan även för att bryta isolering och för att hjälpa dem som är handikappade eller sammanbor med personer med handikapp att komma ut i gemenskapen. Härigenom kan också skapas bättre förutsättningar för dessa personer att få del av det kulturella utbudet.

Såväl i sistnämnda hänseenden som när det gäller att komma till och från arbetsplatser är givetvis färdtjänsten utomordentligt viktig. Socialnämnden bör följaktligen se till att de som har behov av hjälp med att förflytta sig får sådan hjälp. Hör färdtjänsten hemma under landstinget får socialnämnden medverka till att den enskildes behov i detta hänseende tillgodoses av landstinget. Det finns också anledning att pröva om den befintliga färdtjänsten motsvarar det behov av hjälp som föreligger och överväga utvidgning av verksamheten.

Personer med handikapp har slutligen givetvis samma rätt som andra människor till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Detta innefattar inte endast rätt till ekonomisk hjälp utan till all den omvårdnad som de behöver och som ej tillgodoses på annat sätt.

Allmänna riktlinjer för omsorg om dem som av fysiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring finns i 20 § förslaget till socialtjänstlag.

7 Principer för sociala insatser

Kapitlet redovisar mer övergripande principerna för socialtjänsten. Då målfrågorna m. m. redan tidigare och särskilt i principbetänkandet behandlats ingående hänvisar SU i detta kapitel inte sällan till sina tidigare ställningstaganden.

Övergripande mål och delmål

Den mest ingående behandlingen av de övergripande målen finns i principbetänkandet. I slutbetänkandet har den sin plats i kapitel 1. De i mål- och medelanalysen redovisade delmålen eller huvudfunktionerna har behandlats i olika avsnitt av kapitel 3.

Helhetssyn

En grundläggande princip som varit vägledande för SU:s arbete allt sedan tiden för det första delbetänkandet¹ är helhetssynen som sedan vidareutvecklades i principbetänkandet. Detta synsätt har i många skilda avseenden kommit att präglade olika delar av utredningens förslag.

Frivillighet och självbestämmande

I principbetänkandet har SU framhållit som viktigt att klienterna har medbestämmande i handläggningen av sitt ärende och att individinriktade insatser grundas på den enskildes frivilliga medverkan. Dessa principer bör avse behandling och vård lika väl som stöd och hjälp i andra former. Valet av

¹ Lagstiftning om sociala nämnder i kommunerna (Ds S 1969:11).

insatser kan därmed göras tillsammans med den eller dem det gäller. I underlaget för detta val måste ingå gemensam bedömning av den aktuella situationen och den enskildes eller familjens egna möjligheter. Insatserna skall syfta till att frigöra och förstärka den egna förmågan. Vidare måste hänsyn tas till de faktiska möjligheter som socialtjänsten har. SU anser att arbetsprocess, lösningar och beslut skall vara resultat av gemensamma insatser och att den enskilde också skall kunna uppfatta saken så. I samarbetet bör gälla att klienten själv behåller ansvaret för sin situation.

Normalisering

Särskilt i fråga om omsorgen om de äldre och om personer med handikapp har SU angivit normaliseringsprincipen som ett mål för verksamheten. Detta synsätt hos utredningen har givetvis räckvidd långt härutöver. Då SU förordar allmänna socialpolitiska anordningar, såsom socialförsäkringstillägget (soft), framför en utvidgning av socialhjälpens är detta uttryck för samma betraktelsesätt.

Principer för vård utom det egna hemmet

SU har i principbetänkandet givit vissa riktlinjer för vård utom det egna hemmet. Med hänvisning i övrigt till principbetänkandet (10.7) behandlar lagbetänkandet de olika principerna kortfattat.

Kontinuitet

Förtroendefulla relationer utgör grunden för ett framgångsrikt individuellt behandlingsarbete. Det är därför viktigt att sådana kontakter består och utnyttjas under hela behandlingstiden. Detta gäller även när vård i annan familj eller en tids vistelse i institution ingår som led i behandlingen. Kravet på största möjliga kontinuitet gäller även övriga samhällsorgans medverkan i behandlingsplanering och vid genomförande av olika insatser.

Flexibilitet

Alla stöd- och hjälpinsatser måste anpassas till den enskildes aktuella förutsättningar och behov samt till hans eller hennes totala sociala situation. Detta kräver ett brett register av handlingsalternativ, där olika resurser, bl. a. institutionella, är lätt åtkomliga och möjliga att förena med ett individuellt åtgärdsprogram. Flexibilitet bör präglade såväl arten av insatser som tidpunkten för dem.

Närhet

Som tredje princip av grundläggande betydelse har SU i principbetänkandet angivit närhet, även om placering långt från hemorten kan vara motiverad i vissa fall. Närhetsprincipen är viktig av flera skäl. Inte minst betydelsefullt är att man kan undvika onödiga förändringar (normalisering). Utöver andra skäl har SU i principbetänkandet anfört att närhet mellan institutioner och hemort

underlättar kontakten med de anhöriga och gör det möjligt att utnyttja institutionens resurser för hela familjen.

På samma sätt underlättas vidare en fortsatt kontakt med olika samhällsorgan i hemorten. Närheten påverkar också möjligheterna att finna flexibla lösningar under det löpande behandlingsarbetet (jfr 11 § första stycket förslaget till socialtjänstlag).

Planering av behandling

SU:s grundsyn på människan är att var och en har resurser som genom olika insatser kan frigöras och förstärkas. Varje människa har därmed möjlighet till utveckling. De insatser som krävs kan vara av både generell och individuell karaktär. De generella åtgärderna kan förebygga eller i varje fall minska behovet av stöd och behandling i enskilda fall.

Vad gäller individinriktade insatser utvecklar SU frågor om samarbete med såväl den enskilde som med andra.

Vid val av insatser i det enskilda fallet är en analys av de förväntade effekterna av olika handlingsalternativ av stor vikt. Valet bör som regel grundas på en överenskommelse mellan klienten och socialarbetaren om vilken förändring som eftersträvas i den enskilda situationen och vilka handlingsalternativ som är aktuella, under hänsynstagande till kostnaderna.

Det handlingsalternativ som väljs bör beskrivas i en behandlingsplan över problem och åtgärdsval.

Effekten av gjorda insatser bör följas i samråd mellan den enskilde (familjen) och socialarbetaren. Därvid kan det visa sig att behandlingsplanen behöver ändras. När behandlingen genomförts enligt planen bör en utvärdering göras. Denna avser att visa om man nått syftet med behandlingen. Om så inte är fallet bör man söka orsaker härtill och överväga ny behandlingsplan. Även utvärderingen bör så långt möjligt göras tillsammans med klienten.

Vissa praktiska konsekvenser av normaliserings- och närhetsprinciperna samt av det yttersta vårdansvaret diskuteras.

8 Stöd- och hjälpinsatser i hemmet

SU redogör inledningsvis för gällande bestämmelser om hjälp och vård enligt de tre vårdlagarna. Därefter redovisas fosterbarnsutredningens förslag, vars huvudlinje är ökade insatser för vård och behandling i föräldrahemmet framför vård som innebär att barnet skiljs från föräldrarna.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Sociala tjänster i utveckling

Ett av socialtjänstens mål är att skapa ekonomisk och social trygghet. Känslan av trygghet är starkt bunden till möjligheten att bo hemma. Socialtjänstens insatser skall därför i första hand inriktas på att möjliggöra detta. En genomgående linje i SU:s förslag är alltså att så långt det är möjligt

respektera den enskildes önskan att bo hemma och att inte avskära de kontakter som han i regel har där.

Med hänvisning till att socialtjänstens insatser i hemmet behandlas i andra kapitel nöjer sig SU här med att summariskt redogöra för sådant stöd.

En första förutsättning för att den enskilde skall kunna bo hemma är ekonomisk, konstaterar SU. Arbetsmöjligheterna har här avgörande betydelse. Härtill kommer den trygghet som tillförsäkras den enskilde genom socialpolitiska ersättningar som SU vill bygga ut med socialförsäkringstillägg. Socialförsäkringssystemet måste kompletteras med en rätt till annat bistånd (kap. 4). Socialnämnden bör vidare i likhet med vad f. n. är fallet kunna lämna hjälp i större utsträckning än vad den enskilde har rätt att kräva. Denna möjlighet bör kunna utnyttjas inte minst i den förebyggande verksamheten.

Många gånger krävs annat stöd. För barnfamiljerna har här förskole- och fritidshemsverksamheten den största betydelsen. Denna verksamhet är viktig såväl för barnens utveckling som för föräldrarnas möjligheter till förvärvsarbete, utbildning, sociala kontakter osv. SU anser därför att en fortsatt utbyggnad av verksamheten är utomordentligt viktig. En annan resurs som har stor betydelse för barnfamiljerna är tillgången på barnvårdare.

En del barnfamiljer har behov av andra än dessa ovan nämnda stöd- och hjälpinsatser. Socialnämnden bör bl. a., särskilt då det gäller barnfamiljerna, bedriva en uppsökande och förebyggande verksamhet. Här spelar socialnämndens kontakter med mödravårds- och barnavårdscentraler en stor roll (avd. VII).

En insats som provas av kommunerna i allt större utsträckning är den verksamhet som fosterbarnsutredningen benämnde hemma-hos-arbete. Här avses praktiska insatser i form av hushållsarbete m. m. och samtal med mer eller mindre behandlingsmässig inriktning. Betänkandet redogör kortfattat för den försöksverksamhet i fråga om bl. a. hemma-hos-arbete och fortbildning av hemvårdare, barnskötare m. fl. som pågår.

Ett annat sätt att stödja en barnfamilj med särskilda problem, vilket provas inom vissa kommuner, är att engagera en annan familj att hjälpa den förstnämnda familjen. Stödfamiljen eller som SU hellre vill kalla den kontaktfamiljen skall vara beredd att hjälpa inte endast barnen utan även övriga medlemmar av den andra familjen. Det kan vara fråga om att hjälpa familjen att lösa olika relationsproblem men också att stödja den i kontakten med omgivningen och myndigheter. Kontaktfamiljen bör därjämte vara beredd att under helger eller vid akuta kriser ta hand om den andra familjens barn.

Ytterligare en metod som f. n. provas för att hjälpa enskilda över akuta krissituationer är att inrätta dagcentraler eller basstationer. Dessa centraler eller stationer har som främsta syfte att hjälpa enskilda och familjer i deras hemmiljö. De utgör en resurs inom den öppna vården men har också möjligheter att erbjuda dygnsvård. En sådan möjlighet kan vara av betydelse för att exempelvis kunna komma igenom en kritisk situation i en barnfamilj.

En väsentlig uppgift i förevarande sammanhang har också familjerådgivningen. Denna verksamhet, som inrymmer familjeterapi och liknande

behandlingsmetoder, befinner sig i utveckling.

Socialnämnden bör också kunna förmedla kontakter med PBU, läkare, psykolog, alkohol- och narkomanvårdskliniker osv.

Med hänvisning till andra delar av betänkandet nämner SU här kort olika former av stöd och service för äldre och handikappade.

Det åligger socialtjänsten att tillgodose behovet av service även för äldre och personer med handikapp vilka ej bor i tätorterna. Kontakt med dem bör kunna erhållas genom exempelvis distriktssköterskor, lantbrevbärare, biblioteksbussar osv. En hemvårdare kan i dessa fall många gånger tjäna samma funktion som kontakt utåt. Färdtjänst och servicebuss är andra betydelsefulla hjälpmedel.

Sammanfattningsvis framhåller SU att på grund av samhällsutvecklingen måste socialtjänstens insatser utvecklas. Utredningen har därför inte i socialtjänstlagen preciserat hur insatserna bör göras utan har nöjt sig med att fastslå socialnämndens ansvar i detta hänseende och att i stora drag ange verksamhetens inriktning.

Kontaktman

SU föreslår som en form av stödjande verksamhet att kontaktman skall kunna utses såväl för ungdom som för vuxna. Kontaktmannen skall ha till uppgift att finnas till hands och hjälpa dem som har behov av sådant stöd. Syftet är att kontaktman skall kunna förordnas bl. a. i de situationer som avses i 3 a § och 26 § BvL samt 14 och 15 §§ NvL. En förutsättning är dock att den för vilken kontaktman förordnas är öppen för denna form av stödjande och rådgivande verksamhet. I många kommuner har ett sådant kontaktman-naskap redan i allt större utsträckning fått ersätta övervakningsinstitutet.

Förslaget innebär alltså att det nuvarande institutet övervakning slopas och ersätts av en helt frivillig relation med den enskilde genom en i samråd med denne utsedd kontaktman. Sådan bör kunna utses så snart den enskilde har behov av att få stöd, råd och hjälp av annan person.

Samma gäller vårdnadshavare som behöver kontaktman. Utredningen tar här ställning till frågan om även umgängesberättigad skall ha ovillkorlig rätt att få kontaktman utsedd och stannar för att sådan rätt inte bör finnas. Utseende av kontaktman förutsätter f. ö. alltid att såväl den enskilde som nämnden går med på det.

9 Vård i familjehem m. m.

I detta kapitel redogör SU för BvL:s bestämmelser om fosterbarnsvård och vad fosterbarnsutredningen anfört i frågan samt SU:s överväganden och förslag.

Vårdlagarna om fosterbarnsvården

Begreppet fosterbarnsvård förutsätter bl. a. att den som har barnet i sin vård också har uppfostringsplikten till skillnad från vad som är fallet vid placering i

s. k. vistelsehem. Vidare behandlas BvL:s bestämmelser om anordnande av fosterbarnsvård, kravet på tillstånd från barnavårdsnämnd att ta emot fosterbarn, nämndens förhandsgodkännande av fosterhem, rätt att förbjuda person att mer än tillfälligt ta emot annans barn liksom möjlighet i vissa fall att förbjuda vårdnadshavare att flytta barn från fosterhem, nämndens tillsyn över fosterhem, fosterföräldrars plikt att lämna nämnden upplysningar om barnet, besvärregler samt bestämmelser om rätt till fosterlön.

Även de båda andra vårdlagarna innehåller bestämmelser om vård i enskilt hem. Således kan föreskrift enligt NvL gå ut på vård inom familjevården. Enligt ShjL kan vård om så behövs lämnas i form av vård i enskilt hem.

SU redovisar i detta sammanhang också vissa delar av fosterbarnsutredningens betänkande och remissyttrandena över detta.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU framhåller inledningsvis att också i framtiden behövs bestämmelser för sådan vård och fostran som motsvarar den nuvarande fosterbarnsvården. Eftersom erforderliga bestämmelser härom knyter an till de familjerättsliga vårdnadsbestämmelserna i FB bör de tas in där. Fosterbarnsutredningen förordar begreppet vård i familjehem för den fostran och vård som till stor del sammanfaller med begreppet fosterbarnsvård. SU ansluter sig med viss tvekan till förslaget som bl. a. innebär att begreppet fosterbarn utmönstras ur författningarna. För att underlätta förståelsen av texten använder emellertid SU i det följande begreppet "fosterbarn" etc.

Vård och fostran i annat enskilt hem

Betänkandet återger här bestämmelser i FB om vårdnad. Föräldrarna kan överlåta på annan att utöva vården av barnet. De har emellertid kvar sitt bestämmande över barnet och kan därför när som helst återta vården.

Då barnet genom socialnämndens försorg bereds vård i annat enskilt hem svarar nämnden för att barnet får god vård. Av förslaget till socialtjänstlag framgår även att vård som bedrivs i familjehem skall ske i samråd med nämnden.

När nämnden på föräldrarnas begäran eller med deras medgivande anordnar vård av barnet så inträder nämnden vid sidan av föräldrarna som ansvarig för den vård som bereds barnet. Motsvarande skall gälla då underårig i enlighet med vad närmare sägs i avd. III bereds vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig.

Nästa fråga är om särskilda bestämmelser bör finnas för de situationer då föräldrarna utan nämndens medverkan själva vill ge barnet vård och fostran i annat enskilt hem.

Inte sällan placeras barn tillfälligt i annat hem under ferier eller om någon är sjuk i föräldrahemmet. I sådana situationer behåller föräldrarna själva mycket av den omedelbara befattningen med barnet, som därför kan sägas alltjämt ha sitt hem hos föräldrarna. Situationen är en helt annan om föräldrarna inte längre själva kan ta del i vården och fostran av barnet utan det blir fråga om vad som kallas fosterbarnsvård. I dessa situationer är barnets förhållanden

ofta sådana att särskilda krav bör ställas på dem som i föräldrars ställe skall ge barnet vård och fostran. Frågan om barnets särskilda behov och dess möjligheter att anpassa sig till förhållandena i det nya hemmet kan behöva utredas.

Fosterbarnsutredningen föreslår att privatplaceringar i enskilda hem bör falla utanför socialnämndens tillsyn. Nuvarande tillståndsgivning vid privatplaceringar föreslås således upphävd utom såvitt avser utländska barn (se nedan). Bl. a. svårigheten att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna ligger till grund för fosterbarnsutredningens förslag att slopa tillståndstvånget.

Förslaget att på så sätt slopa tillståndstvånget har de flesta remissinstanserna avstyrkt eller ställt sig tveksamma till. Man har bl. a. framhållit att härigenom skulle en till barnens skydd viktig kontrollfunktion falla bort och att själva tillståndskravet förebyggt många olämpliga placeringar.

Enligt SU bör socialnämnden ges möjlighet att vid sådan mera varaktig vård medverka vid bedömningen huruvida det nya hemmet svarar mot barnets behov. Flyttningen av barnet till en ny miljö kan medföra stora påfrestningar. Socialnämnden bör vid behov medverka vid överflyttningen. Det kan ofta vara nödvändigt att barnet inledningsvis får vistas i det nya hemmet under en kortare tid för att utfallet av vården skall kunna bedömas. Mer varaktig vård bör föregås av samråd mellan föräldrar, socialnämnden och de blivande fosterföräldrarna. Barnets egen uppfattning bör då tilläggas stor betydelse.

SU har således funnit socialnämndens medverkan så viktig att barn under 16 års ålder inte utan nämndens medgivande bör få beredas vård och fostran i annat enskilt hem än föräldrarnas. Utredningen anser det inte tillfredsställande att olika regler skulle gälla för den som på egen hand placerar barnet i annan familj och den som vänder sig till socialnämnden för att få dess medverkan.

SU finner det angeläget att inte bara medverka vid vårdens anordnande. Lika viktigt är att nämnden kan följa vården i det enskilda hemmet. Barnet skall ju så snart som möjligt återvända hem och föräldrarna ha tillfälle att delta i beslut som rör det, varför nämnden bör kunna medverka till att barnets kontakter med föräldrar och syskon hålls levande. Genom fortlöpande kontakt kan nämnden också där så behövs lämna dem som har barnet i sin vård stöd och hjälp vid vårdens utövande. Ofta kan det vara nödvändigt att förse hemmet med särskild utrustning för att barnets behov skall kunna tillgodoses.

Nämndens uppgift att följa vården bör även avse hem i annan kommun. Den nämnd som lämnat sitt medgivande till vården bör således ha kvar sin tillsyn. Nämnden bör emellertid ha möjlighet att överflytta ärendet i enlighet med bestämmelserna i socialnämndslagen (avd. VI).

SU:s förslag innebär att socialnämnden bör ges samma ansvar för de barn under 16 år som bereds vård och fostran i annat enskilt hem än det egna vare sig det sker genom föräldrarnas eller nämndens försorg.

Kortare tids placering hos annan under ferier, under skoltermin eller då vården annars mera tillfälligt överlåtes på annan omfattas inte av den föreslagna regleringen.

Enligt BvL får nämnden om särskilda skäl föreligger besluta att sådant

vistelsebarn skall anses som fosterbarn. Bestämmelsen har tillkommit för att hindra att någon felaktigt undgår fosterbarnstillsynen. SU anser att dessa bestämmelser inte bör bibehållas i den kommande lagstiftningen.

Enligt SU bör däremot på sätt fosterbarnsutredningen föreslagit även i fortsättningen socialnämnden kunna meddela förbud mot vård av annans barn under 16 år om hemmet är klart olämpligt (51 § BvL). En bestämmelse härom bör därför tas in i kommande lagstiftning.

Förflyttning av fosterbarn

Enligt 50 § BvL får barnavårdsnämnd under vissa förhållanden förbjuda föräldrarna eller annan vårdnadshavare att ta barnet från fosterhemmet. Nära samman med dessa bestämmelser hör FB:s regler om verkställighet av dom eller beslut som rör vårdnaden.

SU föreslår att nämnden för tillvaratagande av barnets intressen även i fortsättningen skall ha rätt att förbjuda flyttning av fosterbarn. Att förälder eller annan vårdnadshavare kan enligt 21 kap. FB påkalla rättens medverkan vid överflyttning bör således inte och för sig begränsa nämndens befogenheter. Dock bör rättens beslut gälla framför beslut av nämnden. Socialnämndens befogenhet att hindra skadliga förflyttningar bör regleras i FB.

Förhandsbesked

Enligt 47 § tredje stycket BvL kan den som ämnar ta emot barn för vård och fostran få ett förhandsbesked från socialnämnden rörande hemmets allmänna lämplighet som fosterhem. Sådant besked är inte bindande för nämnden vid därefter företagen prövning huruvida tillstånd att motta fosterbarn skall ges.

Som framgått ovan vill SU att barn under 16 år ej skall få beredas vård och fostran i annat enskilt hem än föräldrarnas med mindre socialnämnden lämnat sitt medgivande. Något generellt behov av att kunna ge förhandsbesked i sådan fråga föreligger inte enligt utredningens mening.

I ett hänseende bör emellertid nämnden redan före placeringen i hemmet kunna ge besked rörande hemmets allmänna lämplighet, nämligen vid ifrågasatt *adoption*.

Enligt 4:6 FB skall rätten pröva huruvida adoption lämpligen får äga rum. Tillstånd får inte ges med mindre adoption finnes vara till gagn för barnet. I ärendet skall rätten beträffande underårig inhämta yttrande från socialnämnden (4:10 FB).

Det är framför allt vid ifrågasatt adoption av barn från utlandet ofta nödvändigt att sökandens lämplighet utretts innan han eller hon kan komma ifråga som adoptivförälder. Även i andra situationer kan det vid ifrågasatt adoption vara nödvändigt att i förväg utreda det tilltänkta hemmets lämplighet. Socialnämnden bör därför kunna meddela förhandsbesked rörande enskilt hems lämplighet som adoptivhem. Har förhandsbesked meddelats får beskedet ersätta det tillstånd som annars skall inhämtas innan barn mottas för vård och fostran. Nämndens vidare bedömning i fråga om adoptionen får i sådant fall redovisas i yttrande till domstolen.

Förhandsbesked bör gälla för en tid av förslagsvis högst ett år.

Förmedlingsverksamhet

Enligt 54 § BvL får enskild person eller sammanslutning inte utan socialstyrelsens tillstånd bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn. Fosterbarnsutredningen föreslog att denna möjlighet slopades. SU har samma mening och anser att en bestämmelse om förbud mot förmedlingsverksamhet bör intas i kommande lag. Då frågan har nära samband med övriga ovan berörda frågor bör enligt SU bestämmelsen tas in i det avsnitt i FB, som enligt utredningens förslag skall reglera vård och fostran av den som är under 16 år.

Principer för vård och behandling

SU har redan i tidigare kapitel föreslagit att insatserna inriktas på att ge den enskilde ökat stöd i den egna miljön. I förslaget till socialtjänstlag anför SU även, att socialnämndens insatser bör gå ut på att underlätta för den enskilde att bo hemma. Förstärks dessa förebyggande insatser kommer, som bl. a. fosterbarnsutredningen framhåller, ett minskande antal barn och unga att behöva vård utanför det egna hemmet. Dessa vårdbehövande kan emellertid komma att ha ett större vårdbehov.

Enligt SU bör socialnämnden i första hand pröva om den som behöver vård i annat hem än det egna kan ges vård i enskilt hem. Sådan vård i familjehem bör inte vara förbehållen de underåriga. Många gånger kan det även för vuxna vara bättre än institutionell vård.

SU föreslår i avd. III att underårig i vissa särskilt angivna situationer skall kunna beredas vård även om samtycke inte föreligger. Har vård beslutats får socialnämnden bestämma var den underåriga skall vistas under vårdtiden och hur vården i övrigt skall anordnas. Det följer av SU:s grundsyn att nämnden i första hand bör pröva om vård i annat enskilt hem kan komma ifråga.

SU anser liksom fosterbarnsutredningen att från såväl normaliserings- som närhetssynpunkt är det i regel önskvärt att barnet eller den unge bereds vård på kortare avstånd från föräldrahemmet än vad i dag oftast är fallet. Placering inom den egna kommunen kan inte alltid ske men bör vara huvudregel. I vissa situationer kan f. ö. vård på avstånd från hemmiljön vara lämplig för att bryta missbruk etc.

Socialnämnden bör anordna och ha ansvar för vården. Förslaget till socialtjänstlag (11 § andra stycket) ger socialnämnden ansvar för att den som genom nämndens försorg tagits emot i enskilt eller annat hem får god vård. Därmed föreligger en skyldighet för nämnden att följa vården och när det behövs ge stöd och hjälp. Som anges i förslaget till socialtjänstlag skall socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom. Nämnden skall följa vården och ge erforderlig hjälp vid vårdens utövande.

Lika viktigt är att socialnämnden medverkar till att den som ges vård utom det egna hemmet får möjlighet att upprätthålla kontakterna med anhöriga och med hemmiljön.

Enskilda och kommunala familjehem

Fosterbarnsutredningen föreslog att det för vård av barn och ungdom under 18 år skall finnas familjehem, som kunde vara kommunala eller enskilda.

SU konstaterar att flera remissinstanser var kritiska mot fosterbarnsutredningens förslag om kommunala familjehem och resurserna för dessa. Utredningen pekar vidare på den intensiva försöksverksamhet som nu bedrivs ifråga om sådan vård. Denna sätts in inte bara under längre tid utan även vid behov av omedelbara insatser. I syfte att kunna hålla viss beredskap i kommunerna framför allt för dessa akuta situationer görs försök med kontrakterade familjehem och med kommunala familjehem. Uppmärksammas bör även de nära vård i familjehem liggande hjälpinsatser som består i anlitande av kontaktfamiljer (stödfamiljer), en verksamhet som utvecklats i Malmö.

SU anser att det ännu inte finns tillräckligt underlag för att i lag ange olika typer av vård i familjehem. Den pågående försöksverksamheten m. m. bör inte styras på ett sådant sätt.

Utbildning

En viktig uppgift för socialnämnden är att medverka vid utbildning och fortbildning av dem som i sitt hem tar emot annan för vård. SU ansluter sig till fosterbarnsutredningens förslag om utbildning och understryker samtidigt som lika viktigt att de får information och möjligheter till stöd och hjälp i arbetet.

Ersättningsfrågor

Socialnämnden bör svara för ersättning för vård som nämnden anordnat. Föräldrarna till underårig bör vara skyldiga att ta del i kostnaden i enlighet med förslag i kapitel 11. SU ansluter sig till fosterbarnsutredningens förslag ifråga om ersättning till familjehemmen (skattepliktigt arvodesbelopp samt icke skattepliktigt ersättning för mat, kläder etc.)

10 Institutionell vård och behandling

Kapitlet redovisar inledningsvis den aktuella situationen i fråga om institutionerna, utvecklingstendenser i form av strukturella förändringar och utredningsförslag samt avslutas med SU:s överväganden och förslag.

Institutioner i omvandling

Antalet institutionsplaceringar inom barna- och ungdomsvården har minskat kraftigt och ett betydande antal barnhem och ungdomsvårdsskolor har lagts ner under senaste 10-årsperioden, enligt en rapport från socialstyrelsens institutionsutredning.¹

Vad *barnhemmen* beträffar har antalet särskilda spädbarnshem minskat med ca 100 sedan år 1970. Även mödrahemmens antal har minskat kraftigt.

¹ Institutionsutredningens lägesrapport 1. Socialstyrelsen dnr HB 2/19:143. Sept. 1975. Efterföljande sifferuppgifter är från samma källa.

Mödrahemsplatser fanns vid undersökningstillfället (1.1. 1975) endast i sju län. I september 1974 hade bara tio av landets samtliga kommuner någon placerad på mödrahemsplats.

Det fanns 96 rena upptagningshem och tre upptagningshem med spädbarnsavdelning. Antalet platser var 1 162 resp. 63. År 1970 fanns 115 sådana hem med sammanlagt 1 963 platser. Det innebär en minskning med 41 % på fem år.

Vid undersökningstillfället var 26 specialhem i verksamhet, varav 25 tillhörde barnhemsplan. Sammanlagda platsantalet inom barnhemsplanen uppgick till 262. Motsvarande siffror var år 1970 33 hem och 372 platser.

Antalet i *ungdomsvårdsskolorna* för observation intagna ungdomar och antalet inskrivna elever har med undantag för år 1966 kontinuerligt sjunkit sedan år 1964. År 1970 var antalet 683 för att år 1973 vara nere i 410. Nedgången har fortsatt.

Antalet skolor har minskat från 25 år 1965 till 18 år 1975. Samtidigt som hela institutioner lagts ned har ett antal avdelningar vid olika skolor stängts. Platsantalet på många avdelningar har också dragits ned. Vidtagna åtgärder innebär att antalet disponibla platser minskat från 1 031 år 1965 till 540 i juli 1975.

Enligt institutionsutredningens redovisning är antalet placeringar på de *allmänna vårdanstalterna* för alkoholmissbrukare i stort sett detsamma som för tio år sedan. Samtidigt har en ökning skett på de *enskilda anstalterna*. Platsantalet på de allmänna vårdanstalterna som 1.1. 1975 var 1 754, har sedan slutet av 1960-talet minskat med omkring 300. Samtidigt har de enskilda vårdanstalternas platsantal ökat med ca 400 till 897.

Enligt den statistik som institutionsutredningen redovisar har andelen frivilligt intagna på nykterhetsvårdsanstalter ökat från 65,9 % år 1965 till 90,4 % år 1974.

Sedan 1.7.1974 utgår sjukpenning till dem som tas in på allmänna vårdanstalter. Tidigare kunde sjukpenning utgå endast vid enskild vårdanstalt.

I fråga om *behandlingshem/inackorderingshem* med inriktning på narkotikamissbrukare säger SU att resurserna förefaller att vara för små. "Till flera behandlingshem är det köer."

I fråga om inackorderingshemmen för alkoholmissbrukare synes deras karaktär av övergång mellan anstaltsvård och "fullständig frihet" förskjutits till att mera bli alternativ till anstaltsvård.² Anstaltsutredningen framhöll att hemmens roll i den totala vårdkedjan måste läggas fast.

Kapitlet redogör vidare för försöksverksamhet med gemensam vård för båda könen vid vårdanstalter för alkoholmissbrukare. Övervägande goda resultat redovisas.

Vilken typ av preparat som klienterna missbrukar är en av de faktorer som hittills legat till grund för uppdelning på olika vårdinstitutioner av alkoholmissbrukare och narkotikamissbrukare. Denna uppdelning har ifrågasatts av bl. a. SU som i principbetänkandet sade att differentiering efter yttre symtom bör överges. Erfarenheter och synpunkter för och emot redovisas i förevärande kapitel.

På statsmakternas initiativ pågår i Skåne en försöksverksamhet som skall ge praktiska erfarenheter av SU:s och fosterbarnsutredningens förslag. Den

² Inackorderingshemmen för alkoholmissbrukare (Ds S 1975:8).

väntas vara slutförd vid utgången av budgetåret 1977/1978. SU redovisar vissa delvis preliminära uppgifter.

Tidigare överväganden

SU framhåller i principbetänkandet som den institutionella vårdens syften att bryta en akut, destruktiv situation; att kartlägga behovet av stöd och behandling; att planera och påbörja problemlösningsprocessen; att bereda tillflykt vid nya kriser; att i speciella fall tillgodose behov av behandling i skyddad miljö under längre tid.

Enligt SU:s mening är tre principer – kontinuitet, flexibilitet och närhet – av grundläggande betydelse vid utformning och användning av institutionerna (jfr kapitel 7).

SU understryker i principbetänkandet att kommunerna bör ges stor frihet i fråga om utformningen av sin socialvårdsorganisation, inkl. institutionerna. Utredningen ger dock exempel på fem s. k. typinstitutioner (I–V) bl. a. för att illustrera hur mer än ett klientbehov kan tillgodoses vid samma institution.

I fråga om huvudmannaskapet anger principbetänkandet fyra typer av ansvar nämligen vårdansvar, kostnadsansvar, behandlingsansvar och resursansvar.

Av utredningens förslag om ett yttersta ansvar på kommunerna för den enskildes sociala situation ansåg SU följa att de bör ha vårdansvaret och därmed även kostnadsansvaret. Behandlingsansvaret bör vila på den som har ansvar för verksamheten vid institutionen.

Vad angår *resurserna* ansågs de tre största kommunerna själva kunna svara för behovet av institutioner. I övrigt föreslås att länsstyrelsen – efter samråd med socialstyrelsen – skall för länet fastställa en tidsbestämd institutionsplan, som lägger fast hur frågan om huvudmannaskapet i fråga om institutionsresurserna skall lösas mellan landstinget och kommunerna. Överläggningar om eventuella justeringar av planen skall kunna ske under löpande period.

SU utgick från att frågan om fördelningen mellan kommunerna inbördes samt mellan dem och landstinget av uppgifterna att anordna och driva olika typer av institutioner i regel kommer att lösas i samförstånd inom institutionsplanens ram. Om enighet inte uppnåddes mellan kommunerna och landstinget om fördelningen av uppgifterna borde det ankomma på länsstyrelsens styrelse att avgöra ärendet.

SU visade på två vägar – med i stort bibehållen frihet för kommunerna att bygga upp egna resurser för samtliga behov – i fråga om ansvarsfördelning nämligen

alt. a) som lägger det primära resursansvaret på kommunerna med ett sekundärt ansvar för landstinget, och

alt. b) som lägger resursansvaret på landstinget i den mån kommun eller annan inte drar försorg härom.

Enligt det senare alternativet kan ett föreläggande endast riktas mot landstinget, vilket bl. a. innebär att länsstyrelsen har möjlighet att mot enskild kommun hävda länets samlade intresse i fråga om institutionsresurser.

En stor majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva till vad principbetänkandet säger om institutionerna. I fråga om vem som skall ha resursansvaret går meningarna och motiveringarna i sär. Närhet, kontinuitet m. m. talar för primärkommunalt ansvar, medan landstingskommunalt ansvar motiveras exempelvis med att en stor del av nykterhetsvården redan nu ombesörjs inom sjukvården och som skäl för bibehållet statligt huvudmannaskap åberopas kravet på enhetlig vårdstandard. Meningarna är också delade när det gäller fastställelse av institutionsplan.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU anser med hänvisning till remissutfallet att institutionsvården bör förändras efter de i principbetänkandet redovisade riktlinjerna. Kontinuitet, flexibilitet och närhet skall vara viktiga vägledande principer för utformningen av institutionsvården och institutionerna skall vara en del av de samlade resurser socialtjänsten har att erbjuda.

Utredningen behandlar med utgångspunkt i principbetänkandet samt fosterbarnsutredningens förslag och nykterhetsvårdens anstaltsutredning frågor om behov för vilka de nuvarande institutionerna bör kunna utnyttjas. Härvid konstateras bl. a. att differentiering efter ålder, kön och symtom bör så långt möjligt undvikas och att institutionerna inte bör vara för stora.

Regeringen uttalade i skrivelse den 20 februari 1975 bl. a. att frågor som gäller ändrat huvudmannaskap för institutionsvården är avsedda att lösas i annan ordning på grundval av principbetänkandet. Med hänsyn härtill begränsar sig SU till att redovisa synpunkter i frågan. Enligt SU torde det vara realistiskt att utgå från att landstingskommunen i de flesta fall blir huvudman för institutionerna. Dock med möjligheter till primärkommunalt huvudmannaskap, där så bedöms lämpligt. Huvudmannaskapet bör bestämmas genom den i principbetänkandet föreslagna institutionsplanen. På redovisade skäl vidhåller SU inte längre den i principbetänkandet intagna ståndpunkten att kostnadsansvaret för institutionsvård generellt bör ligga på kommunen. Även om landstinget har kostnadsansvaret bör emellertid, i enlighet med principbetänkandet, vårdansvaret ligga på kommunen.

Utöver de särskilda bestämmelserna om barnomsorg, äldreomsorg och annan särskild omsorg ägnar SU ett särskilt avsnitt i lagen åt vård som ges den enskilde i annat hem än det egna. SU benämner i förslaget till socialtjänstlag sådana hem familjehem och andra hem för vård eller boende.

Enligt förslaget till socialtjänstlag (21 §) har socialnämnden ett ansvar för att den som behöver vård i annat hem än det egna tages emot i *familjehem* eller annat hem för vård eller boende. Familjehem ersätter fosterhem som begrepp. Liksom fosterbarnsutredningen vill SU förbehålla termen vård i familjehem sådan vård i enskilt hem som anordnas genom socialnämndens medverkan. Placeringar av barn i annan familj än den egna som har skett på privat väg utan nämndens medverkan bör inte anses som vård i familjehem. Som fosterbarnsutredningen har framhållit bör begreppet familj inte fattas för snävt. Det är t. ex. inte uteslutet att placera barn för vård i familj som bara består av en vuxen.

Vård i familjehem avser inte bara vård av barn. Också för vuxna personer bör sådan vård kunna förekomma. Familjehemmen står därmed som en

sammanfattande beteckning för all vård som genom socialnämndens försorg äger rum i enskilt hem.

SU föreslår som nämnts i kapitel 9 att föreskrifter motsvarande dem som nu finns i BvL om tillstånd att mottaga fosterbarn, tillsyn m. m. i fortsättningen skall få sin plats i föräldrabalken.

Enligt lagförslaget (22 §) skall det behov av institutioner, här kallade *hem för vård eller boende*, som är gemensamt för kommunerna inom ett landstingsområde tillgodoses av landstingskommunen och kommunerna i området. Dessa har alltså tillsammans ansvaret för att denna typ av resurser finns att tillgå inom landstingsområdet. Behovet av sådana hem skall som tidigare sagts redovisas i en plan. I denna skall anges vem som ansvarar för deras inrättande och drift. Planen blir det instrument med vilket institutionerna fördelas mellan landstingskommunen och primärkommunerna. Bestämmelserna tar främst sikte på de "tyngre" institutionerna, dvs. dem som motsvarar dagens nykterhetsvårdsanstalter och ungdomsvårdsskolor. Dessa institutioner torde ofta kräva sådana resurser och så stort befolkningsunderlag att de särskilt i mindre folkrika regioner blir en uppgift för landstingskommunen. Endast de större primärkommunerna kan därför väntas driva egna sådana hem.

Utanför bestämmelserna faller sådana mindre hem som i dag drivs av varje primärkommun för sig. Det gäller både de hem som fosterbarnsutredningen har kallat barn- och ungdomshem och t. ex. inackorderingshem och behandlingshem för vuxna.

Att de mindre, primärkommunala hemmen inte har tagits med i ansvars- och planbestämmelserna innebär emellertid inte att de saknar betydelse i dessa sammanhang. De utgör tvärtom ett nödvändigt underlag när behovet av den tidigare nämnda, tyngre institutionsvården skall bedömas och planeras. Det kan därför förutsättas att också de, låt vara mera översiktligt, kommer att beröras av institutionsplanerna.

Det är viktigt att institutionsplaneringen blir så flexibel som möjligt. Planen är avsedd att vara ett instrument för den nödvändiga fördelningen av resursansvaret mellan de inblandade huvudmännen, inte en detaljerad reglering av t. ex. antalet vårdplatser vid varje hem.

Ansvar för upprättandet av plan ligger på landstingskommunen och primärkommunerna gemensamt. De frågor som härvid kan uppstå avses bli lösta i regionala samrådsorgan med parlamentarisk sammansättning. Planen skall enligt SU:s förslag redovisas för länsstyrelsen som tillagts särskilda tillsynsuppgifter på socialtjänstens område.

Det har tidigare i olika sammanhang understrukits att ansvaret för att den enskilde får den vård han behöver vilar på socialnämnden. Detta ansvar gäller också sedan den enskilde har tagits emot i familjehem eller annat hem för vård eller boende. Vård i sådant hem skall bedrivas i samråd med socialnämnden (23 § lagförslaget). Det innebär att vården i hemmet skall planeras i samråd med nämnden och att nämnden bör hållas underrättad om i varje fall alla större ändringar i den enskildes förhållanden under vistelsen i hemmet samt att nämnden har ett tillsynsansvar för den vård som där ges.

När det gäller formerna för intagning i hem som har annan huvudman än kommunen förutsätter SU att landstingskommunerna och primärkommu-

nerna gemensamt utarbetar riktlinjer som tillgodoser berättigade anspråk på medinflytande för socialnämnderna.

SU förutsätter att regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vård i hem som tidigare har sagts. Nuvarande kungörelse (1960:594) om fosterbarnsvård, stadga (1960:595) för barnavårdsanstalter och stadga (1960:728) för ungdomsvårdsskolorna bör enligt SU:s mening ersättas med en gemensam, av regeringen meddelad förordning med vissa ytterligare riktlinjer för vårdens bedrivande. Förordningen bör inte göras så detaljerad. Nuvarande detaljerade bestämmelser bör vid behov ersättas av allmänna råd från socialstyrelsen.

Övriga bestämmelser om hem för vård eller boende m. m. ges i 31–34 §§ förslaget till socialtjänstlag.

11 Enskilds kostnadsansvar

Utredningen tar här upp till en samlad och slutgiltig behandling frågor om den enskildes direkta ersättningsskyldighet för sociala tjänster.

SU förordar en principiell frihet från kostnadsansvar för den enskilde för erhållet bistånd. Sålunda skall den som enligt 5 § förslaget till socialtjänstlag har rätt till bistånd utan kostnadsansvar för honom ges ekonomisk hjälp samt insatser av vård- och behandlingskaraktär såväl i som utom det egna hemmet. Från denna huvudregel föreslår SU vissa undantag. I sådana förskotteringsärenden som socialnämnden skall ha hand om även efter införande av socialförsäkringstillägg bör återbetalningsskyldighet föreligga. Samma gäller ekonomisk hjälp till person som omfattas av arbetskonflikt. Den som erhållit bistånd till följd av vilseledande uppgifter bör vara återbetalningsskyldig.

Sociala stöd- och hjälpinsatser av ekonomisk eller annan art inom socialtjänsten kan komma att ges i vidare omfattning än som följer av den angivna rätten till bistånd. Sådana tjänster som närmast svarar mot bestämmelserna i 13 § ShjL bör kunna förenas med kostnadsansvar för den enskilde.

I likhet med vad som gäller för vård och behandling inom sjukvården bör alltså stöd-, vård- och hjälpinsatser inom socialtjänsten som regel inte vara förenade med kostnadsansvar. Vård utom det egna hemmet med stöd av socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig (avd. III) bör således beredas den vårdbehövande utan kostnader för honom. Enligt AFL gäller emellertid vissa bestämmelser om reducering av utgående socialförsäkringsförmåner vid intagning i institution. Utredningen föreslår inga ändringar i dessa regler.

Vidare förordar SU att föräldrarna bör vara skyldiga att under tid då barnet bereds vård i annat enskilt hem än det egna till socialnämnden utge del av kostnaden för barnets vård. På motsvarande sätt bör förälder utge ersättning för barns vård i institution. Barnets egna tillgångar föreslås i princip inte få tas i anspråk.

Storleken av det belopp förälder har att utge bör som nu fastställas av regeringen till visst högsta årligt belopp.

Från ersättningsbeloppet bör avräknas vad kommunen uppbär av den

underåriges socialförsäkringsförmåner enligt AFL, bidragsförskott eller barnbidrag. Om barnet saknar föräldrar bör på liknande sätt barnet tillfallande socialförsäkringsförmåner upp till det belopp regeringen bestämmer kunna användas av kommunen för täckande av vårdkostnaden.

För ekonomisk hjälp och för vård- och behandlingsinsatser som socialnämnden ger underårig i det egna hemmet bör föräldrarna inte ha kostnadsansvar.

SU anför olika skäl för att kommunen enligt fastställd taxa eller andra generella bedömningsgrunder bör kunna ta ut avgifter för sociala tjänster av servicekaraktär – exempelvis hemhjälp, färdtjänst – vare sig dessa lämnas den som är berättigad till bistånd eller annan. Möjlighet att differentiera sådana avgifter bör enligt SU finnas.

Helinackordering inom äldreomsorgen är en form av permanent boende med de ekonomiska konsekvenser som därav följer. Den skiljer sig således från annan vård utanför det egna hemmet för vilken avgifter enligt SU inte bör tas ut. Taket för avgiftsuttaget bestäms av den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen. Avgifterna bör anpassas till betalningsförmågan. Den rättsliga grunden för en differentiering av avgifterna ges i bestämmelserna om ålderdomshemsavgifter, som även innehåller regler om vilka medel den enskilde skall förbehållas för egna behov då avgiften är betald (garantibelopp).

Socialnämnden kan enligt gällande rätt efterge återbetalningsskyldighet som åvilar den hjälpbehövande eller hans föräldrar. SU föreslår att möjlighet till eftergift bibehålls.

Bestämmelser om avgifter m. m. finns intagna i 24–28 §§ förslaget till socialtjänstlag.

12 Förfarandet vid återkrav

SU redogör inledningsvis för bestämmelserna i 39 § ShjL om förfarande vid återkrav av utgiven socialhjälp som inte återbetalas godvilligt. Bl. a. framgår att kommun som önskar fullfölja kravet har att föra talan om ersättning hos länsstyrelsen. Denna skall inte bifalla ett i och för sig berättigat anspråk om den ersättningsskyldige genom att betala tillbaka kostnaden eller någon del av denna kan antas komma att sakna nödvändiga medel till underhåll för sig och de sina eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till anspråket.

Enligt 40 § ShjL får länsstyrelsen på talan av kommunen ålägga den som är ersättningsskyldig för socialhjälp till make eller barn att utge skäligt bidrag till hjälptagares försörjning på lämpliga tider så länge hjälpbehovet består.

Bestämmelserna i BvL om återkrav av kostnader för samhällsvård är i tillämpliga delar desamma som de närmast ovan från ShjL återgivna bestämmelserna om socialhjälpkrav.

I kap. 11 har redovisats utredningens föreslagna bestämmelser om återkrav av dels ekonomisk hjälp, dels kostnader för vård av underårig i annat hem än det egna.

De av utredningen föreslagna reglerna om en begränsad återbetalningsskyldighet och möjlighet till eftergift torde medföra att nämnden endast i undantagsfall kommer att behöva på rättslig väg söka åter vad den utgivit.

Fåtalet fall talar för att samma former bör anvisas för denna prövning som annars gäller vid tvist om betalning av fordran. Talan vid allmän domstol bereder emellertid inte den enskilde tillräckligt skydd mot oskälig belastning. SU föreslår därför att kommun som vill erhålla ersättning för ekonomisk hjälp och för vård som lämnats underårig då betalning inte erlaggs frivilligt skall liksom nu väcka talan vid länsstyrelsen. Denna har att pröva om den enskilde genom att erlagga beloppet eller del därav kan antas komma att sakna erforderliga medel för sig eller de sina eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till anspråket (jfr 39 § ShjL).

Grundas kommunens krav mot den enskilde på allmänna skadeståndsrättsliga regler tillkommer det allmän domstol att pröva anspråket. Så är fallet vid krav på ersättning för socialhjälp som utgivits därför att sökanden lämnat felaktiga eller ofullständiga uppgifter. Allmän domstol får även, liksom idag, avgöra frågor om vägran att betala avgifter för sociala tjänster.

De flesta kommuner tillämpar i vissa fall av återkrav ett system som innebär att socialhjälpstagaren ger socialnämnden *fullmakt* att lyfta honom från annat håll tillkommande ersättning. I vilken utsträckning detta är förenligt med ShjL har stått under diskussion (JO:s ämbetsberättelse 1974, s. 294 ff). SU anser att socialnämnden i fortsättningen bör ha starkt begränsade möjligheter att begära fullmakt. Med hänvisning till bl. a. vissa uttalanden av JO finner SU det felaktigt att begära fullmakt av hjälptagaren för att lyfta denne tillkommande löneanspråk och sociala förmåner vid en tidpunkt då dessa inte kan överlåtas. Däremot bör nämnden kunna begära fullmakt på belopp som lagligen kan överlåtas innan det blir tillgängligt för lyftning. Även i dessa senare fall är nämnden givetvis skyldig att pröva huruvida återkravet kan göras utan att försäkra nytt hjälpbehov.

13 Tillsyn och besvär

Tillsyn

SU redovisar inledningsvis den statliga tillsynen över socialvården. Härvid konstateras att socialstyrelsen och på det regionala planet länsnykterhetsnämnderna är tillsynsmyndigheter inom nykterhetsvården. På socialhjälp- och barnavårdsområdena har socialstyrelsen huvudsakligen rådgivande och vägledande uppgifter. Länsstyrelsen är det regionala tillsynsorganet för de två sist nämnda socialvårdsområdena.

Konsulentorganisationen redovisas. Den omfattar socialvårds-, länsnykterhets- och barnavårdskonsulenter. Deras verksamhet har samordnats i flera län.

Principbetänkande och remissyttranden

I principbetänkandet skisseras socialdepartementets och socialstyrelsens framtida uppgifter. Socialdepartementet skall svara för övergripande mål, samordning, planering, anslags- och lagstiftningsfrågor.

Socialstyrelsen skall ha ansvar för

- a) allmän utveckling av ämnesområdet

- b) utarbetande av riktlinjer
- c) utveckling av socialvårdsmetodik
- d) planering
- e) upplysnings- och utbildningsverksamhet
- f) uppföljning.

Styrelsen skall inte längre vara huvudman för institutioner eller handlägga enskilda vårdärenden.

Länsstyrelsen blir enligt principförslaget tillsynsmyndighet på regional nivå.

Socialvårdens organisation på länsnivå borde enligt SU bilda en enhet, som är administrativt inordnad i länsstyrelsen med rätt för socialstyrelsen att ge direktiv i sakfrågor direkt till enheten. Dennas uppgifter skulle vara att fungera som kontaktorgan mellan socialstyrelsen och den kommunala socialtjänsten, informera och påverka utvecklingsarbetet, vara "klagomur" för allmänheten, tillföra den regionala samhällsplaneringen sociala aspekter samt medverka i bl. a. planering och samordning av institutionsresurser.

Remissyttrandena över departementets roll är sparsamma. Flera kommentarer – nästan entydigt positivt – den föreslagna förskjutningen av arbetsuppgifterna för socialstyrelsen som dock – i likhet med vissa andra remissinstanser – understryker att tillsynsfunktionen blir viktig även i framtiden. En stark remissopinion stöder förslagen till socialvårdsorganisation på länsnivå beträffande såväl arbetsuppgifter som organisation och huvudmannaskap.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Den statliga tillsynen och uppföljningen skall främja en utveckling som motverkar skillnader mellan kommunerna ifråga om servicenivå och som innebär att målen för insatserna är desamma i alla kommuner. Detaljanvisningar och traditionell myndighetskontroll bör emellertid ersättas av ökat inslag av allmänna riktlinjer, utvecklingsarbete, fort- och vidareutbildning, forskning och försöksverksamhet (29–30 §§ förslaget till socialtjänstlag).

Socialstyrelsens uppgifter

SU håller fast vid och utvecklar sin i principbetänkandet givna syn på formerna för socialstyrelsens uppföljning och tillsyn av den framtida socialtjänsten (punkterna a–f ovan). Bl. a. framhålls att socialstyrelsen måste själv kunna ta ansvar för sådan målinriktad social forskning som behövs för utvecklingsarbete, försöksverksamhet eller uppföljning av social verksamhet. Utöver detta bör socialstyrelsen inte vara huvudman för social forskning. För denna forskning bör emellertid styrelsen dels förmedla problem och frågor samt underlag för forskningsinsatser, dels återföra forskningsresultaten till fältet och underlätta tillämpningen.

Uppföljning och tillsyn på länsnivå

Länsstyrelsen bör enligt SU utöva tillsynen – vid behov inspektera och utreda samt påkalla ändring hos kommunens socialnämnd. Tillsynsbefogenheterna bör emellertid inskränkas till påpekanden, vilket SU finner tillräckligt, eftersom den viktigaste garantin för socialtjänstens utveckling ligger i kommunens och dess socialnämnds *politiska* ansvar.

Socialtjänstenheten på länsplanet bör bli av stor betydelse genom att ge den kommunala socialtjänsten positiv vägledning och stimulans. Enheten föreslås nu, liksom i principbetänkandet, vara administrativt inordnad i länsstyrelsen, bl. a. därför att den statliga länsförvaltningen bör vara samordnad. Samtidigt är det nödvändigt att socialstyrelsen kan direkt påverka enhetens arbete.

Socialtjänstenheten på länsnivå föreslås

vara ett kontaktorgan mellan socialstyrelsen och den kommunala socialtjänsten

ge information och vägledning samt impulser till utvecklingsarbete

ge information till allmänheten (vara "klagomur")

tillföra den regionala samhällsplaneringen sociala aspekter

tillhandagå länsstyrelsen och länsrätten i de ärenden dessa organ har att ta befattning med den kommunala socialtjänsten.

SU understryker att vissa av enhetens uppgifter måste lösas i samverkan med kommunförbundets länsavdelning och med landstingskommun.

Utredningen anger i grova drag enhetens organisatoriska ställning och uppgifter i förhållande till länsstyrelsen och socialstyrelsen. En översyn av organisation, kompetens och personalresurser bör enligt SU göras av översynsutredningen för socialstyrelsens organisation.

Vidare föreslår SU att den till ungdomsvårdsskoleverksamheten knutna eftervårdsorganisationen avvecklas medan glesbygdskonsulenter inordnas under socialtjänstenheten.

Besvär

SU behandlar inledningsvis – med utgångspunkt i den kommunala kompetensen – kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Till kommunens enligt KL:s generalklausul av allmänintresset normerade kompetens att själv vårda sina angelägenheter kommer i specialförfattningar givna obligatoriska eller fakultativa förvaltningsuppgifter för kommunen och i förekommande fall föreskrift vilket kommunalt organ som skall handha uppgifterna. Detta är fallet med vårdlagarna.

Specialförfattningarna kan ge kommunen liten eller stor frihet att utforma verksamheten. I senare fallet kan författningen utan närmare reglering ge kommunen ett bemyndigande att handha viss verksamhet, vilken som regel torde ansluta till kommunens allmänna uppgifter.

Det kommunala besvärsinstitutet skall utgöra en medborgarkontroll över den kommunala självstyrelsen. Varje kommunmedlems besvärsrätt samt de formella och materiella besvärsgrundernas utformning är uttryck härför och länsstyrelsen kan inte heller sätta eget beslut i sak.

En vidare statlig tillsyn i form av förvaltningsbesvär är motiverad ifråga om

kommunal nämnds beslut i kraft av en i specialförfattning given myndighetsfunktion. Sådant beslut berör som regel en mindre krets, och bara den som saken rör har besvärsmätt. Besvärsmyndigheten kan sätta annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Förvaltningslagen (FL) är tillämplig endast i ärende vars beslut får överklagas genom förvaltningsbesvär; vårdlagarna innehåller dock föreskrifter som vidgar FL:s tillämpning. Gällande bestämmelser i vårdlagarna redovisas.

Principbetänkande och remissyttranden

Förvaltningsbesvär bör enligt SU kunna föras mot beslut i fråga om de rättigheter utredningen vill lägga fast för den enskilde. Eftersom SU vill vidga rätten till bistånd blir därmed även området för förvaltningsbesvär större. Skälig hänsyn måste då enligt utredningen tas till takten i kommunens utbyggnad av resurserna. Skulle besvärsmyndigheten i varje särskilt fall föreskriva vilken åtgärd det kommunala organet har att vidta kan detta leda till allvarliga olägenheter. SU förutsatte därför att besvärsmyndigheten vid bifall till besvären ofta skulle återförvisa ärendet och låta socialnämnden efter samråd med den enskilde besluta i sak.

Vissa remissinstanser ställde sig frågande till utredningens uttalande om återförvisning av någon omfattning vid förvaltningsbesvär och pekade i stället på möjligheter till klagomål hos tillsynsmyndigheten, om rätten till bistånd inte kunde preciseras.

SU hade i principbetänkandet inte tagit slutlig ställning till om länsstyrelsen eller länsrätten skulle vara besvärsmätt, och remissinstansernas meningar är delade.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU framhåller inledningsvis att det slag av lagstiftning utredningen valt ställer särskilda krav på bl. a. besvärskontrollen.

Socialtjänstlagen kommer att ge kommunen genom socialnämnden en kompetens att fatta beslut som rör enskild kommunmedlem men även kommunmedlemmarna generellt. De senares insyn nås genom kommunalbesvären, som enligt SU bör föras hos länsstyrelsen.

Mot beslut ifråga om rätt till bistånd skall talan kunna föras genom förvaltningsbesvär. Som besvärsmätt förordar SU nu länsrätten och anför rättssäkerhets- och samordningsskäl för förslaget.

SU påpekar avslutningsvis att den föreslagna rätten till bistånd är inte som exempelvis rätten till socialhjälp enligt 12 § ShjL knuten till särskilt angivna åtgärder. Socialnämnden har att tillsammans med den enskilde finna den hjälpform som bäst tillgodoser behovet. Besvärspövrningen torde därför enligt SU i första hand komma att gälla huruvida rätt till bistånd föreligger.

När det är fråga om ekonomisk hjälp torde de angivna förhållandena ej vålla särskilda svårigheter. Besvärspövrningen torde därvid komma att i huvudsak svara mot den som i dag sker vid ifrågasatt hjälp enligt 12 § ShjL.

Gäller emellertid besvären frågan om valet av viss annan åtgärd blir

bedömningen mer komplicerad. Den enskilde kan gentemot nämnden hävda att han är berättigad till bistånd i form av exempelvis social hemhjälp. Finner länsrätten att besvärerna bör bifallas, dvs. att rätt till bistånd föreligger och att biståndet bör ges en form av hemhjälp, kan det i vissa fall finnas anledning för rätten att återförvisa ärendet till nämnden för att denna skall träffa det närmare avgörandet rörande hjälpens utformning. Det synes mindre väl förenligt med länsrättens uppgifter att rätten i det här valda exemplet ger detaljerade föreskrifter om hur hemhjälpen skall anordnas.

Sker återförvisning har nämnden att ta upp ärendet för nytt beslut. Nämnden torde därvid inte kunna meddela avslag på samma grund som tidigare utan skall beakta vad länsrätten anfört.

Med anledning av de synpunkter som framkommit i remissyttrandena framhåller utredningen att den inte åsyftar att genom en vidgad tillämpning av återförvisning förändra förvaltningsbesvärsinstitutets karaktär. Återförvisning bör således på sätt i dag är fallet förbehållas de situationer när, såsom i det anförda exemplet, det materiella beslutet lämpligen bör fattas av nämnden. Blir det genom utredningen i besvärärendet klarlagt att den klagandes förhållanden berättigar honom till bistånd av socialnämnden, bör det samtidigt i allmänhet kunna klarläggas vilka rimliga och praktiskt genomförbara alternativ som står socialnämnden/kommunen till buds när det gäller att lämna det erforderliga biståndet. Anledning att återförvisa ärendet synes då inte finnas. Länsrätten bör i vanlig ordning själv avgöra ärendet.

Såsom utredningen anförde i principbetänkandet och som understrukits av de remissinstanser som tagit upp besvärifrågan bör länsrätt vid besvärspövning ta skälig hänsyn till takten i uppbyggnaden av kommunens resurser.

Besvärshästämmelserna finns i 35 § förslaget till socialtjänstlag.

II Socialförsäkringstillägg och socialbidrag

14 Tidigare överväganden

Socialutredningen (SU) föreslog i sitt principbetänkande att även den framtida socialtjänsten skulle omfatta behovsprövad ekonomisk hjälp – socialbidrag. Rätten till socialbidrag föreslogs bli vidare än den nuvarande rätten till socialhjälp. SU ansåg som tillräcklig grund för rätten till socialbidrag för försörjningen

dels att medel saknas här till;

dels att behovet inte tillgodoses på annat sätt.

Därmed skulle också arbetsföra personer som har i förhållande till försörjningsbördan otillräckliga inkomster samt arbetslösa med ingen eller otillräcklig arbetslöshetsersättning få rätt till socialbidrag.

Socialbidraget skulle tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsstandard. Denna standard förutsätter enligt SU bl. a. resurser för personlig utveckling och aktiva levnadsförhållanden i avseende på fritid, rekreation och sociala kontakter.

SU föreslog vidare att alla kommuner skulle tillämpa basbeloppsanknutna s. k. bruttonormer. De stora skillnaderna i normnivåer mellan kommunerna måste utjämnas.

Den nuvarande uppdelningen i obligatorisk och frivillig hjälp föreslogs bli utmönstrad i nya lagen.

15 Förslag om vidgad grundtrygghet

SU:s förslag om den kommunala behovsprövade ekonomiska hjälpen hör till de mest uppmärksammade i hela remissbehandlingen. Mer än två tredjedelar av totalt ca 400 remissvar behandlar dessa förslag. Även om majoriteten av remissorganen inte gick emot förslagen var många kritiska.

Sammanfattningsvis gick kritiken ofta ut på följande: Det är *staten* och inte kommunerna som skall tillgodose de hjälpbehov socialutredningen föreslår täckta genom vidgad rätt till kommunal behovsprövad ekonomisk hjälp. Sådana ekonomiska behov bör därför klaras på annat sätt än genom en utökning av den behovsprövade hjälpen. En återkommande invändning var vidare att socialhjälpens redan nu tar en alltför stor del av den kommunala socialvårdens *personalresurser* i anspråk och att en ytterligare utökning skulle få oacceptabla konsekvenser för socialvårdens övriga arbetsuppgifter. Även

¹ SOU 1974:39 s. 257 ff.

den så gott som helt kommunalfinansierade behovsprövade hjälpens *ekonomiska belastning* på kommunerna var en känslig fråga, som togs upp av olika remissorgan.

I principbetänkandet (s. 258) redovisade SU kortfattat ett inom utredningen aktualiserat men avvisat reformförslag att enklare ekonomiska ärenden skulle överföras till försäkringskassorna. Åtskilliga remissorgan som uppmärksammade denna fråga i sina svar var mer eller mindre positiva till en sådan lösning. De menade att SU borde ompröva sitt ställningstagande.

Utredningen föreslog också att försäkringskassorna tog över socialvårdens förskottering av socialförsäkringsförmåner. Nästan alla remissorgan som tog upp frågan uttalade sig mycket positivt om förslaget.

Reformkrav ifråga om socialhjälp var SU inte ensam om. De hade förts fram från olika håll. Vissa forskningsresultat talade också för de under remissbehandlingen framförda åsikterna att den nuvarande socialhjälpens borde ersättas av mer generella anordningar. (Socialvårdsprojektet vid Stockholms universitets sociologiska institution i samarbete med bl. a. socialdepartementet och SU).

Fortsatta överväganden inom utredningen samt resultaten från remissbehandling och viss forskning har lett till att SU nu föreslår en socialförsäkringsreform. Denna syftar till att bygga ut den nuvarande grundtryggheten i olika behovssituationer. Reformen får samtidigt till följd att den kommunala socialvården avlastas vissa slag av ärenden avseende ekonomisk hjälp. Det bör göras möjligt genom att dessa ärenden övertas av försäkringskassorna på sätt som framgår senare i denna redovisning.

SU föreslår att den nya socialförsäkringsförmånen benämns socialförsäkringstillägg (soft).

16 Socialhjälpens ställning

Detta kapitel i slutbetänkandet redovisar socialhjälpens verksamhetens omfattning m. m. Syftet är att därmed ge underlag och utgångspunkter i frågor angående omfattningen av ärenden som skulle kunna övertas av försäkringskassorna. Den officiella årsstatistiken och olika undersökningar på socialhjälpområdet ger emellertid endast begränsade möjligheter att belysa de aktuella frågorna.

Socialhjälpens verksamheten fick allt mindre omfattning genom årliga minskningar ända in på 1960-talet. Men fr. o. m. år 1965 vände utvecklingen och socialhjälpens började expandera kraftigt. Under första delen av 1970-talet stabiliserades utvecklingen och siffrorna har på nytt börjat sjunka.

Betänkandet belyser bl. a. i tabellform utvecklingen fr. o. m. mitten av 1960-talet ifråga om antal hjälptagare, familjetyper, ålder, kostnader, hjälpens varaktighet och sammansättning, socialhjälpnormer, orsaker till hjälpbehov m. m. Tabell 16.1 visar i stora drag förändringarna i verksamhetens omfattning.

Åtskilliga forskningsprojekt och särskilda undersökningar har behandlat orsaker till socialhjälpbehov. Arbetslöshet är en traditionellt tung socialhjälporsak. Tidigare forskning redovisar också mycket höga andelar sjuka personer, medan senare undersökningar har betydligt lägre siffror. Löner som

Tabell 16.1 Socialhjälpstagare och kostnader i milj. kr.

År	Antal	Per 1 000 inv.	Kostnader
1965	275 555	36	145
1972	520 351	64	495
1975	417 732	51	589

är otillräckliga i förhållande till försörjningsbördan inkl. höga bostadskostnader har särskilt under senare år inte sällan angivits förorsaka behov av socialhjälp. Det tidigare nämnda socialvårdsprojektet tyder på att främst arbetslöshet och otillräckliga inkomster i förhållande till höga hyror och andra kostnader är de vanligaste hjälporsakerna. För en mindre del av klienterna var dessutom sjukdom en orsak till behovet av ekonomisk hjälp.

SU har från tio kommuner inhämtat uppgifter om skilda orsaker till socialhjälpkostnaderna för år 1975. Av redovisningen framgår för varje kommun i urvalet hur stor del av socialhjälpkostnaderna som avsåg hjälp i samband med nedsatt arbetsförmåga, sjukdom, ålderdom, förskottering, arbetsbrist eller otillräcklig arbetsinkomst. Andelen varierade mellan 91 % och 50 %. Redovisningen omfattar sådana hjälpsituationer som SU finner särskilt aktuella för en socialförsäkringsreform.

Hur mycket en sådan reform kommer att avlasta den kommunala socialtjänsten blir enligt SU beroende av flera omständigheter. SU framhåller att de personella resurser reformen frigör kommer att behövas för att tillgodose de behov av ökade arbetsinsatser som utredningens övriga förslag förutsätter.

17 Socialförsäkringstillägg – överväganden och förslag

SU har i principbetänkandet (s. 256) angett vilka grupper i befolkningen som visat sig vara i hög grad beroende av socialhjälp. Det är till stor del samma grupper som det följande reformförslaget skall täcka med en utbyggd ekonomisk grundtrygghet. Vilka grupper och situationer soft är avsedd att omfatta redovisas nedan i avsnittet Grunder för rätt till socialförsäkringstillägg.

Den som behöver kompletterande tillägg har enligt förslaget att ansöka om detta hos försäkringskassan. Denna utbetalar efter en enkel, normreglerad prövning soft som komplement till exempelvis sjukpenning.

Betänkandet redovisar i huvuddrag administrationen av den allmänna försäkringen i vilken socialförsäkringstillägget föreslås ingå.

SU anser det som viktigt att reformen kan träda i kraft samtidigt med, alternativt före, socialtjänstlagen. Därför är det angeläget att resurser avdelas så tidigt att systemutveckling och utbildning kan påbörjas snarast.

Integritetsfrågor

Eftersom den allmänna försäkringen redan förfogar över omfattande registeruppgifter kommer ärenden om socialförsäkringstillägg inte att tillföra

systemet så mycket mera information. Då ärendena i princip skall handläggas på ett enkelt sätt torde inga för den personliga integriteten särskilt känsliga förhållanden behöva registreras. De uppgifter utöver besluten i ärenden om soft som skall tas in i registret bör kunna begränsas.

Visserligen kan vissa av de i det följande nämnda rehabiliteringsärendena kräva ett mer omfattande och för den personliga integriteten känsligare uppgiftsmaterial. Men förslaget om socialförsäkringstillägg synes inte här skapa någon ny situation. Sedan länge bedriver försäkringskassorna rehabiliteringsarbete. Det sker bl. a. genom s. k. 90-dagarsgranskning och inte sällan i nära samarbete med arbetsvård och socialvård etc.

Handlingar i ärenden inom riks försäkringsverkets och allmän försäkringskassas verksamhet är i fråga om enskilds personliga förhållanden med vissa undantag inte offentliga.

Grunder för rätt till socialförsäkringstillägg

Som redan sagts avser förslaget en utbyggnad av socialförsäkringen i syfte att förstärka grundtryggheten i olika avseenden. Liksom för andra socialförsäkringar är ersättningsreglerna relativt enkla. SU anser att socialförsäkringstillägget inte får ses som någon permanent "lösning" av den försäkrades försörjningssvårigheter. Soft bör som regel genom ett ekonomiskt tillskott i det enskilda fallet mera tillfälligt svara för försörjningsbehov som inte tillgodoses på annat sätt. Några maximala tidsgränser för tilldelning av soft i det enskilda fallet har emellertid inte SU velat dra upp.

Behovet av långvarigt försörjningstillskott genom soft måste begränsas på andra vägar. Generellt gäller att det fortsatta reformarbetet, som till viss del kan väntas bli påverkat av strukturen hos manifesta softbehov, kommer att minska bl. a. mera långvariga utbetalningar av socialförsäkringstillägg. En framtida arbetslöshetsförsäkring kan här gälla som exempel. Förstärkt socialpolitiskt stöd till större barnfamiljer och fortsatt inriktning på att höja de lägsta lönerna torde få samma effekt.

Verksamheten får inte begränsas till en mekanisk penningutbetalning. Den måste ha en mera medveten både förebyggande och rehabiliterande orientering. SU understryker i olika sammanhang att samarbetet mellan socialförsäkringen och socialtjänsten måste byggas ut och effektiviseras. Socialtjänsten bör t. ex. ingå i socialförsäkringens rehabiliteringsgrupper. Det bör klaras ut hur exempelvis socialförsäkringens nuvarande s. k. 90-dagarsgranskning och andra kontroller på lämpligt sätt skall kunna praktiskt tillämpas i soft-ärenden. Som framgår senare föreslår SU att samarbetsformerna blir föremål för särskild prövning.

Inte bara avsaknaden av en maximitid för socialförsäkringstillägget kan ställas under diskussion. Även avsaknaden av en minimitid kan kritiseras genom att administrationen kommer att betungas av rent tillfälliga bagatellärenden om man inte genom en nedre gräns kan avvisa dem. SU konstaterar att sådana gränser i stort sett inte finns inom de socialpolitiska anordningar som soft skall komplettera resp. ersätta. Först då erfarenheter vunnits av reformen får övervägas, om vissa kanske sällan förekommande situationer kräver särskild reglering.

Närmast nedan redovisas och diskuteras kortfattat de grupper reformen är avsedd att omfatta.

Försäkrade som är sjukskrivna, uppbär ersättning vid arbetsskada eller uppbär föräldrapenning.

De som är aktuella inom socialhjälp är i första hand försäkrade med låg eller ingen sjukpenning (s. k. nollklassplacerade). De kan vara berättigade till socialhjälp i samband med sjukskrivning. Enligt förslaget skall socialhjälp avlösas av socialförsäkringstillägg. Samma bör gälla ersättning vid arbetsskada. Vidare föreslås att kompletterande socialförsäkringstillägg skall kunna utgå under tid då den försäkrade är berättigad till föräldrapenning. Frågan om stöd i övrigt till ensamstående föräldrar diskuteras nedan.

Av försäkrade med föräldrapenning kan särskilt de som uppbär enbart garantibelopp (25 kr) tänkas bli berättigade till soft.

Arbetslösa

Här blir uppgiften att under arbetslösheten utge medel till försörjningen som komplement till i förekommande fall kontant arbetsmarknadsstöd eller andra ersättningar och inkomster. Arbetslöshet har alltid varit en viktig socialhjälporsak trots att inte den arbetslöse själv utan bara make och barn kan vara berättigade till socialhjälp enligt 12 § ShjL. Rätten till socialförsäkringstillägg bör emellertid omfatta även den arbetslöse.

Såsom arbetslösa räknas de som saknar förvärvsarbete men är arbetsföra och oförhindrade att ta arbete. De skall vidare vara anmälda hos den offentliga arbetsförmedlingen och beredda att anta lämpligt arbete. Som vägledning i fråga om vad som skall avses med "lämpligt arbete" hänvisas till bestämmelserna i lag (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och om kontant arbetsmarknadsstöd (återgivna av SU i SOU 1974:39, s. 260 f). Socialförsäkringstillägget bör inte vara bundet till den periodicitet och de tidsvillkor (karens, ramtid, ersättningstid) som gäller för andra former av arbetslöshetsstöd.

Behovet av soft i samband med arbetslöshet bör på sikt kunna minska efter genomförande av den beslutade allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Pensionärer

Vissa pensionärer torde bli berättigade till socialförsäkringstillägg. Det betyder dock inte att otillräckliga pensioner i sig skulle ge rätt till soft. Härför fordras att pensionären på grund av sjukdom arbetslöshet e. d. inte kan bidra till försörjningen. Om t. ex. en person med partiell förtidspension inte får eller klarar ett deltidsarbete och därför saknar arbetsinkomst kan han bli berättigad till soft.

I avvaktan på närmare utredning anser SU att soft inte bör komplettera förtida uttag eller kompensera för pensionstillskott som inte utgår därför att undantagande från ATP tidigare begärts.

Personer som söker (förskott på) social förmån

SU föreslog redan i principbetänkandet att dessa ärenden skall övertas av socialförsäkringen.

Utredningen föreslår att sociala ersättningar som (helt eller delvis) handhas av försäkringskassan också vid behov förskotteras av denna. Övriga förmåner bör i förekommande fall förskotteras av den kommunala socialtjänsten.

Därmed tas ett stort steg till en avveckling av den nuvarande socialhjälp-verksamhetens uppgift att tjäna som förskotteringsinstans för allehanda ersättningar och förmåner. Förskotteringsbehoven kommer i hög grad att tillgodoses "vid källan". Utredningen vill samtidigt peka på ett par andra bidragsområden för vilka den kommunala socialvården borde slippa att ombesörja förskotteringen. Det ena gäller statliga och statskommunala bostadstillägg. Det andra avser AMS-bidrag.

Det är också av betydelse att handläggningstiderna för olika sociala förmåner nedbringas liksom att avbrott i försörjningen på grund av sent inkomna ansökningar om förnyat sjukbidrag förebyggs osv. Därmed minskar även behovet av förskott.

Arbetande med otillräckliga inkomster m. m.

Olika undersökningar visar att "otillräcklig arbetsinkomst" blivit en vanlig orsak till socialhjälp. Ensamstående liksom barnlösa låginkomstfamiljer torde klara sig på arbetsinkomsterna. Försörjningsproblemet synes nu som tidigare gälla framför allt större barnfamiljer med endast en löntagare.

SU har i sitt principbetänkande (s. 259) understrukit att det här är en lönefråga som arbetsmarknadens parter och näringspolitiken skall lösa. Men socialvården måste enligt SU ta ett ansvar för heltidsarbetande låginkomst-familjers försörjning i avvaktan på en mer tillfredsställande lösning. Enligt vissa kritiska kommentarer kan socialpolitiska bidrag till förvärvsarbete bl. a. motverka förbättringar av låginkomsterna. Det motsatta torde dock vara betydligt vanligare nämligen att behovet av ekonomisk hjälp har pressat fram inte bara generella reformer och höjda existensminimibelopp utan även utgjort ett argument för lönehöjningar.

Dessa ärenden – avseende heltidsarbetande med inkomster som är otillräckliga i förhållande till försörjningsbördan – bör i fortsättningen handläggas av försäkringskassan.

Även lön från *skyddat arbete* skall kunna kompletteras med socialförsäkringstillägg på samma sätt som ovan.

Viss utbildning

Socialvårdens hittillsvarande uppgift att komplettera det ekonomiska stödet vid arbetsmarknadsutbildning bör för kvarstående behov övertas av försäkringskassan.

Vidare bör försäkringskassan i förekommande fall tillgodose behov som socialhjälp i dag svarar för då det gäller komplettering av särskilt studiestöd för vuxna.

Ersättningssystemet för värnpliktiga är föremål för stegvisa reformer. Särskild vikt har frågan om det familjesociala stödet vid repetitionsutbild-

ning, då dessa värnpliktiga ofta är familjeförsörjare. Även sådana ersättningar bör vid behov kunna kompletteras med socialförsäkringstillägg.

Vård av minderåriga barn

SU har övervägt frågan om ensamstående föräldrar med minderåriga barn bör räknas in i gruppen "arbetande med otillräckliga inkomster m. m." och under särskilda villkor få rätt till socialförsäkringstillägg. Utredningen har också varit inne på att rätt till soft skulle föreligga under viss tid efter det att förälder blivit ensamstående (huvudsakligen skilsmäsofall). Det kan erinras om att kvinna vid mannens död får full änkepension om hon har vårdnaden om och stadigvarande bor tillsammans med barn under 16 år, annars delar av full pension om hon är fyllda 36 år då hon blir änka.

Utredningen har emellertid stannat för att socialförsäkringstilläggets roll som försörjningsstöd åt ensamstående förälder i regel begränsas till försäkrade som uppbär föräldrapenning (se ovan). Det betyder att soft fungerar som försörjningsskydd till förälder under tid som understiger barnets första levnadsår (nu 7 månader).

Socialförsäkringstillägget kan väntas få stor betydelse även för de ensamstående föräldrar som har barn över spädbarnsåldern. Således kommer många av dem att genom soft få ett ekonomiskt grundskydd i samband med sjukdom, som arbetssökande och som arbetande med otillräckliga inkomster i förhållande till försörjningsbördan.

Som framgår av närmast följande avsnitt föreslår emellertid utredningen att vårduppgifter under vissa andra villkor än ovan skall kunna grunda rätt till soft.

Särskild dokumentation för socialförsäkringstillägg

Otillräckliga resurser inom barnomsorgen kan utgöra ett allvarligt hinder för många att uppnå självförsörjning. Måste förälder stanna hemma för att ta hand om barn därför att daghemsplats(er) inte kan ordnas bör soft utgå om ekonomiskt behov härav föreligger. Bristen på daghemsplats (institution eller familjedaghem) inom den kommunala verksamheten bör i det konkreta fallet dokumenteras genom intyg från den myndighet som ombesörjer daghemsverksamheten, dvs. den kommunala socialvårdsmyndigheten (det bör inte som villkor för soft krävas att förälder mot sin vilja placerar barnet helt privat i den mån detta över huvud taget är möjligt).

Utredningen tror inte att ett genomförande av förslaget skulle påverka daghemsbyggandet negativt. Omfattningen och takten i fråga om utbyggnaden av sådana barnomsorgsresurser kommer även i framtiden att avgöras av helt andra faktorer.

I vissa fall kan barns eller anhörigs sjukdom eller handikapp förorsaka vårdbehov som inte gör det möjligt för vårdaren att ha annat förvärvsarbete. SU finner det skäligt att även i sådana fall soft utgår vid ekonomiskt behov härav. Även här bör den kommunala socialtjänsten på grundval av kännedom eller efter utredning avge utlåtande, huruvida vårduppgifterna i det särskilda fallet är så angelägna att de bör anses utesluta förvärvsarbete. Socialutredningen anser att socialförsäkringstillägget i dessa som i andra fall

skall utgöra ett under begränsad tid utgående stöd. Någon bestämd tidsgräns har dock inte satts.

Normer för prövningen

Systemet måste vara enkelt att tillämpa. Prövningen bör baseras på normer som varierar med familjens storlek. Normbelopp och bostadskostnad skall utgöra den sökandes beräknade bruttobehov under en bestämd period. Från bruttobeloppet skall frånräknas sökandens inkomster inkl. olika socialförsäkringsersättningar, bostadstillägg m. m. under samma period. Inkomsterna bör minskas med förekommande kostnader för barnomsorg och för arbetsresor. Andra prövnings- och avdragsregler redovisas nedan.

Eventuellt kvarstående nettobelopp beräknas utgöra nettobehovet. Detta belopp utbetalas som socialförsäkringstillägg. Är det fråga om speciella utgifter utanför den ovan angivna ramen skall den kommunala socialtjänsten behandla ärendet.

Vissa naturaförmåner bör räknas som inkomst. I annat fall skulle en person som kanske har en god försörjning men låg kontantinkomst kunna bli berättigad till ett oskäligt socialförsäkringstillägg. SU föreslår att inkomst in natura avseende uppehälle beräknas på grundval av riksskatteverkets anvisningar.

Bruttobehovet bör fastställas av riksdagen i form av normbelopp, motsvarande vissa procent av basbeloppet (förslag till beloppsnivåer, se tabell 17.1). Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bör utfärda övriga regler om hur socialförsäkringstillägget (soft) skall beräknas.

Bostadskostnader

Principen bör vara att försäkringskassan räknar med sökandens faktiska kostnader för bostaden. Utrymmesstandarden skall bedömas utifrån den aktuella bostadspolitiska målsättningen. Den skall anpassas efter de standardregler som gäller för bostadstillägget.

Uppehålle

Normerna för socialförsäkringstillägg bör vara lika över hela landet. De kommer därigenom att i många kommuner skilja sig från socialbidragsnormerna i samma kommun.

Det är angeläget att normerna för socialförsäkringstillägg och socialbidrag blir desamma och lika i alla kommuner. Denna samordning bör i första hand

Tabell 17.1 Förslag till beloppsnivåer exkl. skatt för socialförsäkringstillägg (soft) i % av basbeloppet

Ensamstående	100
Gifta/sammanboende	160
Barn 0– 9 år	30
Barn 10–15 år	45
Barn 16–17 år	60

eftersträvas i frivilliga former. Skillnaderna mellan kommunerna i fråga om normer är emellertid fortfarande stora. Det är dock möjligt att en samordning på frivillig väg kan uppnås lättare efter softreformen. I annat fall bör miniminormer motsvarande socialförsäkringstilläggens ersättningsnivå fastställas centralt.

Ytterligare provnings- och avdragsregler

Allmänt barnbidrag skall inte räknas som inkomst vid provning i samband med soft. Samma gäller i fråga om ungdom t. o. m. 17 år för förlängt barnbidrag och (det icke inkomstprovande) studiebidraget i studiehjälpen. Inte heller handikappersättning skall räknas som inkomst vid provning i samband med soft. Av vårdbidrag för handikappat barn skall den del som motsvarar 60 % av basbeloppet, i förekommande fall efter skatt, inte räknas som inkomst för vårdaren.

Ovan framgår att utgifter för arbetsresor skall dras från arbetsinkomsten. Andra fördyrande omkostnader i samband med arbete kan inte lika lätt preciseras. SU föreslår därför att den arbetsinkomst efter skatt som ingår i det aktuella beslutsunderlaget minskas med 10 %.

Rörligt kapital bör beräknas som inkomst till den del det överstiger 50 % av basbeloppet. Vid förmögenhet som överstiger 5 gånger basbeloppet skall socialförsäkringstillägget endast kunna beviljas under en kortare tid av kalenderåret förslagsvis 3 månader. Sökanden får således en tidsfrist under vilken han kan förvandla sina fasta tillgångar till rörliga såvida detta är lämpligt från försörjningssynpunkt. Vid beräkning av förmögenhet skall ej inräknas kapital i form av egen fastighet, bostadsrättslägenhet e. d. som sökanden bor i.

Periodindelning m. m.

Den ekonomiska provningen bör som regel baseras på en period av 30 dagar. Denna period kan räknat från ansökningsdagen sträcka sig längst 30 dagar bakåt i tiden. Inom denna tidsgräns gäller dessutom att soft vid komplettering av annan ersättning inte kan överskrida perioden för sistnämnda ersättning. För arbetslösa skall emellertid behov räknas från första dagen av arbetslöshet.

Soft skall kunna beviljas för både längre och kortare tid än 30 dagar. Ersättningen är varken renodlat förskotts- eller efterskottsbaserad.

Om exempelvis en person som är sjukskriven fr. o. m. den 20 april söker soft den 5 maj bör enligt SU:s förslag den ekonomiska provningen som regel omfatta perioden 20 april–19 maj. Detta är ett av de många möjliga exempel på att socialförsäkringstillägget kommer att täcka in båda tidsaspekterna.

SU anser att socialförsäkringstillägget, där så befinns möjligt och lämpligt, bör utbetalas samtidigt med de socialförsäkringsförmåner som det kompletterar.

SU föreslår vidare en bestämmelse med följande innebörd. Behöver sökanden uppenbarligen inte tillägget får socialförsäkringsorganen avslå ansökan även om villkoren för rätt till socialförsäkringstillägg är uppfyllda.

Soft medför inte återbetalningsskyldighet annat än i vissa undantagsfall.

Individens eller familjens behov

Skall behovet av soft alltid beräknas efter den enskilde individens behov (individprincipen) eller i förekommande fall efter familjens (familjeprincipen)? SU finner att grunderna för soft måste bygga på båda principerna. Tillämpningen redovisas i följande tre grundläggande situationer som kan förekomma.

- a) Båda makarna har rätt till soft. Då prövas ärendet i ett sammanhang och normer för gifta/sammanboende (160 % av basbeloppet) tillämpas jämte ev. barnbelopp och bostadskostnader. Denna regel ansluter följaktligen till familjeprincipen.
- b) En av makarna uppfyller villkor för soft. Andra maken har ekonomiska förutsättningar att helt eller delvis tillgodose makens försörjningsbehov. SU anser att i den ekonomiska prövningen skall hänsyn tas till den familjerättsliga underhållsskyldigheten. Ekonomisk prövning efter samma principer som under a). Även här gäller familjeprincipen.
- c) En av makarna uppfyller villkor för soft. Andra maken uppfyller inte sådant villkor och har inte ekonomiska förutsättningar att bidra till makens försörjning. Det kan här vara fråga om exempelvis en sjukskriven man med en frisk och arbetsför "hemmafru", som varken av vårdskäl eller på andra grunder har rätt till soft. SU anser att härvid bör den ovan nämnda individprincipen tillämpas. Principen innebär då att den ekonomiska prövningen omfattar endast den som har rätt till soft – i exemplet mannen. Hela bostadskostnaden och i förekommande fall uppehållet för barnet (med motsvarande avdrag) bör föras på den softberättigades budget då ärendet prövas. Vid prövningen bortses alltså från andra makens ekonomiska förhållanden, vilka i enlighet med definitionen kan på sin höjd innebära självförsörjning.

SU anser att individprincipen bör tillämpas även i följande situation. Inkomster som avser omyndiga barn bör vid den ekonomiska prövningen tillgodoräknas endast barnet. Samma regler bör enligt utredningen övervägas i fråga om det framtida socialbidraget.

Olika regler ifråga om sammanboende finns inom skilda socialpolitiska områden. Hela problemet torde komma att beaktas i socialpolitiska samordningsutredningens fortsatta arbete. I avvaktan härpå anser SU det mest ändamålsenligt att för socialförsäkringstilläggets vidkommande knyta an till reglerna i AFL.

Utbetalning till annan

Socialförsäkringstillägget som sådant torde inte fordra särskilda bestämmelser av ovanstående innebörd. Huvudregeln för dessa tillägg bör vara att kan socialförsäkringsförmån m. m. som soft kompletterar under vissa villkor uppbäras av annan – myndighet eller enskild – bör samma gälla soft.

Samordning som huvudregel

Det är viktigt att socialförsäkringstillägget inordnas på ett smidigt sätt i försäkringsadministrationen. Besvärsordning samt andra former av handläggning med erforderliga regler och rutiner som inte tagits upp här bör så långt möjligt anpassas till vad som redan gäller för den allmänna försäkringen. Detta bör vara en huvudregel.

I betänkandet behandlar SU även *s. k. existensminimum* i förhållande till soft. Utredningen räknar med att de samordningsproblem som kan uppstå kommer att kunna lösas i de konkreta fallen.

Beskattning och pensionsgrundande inkomst för ATP

SU föreslår att soft både blir skattepliktigt och görs inkomstgrundande för ATP. Det bör observeras att de ovan i tabell 17.1 redovisade nivåerna för soft avser årsbeloppsnivåer *efter* skatt. Vid prövning av rätt till soft bör hänsyn inte få tas till kvarskatt.

Vissa registreringsfrågor

SU förordar att vissa rutiner följer individprincipen. Det betyder här att om båda makarna har rätt till soft skall var och en av dem registreras (endast) för det socialförsäkringstillägg han eller hon beviljats samt påföras skatt för det pensionsgrundande beloppet, som också utbetalas direkt till den som har beviljats detta. Det är följaktligen bara den ekonomiska prövningen som i dessa fall företas efter familjeprincipen medan den efterföljande handläggningen föreslås utgå från individprincipen.

Kostnader och finansiering

SU anser det inte möjligt att göra några säkra beräkningar över hur mycket den föreslagna reformen kommer att kosta. Med reservation härför redovisar SU följande kostnadskalkyl.

Socialförsäkringstillägg	
som ersätter kommunal socialhjälp	
(ca 50 % av 1975 års socialhjälp-	
kostnader)	300 milj. kr.
Preliminär skatt (40 %)	200 milj. kr.

Kostnad i 1975 års priser exkl.	
administrationskostnader	500 milj. kr.

Med 10 % årliga prisstegringar skulle kostnaden år 1978 uppgå till ca 665 milj. kr. exkl. administrationskostnader. Av nämnda 665 milj. kr. utgör 265 milj. kr. skatt, varför nettobeloppet stannar vid 400 milj. kr. Beräkningen är alltså osäker.

SU förordar att hela reformen avseende såväl ersättningar som administrationskostnader finansieras av staten. En sådan ordning utgör då en del av

utredningens förslag hur frågorna om statens medverkan vid finansieringen av den kommunala socialtjänsten skall lösas.

Förutsättningar att omdana socialvården

Om försäkringskassorna i enlighet med förslaget övertar kanske huvudparten av socialhjälpssärendena får kommunerna ökade resurser för andra sociala ändamål. Sådana resurser bör enligt socialutredningens mening resultera i ökade satsningar på andra former av behandling och vård inom den framtida socialtjänsten. Inte minst bör de förebyggande insatserna förstärkas.

Förslaget ger enligt utredningens mening nya och ökade möjligheter att omdana den nuvarande socialvården. Utöver erforderliga personalresurser kommer denna omstrukturering att kräva en kraftig utveckling av sättet att arbeta i nära anknytning till forskning och utvecklingsarbete. Härtill kommer behovet av en omfattande utbildningsverksamhet.

Samarbete med den kommunala socialtjänsten

SU räknar med att soft kommer att minska behovet av förfrågningar från socialförvaltningarna. Istället torde behovet av ett mera kvalificerat samarbete komma att framträda tydligare än nu. Detta gäller inte minst ifråga om förebyggande och rehabiliterande insatser. SU anser det angeläget att den kommunala socialtjänsten blir representerad i försäkringskassornas centrala och lokala rehabiliteringsgrupper. I övrigt föreslår SU att riksförsäkringsverket och socialstyrelsen, bl. a. genom försöksverksamhet, gemensamt prövar den fortsatta utformningen av en utbyggd samverkan.

18 Socialbidrag – försörjnings- och rehabiliteringsstöd

SU har i principbetänkandet relativt utförligt behandlat frågan om den kommunala behovsprövade ekonomiska hjälpen (s. 252–266). Föreliggande förslag om socialförsäkringstillägg fordrar praktiskt taget inga ändringar av vad SU säger i principbetänkandet. Det följer av att den kommunala behovsprövade hjälpen kommer att ha kvar uppgifter som SU i principbetänkandet lyfte fram, nämligen förebyggande och rehabiliterande insatser. Som exempel kan nämnas bidrag till bosättning och annan hemutrustning, hjälp att ordna upp ekonomin ("ekonomisk sanering"), betalning av hyreskulder liksom vissa andra utgiftsändamål vilka överskrider de normer som gäller för soft. Det ligger i sakens natur att socialbidrag med ändamål av ovanstående slag inte kan regleras genom beloppsnormer. Även bidrag till försörjningen kommer att finnas kvar, om än i avsevärt mindre omfattning än nu. Så kan bli fallet med exempelvis en familj som behöver ekonomiskt bistånd men som (ännu) inte skrivits in i försäkringskassan. Sådana bidrag till försörjningen kan och bör vara normreglerade.

SU har övervägt frågan om inte även socialbidraget bör beskattas och göras ATP-grundande men funnit att övervägande skäl talar mot en sådan ordning.

En fråga som hänskjutits till SU gäller socialhjälp i samband med

arbetskonflikt. En annan under utredningsarbetet aktualiserad fråga avser socialhjälp till studerande. SU går därför in i dessa frågor särskilt. Utredningens ställningstaganden refereras kort i det följande.

Behovsprövat ekonomiskt stöd vid arbetskonflikt

Sedan länge gäller grundsatsen att samhället skall stå neutralt vid arbetskonflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Samtidigt skall samhället bl. a. genom socialhjälpens svara för att den enskilde i olika situationer inte lider nöd.

Socialbidrag till konfliktberörda bör utgå efter de grunder SU föreslagit i fråga om kommunal behovsprövat ekonomisk hjälp (principbetänkandet s. 252–266), lämnas efter individuell behovsprövning och beräknas efter samma normer eller riktlinjer som för övriga hjälpsökande. Några särbestämmelser för behovsprövningen i konfliktfallen bör således inte finnas. Förslaget om rätt till socialbidrag i här berört avseende står även i god överensstämmelse med de nordiska harmoniseringssträvandena inom socialhjälpens (principbetänkandet s. 137 ff.) som SU tidigare sökt tillgodose i förslagen om socialbidrag. Det nordiska förslaget innebär i princip att samhället skall skydda mot nöd oavsett anledningen till nödsituationen. I överensstämmelse härmed skall socialhjälp kunna utgå också vid arbetskonflikt men den skall i sådant fall vara förenad med återbetalningsskyldighet.

I övrigt anser SU det inte vara erforderligt att i lagen ta in några särbestämmelser i fråga om personer i arbetskonflikt. Utredningen vill endast understryka betydelsen av att konfliktberörda som söker socialbidrag omgående informeras om återbetalningsskyldigheten.

Behovsprövat ekonomiskt stöd till vissa studerande

Utredningens ståndpunkt är att brist på medel till försörjningen i samband med eftergymnasiala studier inte bör grunda generell rätt till socialförsäkringstillägg eller socialbidrag.

SU finner det angeläget att utbyggnaden av det studiesociala stödet fortsätter och att studiebidragen utformas så att behov av kommunal behovsprövat ekonomisk hjälp i sådana fall inte skall behöva uppstå.

När det däremot gäller studier i gymnasieskola bör den kommunala socialtjänsten där så erfordras lämna ekonomiskt stöd till yngre för att studierna skall kunna fullföljas.

I speciella situationer på eftergymnasial nivå torde socialtjänsten komma att behöva träda in med kompletterande socialbidrag. Några närmare regler för hur dessa ärenden skall bedömas kan inte ges. Det får bli en bedömning från fall till fall. Som allmän riktlinje bör gälla att socialbidrag till studier skall lämnas endast om särskilda skäl föreligger. Det kan exempelvis gälla studerande med minderåriga barn, personer med partiella studiehinder på grund av sjukdom, handikapp, rehabiliterande åtgärder i förebyggande syfte etc. Det bör beaktas att också en mycket tillfällig hjälp kan ha positiva följder, om den förebygger ett hotande allvarligt studieavbrott.

Utbetalning av socialbidrag m. m.

SU har övervägt frågan om försäkringskassan bör utbetala även socialbidraget, medan kommunen svarar för beslut och finansiering. Utredningen är i princip positiv till en sådan mer långsiktig lösning men anser samtidigt att frågan bör avgöras slutgiltigt efter det att vissa praktiska erfarenheter vunnits i fråga om den föreslagna reformen angående soft.

Vidare tar SU upp frågan om en lämplig benämning på den kommunala behovsprövade ekonomiska hjälpen och vidhåller sitt tidigare förslag socialbidrag. Benämningarna grundbidrag och rehabiliteringsbidrag kan tjäna som närmare bestämmingar. Förslaget till socialtjänstlag har emellertid ingen särskild benämning på den ekonomiska hjälpen.

19 Reformen i ett målperspektiv

SU redovisar här sambanden mellan utredningens förslag till övergripande mål och den föreslagna socialförsäkringsreformen. Det är särskilt trygghets- och jämlikhetsmålen som soft angår. SU understryker att reformen syftar till ökad grundtrygghet utan att efterlikna diskuterade generella system av typ "negativ inkomstskatt" med de svagheter som sådana har. Genom att rätten till soft grundas på preciserade villkor bör statistiska data m. m. om verksamhetens omfattning och inriktning bli en viktig del i det planeringsunderlag som det fortsatta reformarbetet kommer att kräva.

Ett utbyggt samarbete mellan socialförsäkringen och den kommunala socialtjänsten i förebyggande och rehabiliterande syfte har framhållits som en viktig hörnsten i reformförslaget. Den föreslagna förenklade handläggningen för att täcka ekonomiska hjälpbehov har visserligen sagts kunna medföra att personer med sammansatta problem inte får sina behov tillräckligt tillgodosedda. Samma anmärkning kan emellertid, framhåller SU, riktas gentemot nästan alla allmänna reformer. Sådana uppfattningar har dock inte fått hindra uppbyggnaden av en allmän pensionering, sjukförsäkring, ekonomiska anordningar för barnfamiljer etc. Om det sociala organets möjlighet att hjälpa ekonomiskt kan vara en fördel i vissa behandlingssituationer så kan den i andra vara en nackdel, särskilt i fråga om motivation för behandlingen. Målet måste vara att allmänheten av fri vilja efterfrågar erforderlig behandling. Det kommer att ställa stora krav på de framtida sociala tjänsterna, som måste bli så anpassade att människor vill ha dem.

Slutligen summerar SU beräknade eller tänkbara konsekvenser av förslaget om soft i följande punkter.

1. Utvidgad ekonomisk grundtrygghet
2. Enklare för sökanden genom att försäkringskassan klarar hela det ekonomiska försörjningsbehovet i många fall där nu även socialvården måste kopplas in.
3. Förenklad administration, bl. a. genom att försäkringskassan redan har de flesta uppgifter som behövs för den ekonomiska prövningen och genom att denna koncentreras till socialförsäkringen.
4. Överförs en stor del av de ekonomiska ärendena till försäkringskassan får kommunens sociala personal tid till mer kvalificerad vård och behandling.

Skall socialvården kunna förnyas i enlighet med socialutredningens intentioner är det nödvändigt att lättnader i arbetsbördan som den föreslagna reformen medför utnyttjas för att möjliggöra denna förnyelse.

5. Socialförsäkringstillägget utgår efter samma grunder i hela landet.
6. Kvarvarande socialbidrag bör så långt normer är tillämpliga baseras på samma beloppsnivåer som soft. Därigenom kommer den föreslagna reformen att i ännu högre grad utgöra en grundtrygghet för medborgarna med en för hela landet enhetlig nivå.
7. Försäkringskassan har nästan alla människor kontakt med redan tidigare. Aktuell forskning visar också att allmänheten har en positiv inställning till försäkringskassan och den allmänna försäkringen. Denna positiva inställning torde även komma den föreslagna nya verksamheten till del.
8. Kostnaderna mellan kommunerna kommer att utjämnas.
9. Brister i försäkringssystemet kan klarläggas enklare, vilket torde bli av betydelse för det fortsatta reformarbetet.
10. Stor effekt i förhållande till kostnaderna. Trots att förslaget innebär en förenklad prövning inriktas det nya socialförsäkringstillägget klart på grupper med ekonomiska hjälpbehov.

Bestämmelser om soft finns i förslaget till lag om socialförsäkringstillägg.

III Vård av underårig i särskilda fall

20 Förutsättningar för sociala insatser utan samtycke

I principbetänkandet anslöt sig SU i stort till grunderna för 25 § a) och b) BvL och framhöll att samhället har ett ansvar för att den unge inte utsätts för fara till liv, hälsa eller utveckling. Kan behovet av sociala insatser inte tillgodoses i frivilliga former borde samhället kunna ingripa utan den enskildes samtycke. Sådan åtgärd skulle inte få vidtas efter det att den unge fyllt 18 år men inte behöva upphöra vid denna åldersgräns.

SU:s förslag stöddes av en omfattande remissopinion.

I slutbetänkandet framhåller SU sammanfattningsvis följande.

Enligt den av SU föreslagna 1 § i socialtjänstlagen skall socialtjänsten verka för bl. a. ekonomisk och social trygghet. Genom generellt förebyggande insatser och genom individuella stöd- och hjälpinsatser skall barns och ungdoms uppväxtförhållanden tryggas.

Rätten för samhället att vidta åtgärder i enskilda fall är nära förbunden med förälders vårdnadsrätt som den utformats i FB. Samhällets barnavårdande organ har jämte föräldrarna ett ansvar för att barn och ungdom får god vård och omvårdnad. Den principen har sedan länge varit känd i vårt samhälle att om en förälder brister i sina skyldigheter gentemot barnet eller den unge måste samhället träda in för att tillgodose den unges rätt till trygghet och gynnsamma uppväxtbetingelser i övrigt. Den vårdnadsrätt som tillkommer föräldrarna enligt FB får således utövas endast så länge barnets eller den unges intressen inte åsidosätts.

Många unga får under uppväxttiden svårigheter som inte kan bemästras enbart med bistånd av föräldrarna. I flertalet sådana situationer finns förutsättningar att i samförstånd mellan socialtjänsten och föräldrarna bereda den unge gynnsamma levnadsbetingelser. I de fall då samförstånd inte kan nås, bör samhället ges möjlighet att träda in vid sidan av föräldrarna med sådana befogenheter att en för den unge ogynnsam utveckling kan förhindras. SU lägger därför fram förslag till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig som ger samhället sådana befogenheter.

Vad nu sagts har avseende på de situationer då brister i omsorgen om barnet eller annat förhållande i hemmet medför fara för barnets hälsa eller utveckling. Samhället bör emellertid ha ansvar även för att den underårige inte åsamkar sig skada genom sitt eget beteende. Utsätter sig den underårige genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller annat därmed jämförbart beteende för allvarlig fara till hälsa eller utveckling

bör samhället kunna bereda den unge behövlig vård även om samtycke till sådan vård inte föreligger. Av kravet på allvarlig fara framgår att inte varje missbruk liksom inte heller alltid en enstaka brottslig gärning får utgöra grund för ingripande från samhällets sida.

SU har med den utgångspunkten att åtgärder som nu sagts skall ha sin grund i ett vårdbehov avvisat tanken på att *samhällsskyddet* får utgöra skäl för vård utan den enskildes samtycke. För bedömningen blir således i huvudsak två förhållanden bestämmande, nämligen konstaterandet av ett beteende, en livsföring, som innefattar allvarlig fara för den unges hälsa eller utveckling samt förekomsten av ett vårdbehov som inte kan tillgodoses inom ramen för den frivilliga verksamhet som avses med den föreslagna socialtjänstlagen eller på annat sätt.

De av SU föreslagna författningsbestämmelserna på detta område kan således indelas efter de syften de avser att tjäna. De skall syfta till att ge barnavårdande organ möjlighet att till skydd för barnet eller den unge *dels* biträda eller tillfälligt ersätta förälder vars vårdnadsinsatser är otillräckliga, *dels* bistå den unge i fall där han genom sitt beteende utsätter sig för allvarlig fara till hälsa eller utveckling.

SU begränsar möjligheterna till ifrågasvarande tvång bl. a. genom att utnyttja en åldersgräns. Även om inte alla unga når känslomässig eller intellektuell mognad vid samma ålder, talar många skäl för en anknytning till myndighetsåldern. Då upphör den civilrättsliga oförmågan att företa rättshandlingar och då upphör föräldrarnas ansvar för vårdnaden om den unge. SU har med hänsyn till det starka samband som råder mellan de föreslagna bestämmelserna om vård och reglerna om omyndighet och vårdnad i FB funnit att vårdåtgärd utan den enskildes samtycke inte skall få beslutas efter det den unge fyllt 18 år. Vård som beslutats dessförinnan skall upphöra senast när den unge når denna ålder.

21 Insatsernas art

Enligt BvL skall nämnden om sådana förhållanden som anges i 25 § BvL föreligger söka om möjligt åstadkomma rättelse genom en eller flera förebyggande åtgärder. De förebyggande åtgärder som tagits upp i BvL (26 §) är hjälpåtgärder innefattande råd och stöd, förmaning och varning, föreskrifter rörande den unges levnadsförhållanden samt övervakning.

Hjälptåtgärder

De i BvL angivna hjälptåtgärder är knutna till samma förutsättningar som gäller omhändertagande för samhällsvård. För att sådan åtgärd skall kunna vidtas skall således de i 25 § angivna förutsättningarna föreligga.

Det finns enligt SU:s mening inte anledning att genom författningsbestämmelse avgränsa den stödjande och rådgivande verksamheten. Den pågående utvecklingen mot en stödjande och rådgivande verksamhet som står öppen för alla bör fortsätta. Verksamheten bör frigöras från anknytningen till vissa i lag angivna indikationer. Den kommer därvid att ingå som en naturlig del av det sociala arbetet.

Förmaning och varning

Dessa åtgärder har genom utvecklingen kommit att framstå som oförenliga med de principer som vunnit allt större styrka i vård- och behandlingsarbetet. I en verksamhet vars yttersta syfte är att i ett förtroendefullt samarbete med dem som berörs finna de stöd- och hjälpinsatser som är mest ägande att tillgodose det föreliggande behovet, har förmaning och varning kommit att bli allt mer främmande. Institutet har också fått allt mindre utrymme i den sociala verksamheten. Institutet förmaning och varning bör enligt SU:s mening inte tas upp i den kommande lagstiftningen.

Föreskrifter

Det förekommer sällan att nämnder i sin verksamhet meddelar föreskrifter. När föreskrift meddelas sker det ofta i samband med beslut om övervakning. En av nämnden meddelad föreskrift, som t. ex. kan avse behandling av sjukdom eller arbetsanställning, kan inte genomföras mot den enskildes vilja. SU framhåller att i den framtida socialtjänsten skall i görligaste mån de ungas behov av stöd och hjälp tillgodoses i samverkan med föräldrarna. I denna verksamhet kommer som ett naturligt led att ingå råd och förslag såväl till föräldrarna rörande barnets vård som till den unge själv. En förutsättning för att positiv effekt skall kunna nås är att föräldrarna och den unge inser behovet av ifrågasatt åtgärd. Det blir en viktig uppgift för nämnden att finna sådana arbetsformer att den stödjande och rådgivande verksamheten blir till gagn för föräldrar och barn och av dem också uppfattas så. Nämndens uppgifter i denna del bör inte särskilt regleras i lag.

Övervakning

Det sociala behandlingsarbetet bör ges en sådan inriktning och utformning att det skapar ökade förutsättningar för en förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänsten. Erforderliga insatser bör så långt möjligt göras i samråd med den som berörs därav.

För övervakningsinstitutet som det bestämts i BvL finns enligt SU:s mening inte utrymme i en social verksamhet med nyss angivet syfte och innehåll. Kan en fortlöpande tillsyn inte anordnas i samförstånd med den som berörs därav begränsas en kontaktmans möjligheter att till gagn för den unge påverka förhållandena. SU har funnit övervägande skäl tala mot att i en kommande lag ta upp bestämmelser om förordnande av fortlöpande tillsyn mot den enskildes vilja. Förordnande av kontaktman bör som framhålls i kapitel 8 kunna komma i fråga endast på frivillig grund.

SU utvecklar i det följande förutsättningarna för tvångsingripanden enligt kapitel 20 ovan.

22 Utredning

SU fullföljer som närmare framgår av avd. I sina överväganden från principbetänkandet ifråga om det yttersta ansvaret. Socialnämnden ges ett ansvar för att den enskilde får den vård som han behöver. Med det yttersta ansvaret bör

följa skyldighet för nämnden att inleda utredning när åtgärder från nämndens sida kan vara påkallade. Med detta ansvar följer således skyldigheten att vidta den utredning som erfordras för att nämnden skall kunna bedöma den underåriges behov av vård. Vid denna utredning kommer de uppgifter som lämnas av föräldrarna och den underåriga att vara av stor betydelse för nämndens ställningstagande. I många fall kan även utomståendes uppgifter vara av betydelse för utredningen. Nämndens befogenheter att höra den ärendet rör eller annan som kan lämna upplysningar bör slås fast. Bestämmelser härom bör tas in i socialnämndslagen (jfr avd. VI).

Utredningen finner ej anledning att föreslå särskilda bestämmelser svarande mot de i BvL upptagna vad gäller sättet för hörande av underårig eller annan. Behov av bestämmelser om vite eller hämtning föreligger inte enligt utredningens mening. Föräldrar eller andra som kan lämna uppgifter av betydelse för utredningen gör det som regel frivilligt. Skulle föräldrarna eller den underåriga i undantagsfall motsätta sig utredning får detta inte leda till att ärendets avgörande onödigt fördröjs. I sådana fall har nämnden som närmare anges i kapitel 23 anledning att överväga omhändertagande av den underåriga.

Enligt vad nu gäller får nämnden påkalla polishandreckning för att bereda sig tillträde till enskilda hem. Ofta kan omedelbart behov av hembesök föreligga vid misstänkt barnmisshandel. I dessa och andra ärenden, då det kan vara nödvändigt att vid utredningen göra hembesök, förekommer ofta anledning till utredning i annan ordning än genom socialtjänstens försorg. Något praktiskt behov av särskilda bestämmelser, som ger socialnämnden rätt att påkalla polishandreckning, anses inte föreligga.

Socialnämnden bör emellertid i likhet med vad i dag är fallet kunna förordna om läkarundersökning av den underåriga. Nämnden bör – om det är nödvändigt för undersökningens genomförande – ha möjlighet att begära polishandreckning för att inställa den underåriga till undersökningen. Bestämmelser härom har tagits upp i 15 § förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig.

23 Omedelbart omhändertagande

Enligt 30 § BvL får nämnden i avvaktan på att ärende kan slutligt avgöras omhänderta den unge för utredning om sannolika skäl föreligger för att ingripande med stöd av 25 § är påkallat. Som ytterligare förutsättningar gäller att omhändertagande skall vara nödvändigt på grund av föreliggande risker för den underåriges hälsa eller utveckling eller för brottslig eller annan skadlig verksamhet från hans sida eller med hänsyn till att den fortsatta utredningen annars kan allvarligt försvåras eller vidare åtgärder hindras.

SU framhåller att då vård utan samtycke kan komma ifråga förhållandena ofta är sådana att en omedelbar åtgärd är nödvändig. Ett barn kan t. ex. anträffas under förhållanden som gör ett omedelbart omhändertagande nödvändigt. Nämnden måste till skydd för den unge kunna vidta åtgärd även innan utredningen slutförts. Åtgärden vidtas för att tillgodose ett omedelbart föreliggande vårdbehov.

Omedelbart omhändertagande bör kunna göras även sedan utredningen

slutförts men innan länsrätten fattat beslut i ärendet. Förhållandena kan vara sådana att nämnden med hänsyn till den underåriges hälsa finner sig inte kunna avvakta länsrättens beslut.

Enligt utredningens förslag bör vidare omedelbart omhändertagande kunna äga rum då det är nödvändigt av utredningsskäl därför att den fortsatta utredningen annars skulle avsevärt försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Behov av åtgärd som nu sagts kan uppkomma med kort varsel. Möjlighet att sammankalla nämnden torde som regel inte föreligga. Ordförande i nämnd bör därför ges möjlighet att fatta beslut. Även annan ledamot av nämnden bör kunna utses att fatta sådant beslut.

Beslut om omedelbart omhändertagande skall enligt SU:s förslag underställas länsrätten utan dröjsmål och senast inom fyra dagar. Det är viktigt att underställt beslut genast prövas av länsrätten. Prövningen bör enligt utredningens förslag ske så snart som möjligt och – om synnerligt hinder inte föreligger – senast inom fyra dagar från det handlingarna inkom till rätten.

Det åligger nämnden att slutföra utredningen så snart som möjligt. Senast två veckor efter omhändertagandet skall nämnden till länsrätten inge ansökan om att den underåriga beredes vård. Den angivna tiden kan efter beslut av länsrätten förlängas med två veckor om utredningen gör det nödvändigt. Har nämnden inte inom utsatt tid gjort ansökan förfaller beslutet om omhändertagande. Nämnden bör givetvis redan dessförinnan häva beslut om behov av fortsatt omhändertagande inte föreligger. Bestämmelser om omedelbart omhändertagande finns i 7–9 §§ i förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig. SU föreslår även tidsfrister för målets handläggning i länsrätten (10 § andra stycket lagförslaget).

24 Om ansökan till länsrätt

Förekommer anledning till antagande att sådana förhållanden som angivits i kapitel 20 föreligger bör det åligga socialnämnden att utan dröjsmål inleda utredning. Kan föräldrarnas eller den unges medverkan till stödjande och hjälpande insatser i hemmet inte nås eller bedöms sådana insatser som otillräckliga bör nämnden pröva frågan om vård och behandling utanför hemmet. Nämnden bör i detta skede upprätta plan för behandlingen. Sådan plan bör upprättas så snart anledning förekommer att skilja den unge från hemmet. På grundval av denna plan har den som berörs av ifrågasatt åtgärd att ta ställning till om han samtycker till vården eller inte. Beslut i länsrätten föreslås bli aktuellt först i det skede när föräldrarnas eller den unges samtycke till erforderlig vård eller behandling utom hemmet inte kan vinnas.

Frågan om ansökan till länsrätten skall avgöras av socialnämnden. Enligt SU:s mening bör FL:s särskilda bestämmelser gälla dessa ärenden (jfr avd. VI).

25 Beslutande organ

SU har främst av rättssäkerhetsskäl funnit att beslutanderätten i frågor som gäller vård utan den enskildes samtycke bör tilläggas länsrätten. Utredning-

ens förslag i denna del innebär således att nämnden, sedan den avslutat utredningen i vårdfrågan, såvitt möjligt skall tillgodose ett föreliggande vårdbehov i samråd med dem som berörs därav. Lämnas medgivande tillkommer enligt utredningens förslag beslutanderätten socialnämnden. Kan emellertid samtycke till erforderlig vård inte vinnas skall beslutanderätten i ärendet tillkomma länsrätten (2 § första stycket lagförslaget). Enligt utredningens förslag styr således frågan om samtycke hela beslutsordningen.

26 Handläggning i länsrätt

På motsvarande sätt som är fallet med förvaltningslagen (FL) är de i förvaltningsprocesslagen (FPL) intagna bestämmelserna att se som basregler vilka skall gälla om inte annat särskilt angivits i specialförfattning. Framställningen i detta kapitel avser frågan om behovet av särskilda bestämmelser – utöver de i FPL angivna – för handläggning av mål om vård i länsrätt. I BvL ges sådana särskilda bestämmelser.

Genom 75 § första stycket BvL har vissa bestämmelser om förfarandet i ärende hos barnavårdsnämnd gjorts tillämpliga på förfarandet i länsrätt. Den i lagrummet gjorda hänvisningen omfattar föreskrifterna om kallelse och om hämtning till läkarundersökning av den underårige och om hämtning av den ärendet rör, om erinran om rätten att påkalla muntlig förhandling, om den underåriges ställning när han fyllt 15 år och om föräldrars närvaro när den som är under 18 år höres.

I 82 § BvL sägs vidare att av länsrätt meddelat beslut i mål eller ärende enligt BvL skall delges varje enskild person och kommun som berörs därav. Slutligen ges i 86 § en bestämmelse enligt vilken länsrätts beslut i ärende som avses i 4–9 kap. BvL och kammarrätts motsvarande beslut skall lända till omedelbar efterrättelse.

SU föreslår som den tidigare framställningen visat att underställningsinstitutet avskaffas i mål om vård av underårig och att länsrätt blir första instans i mål om vård enligt den föreslagna lagen om vård av underårig. De fortsatta övervägandena avser vilka konsekvenser detta bör få för förfarandet i övrigt.

Vite och hämtning

Av FPL:s bestämmelser framgår att rätten vid vite får kalla vittne och sakkunnig till förhandling inför länsrätten. Någon kompletterande bestämmelse i denna del erfordras inte. Emellertid saknar FPL bestämmelser om *hämtning av part*. SU, som föreslår att mål som nu sagts alltid skall avgöras vid muntlig förhandling, har i förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig tagit in en bestämmelse enligt vilken länsrätten kan förordna om hämtning av part. Länsrätten bör vidare kunna förordna om läkarundersökning samt i kallelse utsätta vite och i förekommande fall besluta att den underårige skall inställas till undersökning genom polismyndighets försorg (15 och 16 §§ lagförslaget).

Skyndsam handläggning

Det ankommer på socialnämnden att göra ansökan till länsrätt om beredande av vård, när behövlig vård ej kan ges den underårige på annat sätt. Är den underårige omhändertagen när ansökan göres till länsrätten skall förhandling i målet hållas inom en vecka från det ansökan kom in. Den angivna tidsfristen bör kunna förlängas om utredningen eller annan särskild omständighet gör det nödvändigt (10 § lagförslaget).

Muntlig förhandling

Enligt FPL är skriftlig förhandling huvudregel. Parten kan emellertid påkalla muntlig förhandling. SU föreslår att muntlig förhandling blir obligatorisk i mål som nu avses. En bestämmelse härom har tagits upp i 11 § lagförslaget.

SU har i principbetänkandet framhållit vikten av att erforderlig sakkunskap finns företrädd vid målets avgörande i länsrätten. Redan av 8 § FPL, som behandlar rättens utredningsplikt, får anses följa att det i mål om vård åligger rätten att tillse att särskild sakkunskap, t. ex. psykologisk och medicinsk, tillförs rätten när behov därav föreligger. Särskild bestämmelse i denna del har inte ansetts erforderlig.

Processbehörigheten

Enligt utredningens uppfattning bör rättens prövning av den underåriges processbehörighet inte styras av särskilda bestämmelser för länsrätten. Länsrätten bör i varje särskilt fall pröva processbehörigheten. Därvid torde den som fyllt 15 år som regel anses äga sådan behörighet, medan frågan för dem som är i åldrar därunder får bedömas med hänsyn till den underåriges mognad och omständigheterna i övrigt.

Om delgivning av beslut

SU har inte funnit anledning föreslå några särskilda bestämmelser i denna del.

Omedelbar verkställighet

Enligt BvL skall länsrätts beslut om bl. a. omhändertagande för samhällsvård lända till omedelbar efterrättelse. I mål om vård enligt den här föreslagna lagen torde ofta omedelbar verkställighet vara erforderlig. Intresset av att kunna nå omedelbar verkställighet synes emellertid tillräckligt tillgodosett om länsrätten ges möjlighet att i slutligt beslut förordna därom. En bestämmelse med sådant innehåll har därför tagits upp i förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig (3 § tredje stycket).

27 Länsrättens beslut om vårdtiden

SU ser vården utanför det egna hemmet som ett led i behandling med inriktning på frivillighet varför utredningen finner det viktigt att omhändertagandetiderna är korta. Den tvångsvis anordnade vården bör så snart som möjligt övergå i behandling under frivilliga former i den unges egen miljö.

I stället för att anknyta den tid under vilken vården längst får pågå till den underåriges ålder har utredningen funnit starka skäl tala för att, där så är möjligt, den längsta tiden för vården bör anges redan i beslutet. SU föreslår som huvudregel att beslut om vård får avse en tid av *högst tre månader*. Detta bör gälla antingen omhändertagandet grundas på brister i den underåriges hemmiljö eller på den unges beteende.

Särskilda förhållanden kan emellertid kräva att underårig bereds vård under längre tid än tre månader. Förhållandena i den underåriges hem kan vara sådana vid tiden för ansökan att det inte kan förutses om och när barnet kan återvända till hemmet. I dessa situationer kan finnas anledning att besluta om längre vårdtid än tre månader eller att besluta om vård utan att ange tiden härför. För dessa situationer bör finnas bestämmelser som möjliggör en tillfredsställande kontroll av att vården inte fortgår under längre tid än som krävs i det enskilda fallet. Utredningen tar upp den frågan i kapitel 28.

För underårig som bereds vård på grund av sitt beteende bör emellertid en vårdtid om tre månader i regel vara tillräcklig för att skapa förutsättningar för fortsatt vård i frivilliga former.

Som framgår av det anförda skall länsrätten i regel i beslutet ange den tid under vilken vården längst får pågå. Kan emellertid nämnden under den utsatta tiden inte tillgodose vårdbehovet och kan vid vårdtidens utgång fortsatt erforderlig vård ej beredas den unge i frivilliga former, ankommer det på socialnämnden att på nytt ansöka hos länsrätten om vård enligt den föreslagna lagen. Anledning att påkalla nytt beslut under pågående vård kan t. ex. föreligga då den unge undandragit sig vården genom att lämna det hem där han enligt nämndens bestämmande skulle ha vistats.

28 Socialnämnden och den vårdbehövande

Vårdansvar

Underårig som kommer att beredas vård med stöd av nu ifrågavarande lag har som regel tidigare fått stöd och hjälp genom socialnämnden. Det är angeläget att de därvid uppnådda personkontakterna kan utnyttjas såväl i det skede som föregår vården och under denna som i det skede då beslutad vård skall övergå i frivilliga stöd- och hjälpinsatser. Det står vidare klart att de resurser som finns inom socialtjänsten bör tas i anspråk även för nu ifrågavarande vårdbehövande. SU anser därför att socialnämnden bör fullgöra länsrättens beslut om vård av underårig. Med rättens beslut bör således följa befogenhet för nämnden att bestämma var den underårige skall vistas under den tid som anges i länsrättens beslut.

Nämnden bör inte kunna hålla beslut om vård svävande under någon längre tid. Vanligtvis är förhållandena sådana att omedelbar vård är påkallad. För

att förhindra att frågan om vård hålls öppen av nämnden föreslår SU att beslut om vård skall anses ha förlorat sin giltighet, om inte socialnämnden inom 14 dagar från det beslutet kunnat verkställas vidtagit åtgärd för att bereda den underårige vård utom hemmet (4 § lagförslaget).

Beslut om vård som inte inletts innan den underårige fyllt 18 år har förfallit. Redan inledd vård skall upphöra senast när den unge fyllt 18 år.

Socialnämndens kompetens

Beslut om omedelbart omhändertagande skall enligt utredningens förslag kunna fattas av socialnämnden medan beslutanderätten i fråga om vård skall tillkomma länsrätten. I båda fallen bör det ankomma på nämnden att bestämma vårdens närmare utformning. Denna ståndpunkt har vunnit allmän anslutning under remissbehandlingen av principbetänkandet och följer av det vårdansvar som enligt vad förut sagts skall åvila nämnden. Det framstår därvid som nödvändigt att klarlägga vilka befogenheter som bör tillkomma nämnden i förhållande till den underårige och hans föräldrar.

Enligt SU:s förslag skall den underårige om förälder brister i sina omsorger kunna beredas vård med stöd av lagen med skyldighet för nämnden att sörja för den erforderliga vården. När nämnden på så vis griper in i förälders rätt och plikt att ha vård om och uppsikt över barnet, bör nämnden jämväl få överta dennes befogenheter i de avseenden som erfordras för vårdens genomförande. Nämnden bör således inte i vidare omfattning än föräldrarna kunna utöva tvång mot barnet. Men nämnden bör ha möjlighet att påkalla polishandräckning för att återföra barn till anvisat hem.

Beror beslutet på den unges eget beteende ställer sig saken annorlunda. Det står klart att nämnden måste ges möjligheter att förhindra att den underårige avviker och fortsätter brottslig verksamhet eller ett i övrigt destruktivt beteende. Regler som ger nämnden befogenheter att i sådana fall vidta för vårdens genomförande erforderliga åtgärder måste finnas. Det är av rättssäkerhetsskäl nödvändigt att dessa bestämmelser ges en sådan utformning att därav klart framgår i vilka fall nämnden skall kunna vidta tvångsåtgärder under vårdtiden.

Utredningens förslag innebär således att nämnden efter beslut om omedelbart omhändertagande eller efter beslut om vård får bestämma var den underårige skall vistas och hur vården skall anordnas. Har beslutet sin grund i brister i omsorgen om den underårige eller annat förhållande i hemmet bör nämnden vid vårdens genomförande ha sådana befogenheter som svarar mot dem som tillkommer föräldrar i motsvarande situation. Har beslutet tillkommit på grund av den unges eget beteende bör nämnden ha möjlighet att vidta de ytterligare begränsningar i den underåriges rörelsefrihet som är påkallade av syftet med omhändertagandet respektive vården.

Som idag bör nämnden vidare kunna besluta i fråga om förälders rätt till umgänge med omhändertaget barn. Med nämndens bestämmanderätt i dessa frågor följer även rätt för nämnden att hålla barnets vistelseort hemlig för föräldrarna. Slutligen bör enligt förslaget nämnden kunna erhålla polishandräckning för att verkställa beslut om omhändertagande eller vård. Bestämmelserna om socialnämndens kompetens m. m. återfinns i 12-14 och 17 §§ lagförslaget.

Vårdens utformning

Bestämmelserna i BvL innefattar skyldighet för nämnden att utifrån förhållandena i varje särskilt fall placera den som omhändertagits för samhällsvård i enskilt hem eller i institution samt i förekommande fall ansöka om den unges intagning i ungdomsvårdsskola. Omhändertagandet medför principiellt hinder mot placering i den enskildes eget hem i andra fall än då samhällsvården förklarats villkorligt upphörd eller – efter dispens – då elev vid ungdomsvårdsskola överförs till vård utom skolan.

SU:s förslag innebär att sedan länsrätten beslutat om vård övergår ansvaret för att unge bereds erforderlig vård på nämnden. Nämnden har därvid frihet att besluta om den vård och behandling som påkallas av omständigheterna i varje särskilt fall, innefattande placering såväl i enskilt hem som i institution. Placering i den unges eget hem kan därvid komma ifråga, om tillräckliga behandlingsinsatser kan göras där.

Den tidigare framställningen har visat att i vissa fall vård skall kunna pågå längre tid än tre månader eller tiden lämnas obestämd i länsrättens beslut. För att bl. a. nå en effektiv kontroll över att sådant beslut ej består under längre tid än som oundgängligen erfordras är nämnden skyldig att fortlöpande följa vården av den underårige. Enligt SU:s förslag skall nämnden dessutom så länge beslutet består *årligen pröva* om fortsatt vård erfordras (6 § andra stycket lagförslaget).

Vårdens upphörande

Socialnämnden bör ha befogenhet att redan innan tiden för beslutad vård gått till ända förklara vården avslutad. Av anknytningen till myndighetsåldern följer att beslutad vård skall upphöra senast då den unge fyller 18 år. Bestämmelser härom har tagits in i 6 § första och tredje styckena lagförslaget.

29 Besvär

Socialnämnds beslut om omedelbart omhändertagande skall underställas länsrättens prövning. Besvärsmot över nämndens beslut har därför inte ansetts erforderlig. Över länsrättens beslut i sådan fråga får talan föras med stöd av 34 § första stycket 3. FPL.

Mot länsrättens beslut i fråga om vård får talan föras genom besvär i enlighet med bestämmelserna i 33 § FPL.

När ändamålet med vården uppnåtts skall nämnden förordna att beslutet ej vidare skall bestå. Nämnden har också att på begäran av part pröva om vården skall fortgå eller ej. Mot nämndens avslagsbeslut i sådan fråga bör talan kunna föras hos länsrätten genom besvär.

Frågan om besvärsmot över nämndens beslut vad gäller vårdens utformning har varit under debatt. Fosterbarnsutredningen föreslog den ändringen av BvL:s besvärregler, att talan skulle kunna föras mot nämndens beslut i fråga om placering av ett för samhällsvård omhändertaget barn. Som skäl härför anfördes bl. a. föräldrarnas rätt till medinflytande samt kraven på

rättssäkerhet i beslutsordningen.

SU föreslår som ovan nämnts besvärsrätt över länsrättens beslut om vård. Att därjämte ge besvärsrätt över socialnämndens härefter träffade beslut i fråga om vårdens utformning skulle leda till en dubbel besvärssordning som avsevärt skulle kunna försvåra nämndens arbete. Sålunda skulle besvär samtidigt kunna anföras över länsrättens beslut om vården och över nämndens beslut om placering av den unge. Något praktiskt behov av en sådan vidgad besvärsrätt föreligger enligt SU:s mening inte i de situationer, där beslutad vård inte skall pågå längre tid än tre månader.

För de fall vårdtiden bestäms längre än tre månader eller lämnas obestämdd i länsrättens beslut kan däremot skäl tala för att föräldrarna eller den unge skall kunna anföra besvär över beslutade förändringar i vårdens utformning. Finner föräldrarna under pågående vård att den valda vårdformen är mindre lämplig kan föräldrarna vända sig till nämnden och det är uppenbart att nämnden därvid skall pröva det berättigade i föräldrarnas anmärkningar. Som regel torde sådana frågor kunna lösas i samförstånd med berörda parter. Den situationen kan emellertid inträffa att den unge omplaceras mot föräldrarnas önskemål. Enligt gällande rätt kan sådan omplacering ske utan samråd med föräldrarna och utan att de kan besvara sig över beslutet. De är därvid hänvisade till att hos nämnden begära att vården upphör samt att i förekommande fall föra talan mot nämndens beslut oaktat deras invändning har avseende endast på nämndens beslut att omplacera den unge. En sådan ordning är inte tillfredsställande. SU finner därför övervägande skäl tala för att föräldrarna i de fall beslutad vård skall pågå under längre tid än tre månader bör ha möjlighet att besvara sig över de förändringar i vårdformen som företas under vårdtiden.

18 § i lagförslaget har utformats i enlighet med vad ovan sagts.

30 Lagen om tillfälligt omhändertagande

I 1 § lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) anges att polisman – i avvaktan på polisstyrelsens beslut enligt de särskilda bestämmelserna i bl. a. BvL – i vissa fall skall ha befogenhet att göra tillfälliga omhändertaganden.

De berörda bestämmelserna i BvL finns i 33 §, där det sägs att innebär uppträdande eller levnadssätt hos någon som är under 20 år *fara för allmän ordning eller säkerhet* och föreligger sannolika skäl för ingripande med stöd av 25 § BvL får polismyndigheten på lämpligt sätt ta honom i förvar i avvaktan på barnavårdsnämndens beslut.

SU:s förslag avser att öppna möjlighet att till skydd för den unge kunna bereda honom vård även i situationer där samtycke till sådan vård ej kunnat erhållas. Det är behovet av skydd för den unge i för honom utsatta situationer som varit avgörande för SU:s ställningstagande. SU avviker här ifrån de överväganden som ligger till grund för BvL. Denna tjänar det dubbla syftet att tillgodose såväl den unges som samhällets behov av skydd. En sådan klivenhet framträder inte minst i 33 § BvL, där fara för allmän ordning och säkerhet jämte annan omständighet utgör grund för åtgärder från samhällets sida.

SU finner inte anledning att inom den sociala vårdlagstiftningens ram ta in bestämmelser som medger frihetsberövanden av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Skyddet för samhället bör som beträffande andra ord-

ningsstörande tillgodoses inom ramen för annan lagstiftning. Någon motsvarighet till 33 § BvL bör således inte tas upp i en kommande lag. Möjligheten att omhänderta den unge för identifiering bortfaller även enligt utredningens förslag. Omhändertagande på sådan grund kan således endast komma ifråga då förutsättningar i 2 § LTO är uppfyllda.

Enligt 37 § BvL kan barnavårdsnämnd eller dess ordförande under vissa i lagrummet närmare angivna förutsättningar få omhändertagen tillfälligt förvarad genom polismyndighetens försorg. För att så skall få ske erfordras *dels* att den unge är omhändertagen för utredning eller för samhällsvård med stöd av 25 § b) BvL, *dels* att den omhändertagne på grund av sitt uppträdande eller levnadssätt är farlig för allmän ordning eller säkerhet. Bestämmelserna gäller endast för det fall beslutet med stöd av 11 eller 22 § BvL omedelbart skall verkställas. Tiden för förvaring är maximerad till en vecka men kan om synnerliga skäl föreligger utsträckas till två veckor. Den angivna placeringsformen är avsedd att användas endast som en nödfallsåtgärd.

SU avvisar tanken på att beträffande vissa unga, vars vårdbehov skall tillgodoses inom socialtjänsten, till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet använda förvaring genom polismyndighets försorg. Någon motsvarighet till 37 § bör därför inte tas upp i lagstiftningen.

IV Unga lagöverträdare

31 Behandling av unga lagöverträdare

Utmärkande för svensk rätt är att unga som begår brott i första hand skall ges stöd och hjälp inom samhällets barna- och ungdomsvård. SU:s förslag i fråga om möjligheterna att bereda underårig vård utan samtycke av den som berörs därav ger anledning till överväganden om förhållandet mellan den kommande sociallagstiftningen och övrig lagstiftning rörande unga som begår brott. Utredningen belyser i det följande de konsekvenser utredningens ställningstagande kan få för den åldersgrupp som f. n. blir föremål för vård inom ramen för BvL.

Gällande rätt

Åldersgruppen under 15 år

Straffbarhetsåldern, som avser tidpunkten för brottet, är 15 år. Domstolens befattning med lagöverträdare under 15 år är enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (1964 års lag) begränsad till fall där barnavårdsnämnd eller länsstyrelse gjort framställning till åklagare om förande av s. k. bevis talan och denne funnit sådan talan påkallad från allmän synpunkt.

Undersökningar visar att brottsintensiteten är störst hos ungdomar redan före fyllda 15 år. Resurser för att förebygga och uppklara brott av unga i angivna åldrar måste finnas. Samverkan mellan polisen och barnavårdsnämnden är viktig. Där så erfordras bör den unge ges stöd och hjälp genom barnavårdsnämndens försorg (se vidare avd. VII).

När barnavårdsnämnden genom polisen eller på annat sätt fått veta att någon som inte fyllt 15 år gjort sig skyldig till brott, skall nämnden utan dröjsmål inleda utredning. Ofta ger utredningen vid handen att någon åtgärd från nämndens sida inte är påkallad. I andra fall ger brottet anledning för nämnden att besluta om förebyggande åtgärd eller om samhällsvård.

Åldersgruppen 15–18 år

Om den unge vid tidpunkten för brottet uppnått straffbarhetsåldern men ännu inte fyllt 18 år blir BrB:s påföljdssystem tillämpligt med de begränsningar som anges vid varje särskild påföljd. Frågan om påföljd träder dock

som regel i bakgrunden eftersom andra former för ingripande med anledning av brottet finns.

Åklagarmyndigheten är i princip skyldig att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Åklagaren får emellertid meddela *åtalsunderlåtelse* i vissa fall dels enligt rättegångsbalken (RB), dels enligt 1964 års lag, dels enligt BvL och NvL.

Beslut om åtalsunderlåtelse enligt RB 20:7 är inte bundet till åldersgränser. Åtalsunderlåtelse kan enligt vad närmare anges i RB 20:7 komma i fråga i fyra särskilt angivna situationer.

Enligt 1964 års lag får åklagaren, utöver möjligheterna enligt RB 20:7, meddela åtalsunderlåtelse ifråga om brott som begåtts av någon som vid tiden för brottet inte fyllt 18 år, om åtal inte finns påkallat från allmän synpunkt. Beslutet får meddelas utan vidare, om brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande. I övriga fall skall åtalsunderlåtelse bygga på den bedömningen att den unge utan åtal blir föremål för de insatser som är lämpligast för hans tillrättaförande. Till ledning vid denna bedömning skall åklagaren inhämta yttrande från barnavårdsnämnden.

Åtalsunderlåtelse kan även meddelas enligt 69 § BvL. Bestämmelsen avser de fall då den unge är inskriven vid ungdomsvårdsskola och misstänkes för att före utskrivningen ha begått brott som faller under allmänt åtal.

Slutligen kan åtalsunderlåtelse meddelas med stöd av 57 § NvL. Bestämmelsen, som avser den som vårdas på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, tillämpas endast undantagsvis beträffande nu ifrågavarande åldersgrupp, eftersom flertalet missbrukare bereds vård genom barnavårdsnämndens försorg.

Förutsättningarna för åtalsunderlåtelse beträffande dem som vid brottets begående är under 18 år är vida. Åtskilliga mindre brott ger anledning till utfärdande av strafföreläggande. Då åtal väcks kan anledningen härtill vara att

- brottet är så grovt att åtal finnes påkallat
- brottet bör annars föranleda åtal från allmän synpunkt
- brottet inte är erkänt
- brottet är erkänt men inte av alla inblandade
- brottet har givit anledning till yrkande om skadestånd
- den av barnavårdsnämnden föreslagna åtgärden bedöms vara otillräcklig.

Vidare gäller för den som är under 18 år särskilda *processuella regler*. Enligt 1964 års lag får således den som är under 18 år inte häktas med mindre synnerliga skäl föreligger. Lagstiftningen bygger på den uppfattningen att alla möjligheter, varigenom häktning av den som inte fyllt 18 år kan undvikas, bör tas tillvara. Kravet på synnerliga skäl enligt lagrummet kan endast i rena undantagsfall anses uppfyllda. För den som är under 18 år gäller vidare enligt 1964 års lag särskilda regler för domstolsförfarandet såsom om offentlighet, vårdnadshavarens hörande, nämndens sammansättning, offentlig försvarare och om skyndsamhet vid handläggning.

Finner domstol efter åtal den underårige skyldig till brott har domstolen att bestämma *påföljd för brottet*. Därvid gäller för flera av påföljderna särskilda begränsningar i fråga om deras tillämpning på unga lagöverträdare. Lagstift-

ningen utgår från att åtgärder mot lagöverträdare som inte fyllt 18 år i första hand skall vidtas inom barna- och inte inom kriminalvården.

Kan vård enligt BvL ifrågakomma får enligt *BrB 31:1* rätten, efter hörande av barnavårdsnämnd, eller i fråga om ungdomsvårdsskolelev, skolans styrelse, överlämna åt nämnden eller styrelsen att föranstalta om erforderlig vård. Med vård avses såväl förebyggande åtgärder som omhändertagande för samhällsvård. När överlämnande skett har ansvaret för att erforderliga åtgärder vidtas övergått på nämnden. Enligt *BrB 38:2* kan emellertid domstol, som överlämnat någon för vård, ompröva sitt beslut. Så får bl. a. ske om det visar sig att i lag angivna förutsättningar inte föreligger för sådan vård.

På motsvarande sätt får domstolen, om den som begått brottslig gärning kan bli föremål för vård enligt NvL genom övervakning eller tvångsintagning på vårdanstalt, enligt *BrB 31:2* överlämna åt nykterhetsnämnd eller anstaltsstyrelse att föranstalta om erforderlig vård.

Bestämmelserna i *BrB 31:3* ger domstolen möjlighet att välja en vårdform som tillgodoser behovet av medicinska insatser vid psykisk sjukdom. Erinras bör även om bestämmelserna i *BrB 31:4* om överlämnande för öppen psykiatrisk vård. Bestämmelserna i *BrB 31:2-4* är inte bunda av åldersgränser.

Enligt *BrB 28:1* får skyddstillsyn ådömas för brott på vilket kan följa fängelse, om det prövas erforderligt att den tilltalade ställs under övervakning och mera ingripande påföljd än skyddstillsyn inte finns påkallad. Påföljden får inte ådömas den som är under 18 år med mindre den finns lämpligare än vård enligt BvL.

Den som inte fyllt 18 år får enligt *RB 26:4* inte heller dömas till fängelse med mindre synnerliga skäl finns därtill. Fängelse bör som framgår härav endast ådömas i undantagsfall inom den angivna åldersgruppen.

Vidare bör märkas att den som inte fyllt 18 år får ådömas ungdomsfängelse endast om denna påföljd finnes uppenbart lämpligare än annan påföljd.

Slutligen skall i förevarande sammanhang även anmärkas att om någon begår brott innan han fyllt 18 år får enligt *BrB 33:4* efter omständigheterna dömas till lindrigare straff än som är stadgat för brottet. Bestämmelsen ger domstolen möjlighet att sätta ned straffet under straffskalans minimum.

Det ovan anförda visar att huvudansvaret för unga lagöverträdare i åldrarna 15–17 år lagts på barnavårdsnämnderna.

Åldersgruppen över 18 år

Vad gäller de unga lagöverträdare som är över 18 år ger lagstiftningen inte barna- och ungdomsvården generellt företräde framför kriminalvården. Åtgärd med anledning av brott får således inte vidtas med stöd av 25 § b) BvL med mindre den unges livsföring i övrigt utgör skälig anledning härtill eller sådant ingripande med hänsyn till pågående behandling enligt BvL eller av annan särskild anledning måste anses lämpligast för hans tillrättaförande. Till de olika påföljderna är således beträffande unga i åldrarna över 18 år inte på sätt är fallet beträffande de underåriga knutna särskilda bestämmelser. Här skall endast erinras om den i *BrB 26:4* intagna restriktionen att fängelse får ådömas den som fyllt 18 men inte 21 år endast när frihetsberövande är påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse annars finnes lämpligare än annan påföljd.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU:s förslag syftar till en utbyggd samhällelig service där ett rikt urval av stöd- och hjälpåtgärder skall stå den till buds som behöver samhällets bistånd. Genom en fortsatt utbyggnad av de generellt förebyggande åtgärderna och med en rikt differentierad hjälpverksamhet skall socialtjänsten inriktas på att i samförstånd med den enskilde tillgodose hans behov av stöd och hjälp. På så vis skall vårdåtgärder mot den enskildes vilja kunna starkt begränsas. Som framgått av avd. III har emellertid utredningen funnit att till skydd för barn och ungdom i vissa särskilt angivna fall, åtgärder skall kunna vidtas även om samtycke av den som berörs därav inte kunnat nås. De situationer där det kan bli nödvändigt att bereda den underårige vård även utan samtycke har avseende dels på den unges hemmiljö, dels på hans eget beteende. Beslutad vård skall vara tidsbegränsad. Enligt huvudregeln skall vård få pågå längst tre månader. Sådana förebyggande åtgärder som avses i 26 § BvL skall inte längre kunna vidtas utan den enskildes samtycke. Utredningens förslag upptar inte några bestämmelser om vård utan samtycke av den som fyllt 18 år.

SU framlägger sina förslag i en tid då stora förändringar förestår inte bara i fråga om samhällets socialvård utan även inom rättsvården. Frågor som gäller påföljder för brott av unga personer har tagits upp av åtalsrättskommittén i dess betänkande Färre brottmål (SOU 1976:47). Ungdomsfängelseutredningen (Ju 1974:16) och utredningen (Ju 1974:17) angående översyn av häktningsbestämmelserna väntas inom kort lägga fram förslag som nära berör de unga lagöverträdarna.

Det föreligger ett rikt urval av åtgärder i anledning av brott som i stor utsträckning gör det möjligt att bereda unga lagöverträdare en till mognad och utveckling anpassad vård och behandling. Ökat utrymme har givits att beträffande unga låta lagföring stå tillbaka för ändamålsenliga stöd- och hjälpinsatser. Vad som därvid kommit att framstå som särskilt betydelsefullt är inriktningen på att finna stöd- och behandlingsinsatser som bäst svarar mot ett vid brottslig gärning aktualiserat vård- och behandlingsbehov. SU:s förslag är ägnade att medverka till en sådan utveckling.

Straffbarhetsåldern

BrB:s påföljdssystem är som nämnts inte tillämpligt på gärning som någon förövat innan han fyllt 15 år. Åklagarens verksamhet i fråga om sådan gärning är begränsad till en möjlighet att föra bevistalan. Polisen kan däremot i sin verksamhet få anledning att ingripa med anledning av brott som någon begått innan han fyllt 15 år. Det behov av samarbete som därvid kan uppkomma mellan polisen och socialtjänsten beskrivs närmare i avd. VII.

1964 års lag

Den tidigare framställningen har visat att det är lagstiftarens mening att åtal normalt inte skall väckas mot den som vid brottets begående är under 18 år. Åklagarens behörighet att i sådana fall meddela åtalsunderlåtelse är i princip begränsad endast i fråga om fall där åtal påkallas från allmän synpunkt. Genom ändringar i 1964 års lag gavs möjligheter att underlåta åtal så snart den

åtgärd vidtogs som var lämpligast för den unges tillrättaförande. Även mindre ingripande och på frivillig väg vidtagna åtgärder kunde således utgöra grund för åtalsunderlåtelse. Då SU nu föreslår ett vidgat ansvar för socialnämnden för de underåriga och en fortsatt utbyggnad av en socialtjänst på frivillig grund ansluter utredningen till de överväganden som ligger till grund för 1964 års lag. SU:s förslag är således inte ägnade att medföra en begränsad tillämpning av denna lag.

57 § nykterhetsvårdslagen

Vuxna missbrukare bör enligt utredningens förslag inte kunna beredas vård utan samtycke. Den särskilda åtalsregeln i 57 § NvL bygger på att den enskilde tvångsintas på vårdanstalt eller att han ingår frivilligt på sådan anstalt och förbinder sig att kvarstanna där under viss tid. Med socialutredningens ställningstaganden följer att någon motsvarighet till 57 § vad avser vård utan samtycke inte skall finnas i den nya sociallagstiftningen. Den ståndpunkt SU tagit utgör i och för sig inte hinder mot en särskild åtalsregel beträffande dem som frivilligt underkastar sig vård i institution. Denna situation ryms emellertid under den av åtalsrättskommittén föreslagna lydelsen av RB 20:7. SU finner ej skäl föreslå någon bestämmelse i denna del.

69 § barnavårdslagen

Denna åtalsregel är knuten till det förhållandet att en form av samhällsvård pågår. Enligt den av utredningen föreslagna lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig ges förutsättningar att anordna vård av underårig även utan hans samtycke. Utredningen finner inte heller för dessa situationer anledning föreslå en särskild åtalsregel eftersom de angivna situationerna ryms under 1964 års lag och under den av åtalsrättskommittén föreslagna lydelsen av RB 20:7.

Straffprocessuella tvångsmedel

Den som är under 18 år får inte häktas med mindre särskilda skäl är därtill. Häktning av den som är under 18 år bör enligt lagstiftarens mening endast förekomma i rena undantagsfall. Genom de av SU föreslagna bestämmelserna om omedelbart omhändertagande och beredande av vård utan samtycke (avd. III) och de möjligheter till institutionell vård som knyts till dessa bestämmelser kommer förutsättningar att ges att även framdeles undvika häktning av den som är under 18 år.

Domstolens val av påföljd

Särskild vård

Som den tidigare framställningen visat kan domstolen som påföljd för brott överlämna den dömda för vård enligt NvL eller BvL. Den fråga som nu aktualiseras är om ett överlämnande till socialtjänsten för frivillig vård och

behandling kan sägas utgöra en tillräckligt ingripande påföljd för att kunna tjäna som alternativ till andra påföljder. Frågan anknyter till den förut berörda utvecklingen mot ökad samordning av sociala och andra insatser i syfte att på ett ändamålsenligt sätt kunna tillgodose ett föreliggande vårdbehov. Den enskildes behov av vård och hans vilja att medverka till att behovet tillgodoses bör ges allt större betydelse vid bestämmande av påföljd för brott. Det är således väl förenligt med de av utredningen i övrigt gjorda ställningstagandena att möjlighet öppnas för domstol att som påföljd för brott överlämna den dömde till socialtjänstens omsorger. Sådant överlämnande skall kunna ske såväl när den unge frivilligt ingår i vård- och behandlingsarbetet som då vård bereds honom med stöd av den föreslagna lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig.

SU har övervägt om överlämnande till sådana omsorger skulle underlättas om rapporterings- eller kontrollskyldighet ålades socialtjänsten, men funnit att sådana bestämmelser är mindre väl förenliga med en verksamhet som bygger på samverkan mellan den enskilde och socialtjänsten. Gällande bestämmelser om åklagarens kontrolluppgifter ger här erforderligt underlag för åklagarens bedömande.

Utredningens förslag om möjlighet att överlämna den dömde till socialtjänsten bör även avse vuxna lagöverträdare i behov av socialtjänstens omsorger. För dem förfogar emellertid socialtjänsten inte över några möjligheter till vård utan samtycke.

Utredningens förslag vad gäller överlämnande till socialtjänstens omsorger ställer krav på sådan ändring av BrB 38:2 att omprövning kan äga rum för det fall den vårdbehövande undandrar sig den vård till vilken han samtyckt och vilken utgjort grund för domstolens bedömning.

Skyddstillsyn

Skyddstillsyn får inte ådömas den som är under 18 år med mindre denna påföljd finns lämpligare än vård enligt BvL. Tilltalad som inte fyllt 18 år bör vanligen som påföljd för brott överlämnas för vård enligt BvL.

SU föreslår som förut sagts att övervakning inte vidare skall kunna anordnas mot den enskildes vilja. En begränsning av kontrollfunktionerna inom socialtjänsten kan leda till att domstolen väljer sådan påföljd att under tid som insatser ges inom socialtjänsten kontrollfunktionen kan upprätthållas i annan ordning. Även mot nu angiven bakgrund torde anledning som regel inte föreligga att beträffande dem som är under 18 år i större utsträckning än vad i dag är fallet ådöma skyddstillsyn.

Också ifråga om unga som fyllt 18 år måste behovet av sociala stöd- och hjälpinsatser beaktas, då man bestämmer brottspåföljd. Föreligger behov av vård inom socialtjänsten och kan det antas att den unge frivilligt underkastar sig vården kan skyddstillsyn genom den där ingående kontrollfunktionen vara väl ägnad att medverka till att sådan vård kommer till stånd. På så vis kan samverkan nås mellan kriminalvården och socialtjänsten där kriminalvården svarar för de med påföljden förenade kontrollfunktionerna medan socialtjänsten tillgodoser det föreliggande behovet av stöd- och hjälpinsatser.

Fängelse

Den som är under 18 år skall som regel ej ådömas fängelse. Det finns inte anledning anta att SU:s förslag om en fortsatt utbyggnad av socialtjänstens insatser och ett vidgat ansvar för socialnämnden skall leda till ändrat ställningstagande härvidlag. Om påföljden ungdomsfängelse avskaffas kan emellertid detta inverka på användandet av fängelse som påföljd för dem som har fyllt 18 år.

Avslutande synpunkter

En redovisning av gällande rätt och motiven härför samt berörda utredningar visar på en fortsatt utveckling mot en mer ändamålsenlig fördelning av samhällets insatser med vidgade möjligheter att under beaktande av den enskildes särskilda förutsättningar tillgodose hans behov av stöd och hjälp. En vidgning av socialnämndens ansvar för nu ifrågavarande unga svarar mot intentionerna i 1964 års lag och är ägnad att medverka till en klarare rollfördelning mellan straffrättskipningen och socialtjänsten. Sålunda kan härigenom en allt tydligare åtskillnad göras mellan de vårdsynpunkter socialtjänsten har att beakta och de kontrollfunktioner som faller inom straffrättskipningen.

V Vuxna missbrukare av beroendeframkallande medel

32 Vården av de vuxna missbrukarna

Förevarande avd. behandlar frågan om vårdinsatser utan den enskildes samtycke avseende personer över 18 år. I det följande redovisas nästan ordagrant utredningens överväganden och förslag. Motsvarande fråga när det gäller underårig behandlas i avd. III.

Utvecklingen inom nykterhetsvården kännetecknas av att de öppna och frivilliga vårdformerna successivt byggts ut och att tvångsåtgärderna minskats. Utredningen betonade i principbetänkandet vikten av en fortsatt inriktning mot öppna vårdformer samt fullföljer sina överväganden i förslaget till socialtjänstlag (avd. I), som skapar ökade förutsättningar för bistånd på frivillig grund åt alla dem som behöver samhällets stöd- och hjälpinsatser.

Samtidigt som nykterhetsvården i ökad grad inriktas på frivillighet i vård- och behandlingsarbetet bereds allt fler vård inom sjukvården på grund av missbruk av beroendeframkallande medel.¹

Bakgrund

SU framhöll i principbetänkandet att samhället dock inte helt kunde avhända sig möjligheterna att utan samtycke bereda vård åt dem som på grund av långt gående missbruk av beroendeframkallande medel utsatte sig för fara till liv, hälsa och utveckling. Utredningen lade fram ett förslag i denna del som i förhållande till gällande rätt innebar väsentliga begränsningar av samhällets möjligheter att med tvång vidta vårdåtgärder beträffande dem som missbrukar alkohol. Samtidigt öppnades motsvarande möjlighet till vårdåtgärder beträffande andra missbrukargrupper. Förutsättningarna för omhändertagande för vård gavs en snäv utformning, varjämte tiden för omhändertagande maximerades till tre månader.

Under remissbehandlingen av utredningens förslag har betonats att samhället inte kan avhända sig möjligheterna att till den enskildes skydd bereda honom vård även om samtycke till vården inte kan erhållas. SU:s förslag om ett yttersta ansvar för socialvården (numera socialtjänsten), i vad det innebär skyldighet för socialnämnden att anvisa och förmedla andra samhällsorgans insatser samt att i förekommande fall själv sörja för att den enskilde i frivilliga former bereds den hjälp han behöver, har därvid biträttats av remissinstanserna. Kravet på att ett organ i samhället – socialnämnden – tilläggs ett yttersta ansvar för att den enskilde får den vård han behöver har

¹ Socialstyrelsens redovisning 1976:9 Alkoholmissbrukare i psykiatrisk vård.

kraftigt understrukits.

Samtidigt har i många remissyttranden framhållits att med växande resurser för bistånd på frivillig grund finns inte längre samma behov av att inom socialvården inrymma befogenheter att besluta om vård mot den enskildes vilja. Viss del av remissopinionen har givit uttryck för den uppfattningen att behovet av sådan vård för nu ifrågavarande grupp – med yttersta ansvar för socialvården – kan tillgodoses med stöd av sjukvårdslagstiftningen.

Regeringen har med skrivelse den 20 februari 1975 överlämnat de inkomna remissyttrandena och därvid uttalat att utredningen bör undersöka möjligheter till enhetliga bestämmelser om vårdåtgärder utan den enskildes samtycke utanför socialvårdslagstiftningen.

UTREDNINGENS OMPRÖVNING

Med beaktande av vad som framkommit under remissbehandlingen ävensom av regeringens ovan angivna uppdrag tar SU på nytt upp frågan om förutsättningarna för beslut om vård av den som missbrukar beroendeframkallande medel.

Socialtjänstens yttersta ansvar

Inledningsvis vill utredningen understryka att den kommunala socialtjänsten som förut sagts bör ha ett yttersta ansvar för att den enskilde får erforderlig vård. Detta ansvar innebär bl. a. att socialtjänsten har skyldighet att initiera och i övrigt medverka till att vid behov vårdinsatser kommer till stånd från annan huvudmans sida liksom att även under tid då annan huvudman har att ombesörja vården socialnämndens ansvar för den enskildes situation kvarstår. Socialnämnden får således inte avhända sig sin del av vårdansvaret under tid då annan huvudman har behandlingsansvaret.

Samverkan

Denna tanke kommer till uttryck i utredningens förslag till socialtjänstlag, som till fullföljande av socialtjänstens yttersta ansvar föreskriver skyldighet för socialnämnden att i förekommande fall samverka med andra samhällsorgan. I den mån den enskilde under tid han undergår vård genom annan huvudmans försorg eller, då sådan vård avslutas, är i behov av sociala stöd- och hjälpinsatser, skall enligt utredningens förslag sådana insatser göras inom socialtjänsten i samverkan med denna huvudman.

Utredningen ansluter i sina förslag till den pågående utvecklingen mot en klarare rollfördelning mellan olika samhällsorgan, där bestämmelser om samverkan mellan vårdområden verksamt kan bidra till att samhällets resurser till gagn för den enskilde utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Samordning med sjukvården

Utvecklingen inom nykterhetsvården präglas av en strävan till ökad samordning med sjukvården. Ett ökande antal alkoholskadade behandlas inom sjukvårdens ram. Insatserna från nykterhetsvårdens sida har alltmer kommit att inriktas på att utifrån en helhetssyn söka lösa sociala problem som har samband med alkoholmissbruk samt motverka att de olika formerna för behandling av alkoholsjuka leder till en splittring av resurserna. I proposition 1975/1976:115 angående avskaffande av fylleristrafvet framhålls att ett av målen är att skapa en vårdkedja, där den sjuke kan omhändertas på rätt nivå med hänsyn till behovet oavsett vem som är huvudman för de olika vårdinstitutionerna. Det är angeläget att samordna vårdinsatser i detta syfte.

Vad beträffar de vuxna missbrukarna av narkotika och övriga beroendeframkallande medel utom alkohol ligger ansvaret för den akuta vården f. n. helt inom sjukvården. Redovisad statistik ger stöd för antagandet att huvuddelen av de missbrukare som behöver institutionell vård och behandling erhåller sådan genom sjukvårdens försorg. Många av dessa bereds i dag vård med stöd av LSPV.

LSPV erbjuder således möjlighet att ta hand om och kvarhålla de alkohol- eller narkotikasjuka som det – också från socialvårdens synpunkter – framstår som mest angeläget att oberoende av deras eget samtycke snabbt kunna bereda en tids institutionell vård och behandling, förutsatt att deras tillstånd är sådant att de bedöms lida av psykisk sjukdom. En av de omständigheter som varit ägnad att inge tvekan vid lagens tillämpning ifråga om missbrukargrupperna har emellertid varit socialvårdens ofta begränsade möjligheter att under och efter avslutad sjukhusvård bereda den enskilde erforderligt bistånd.

Författningsstyrd samverkan

En bidragande orsak härtil har varit att bestämmelser om erforderlig samverkan socialvård – sjukvård saknas. Visserligen kan behovet härav för hela sjukvårdsområdet generellt sett inte anses vara så stort att författningsstyrd samverkan bör komma ifråga. Vad beträffar dem som har ett omfattande missbruk av beroendeframkallande medel föreligger emellertid erfarenhetsmässigt i regel såväl medicinska som sociala vårdbehov sida vid sida. Sålunda föreligger vid långtgående missbruk i allmänhet behov av avgiftning i ett inledningsskede innan en mer långsiktig bearbetning av den enskildes sociala problem kan påbörjas. Sjukvårdens insatser i den inledande fasen utgör därvid en viktig förutsättning för senare led i behandlingsarbetet.

Erfarenheterna vid tillämpningen av LSPV visar att erforderlig samverkan mellan socialvården och sjukvården beträffande nu ifrågavarande vårdbehovande inte alltid kommit till stånd. Någon regelmässig samverkan mellan sjukhuset och socialnämnden under pågående behandling eller inför vårdens upphörande har inte förekommit. Detta kan leda till upprepade korta omhändertaganden med stöd av LSPV utan samtidiga eller mellanliggande sociala stöd- och hjälpsatser.

Ett yttersta ansvar för socialtjänsten får bl. a. till följd att verksamheten i största möjliga utsträckning skall vidmakthålla kontakten med denna ofta mycket vårdbehövande grupp och ställa sina resurser till förfogande även under tid då den vårdbehövande är omhändertagen med stöd av LSPV. En sådan nödvändig samverkan ställer även krav på att sjukvårdshuvudmannen i förekommande fall samverkar med socialtjänsten i frågor som rör den vårdbehövande.

SU:s förslag ställer krav på ökade resurser för socialtjänsten. Denna måste under pågående sjukvård kunna förbereda och vid vårdens avslutande på frivillig grund kunna erbjuda adekvata behandlingsinsatser som avlöser sjukvården. De ökade resurser som vinnas genom att socialhjälpens delvis ersätts av socialförsäkringstillägget och att det sker en ökad samordning mellan socialtjänsten och sjukvården kommer att ge bättre förutsättningar för ett förverkligande av detta mål.

Mot bakgrund av vad nu sagts finner SU att om det uppkommer behov av vård beträffande den som missbrukar beroendeframkallande medel och om den nödvändiga vården ej kan ges med dennes samtycke bör frågan om beredande av vård bedömas enligt bestämmelserna i LSPV. Utifrån det för socialtjänsten fastlagda yttersta ansvaret bör till säkerställande av att den sjuke bereds erforderligt socialt bistånd föreskrifter ges om samverkan mellan socialtjänsten och sjukvården.

Tillämpningen av LSPV

SU avser med sina förslag inte att tillämpningsområdet för LSPV skall vidgas. LSPV bör fortfarande i enlighet med tidigare departementschefsuttalande vara en medicinsk vårdlag. Tillämpningen av lagen i dess nuvarande utformning varierar emellertid mellan olika psykiatriska sjukhus och kliniker när det gäller missbrukargrupperna. Därvid torde tolkningen av begreppet psykisk sjukdom i lagens generalindikation ha spelat viss roll. SU vill därför erinra om att lagstiftaren inte funnit det möjligt att ge någon legaldefinition av psykisk sjukdom och psykisk abnormitet utan har överlåtit åt praxis, företrädesvis den medicinska, att bestämma innehållet. Departementschefen framhöll att med hänsyn till den psykiatriska vetenskapens snabba utveckling någon fastlåsning vid vissa sjukdomsbeskrivningar inte syntes vare sig möjlig eller önskvärd.

Sedan lagen kom till har stora förändringar skett ifråga om diagnostisering samt metoder och former för behandling inom den psykiatriska vården. De i lagen angivna indikationerna har satts under debatt. Frågan om ett förtydligande av lagens bestämmelser vad gäller alkoholmissbrukare i enlighet med socialstyrelsens hemställan år 1969 har på nytt tagits upp. Inom socialstyrelsen pågår en översyn av lagen och frågor som gäller lagens utformning tas även upp av 1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande. Även om skäl talar för en allmän översyn av LSPV kan i avvaktan på en sådan översyn en samlad lösning av frågan om vården av dem som missbrukar beroendeframkallande medel inte anstå. Det torde få ankomma på socialstyrelsen att ge erforderliga direktiv, om styrelsen skulle finna att alltför stora skillnader i tillämpningen av LSPV mellan olika sjukhus föreligger eller att tillämpningen inte överensstämmer med den psykiatriska vetenskapens nuvarande ståndpunkt.

Ökade krav på socialtjänsten

Av SU:s förslag följer att de alkoholmissbrukare som inte omfattas av bestämmelserna i LSPV och som nu kan beredas vård med stöd av NvL kommer att hänvisas till den stödjande och hjälpande verksamhet som skall bedrivas i kraft av den föreslagna socialtjänstlagen. Det är uppenbart att detta kommer att ställa andra och större krav på socialtjänsten. Verksamheten måste i än högre grad än vad i dag är fallet inriktas på att i samverkan med den enskilde hjälpbehövande finna sådana medel och insatser att den enskildes hjälpbehov kan tillgodoses. Det förtjänar därvid framhållas att utvecklingen mot frivillighet i behandlingen av alkohol- och narkotikamissbrukare redan medverkat till en ny behandlingsideologi och en annan resursfördelning, något som lett till en alltmer begränsad tillämpning av NvL:s bestämmelser om tvångsvis anordnad vård.

Uppföljning

SU:s förslag vad avser nya samverkansformer samt upphävande av bestämmelser om tvång inom socialvården beträffande vuxna missbrukare kommer således att ställa förändrade krav på såväl socialtjänsten som sjukvården. Det bör vara en angelägen uppgift för socialstyrelsen att följa utvecklingen och därvid särskilt ge akt på frågan om socialtjänstens frivilliga insatser är tillräckliga för de vårdbehövande som inte bereds sjukvård med stöd av LSPV. Särskild uppmärksamhet bör även ägnas unga i åldrarna kring 18–19 år där frågan om för denna åldersgrupp väl avpassade vårdresurser tilldrar sig särskilt intresse. Det är även angeläget att socialstyrelsen och kommunförbunden följer utvecklingen av ett föreskrivet samrådsförfarande i syfte att överbrygga de svårigheter i fråga om rutiner och tillämpning i övrigt som inledningsvis kan föreligga.

Av stort intresse i förevarande sammanhang är de pågående försök till integrerad vård som bedrivs på olika håll i landet.

Utredningen pekar också på de ökade förutsättningar för en integrerad social- och sjukvård som öppnas om huvudmannaskapet för socialvårdens institutioner ändras i enlighet med utredningens överväganden.

Närmare om samarbetsformerna

De allra flesta av dem som här kommer ifråga har redan tidigare beretts hjälp inom socialvården. Det är därför naturligt att sjukhuset så snart intagning skett med stöd av LSPV genast underrättar hemkommunens socialförvaltning om intagningsbeslutet. Ofta torde för övrigt – såsom fallet är redan i dag – ansökning om intagning ha gjorts av nämndordförande eller socialchef (4 § LSPV). Samråd bör därefter komma till stånd om de åtgärder som kan erfordras från socialtjänstens sida. Det synes vara naturligt att socialnämnden lägger samrådsuppgiften på handläggande tjänsteman. Härigenom vinner man också att kretsen av de personer som direkt sysslar med den enskildes problem begränsas. Genom att en planering av eftervård på detta sätt omedelbart påbörjas är det antagligt att tiden för den slutna sjukhusvården i många fall kan begränsas.

Det bör således vara en uppgift för läkare, psykolog eller kurator att vid

samtal med den vårdbehövande medverka till att belysa behovet av sociala stöd- och hjälpinsatser inom socialtjänsten samt att med den vårdbehövandes medgivande och i samråd med honom tillsammans med socialassistenten planera för fortsatta insatser inom socialtjänsten. Framkommer vid sådant samrådsförfarande att patienten efter utskrivning från sjukhuset behöver fortsatt institutionell eller annan vård utanför sjukvården bör insatserna med hans eller hennes medgivande göras inom socialtjänsten.

Det föreslagna samrådsförfarandet kräver hög handlingsberedskap hos socialtjänsten. Detta ställer krav på ökade resurser. Vad gäller sjukhusvården bör samrådsuppgiften i huvudsak kunna läggas på psykologer eller kuratorer. Organisationen av läkare, psykologer och kuratorer vid de psykiatriska sjukhusen torde behöva byggas ut.

I fråga om förutsättningarna att nå kontinuitet mellan den med stöd av LSPV bedrivna vården och de insatser som kan ges inom socialtjänsten bör jämväl möjligheterna att tillämpa försöksutskrivning enligt 19 § LSPV uppmärksammas.

Domstol får, om den som begått brottslig gärning kan bli föremål för vård enligt NvL genom övervakning eller tvångsintagning på vårdanstalt, efter hörande av nykterhetsnämnd eller, i fråga om den som är intagen på anstalt, anstaltens styrelse, överlämna åt nämnden eller styrelsen att föranstalta om erforderlig vård.

SU har i kapitel 31 föreslagit att denna bestämmelse avlöses av en generell regel om möjlighet för domstol att efter hörande av socialnämnd överlämna den som begått brott till vård med stöd av socialtjänstlagen eller, i fråga om underårig, lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig.

Angående de vårdbehövande som nu och i framtiden omhändertas inom kriminalvården framhåller SU vikten av att i behandlingslagen och i övrigt föreskrivet ömsesidigt samrådsförfarande iakttas så att inom socialvård, sjukvård och kriminalvård tillgängliga resurser kan tas i anspråk på ett för den enskilde meningsfullt sätt.

VI Social nämnd

33 De sociala nämnderna

Mot bakgrund av gällande rätt, överväganden i principbetänkandet, remissyttranden och vunna erfarenheter av tillämpningen av lagen om social centralnämnd m. m. föreslår SU följande.

En nämnd

Huvudansvaret för socialtjänsten bör i framtiden, som föreslagits i principbetänkandet, i alla kommuner ligga på *en* nämnd. Organisationens med en social nämnd bör vara obligatorisk. Nämnden bör benämnas *socialnämnd* (3 § förslaget till socialtjänstlag). Närmare bestämmelser om socialnämnd ges i förslaget till socialnämnds lag.

Möjligheten att inrätta distriktsnämnder bör bibehållas. Distriktsnämnd skall ha hand om ärenden rörande enskilda personer men bör också, som framhållits i principbetänkandet, i större utsträckning än för närvarande bedriva uppsökande och förebyggande verksamhet inom socialtjänsten.

Inom socialförvaltningen bör socialarbetare i direkt klientkontakt arbeta med flera vårdområden samtidigt. Är deras eget arbete begränsat efter funktionsprincipen bör det vidgas eller ingå i ett arbetslags verksamhet som täcker det vidgade arbetsområdet. Utan att bryta mot huvudprincipen kan det bli nödvändigt med viss specialisering i avseende på ärendenas art eller särskild kompetens hos vissa socialarbetare. SU lämnar exempel på detta och understryker samtidigt att sådan specialisering inte får leda till att helhetssynen på olika problem försummas.

Socialnämndens ansvar

Det är kommunen som har ansvar för socialtjänsten. Kommunen har därmed i princip frihet att bygga upp och organisera verksamheten på olika sätt. Socialtjänstens dels allmänt dels individuellt inriktade verksamhet måste emellertid av flera skäl i olika avseenden regleras som en uppgift för socialnämnden. Detta begränsar självfallet kommunens frihet att välja organisationsform.

Enligt SU bör det dock stå kommunen fritt att överlåta åt särskilt organ att handha vissa förebyggande uppgifter inom den strukturinriktade och allmänt inriktade verksamheten. Det övergripande ansvaret skall dock ligga kvar på

socialnämnden, som har att hos kommunen anmäla om uppgifterna inte handhas på sätt som svarar mot verksamhetens syften.

Strukturinriktade insatser såsom socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen syftar bl. a. till att tillföra beslutsunderlaget social sakkunskap. Därför bör uppgiften att medverka i samhällsplaneringen utövas av den nämnd som genom sin verksamhet i övrigt har de största förutsättningarna att ha sådan kunskap. Uppgiften bör därför läggas på socialnämnden. Detta får emellertid inte utesluta att även fakultativa organ, t. ex. fritidsnämnder, ges tillfälle att medverka i samhällsplaneringen.

Den individuellt inriktade verksamheten bör ankomma på socialnämnden ensam eller i förekommande fall på social distriktsnämnd.

34 Nämndens sammansättning m. m.

Utredningens ställningstaganden och förslag redovisas mot bakgrund av gällande rätt och överväganden i principbetänkandet. Här konstateras bl. a. att de kommunala nämndernas organisation och arbetsformer m. m. regleras i första hand i kommunallagen (1953:753 ÄKL som fr. o. m. 1 juli 1977 ersätts av ny KL). Genom hänvisningar i olika specialförfattningar har tidigare stora delar av ÄKL:s regler gjorts tillämpliga på specialreglerade nämnder, bl. a. i fråga om valbarhet, mandattid, beslutsförhet, beslutsförfarande och protokollföring. Strävandena till ökad enhetlighet mellan kommunstyrelsens och de specialreglerade nämndernas organisationsformer m. m. har fortsatt. På förslag av kommunallagsutredningen (SOU 1974:99) har på regeringens förslag (prop. 1976/77:1) riksdagen antagit en ny kommunallag (KL) vilken som nämnts träder i kraft den 1 juli 1977. Den ersätter förutom ÄKL även landstingslagen (1954:319), kommunallagen (1957:50) för Stockholm och lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun. Vissa följändringar i bl. a. de sociala vårdlagarna träder i kraft samtidigt.

Antal ledamöter m. m.

Bestämmelser om minsta antalet ledamöter i social centralnämnd har ändrats från nio till samma minimala som i övriga nämnder och i kommunstyrelsen dvs. fem. I verkligheten torde de förtroendevalda i kommunernas nämnder vanligen vara betydligt flera. Kommunerna bör enligt SU också ha frihet att fastställa antalet ledamöter och suppleanter i socialnämnd med den inskränkningen att antalet ledamöter inte får understiga fem. Utredningen föreslår att KL:s bestämmelse avseende bl. a. minsta antalet ledamöter i kommunstyrelse genom en hänvisning i den nya lagen görs tillämplig på socialnämnd.

Även i fråga om hinder för valbarhet till ledamot eller suppleant i nämnd enligt vårdlagarna, valmetod, mandattid för ledamot och suppleant, val av ordförande och vice ordförande m. m. bör KL:s bestämmelser gälla. Dessa bestämmelser bör i huvudsak göras tillämpliga beträffande distriktsnämnd. Bestämmelsen i SCL att minst en ledamot i distriktsnämnd bör vara ledamot i centralnämnden har upphävts fr. o. m. den 1 juli 1977, då den stämmer

mindre väl med bestämmelsen att distriktsnämnd kan väljas proportionellt.

Expertmedverkan

Det finns sedan gammalt vissa bestämmelser i gällande vårdlagar som syftar till att tillförsäkra nämnderna allsidig representation – båda könen – eller särskild juridisk eller medicinsk sakkunskap. Dessa bestämmelser bör av flera skäl inte tas med i SU:s lagförslag.

Bestämmelserna i 3 kap. 7 § KL ger nämnden möjlighet att tillkalla sakkunskap utan begränsning till vissa yrken. Enligt SU behövs därför ingen särskild bestämmelse i socialnämndslagen i denna fråga.

Vissa andra frågor

Vad angår rätt till ledighet för uppdrag, beslutsförhet, förfarande vid fattande av beslut, förande av protokoll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering, reservation och arkivvård bör genom hänvisning i socialnämndslagen KL:s bestämmelser om kommunstyrelse göras tillämpliga på socialnämnd.

Vårdlagarna föreskriver, till skillnad från KL, en protokollsskyldighet som begränsas till redovisning av de närvarande och beslutet i varje ärende samt (fr. o. m. 1 juli 1977) uppgift om reservation. Vidare gäller FL:s bestämmelser om motivering av beslut.

Enligt SU bör KL:s bestämmelser gälla även socialnämnds protokoll. Utredningen anser inte att tillräckliga skäl för nuvarande begränsning föreligger. Det är av största vikt att klienterna får insyn i sina ärenden. Den rätt till insyn som 39 § SekrL och, i den mån FL är tillämplig, 14–15 §§ FL ger bör inte försvåras genom begränsningar av protokollets innehåll. Utredningens förslag om handlingssekretess avseende beslut inom socialtjänsten avser att hindra att risk för obehörig insyn ökar.

I ärende där FL är tillämplig gäller därutöver att beslutet som regel skall motiveras.

35 Särskilda arbetsformer

SU redogör inledningsvis för gällande rätt, överväganden i principbetänkandet och remissopinionen i fråga om delegation och ordförandebeslut.

Delegation

Utredningen framhåller att utvecklings-, planerings- och prioriteringsfrågorna kommit att kräva de förtroendebärande ökad uppmärksamhet och tid. Löpande vårdärenden har därför i större omfattning än tidigare kommit att avgöras av tjänstemän inom ramar. För nämndens riktlinjer och gällande delegationsregler. Denna utveckling ligger i linje med SU:s principbetänkande och remissopinionen. Möjlighet till delegation bör därför bibehållas och inte göras för snäv. Delegationsbestämmelserna för den framtida

socialnämnden bör som nu för socialvården knyta an till vad som gäller för kommunens oreglerade nämnder och stå i nära överensstämmelse med KL (3 kap. 12 §).

I prop. 1976/76:187 till KL framhåller föredragande departementschefen bl. a. att en avvägning mellan demokratiaspekter och kravet på effektivitet i förvaltningen måste bli avgörande för hur långt nämndernas beslutanderätt bör få delegeras. Krav på vidgat inflytande och förbättrad information från de förtroendevaldas och från medborgarnas sida måste noggrant beaktas. Detta innebär bl. a. att de förtroendevalda bör kunna följa den löpande verksamheten utan att fatta beslut i varje enskilt ärende. Delegation bör förekomma främst i rutinärenden som kan avgöras med direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden fastställt. Förutsättningarna för vad som kan och bör delegeras varierar mellan kommuner av olika storlek. Därför bör det som hittills, framhåller departementschefen, tillkomma kommunerna att själva bestämma hur delegationsreglerna skall tillämpas. SU ansluter sig till departementschefens uttalande.

Enligt utredningen bör socialnämndens delegationsbestämmelser utformas så att nämnden skall kunna uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter och suppleanter i nämnden, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen att på nämndens vägnar besluta i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet anges i reglemente eller särskilt beslut. Befogenheten för socialnämnden att delegera beslutanderätt bör dock – liksom hittills – vara beroende av att kommunens fullmäktige samtyckt därtill. Fullmäktige bör också ange vilka grupper av ärenden delegation får avse.

Delegation på annat sätt än som här anges bör inte få förekomma. Socialnämnden bör exempelvis inte få delegera beslutanderätt till ledamot eller suppleant i förening med tjänsteman.

I vilken utsträckning den delegationsrätt som fullmäktige medger skall utnyttjas beslutar nämnden om själv.

Beslut som fattats med stöd av delegation skall anmälas till nämnden. I praktiken måste denna anmälan bli relativt summarisk. Kontroll av hur delegat tillämpat rättsregler och nämndens riktlinjer måste i praktiken utövas genom stickprovsgranskningar av enskilda ärenden och genom en regelbunden budgetmässig kontroll av anslagsförbrukningen.

Beslut som fattats på grund av delegation är i alla hänseenden att anse som ett av nämnden själv fattat beslut. Nämnden kan när som helst återkalla delegationen eller ta över ett ärende från delegaten och själv besluta. Inom ramen för delegationen torde delegat kunna avge yttrande i exempelvis åtalsunderlåtelseärende. Delegation kan också förekomma i fråga om beslut rörande utlämnande av sekretesskyddad handling.

Framställning eller yttrande till fullmäktige eller yttrande med anledning av besvär över nämndens beslut skall fattas av nämnden samfällt och får inte delegeras. Övriga grupper av ärenden som kan förekomma enligt socialtjänstlagen bör i princip kunna delegeras.

Enligt 2 § i förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig beslutar länsrätten om vård efter ansökan av socialnämnd. Det ankommer sålunda enligt detta lagrum på socialnämnden att besluta om att inge ansökan till länsrätten. Även beslut om vårdens avslutande (6 §) förutsätter en ingående prövning. Enligt 7 § får nämnden i vissa fall

omedelbart omhändertar underårig (ordförandebeslut m. m. se nedan).

Enligt SU kräver nämnda ärenden ofta avgöranden utan dröjsmål samt idigt som erfarenhet och förtrogenhet med dessa slags ärenden inte minst från rättssäkerhetssynpunkt erfordras. SU anser att socialnämnden bör få rätt delegera beslut enligt paragraferna 2, 6 och 7 i förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig men att delegationsrätten begränsas så, att delegation får ske endast till särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden. Delegation till enskild ledamot eller suppleant eller till tjänsteman bör sålunda inte vara tillåten. Denna delegationsrätt skall inte gälla distriktsnämnd.

SU föreslår att bestämmelser om fosterbarn som nu finns i BvL överförs till föräldrabalken. Det gäller tillstånd att motta fosterbarn och om förhandsbesked angående hems allmänna lämplighet som fosterhem (47 §) samt förbud att flytta barn från fosterhem (50 §) eller att motta vistelsebarn (51 §). Ifrågavarande beslut är i dag undandragna delegation. Enligt SU:s mening bör undantaget bibehållas jämväl i framtida lagstiftning.

Av vad som i övrigt åvilar socialnämnden enligt föräldrabalken och lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag bör – i överensstämmelse med vad som gäller f. n. – endast följande beslut kunna bli föremål för delegation:

Godkännande av faderskapserkännande (1 kap. 4 §), åtgärder vid fastställande av faderskap utom nedläggande av faderskapsutredning (2 kap. utom 7 § samt 3 kap.), åtgärder avseende underhållsbidrag till barn, om avtal enligt 7 § inte innefattar åtagande att utge engångsbelopp (7 kap. 2 eller 7 §), utförande av talan om underhåll (7 kap. 11 §) samt beslut enligt 5 § lagen om allmänna barnbidrag.

Ordförandebeslut

Den vida delegationsrätten begränsar behovet av särskild beslutanderätt för ordförande eller annan ledamot i socialnämnd med undantag för beslut enligt 7 och 17 §§ i förslaget till lag med särskilda bestämmelser om underårig, dvs. angående omhändertagande då nämndbeslut inte kan avvaktas samt i fråga om begäran om viss handräckning. På motsvarande sätt bör ordförande i brådskande ärenden kunna besluta om förbud att flytta barn från fosterhem.

När lag eller annan författning ger annan än nämnden behörighet att inge framställning om åtgärd eller avge yttrande skall detta gälla (t. ex. bestämmelsen i 4 § LSPV om bl. a. socialnämndsordförandes behörighet att inge ansökan om intagning). Särskild bestämmelse härom torde inte erfordras.

36 Vissa förvaltningsuppgifter

SU redogör för gällande rätt enligt vilken kommunerna har möjlighet att bl. a. organisera såväl egendomsförvaltning som personaladministration på det sätt som de själva anser mest ändamålsenligt. Kommunen kan välja mellan att föra över dessa förvaltningsuppgifter till en central nämnd eller låta dem skötas av varje facknämnd för sig.

SU finner att socialnämnds egendomsförvaltning liksom nu bör kunna

överlåtas på annan nämnd eller särskild styrelse. Vidare skall liksom nu socialnämnds skyldighet att föra kommunens talan i mål och ärenden som rör nämndens verksamhet inte kunna överlåtas. Socialnämndslagen bör däremot ge möjlighet för kommunfullmäktige att lägga över personaladministration (anställning, ledighet, vikariat, skiljande från tjänst m. m.) inom socialnämndens verksamhetsområde på styrelsen eller annan nämnd.

I sådant fall torde det enligt SU inte alltid vara tillfyllest att denna nämnd samråder med socialnämnden bl. a. vid tillsättning av tjänster. Härutöver bör enligt SU krävas att inga tjänstemän med ledande funktioner inom socialtjänsten eller där speciell fackkunskap krävs tillsätts eller entledigas utan att facknämnden beretts tillfälle att avge yttrande.

Enligt gällande bestämmelser i t. ex. SCL är uppgiften att väcka ärende hos kommunfullmäktige förbehållen sociala centralnämnden. Social distriktsnämnd har inte denna rätt. SU anser övervägande skäl tala för att motsvarande begränsning i distriktsnämnds kompetens görs också i socialnämndslagen.

37 Om utredning vid nämnd

SU framhåller att bestämmelserna om utredning måste grundas på såväl hänsyn till den personliga integriteten som till behovet av en från rättssäkerhetssynpunkt tillförlitlig utredning. Ju mer ingripande beslut nämnden får fatta desto viktigare är kravet på ett tillförlitligt beslutsunderlag.

Om enskild söker bistånd enligt socialtjänstlagen bör nämnden inleda utredning utan dröjsmål. Ofta torde enbart samtal med sökande vara tillräckligt för utredningen.

Kontakt och samråd med annan myndighet etc. kan behövas i åtskilliga ärenden. Detta bör emellertid som regel inte få komma till stånd utan den enskildes samtycke. Motsätter han sig kontroll av lämnade uppgifter får denna omständighet bedömas tillsammans med andra då ärendet avgörs.

Gäller det att bereda underårig vård utan samtycke (avd. III) ligger i sakens natur att utredningen skall genomföras oberoende av den enskildes vilja och nämnden bör inte heller vara bunden av tystnadsplikt utan skall kunna lämna de upplysningar som behövs för utredningens genomförande.

Vad nu sagts skall även gälla då socialnämnden enligt lag eller annan författning har att avge yttrande till annan myndighet, t. ex. till domstol i vårdnadsärende, eller göra ansökan, t. ex. till domstol i faderskapsmål. Även i dessa ärenden bör således nämnden kunna höra myndighet och annan som kan lämna upplysningar i ärendet utan att den yttrandet eller ansökan avser lämnat sitt samtycke. Uppenbart är emellertid att den saken rör skall underrättas om utredningen så snart den inleds.

Socialtjänstlagen bygger på den enskildes frivilliga samverkan. Därför bör socialnämnden inte ha befogenhet att kalla den enskilde vid vite eller mot den enskildes vilja genomföra läkarundersökning eller hembesök. Nämnden har att lämna yttrande eller göra ansökan till domstol eller annan myndighet i vissa fall. Befogenheten att höra den som kan lämna upplysningar bör klarläggas, men nämnden bör inte förfoga över några tvångsmedel för att

kunna genomföra utredningen.

Gäller det däremot vård av underårig utan samtycke (avd. III) bör nämnden kunna förordna om polishandräckning för läkarundersökning. Däremot bör inte heller för dessa ärenden kunna förekomma vite, hämtning till förhör och polishandräckning för hembesök.

Ifråga om dokumentation framhåller SU att nämnderna måste föra anteckningar om vidtagna åtgärder och om skälen härtill. Inte minst vid besvärspövning eller annan kontroll är det viktigt att socialarbetaren kan visa vilka åtgärder som vidtagits i ärendet och skälen för dessa. En sådan dokumentation är även av betydelse vid personalbyten. Dokumentationen bör emellertid begränsas.

För den enskildes förtroende för socialtjänsten är det viktigt att han får insyn i de anteckningar som gjorts om honom. Dessa anteckningar bör därför när det är möjligt upprättas tillsammans med honom. Har så inte kunnat ske bör den enskilde i efterhand få möjlighet att ta del av anteckningarna. Om socialnämndens skyldighet att underrätta den enskilde om utredningen i ärendet finns bestämmelser i förvaltningslagen.

Endast undantagsvis kan förhållandena vara sådana att uppgifter som rör den enskilde bör undanhållas honom. Anledning härtill kan föreligga t. ex. då nämnden enligt den föreslagna lagen om vård av underårig beslutat att begränsa förälders umgängesrätt.

38 Underårigs hörande m. m.

Enligt SU är barns medverkan i utredning en svår och känslig fråga. Det är svårt att generellt ange vid vilken ålder det kan vara av värde att höra barnet.

Den som utreder ärendet bör bedöma utifrån barnets mognad om och i vilken utsträckning barnet bör medverka under utredningen. Efter fyllda 15 år bör emellertid barnet alltid medverka och dess mening inhämtas under utredningen.

I mål och ärenden enligt socialtjänstlagen eller lagen om vård av underåriga bör enligt SU barn under 15 år företrädas av sina föräldrar.

Den omständigheten att föräldern får företräda barnet utgör dock inte hinder mot att länsrätten kallar barn under 15 år till förhandling i situationer då barnet bedöms ha nått sådan mognad att det själv bör få framföra sina synpunkter.

I ärenden enligt socialtjänstlagen som innefattar myndighetsutövning och i mål enligt den särskilda lagen gäller FL:s regler om ärendeinsyn och kommunikation. Dessa bestämmelser får med den här föreslagna regleringen tillämpning endast på föräldrarna i fråga om barn under 15 år. Samma gäller delgivning och rätt att bli hörd.

I 18 § i förslaget till socialnämndslag tas in en bestämmelse att barn som fyllt 15 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärende enligt socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser som vård av underårig.

Den vidare bedömningen av frågor om åldersgränser anser SU bör göras av kommittén (Ju 1977:25) angående förstärkning av barns rättsliga ställning.

39 Förfarandet vid nämnd

Inledningsvis redovisar SU huvuddragen av förvaltningslagen (1971:290, FL) och i viss mån förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL). Redogörelsen omfattar FL:s uppbyggnad, tillämpningsområde samt allmänna resp. särskilda bestämmelser. Därefter redovisas hur FL och vårdlagarna förhåller sig till varandra.

I sina överväganden och förslag konstaterar SU att FL syftar till enhetlig reglering av förfarandet inom förvaltningen. Frågan blir då i vad mån socialtjänsten behöver en avvikande reglering.

Enligt 2 § 2 p FL gäller lagen inte ärende hos kommunal myndighet om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär. Genom att besvärsmålet valdes som skiljemärke kom delar av den specialreglerade förvaltningen att föras utanför FL:s tillämpningsområde. Detta föranledde ändringar i 14 § fjärde stycket BvL så att numera bl. a. vissa bestämmelser i FL är tillämpliga på samtliga ärenden hos barnavårdsnämnd som avses i 14 § första stycket.

Den enskildes rätt till bistånd enligt förslaget till socialtjänstlag skall höra till området för förvaltningsbesvär. Härutöver skall enligt lagförslaget socialnämnden svara för ett bistånd som närmast motsvarar den frivilliga hjälpen enligt 13 § ShjL. Mot beslut av sistnämnda slag föreslår SU att endast kommunalbesvär skall kunna anföras. Genom att sådana ärenden faller utanför FL begränsas den enskildes rättsskydd. SU konstaterar att socialvården numera torde tillämpa vissa av FL:s regler oavsett vilket besvärsmedel som gäller. Så är fallet med rätten att anlita ombud eller biträde (6 § FL), att få hjälp vid upprättande av ansöknings- och besvärshandlingar (8 §) att anlita tolk (9 §), att inhämta yttrande (10 §), parts rätt att få del av det som tillförts ärende avseende myndighetsutövning (14 §) liksom regeln om kommunikation (15 §). Dessa handläggningsregler tillämpas således vid handläggning av ärende vid social nämnd oavsett om det gäller barnavård, nykterhetsvård eller socialhjälp. Även parts rätt att muntligen få lämna upplysningar till myndighet (16 §) iakttas på motsvarande sätt.

Bestämmelserna i FL om myndighets skyldighet att motivera beslut vid myndighetsutövning (17 §) samt om rättelse (19 §) och om ansvar (20 §) bör enligt SU gälla även beslut i ärenden som överklagas genom kommunalbesvär.

SU, som i sina förslag ansluter till den rådande ordningen, finner att bestämmelserna i 6 och 8–10 §§ FL bör äga tillämpning i samtliga ärenden enligt socialtjänstlagen oavsett vilket besvärsmedel som står den enskilde till buds. Vidare bör, likaså utan avseende på besvärsmedel, 14–17 samt 19–20 §§ FL tillämpas i ärenden enligt socialtjänstlagen avseende myndighetsutövning. Förslagen ansluter som nämnts i huvudsak till de förfaranderegler som tillämpas inom socialvården redan idag oavsett att regler härom givits endast för barnavården.

Vad gäller socialnämndens ansökan eller yttrande till annan myndighet i ärende som rör myndighetsutövning hos denna konstaterar SU att FL:s regler om kommunikation m. m. inte är tillämpliga på nämndens handläggning av dessa ärenden. Denna begränsning skulle gälla ex.vis vid ansökan till länsrätten om vård av underårig (avd III). Enligt SU bör emellertid FL:s

bestämmelser härvid gälla.

FL:s *jävsbestämmelser* bör enligt SU liksom hittills gälla samtliga ärenden oavsett besvärsmedel. SU behandlar vidare dels fråga om talan mot myndighets beslut att avvisa *ombud eller biträde* dels fråga om *underrättelse om beslut*. I det följande tar SU upp bl. a. *parts hörande*. Den som enligt 15 § FL före beslut skall underrättas om det som tillförs ärendet genom annan än honom själv skall enligt BvL ha rätt att bli muntligen hörd inför nämnden om han begär det. SU säger att en socialtjänst på frivillig grund inte har samma behov av en sådan bestämmelse men anser ändå att den enskilde inte bör förvägras rätten till inställelse vid ärendets avgörande för att inför nämnden lämna kompletterande uppgifter om vissa förhållanden. Rätten bör inte gälla om inställelsen bedöms uppenbart obehövlig.

Protokollsskyldigheten för social nämnd är begränsad till anteckning om närvarande ledamöter samt för varje ärende beslut och eventuell reservation, vartill kommer FL:s regler om beslutsmotivering vid myndighetsutövning. SU föreslår att dessa begränsningar bortfaller. Socialnämnds protokoll skall följaktligen ta in samma uppgifter som protokoll hos fullmäktige, styrelse eller kommunallagsreglerad nämnd. Beslutsmotivering skall enligt SU ges i alla ärenden med slutliga beslut, oberoende av besvärsmedel, under förutsättning att ärendet innefattar myndighetsutövning.

VII Socialtjänstens samverkan med andra verksamhetsområden

40 Allmänt om samverkan

Principbetänkandet

SU konstaterar i principbetänkandet att socialtjänsten tangerar flera andra verksamhetsområden. Det finns därför ett stort behov av samverkan. Detta behov sträcker sig inte endast till andra offentliga organ utan även till enskilda organisationer och grupper som företräder enskilda.

Utredningen framhåller att det kan vara lämpligt att för varje kommun bilda ett gemensamt organ för samarbete mellan olika vårdområden m. m.

Principbetänkandet behandlar sedan samordningsbehoven för olika verksamhetsområden. Det redovisas i fråga om *skolan* bl. a. för- och nackdelar med den skolkurativa personalens anknytning till skolan respektive socialvården. För samverkan med *sjukvården* anges tre modeller, nämligen att parallella resurser skapas eller tjänsteköp eller fördelat vårdansvar. I fråga om *den allmänna försäkringen* ser SU positivt på att samma tjänsteman svarar för såväl socialförsäkrings- som socialvårdsfunktioner i områden med litet befolkningsunderlag. Vidare behandlas samverkan med *arbetsmarknadsmyndigheter*, *polisen* och *kriminalvården*, där SU fastslog principen att kriminalvårdens klienter skall ha samma rätt till samhällets tjänster som övriga medborgare. Utredningen betonar *de frivilliga insatsernas* värde och anser att de bör stimuleras. Enskilda organisationer borde enligt SU i allmänhet inte driva institutionell vård som det normalt ankommer på samhället att ombesörja, ett ställningstagande som vidhålls i slutbetänkandet.

Remissyttranden

Samarbetsfrågorna behandlas utförligt av många remissinstanser. Åtskilliga tillstyrker att socialvården ges ett särskilt ansvar för att initiera sådant samarbete. Bland många kritiska synpunkter märks krav på klarare preciseringar av ansvarsområden och utförligare redovisning av samarbetsbehov. Meningarna går starkt i sär i fråga om den skolkurativa personalens organisatoriska placering och lämplig modell för samverkan mellan socialvård och sjukvård. Vad SU säger om samarbete med de frivilliga organisationerna har föranlett omfattande, huvudsakligen positiva kommentarer i

remissvaren.

Medan flera remissinstanser förordar fastare samarbetsformer eller samarbetsorgan med starkare ställning varnar andra för en stark formalisering. Ett viktigt spörsmål gäller även riskerna för den enskildes integritet vid informationsutbyte.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SU föreslår i slutbetänkandet att i socialtjänstlagen ges en allmän föreskrift om att uppfyllandet av socialtjänstens mål förutsätter samverkan med andra organ i samhället och med frivilliga organisationer. Det bör lagfästas att kommunens socialnämnd har ett särskilt ansvar för att sådan samverkan kommer till stånd. Formerna för samverkan bör emellertid inte bindas i lagstiftningen (8 § förslaget till socialtjänstlag).

SU framhåller vidare att remisskrav på en entydig gränsdragning mellan socialtjänsten och andra organ inte kan tillgodoses då många problem är gemensamma. Riskerna härmed anser SU förebyggda genom att kommunens socialtjänst föreslås få ett yttersta vårdansvar.

Med hänsyn bl. a. till vad som anförts i remissvaren över principbetänkandet lägger SU i slutbetänkandet mer vikt vid att samarbetsorgan för skilda områden och särskilda frågor verkligen inrättas än att olika samarbetsorgan inom en kommun sammanförs till ett enda organ. SU vill också betona att samarbetet bör ske på olika nivåer. På en nivå, som gäller planering och riktlinjer, bör förtroendemännen engageras. På en annan nivå, som gäller metoder i arbetet och behandling av enskilda ärenden, bör den handläggande personalen engageras i samarbetet. Viktigt är också att finna former för klienternas medverkan i de ärenden som berör dem.

Inrättandet av samarbetsorgan får inte ges den innebörden, att detta organ tar över någon del av ansvaret från resp. huvudman. Ett samrådsorgan eller ett behandlingskollegium skall ses som ett hjälpmedel, en resurs, som skall utnyttjas för att bättre kunna lösa problem som berör flera huvudmän. Skulle genom samarbetsorganets medverkan eller eljest uppstå någon tvekan om var vårdansvaret ligger, bör detta dock ej innebära någon risk för den enskilde, eftersom socialtjänsten föreslås få ett yttersta ansvar.

Samverkan på olika områden

Skolan

Efter att ha berört SIA-utredningens förslag konstaterar SU, att skolan i samverkan med andra kommunala organ skall ta ansvaret för barnen under större del av dagen än hittills, att kontakterna med samhället och framför allt arbetslivet skall vidgas, att elever med skolsvårigheter skall ägnas ökad uppmärksamhet inom ramen för de normala arbetsformerna och att undervisning, fritidsverksamhet och elevvård skall integreras bättre än hittills.

Den skolkurativa personalen bör under sådana förhållanden enligt SU bibehållas under skolstyrelsens huvudmannaskap. Samtidigt bör emellertid samarbetet mellan socialtjänsten och skolan vidgas.

Arbetsmarknadsorganen

Samarbetet med arbetsmarknadsorganen kommer även framdeles att få en mycket stor betydelse. Samarbetet bör omfatta flera nivåer. När det gäller att planera sysselsättningsinsatser i stort, bör samråd sålunda ske mellan distriktsarbetsnämnd, eventuellt förekommande lokalt planeringsråd för sysselsättning och socialnämnd. Därvid bör bl. a. mot bakgrunden av socialnämndens erfarenheter inventeras behoven av arbetsplatser och diskuteras hur dessa behov skall tillgodoses. Samarbetet är också nödvändigt för att undanröja förvärvshinder t. ex. genom att bygga ut förskolor och fritidshem. I enskilda ärenden bör socialnämnderna ta initiativ till samarbete mellan socialbyrå och arbetsförmedling för att bereda den enskilde lämplig anställning, utbildning eller sysselsättning.

Bostadsförmedling och bostadsföretag

Enligt SU hör det till de sociala rättigheterna att ha en god och tillräckligt rymlig bostad i en god miljö. Socialnämnden bör därför i samhällsplaneringen verka för att skapa goda bostadsmiljöer för alla grupper i samhället. Vidare bör nämnden ta initiativ till samarbete med kommunal bostadsförmedling och med bostadsföretag. Samarbetet bör bl. a. syfta till att motverka skiktningar av de boende i olika bostadsområden och att hjälpa familjer och enskilda med sociala problem till goda och rymliga bostäder i samma bostadsområden som övriga bostadssökande.

Försäkringskassorna

SU:s förslag om införande av socialförsäkringstillägg (soft) kommer att väsentligt ändra förutsättningarna för samarbetet mellan socialtjänsten och försäkringskassorna. Socialtjänstens behov av kontakter med kassorna i rent kontrollsyfte kommer att minska väsentligt. Däremot kommer kontakter i samband med hjälp åt klienter att utforma ansökan om socialförsäkringsförmåner att öka. Vidare kan behovet av ett kvalificerat samarbete mellan försäkringskassorna och socialtjänsten väntas tillta och gälla samarbete i förebyggande syfte och i rehabiliteringsärenden.

Landstingen

SU framhåller i betänkandet att på ett område framstår behovet av riktlinjer för samverkan särskilt angeläget. Det gäller samverkan mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård. Den öppna hälso- och sjukvården är under utveckling och torde under de närmaste åren komma att byggas ut kraftigt. Samtidigt är socialvården föremål för utbyggnad såväl organisatoriskt som lokalmässigt. Där sociala distriktsnämnder inrättas skapas ofta socialbyråer, förlagda till de olika distrikten. På vissa håll i landet sker en samordning i socialcentraler (vård-, hälsocentraler e. d.). På andra håll etableras nära samverkan i andra former.

En omfattande utrednings- och försöksverksamhet bedrivs inom detta område på olika håll i landet. SU redogör i betänkandet för fyra projekt med väsentligt olika uppläggning. Bland andra avses här det av SU initierade

SoSaM-projektet och det av kommunförbunden gemensamt drivna SAMSS-projektet. Båda försöksverksamheterna går ut på samverkan inom såväl öppen som sluten vård med eller utan lokalgemenskap. Den tredje försöksverksamheten avser det av socialstyrelsen, Uppsala läns landsting och Tierps kommun drivna Tierps-projektet, som gäller samverkan i en gemensam hälsocentral. Fjärde projektet är den samordning som prövas vid vårdcentraler i Skaraborgs läns landsting. Sammanfattningsvis anför SU om försöksverksamheten följande.

Av de erfarenheter som redovisats framgår att socialtjänstens och sjukvårdens huvudmän har en i hög grad gemensam grundsyn på värdet av utvecklad samverkan. Det är också tydligt att den sociala och medicinska servicen till allmänheten blir bättre genom denna samverkan. Många utredningar och försök på området är ännu inte avslutade. Men även om det inte är möjligt att göra en slutlig summering står redan klart att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bör närmast varandra i fastare organiserade former.

Med tanke på den försöksverksamhet som pågår och önskvärddheten av att utvinna ytterligare erfarenheter i frågan är det alltså ännu för tidigt att i lagstiftningen ange närmare riktlinjer för samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

I ett hänseende kommer emellertid SU:s förslag, om det genomförs, att medföra en ny situation, där betydelsen av samverkan mellan sjukvård och socialtjänst framträder än starkare än tidigare. SU syftar härvid på förslaget att det inom socialtjänsten ej skall kunna vidtas tvångsåtgärder mot sådana missbrukare av beroendeframkallande medel som fyllt 18 år. Det blir härvid av utomordentlig vikt att socialtjänsten i stället erbjuder stöd och hjälp i alla situationer då detta behövs. En av de situationer, då sådant behov som regel föreligger, är när missbrukaren vistas på och skall utskrivas från psykiatriskt sjukhus. SU föreslår därför att i LSPV intas en bestämmelse att personal på sådant sjukhus skall underrätta socialnämnden, om patienten har behov av sociala stöd- och hjälpåtgärder, som inte sjukvården kan ombesörja (avd. V).

Beträffande PBU förklarar sig SU inte vara beredd att förorda en överflyttning av huvudmannaskapet från landstingen till primärkommunerna. Däremot finner SU att det föreligger ett behov av mycket nära samverkan mellan socialtjänsten och PBU. För att underlätta sådan samverkan bör på sikt en öppen PBU-enhet lokaliseras till varje större kommun. Därvid bör lokalgemenskap med socialtjänsten eftersträvas. För mindre kommuner bör landstingen organisera en ambulans PBU-verksamhet i anslutning till socialbyrån.

Samverkan inom barnomsorgen

Ett synnerligen angeläget område, då det gäller samverkan, är barnomsorgen. I detta hänseende berörs framför allt socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt skolan. Viss samverkan förekommer redan men den är generellt sett mycket begränsad. Med den serviceinriktade verksamhet, som SU vill ge socialnämnden, bör det vara naturligt att ytterligare uppmärksamhet ägnas åt denna samverkan. Socialtjänsten kan t. ex. ha mottagning på mödravårds-

erbjuda. Vilken samarbetsform som bör väljas kan lämpligen bestämmas vid överläggningar mellan företrädarna för de två vårdområdena. På liknande sätt kan socialtjänsten vara verksam även på barnavårdscentralerna. Det blir då också naturligt att fortsätta kontakterna med föräldrarna, då barnet kommer till förskolan. Socialtjänsten bör också sedan barnet nått skolåldern erbjuda sina tjänster såväl åt föräldrarna som barnet. Detta kräver i sin tur överläggningar med skolans och skolhälsovårdens personal, bl. a. om vilken information skolan resp. nämnden skall svara för. Genom samverkan mellan skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten bör vidare som ett led i barnomsorgen en lämplig uppbyggnad av föräldrautbildningen kunna äga rum.

Förebyggande verksamhet i övrigt m. m.

SU fäster, som tidigare nämnts, stor vikt vid att socialtjänsten tar initiativ till samverkan med andra myndigheter och organisationer, vars verksamhetsfält tangerar eller griper in i socialtjänstens område. Likaså bör socialtjänsten medverka, då initiativ tas från annat håll i sådant syfte. Inte minst är denna samverkan betydelsefull i fråga om den förebyggande verksamheten. I vilken form denna samverkan skall ske får bli beroende på såväl kommunens storlek och struktur som på vilka frågor som är aktuella. Då det gäller att utnyttja samhällets resurser för att främja barns och ungdoms utveckling samt förebygga och motverka brottslighet och annan missanpassning bland barn och ungdom har regeringen givit närmare riktlinjer i cirkulär till socialstyrelsen m. fl. myndigheter. Även då det gäller vuxna lagöverträdare och missbrukare av beroendeframkallande medel måste emellertid resurserna samordnas. Socialtjänsten bör därför ta initiativ till samverkan med andra myndigheter och organisationer också beträffande vuxna, som behöver samhällets hjälp.

Av betydelse är enligt SU att den samverkan som en gång kommit till stånd ej låses fast i vissa bestämda former och till vissa från början inkopplade myndigheter och organisationer. Socialtjänsten bör i stället hela tiden vara beredd att pröva nya vägar för att komma till rätta med problem och ta kontakt med andra myndigheter och organisationer än dem som ursprungligen ingått i samarbetsgruppen.

Den samverkan som skall eftersträvas bör ha som mål såväl att i största möjliga utsträckning komma till rätta med uppkomna problem som att förebygga uppkomsten av nya problem. Problemen kan föranleda gemensamma överläggningar mellan olika organ om hur en viss miljö skall kunna förbättras, vad som kan göras för ungdomens fritidssysselsättning, vad som kan göras åt narkotikasituationen, om det finns anledning att särskilt stödja en viss grupp av människor osv.

Under den samverkan som sålunda bör komma till stånd synes det också vara naturligt att ta upp frågan om vilka anspråk myndigheterna ställer på varandra, om jourverksamhet bör anordnas och vilka mottagningstider som varje myndighet bör ha.

Då det gäller förvaring av unga lagöverträdare bör socialtjänst, polismyndighet och åklagarmyndighet samråda om vilka krav som i olika situationer måste ställas på förvaring av den unge. Polis och socialtjänst bör också träffa

överenskommelse om hur man skall ordna kommunikation för undvikande av att underåriga får sitta i polisförvar under längre tid.

Samråd mellan polis, kriminalvård och socialtjänst är vidare lämpligt för att socialtjänsten snabbt skall kunna få kontakt med dem som anhållits och häktats, så att socialtjänsten kan hjälpa de anhöriga och så långt det är möjligt minska skadeverkningarna av frihetsberövandet i övrigt.

En mycket viktig fråga att lösa är hur samarbetet mellan kriminalvården och socialtjänsten skall ordnas. Inte sällan blir den sociala myndigheten för sent inkopplad. Ofta har klienterna en besvärlig och tilltrasslad ekonomisk situation, bostad saknas, arbetssituationen är besvärlig och utbildningen bristfällig. Samarbetsgrupper mellan kriminalvårdens, socialtjänstens och arbetsvårdens företrädare har på detta område mycket att uträtta.

Det bör vidare ordnas konferenser för att informera andra myndigheter om socialtjänstens arbetssätt och resurser. Sådan information är ofta ägnad att skapa större förståelse för myndighetens arbete och bättre förutsättningar för ett förtroendefullt samarbete.

Vad gäller domstolarna finns skäl för att gemensamt överlägga om hur vårdnadsutredningar bör bedrivas och vilka krav som kan ställas på yttrande i vårdnads mål.

Samverkan i samhällsplaneringen

I direktiven till bygglagutredningen betonas miljöns betydelse för den enskilda människan. Bygglagutredningen framhåller också i sitt betänkande Markanvändning och bygga (SOU 1974:21) att planläggningen skall syfta till en socialt och i övrigt godtagbar miljö. Det förefaller SU under dessa förhållanden uppenbart att socialtjänstens kunskaper och erfarenheter i fråga om sociala problem som kan ha samband med planeringen måste tas tillvara. Detta bör enligt SU ske exempelvis genom att tjänsteman inom socialtjänsten adjungeras till planeringsorganet eller att särskilda arbetsgrupper bestående av representanter för byggnadsnämnd och socialnämnd bildas på förtroendemannaplanet.

Med hänsyn till den vikt SU fäster vid socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen föreslår SU i socialtjänstlagen bestämmelser, som fastställer socialnämndens skyldigheter härvidlag och som anger inriktningen av denna verksamhet. Se även kapitel 3 ovan, avsnittet Medverkan i samhällsplaneringen.

Frivilliga organisationer

SU konstaterar att folkrörelserna varit en stark drivkraft i den socialpolitiska utvecklingen. Frivilliga organisationer av olika slag gör stora insatser för att öka gemenskapen mellan människor, förmedla kunskap och stimulera till engagemang i samhällsfrågor. Inte minst gäller detta ungdomsorganisationerna. Såväl dessa sammanslutningar som idrottsorganisationer engagerar ett mycket stort antal ungdomar. Fackföreningarna har alltmer börjat utarbeta socialpolitiska program och gått in för att stödja enskilda medlemmar i sociala frågor. Bildningsförbunden når i sin studie- och bildningsverksamhet ut till många människor. Handikapporganisationer och

andra föreningar, som vänder sig till särskilda målgrupper, har ofta självupplevda erfarenheter av sociala problem. De bör vara av stort värde för socialtjänsten. Bland pensionärerna förekommer runt om i landet en omfattande föreningsverksamhet. Olika kyrkliga samfund bedriver sedan länge en betydande social verksamhet. Svenska Röda korset, Rädda barnen och nykterhetsorganisationerna är andra sammanslutningar, som gör väsentliga insatser på det sociala området.

Folkrörelsernas insatser bidrar till att öka gemenskapen och förankra de solidaritetsidéer som är en nödvändig grundval för socialpolitiken. De är drivkraft för nya idéer och metoder i socialt arbete och tillför det sociala arbetet personella resurser av stort värde. För socialtjänsten bör det därför framstå som angeläget att söka få till stånd samarbete med dessa organisationer och att finna lämpliga former för detta.

41 Föreskrifter om samverkan i enskilda ärenden

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Personlig integritet skyddas

När det gäller samarbete med andra myndigheter och organisationer i frågor av allmän karaktär bör inte uppställas några begränsningar. Samarbete är emellertid ofta påkallat i ärenden som rör enskilda personer eller familjer. Som åtskilliga remissinstanser framhållit kan socialtjänsten vid sådant arbete komma i konflikt med intresset att skydda klientens integritet. Från flera håll har därför varnats för att driva samarbetsfrågan i enskilda ärenden för långt.

SU fäster stor vikt vid att den personliga integriteten skyddas. Verksamheten inom socialtjänsten skall enligt SU bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

Socialtjänsten får därför inte vidarebefordra uppgifter om enskilds personliga förhållanden exempelvis till skolkurator eller till tjänsteman vid arbetsvården utan att klienten är med på detta. Likaså torde det, om arbetsgrupper bildas av representanter för olika vårdområden, med SU:s förslag vara nödvändigt att ha klientens samtycke till att diskutera hans problem inom arbetsgruppen. Det är alltså enligt SU angeläget att besluten om samarbete ej fattas över klientens huvud och att han har möjlighet att motsätta sig samarbetet.

Avvägning mellan olika intressen

I vissa fall är dock samarbetet mellan olika myndigheter så viktigt från samhällssynpunkt, att utlämnande av enskilds personliga förhållanden måste få ske, oavsett om klienten samtycker eller inte. Avgörande för frågan om utlämnande skall få göras i dylika fall bör vara vilket intresse som väger tyngst; det intresse som talar för uppgiftens utlämnande eller intresset av integritetsskydd. Från denna utgångspunkt går SU igenom ett flertal av de olika bestämmelser om samverkan med andra myndigheter som föreligger i dag. Här nedan upptas några av de väsentligare frågorna i sammanhanget.

Ändrade förutsättningar för samarbete med polisen

Flertalet bestämmelser om samverkan mellan polis och socialvård går ut på att polisen skall informera socialvården om någon är i behov av stöd eller hjälp från socialvårdens sida. Enligt SU:s mening är det utan tvekan väsentligt att socialtjänsten snabbt får reda på förhållanden, som bör föranleda åtgärd av någon art från socialtjänstens sida. Flertalet av dessa bestämmelser bör därför behållas.

Däremot anser SU, att det ej inom barnavårdens ram bör ges bestämmelser om frihetsberövanden av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. SU föreslår därför att 33 § BvL ej skall få någon motsvarighet i den nya lagstiftningen. Då SU vidare föreslår, att tvångsvård av vuxna missbrukare av beroendeframkallande medel hädanefter ej skall förekomma inom socialtjänstens ram utan endast hos sjukvårdsmyndigheterna, upptas i förslaget till ny lagstiftning inte heller någon motsvarighet till 21 § NvL om polismyndighets tillfälliga omhändertagande av alkoholmissbrukare.

Socialtjänsten kommer även framdeles – om än i begränsad utsträckning – att ha behov av polisens hjälp med handräckning. Denna möjlighet måste alltså i vissa fall finnas kvar. Dock föreslår SU, att 37 § BvL skall upphöra att gälla och att bestämmelserna om polishandräckning för inställelse till förhör och för att vinna tillträde till underårigs hem skall slopas. Inte heller anses erforderligt att behålla möjligheten att begära polishandräckning för att få tillträde till barnavårdsanstalt.

Samarbete med rättsväsendet i rehabiliteringssyfte

Socialvården tillhandagår åklagarmyndigheter och domstolar med uppgifter om vilka stöd-, hjälp- och vårdåtgärder som vidtagits från socialvårdens sida och avger yttranden om vilka åtgärder som är bäst ägnade att tillrättaföra dem som begått brott. I de flesta fall leder detta till att åtalsunderlåtelse ges eller att påföljden för brottet blir sådan att den sociala återuppbyggelsen kan fortsätta. Enligt SU:s mening finns det därför skäl att bibehålla detta system. SU rekommenderar dock nämnderna att för tids vinnande i större utsträckning än som f. n. sker till ordförande i eller ledamot av nämnden delegera befogenheten att avge yttrande.

Eftersom SU föreslår avskaffande av ungdomsvårdsskolorna och tvånget inom nykterhetsvården föreslås även att åtalsprövning enligt 69 § BvL och 57 § NvL slopas.

Sociala insatser för kriminalvårdens klienter

SU framhåller vikten av att socialnämnden särskilt uppmärksammar vårdbehovet för dem som häktats och dömts till kriminalvård i frihet eller frigges från anstalt. Många av kriminalvårdens klienter är i stort behov av sociala insatser. Förhållandena till anhöriga är ofta ansträngda, den ekonomiska situationen är som regel mycket besvärlig, bostadsfrågan är svår att lösa, utbildningen är dålig och arbetsmöjligheterna små. Bl. a. bör socialtjänsten vara beredd att på ett tidigt stadium av förberedelsearbetet för frigivning från anstalt medverka på ett sådant sätt att den frigivne verkligen får en godtagbar

möjlighet att anpassa sig till livet utanför anstalten. Av vikt är alltså att socialtjänsten får kännedom om när dessa klienter behöver hjälp. Däremot får socialtjänsten ej vidtaga hjälpåtgärderna utan klientens samtycke.

Familjerättsliga frågor

De frågor som regleras i föräldrabalken och namnlagen har ett naturligt samband med den verksamhet som socialnämnden skall bedriva. Den samverkan som här förekommer bör därför fortsätta. Vad angår bestämmelserna i 67 § NVL och 63 § ShjL rörande anmälan till överförmyndare om behov av omtydligförklaring bör behovet av att göra sådan anmälan med den serviceinriktning SU vill ge socialtjänsten minska. Likväl kommer det även fortsättningsvis att behövas hjälp till enskilda att få förmyndare eller god man. Bestämmelserna bör därför enligt SU:s mening finnas kvar men flyttas till föräldrabalken.

Regler om socialförsäkringsförmån till annan bör omprövas

I följande hänseende föreslår SU att samarbetsbestämmelserna blir föremål för översyn. I lagarna om allmän försäkring, allmänna barnbidrag och bidragsförskott finns bestämmelser rörande rätt för försäkringskassa att på framställning av social nämnd betala ut sjukpenning m. m. till annan än den försäkrade etc. Dessa bestämmelser är tillämpliga i två olika situationer. För det första kan de tillämpas, då den förmånsberättigade inte anses skickad att handha pengarna. Den sociala nämnden kan i sådana fall skapa ett förmynderskapsliknande förhållande. För det andra kan bestämmelserna tillämpas, då barn är placerat i annat hem än föräldrahemmet eller då någon är intagen i institution. I detta senare fall skall medlen som regel användas för att täcka vårdkostnaden. Enligt SU:s mening torde möjligheten att skapa ett förmynderskapsliknande förhållande stå i strid mot de principer om frivillighet och självbestämmanderätt som skall ligga till grund för den framtida socialtjänsten. De bestämmelser, varom här är fråga, hör emellertid hemma i lagar som administreras av försäkringskassorna och rör även andra vårdområden än socialtjänsten. SU har därför ej ansett sig böra ta upp dem till omprövning utan förutsätter att det kommer att ske i annat sammanhang.

Se dock kapitel 5, avsnittet Helinackorderade pensionärer bör ha rätt att uppbära sin pension.

Ingen uppgiftsplikt för socialtjänsten i körkortsärenden m. m.

Enligt SU:s förslag skall registrering av personuppgifter inom socialtjänsten kraftigt begränsas. Rapporter om onykterhet skall inte, som f. n. på sina håll sker, generellt bevaras. Om rapporten ej har betydelse för ett vårdärende, skall den makuleras. Härigenom minskas förutsättningarna för att avge yttranden i körkortsärenden.

En förutsättning för att en på frivillighetens grund bedriven nykterhetsvård skall fungera tillfredsställande är att klienterna har förtroende för sekretessen inom socialtjänsten. Uppgiftsplikten för nykterhetsnämnderna i körkorts-

ärenden utgör enligt SU:s mening en så väsentlig inskränkning i sekretessen att denna av klienterna uppfattas som illusorisk. Nykterhetsvårdens nuvarande befattning med körkortsärenden kan därför verka starkt avhållande på benägenheten att ta frivillig kontakt med den nykterhetsvårdande verksamheten. SU understryker därför nödvändigheten av att socialnämnderna befrias från uppgiftsplikten. Denna ger f. ö. redan i dag ett ofullständigt resultat, eftersom numera en stor del av nykterhetsvården bedrivs inom sjukvården.

Trafiksäkerhetssynpunkter får i stället enligt SU:s mening tillgodoses genom att polisen bereds tillfälle att själv registrera omhändertaganden av berusade personer och på grundval därav göra lämplighetsutredning.

Uppgiftslämnande i andra ärenden

SU föreslår att socialnämnden ej heller skall lämna uppgifter i ärenden rörande vapenlicenser eller besvara förfrågningar om enskilds lämplighet för anställning inom bevakningsföretag, för antagande som hemvärnsman e. d.

Socialtjänstens kostnadsansvar i vissa fall

SU har uppmärksammat att kostnaderna för vård och behandling under frigivningspermission eller vistelse utom anstalt (33 och 34 §§ lagen om kriminalvård i anstalt) ibland bestrids av socialvården, ibland av kriminalvården, ibland av båda till viss del var. Denna ordning är inte tillfredsställande och kan leda till svårigheter att bereda den dömda erforderlig vård och behandling. Frågan om kostnadsansvaret är emellertid numera föremål för överläggningar mellan företrädare för kriminalvården och kommunförbunden. SU saknar därför anledning att ytterligare uppehålla sig vid densamma.

VIII Handlingssekretess, tystnadsplikt och socialregister

42 Handlingssekretess och tystnadsplikt

SU redogör till en början för offentlighetsprincipen och de grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingar. Vidare redovisar SU nu gällande regler om handlingssekretess och tystnadsplikt i sociala ärenden. SU går därefter in på offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK:s) förslag i betänkandet Lag om allmänna handlingar (SOU 1975:22) och tystnadspliktskommitténs (TK:s) förslag i betänkandet Tystnadsplikt och yttrandefrihet (SOU 1975:102), vilka båda leder till större offentlighet på det sociala området. För egen del anlägger SU följande synpunkter.

Handlingssekretess

SU är väl medveten om vikten av att allmänheten och massmedierna i största möjliga utsträckning får insyn i myndigheternas verksamhet så att de kan kontrollera hur myndigheterna utövar sina funktioner. Tillgodosendet av detta intresse får emellertid inte gå så långt att de skäl som talar för en begränsad insyn alltid måste vika. Hänsyn måste tas till vad för sorts verksamhet det är fråga om, den enskildes intresse av skydd för sitt privatliv och myndigheternas möjligheter att fungera på det sätt som är avsett.

När det gäller socialvårdsverksamheten måste enligt SU hänsyn tas till att enskildas personliga förhållanden i hög grad berörs och att den enskilde som regel har ett berättigat intresse av att kännedom om dessa förhållanden inte sprids. Ett av huvudmålen för SU:s arbete är att skapa ett förtroendefullt förhållande mellan socialtjänstens organ och dess klienter, så att besluten så långt möjligt kan fattas i samförstånd. Kan klienten inte lita på sekretessen så försvåras samarbetet. Därmed kommer socialnämndens möjligheter att fungera på önskvärt sätt att väsentligt begränsas.

Mot dessa skäl för en begränsad insyn i socialvårdsverksamheten kan å andra sidan anföras att det är ett rättssäkerhetsintresse att full insyn råder inte minst med tanke på de tvångsåtgärder som kan komma i fråga.

SU framhåller här att socialvården idag strävar efter att så långt sig göra låter undvika åtgärder som står i strid mot den enskildes vilja. Denna återhållsamhet går också starkt igen i flera av SU:s förslag.

Det bör vidare observeras att rättssäkerhetsintresset i vårt land är tämligen väl tillgodosett även med det sekretesskydd som i dag råder. Den enskilde har rätt att anlita biträde av advokat eller annan. SU föreslår dessutom regler om

att offentligt biträde alltid skall utses för underårig, när det kan bli fråga om att bereda honom vård mot hans eller föräldrarnas vilja. Den enskilde har möjlighet att genom besvär få saken prövad av högre myndighet eller domstol. Han kan vidare begära JO:s eller JK:s prövning. Därutöver är det som regel möjligt för honom själv att ge offentlighet åt uppgifterna. Härtill kommer att tillsynsmyndigheter har möjlighet att granska den sociala verksamheten.

SU anser följaktligen att då det gäller socialvårdsområdet väger de skäl som talar för att begränsa allmänhetens insyn i verksamheten tyngre än de skäl som talar för offentlighet.

Enligt utredningens mening bör vid utformningen av reglerna om sekretesskydd på det sociala vårdområdet två principer vara vägledande. För det första skall enskilda personers intresse av att ej få uppgifter om sina personliga förhållanden utlämnade till obehöriga tillgodoses. För det andra bör reglerna härom göras så enkla och lättillämpliga som möjligt.

Sekretesskyddet bör gälla för handlingar som rör socialt bistånd och social service, utredningar och framställningar om ingripanden mot den enskildes vilja, behandlingsjournaler vid institutioner, handlingar i ärenden rörande fastställande av faderskap och underhåll, utredningar och yttranden i ärenden rörande adoption, vårdnad, förmyndarskap, byte av släktnamn, påföljd för brott och handräckning enligt 21 kap. FB samt de register som socialnämnden anser sig böra föra för att kunna fullgöra dessa funktioner. Utanför sekretesskyddet bör däremot falla handlingar i personalärenden och i ärenden som ej rör enskilds personliga förhållanden.

Det bör i detta sammanhang observeras att ärenden rörande exempelvis plats i daghem eller erhållande av pensionärlägenhet inte – i andra fall än då speciella förhållanden motiverar att turordningen frångås – anses röja personliga förhållanden. Ärenden i vilka beslut endast kan överklagas genom kommunalbesvär blir alltså liksom nu offentliga.

Som SU tidigare framhållit kommer förtroendesituationen att få en mycket stor betydelse i framtidens socialvård – socialtjänsten. Utredningen anser det därför mycket viktigt att detta förhållande beaktas vid utformningen av reglerna om handlingssekretess. SU återkommer till denna fråga under avsnittet rörande tystnadsplikt. Enligt SU bör reglerna om handlingssekretess sammankopplas med tystnadspliktsbestämmelserna. Huvudprincipen skulle därvid bli att handling ej får utlämnas till den del den innehåller uppgift om vilken tystnadsplikt råder.

Diarier

SU har inte något att erinra mot det av OSK framförda förslaget att myndigheter skall vara skyldiga att föra diarier. Emellertid vill SU erinra om att diarier är allmänna handlingar och som sådana underkastade vanliga sekretessregler. Med de av OSK föreslagna diarieregler skulle detta medföra att en handling som inkommer till en socialbyrå diarieförs med angivande av handlingens inkomstdag, vem som är avsändare och vad handlingen rör. Anteckningarna blir enligt OSK:s förslag i princip offentliga men kan hållas hemliga, om uppgifternas röjande skulle vara menligt för den vars förhållande berörs eller någon honom närstående. Prövningen av om så

är fallet skulle i praktiken ankomma på diarieföraren. En sådan ordning är enligt SU:s mening ej godtagbar. Den som söker hjälp hos socialbyrån skulle därmed aldrig kunna känna sig trygg för att hans personliga förhållanden ej kommer till grannarnas eller andras kännedom. Inte heller skulle anonymitetsskyddet för anmälare och uppgiftslämnare kunna upprätthållas.

Såsom SU redan framhållit bör i stället sekretessskyddet gälla som huvudregel beträffande socialnämndens verksamhet. Detta behöver emellertid ej omöjliggöra en offentlig diarieföring. JO har vid inspektion av en socialkonsulentexpedition i denna fråga uttalat att ärendemeningen i diariet bör utformas så att sekretesskyddade uppgifter ej kan utläsas ur denna och att enskilda personer vid behov kan anges anonymt med bokstavsbezeichnung, d. Om den av JO rekommenderade metoden skall kunna följas, krävs dock att bestämmelserna om diaries utformas på ett annat sätt än som föreslagits av OSK.

Beslut i socialtjänststämmande

I fråga om besluten föreslår OSK att dessa får hemlighållas endast om de meddelats i ärende om hjälpåtgärd, övervakning eller andra förebyggande åtgärder inom barnavården eller nykterhetsvården.

Som framgår av avd. II föreslår socialutredningen, att en betydande del av det ekonomiska hjälpbehovet tillgodoses genom socialförsäkringstillägg (soft). Soft skall administreras av de allmänna försäkringskassorna. Beslut av allmän försäkringskassa om soft torde ej komma att omfattas av sekretessskydd. Häremot har SU intet att erinra.

Däremot föreslår utredningen att besluten i de ärenden rörande ekonomiskt bistånd som blir kvar hos socialtjänsten får åtnjuta sekretesskydd. Till grund för dessa beslut kommer mycket ofta att ligga i hög grad ömtåliga personliga förhållanden. I sammanhanget måste också beaktas, att socialtjänsten enligt utredningens förslag ej kommer att vara uppdelad på tre nämnder utan handhas av en nämnd samt att arbetet där kommer att präglas av en helhetssyn. Det kommer under sådana förhållanden att bli i det närmaste omöjligt att i olika beslut dela upp vad som i dag är hänförligt till hjälpåtgärd enligt barnavårdslagen resp. vad som är hänförligt till socialhjälp. Att kommunen handhar dessa ärenden på rätt sätt torde kunna i den utsträckning det krävs följas upp – utan allmänhetens insyn – av gransknings-, tillsyns- och besvärsmyndigheter.

Vad angår besluten om vidtagande av åtgärder mot den enskildes vilja är OSK:s förslag något oklart med tanke på den prövning av dessa frågor som numera förekommer i LR och de regler som gäller för de administrativa domstolarna. Detta får i framtiden desto större betydelse som SU föreslår att beslutanderätten i första instans i frågor om vidtagande av åtgärder mot den enskildes vilja beträffande underåriga förläggs till LR.

Enligt 16 § FPL har LR möjlighet att förordna om handläggning inom stängda dörrar, om det behövs med hänsyn till privatlivets helgd. Att detta bör tillämpas i sociala mål framgår av att departementschefen i propositionen till FPL (1971:30 s. 557) uttalade en förmodan att rätten i så gott som varje socialt mål skulle förordna om stängda dörrar, där parten begärde det. Vidare föreligger f. n., om förhandling ägt rum inom stängda dörrar, enligt 36 §

SekrL möjlighet för LR att förklara handlingarna i målet hemliga. Har dom eller beslut avkunnats inom stängda dörrar, kan även domen eller beslutet hemligförklaras.

SU understryker vikten av att de ingripande åtgärder, varom här är fråga, som regel inte äger rum utan insyn från allmänhetens sida. Emellertid kan säga SU – framför allt då fråga är om barn eller då den av domen eller beslutet berörde personen ej önskar offentlighet – finnas skäl att hålla förhandling inom stängda dörrar och att hemlighålla domen eller beslutet i dess helhet. Utredningen föreslår därför att de sekretessregler som nu gäller för LR på detta område får bestå.

Beträffande vuxna kommer enligt SU:s förslag några tvångsåtgärder ej att kunna beslutas av socialnämnden. Däremot kan det tänkas att sjukhusvård kommer att initieras av socialtjänstens företrädare. Beslutanderätten tillkommer då sjukvårdsmyndigheterna och för besluten gäller sekretessbestämmelserna på sjukvårdsområdet. Beträffande ansökan om intagning bör däremot, såsom tidigare nämnts, gälla de för socialnämnden uppställda sekretessreglerna.

Om beslutanderätten i frågor om åtgärder mot den enskildes vilja läggs på LR och sjukvårdsmyndigheterna kommer alltså de regler som där gäller i fråga om offentlighet och sekretess att bli avgörande för om handlingarna där skall hållas hemliga eller inte. Detta bör emellertid ej påverka sekretesskyddet för de hos socialnämnden förvarade handlingarna.

Beträffande beslut om omedelbart omhändertagande bör detta vara sekretesskyddat till dess det prövats av LR. Huruvida det därefter skall förbli hemligt eller inte får ankomma på LR att avgöra. Upphävs beslutet, innan det prövats av LR, behåller det sitt sekretesskydd.

Sekretess beträffande familjerådgivning och medling

SU föreslår att den kommunala familjerådgivningen skall ingå som ett led i socialtjänsten. Om detta förslag genomförs bör sekretessbestämmelserna på socialtjänstens område utformas på sådant sätt att den sekretess som i dag råder i fråga om familjerådgivning och medling består.

Mål och ärenden enligt 21 kap. föräldrabalken

Handlingar i mål och ärenden enligt 21 kap. FB om verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad m. m. omfattas ej av sekretesskyddet i 14 § SekrL. Detta medför att LR, om målet eller ärendet avgörs utan förhandling, ej har möjlighet att vägra lämna ut handlingarna till den som begär att få se dem. Detta kan inte anses tillfredsställande. Med tanke på att handlingarna regelmässigt innehåller uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden föreslår SU att en bestämmelse om sekretesskydd för dem införs.

Sekretessens tidsbegränsning

OSK föreslår ifråga om tidsbegränsningen den nyheten för bl. a. det sociala området att hemlighållande får avse en tid av högst trettio eller, om särskilda skäl talar därför, högst sjuttio år, dvs. nu gällande tidsgräns, från handlingens

tillkomst. Enligt OSK:s mening skall varje gång en handling begärs utlämnad ny prövning ske, om risk för skada vid utlämnande alltså föreligger.

SU anser OSK:s förslag på denna punkt vara onödigt invecklat. Om SU:s förslag om principiellt sekretesskydd på socialnämndens verksamhetsområde för uppgifter om personliga förhållanden vinner gehör blir prövningen av sekretessfrågorna enklare. SU anser ej heller lämpligt med två olika tidsperioder för sekretesskyddet. Enligt utredningens mening kan däremot den nuvarande tidsgränsen lämpligen sänkas till femtio år. Med tanke på de gallringsbestämmelser SU föreslår kommer denna tidsgräns dock att få mycket begränsad betydelse.

Hemlighållande av handling för den som berörs

Vad som hittills sagts har gällt handlingars hemlighållande gentemot allmänheten och myndigheter. Detta sekretesskydd gäller i princip ej mot den vars förhållanden handlingen rör. Tvärtom finns ju enligt FL en principiell skyldighet att delge part allt material av betydelse i ett angående honom anhängigt ärende. Det är också enligt SU:s åsikt av största vikt att socialnämndens klienter får insyn i sina ärenden. Endast om så sker har de ju möjlighet att följa ärendet och påverka utgången av det.

Undantagsvis finns dock anledning att hemlighålla handling även för den det gäller. Angår handlingen någons intagning, vård eller behandling på "anstalt eller inrättning" eller någons vård eller behandling av läkare annorstädes än på "anstalt" och finns grundad anledning anta att genom handlingens utlämnande ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara får sålunda utlämnande vägras.

I denna fråga föreslår OSK i stort sett oförändrade principer. Beträffande vården i "anstalt" har emellertid sekretessen av OSK begränsats till att avse sådan vård, då den sker oberoende av eget samtycke. Mot OSK:s förslag i denna del föreligger inte någon erinran från SU:s sida.

Vad angår lagstadgandet i övrigt vill SU fästa uppmärksamheten på den utveckling som på senaste tiden skett mot öppnare former av vård med nya behandlingsmetoder där inte bara läkare utan också psykologer m. fl. medverkar. Det finns därför enligt utredningens mening skäl att utvidga sekretesskyddet i detta stadgande till att avse handling rörande vård eller behandling av läkare eller psykolog eller av behandlingsgrupp, vari någon av dessa yrkesföreträdare ingår.

Enligt 41 § BvL är föräldrar i fråga om umgänge med barn som omhändertagits för samhällsvård underkastade de bestämmelser som nämnden med hänsyn till barnets vård och fostran samt omständigheterna i övrigt finner skäligt meddela. Nämnden kan t. o. m. i vissa fall vägra att lämna ut barnets adress till föräldrarna. Det är emellertid i dylika fall tvivelaktigt om handling, vari adressen är upptagen, enligt SekrL kan hemlighållas för föräldrarna.

SU tar i förslag till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig in en bestämmelse av samma innehåll som 41 § BvL har. I SekrL bör då lämpligen intas en bestämmelse om att handling som innehåller uppgift om ett barns vistelseort ej må lämnas ut till barnets föräldrar, om socialnämnden beslutat att hemlighålla barnets vistelseort för föräldrarna.

Anmälares och uppgiftslämnares anonymitetsskydd

Enligt OSK skall handling angående ingripande inom barnavården och nykterhetsvården hållas hemlig, om den lämnar upplysning om någon som avgivit anmälan eller annan utsaga och utlämnande av handlingen kan befaras föranleda att han eller någon honom närtstående utsätts för våld eller annat allvarligt men.

I förhållande till nuvarande rätt innebär OSK:s förslag i ett hänseende ett längre gående skydd för anmälare och uppgiftslämnare. Uttrycket "kan befaras föranleda" medför nämligen att myndighetens bevisbörd för att risk föreligger blir mindre än med det nu brukade uttrycket "grundad anledning att antaga". På denna punkt har SU ingen erinran.

I ett annat hänseende kan ifrågasättas om OSK:s förslag ej innefattar en begränsning av anonymitetsskyddet gentemot gällande rätt. F. n. torde anonymitetsskyddet omfatta alla barna- och nykterhetsvårdsärenden, oavsett om ärendet avser ett tvångsingripande eller allenast någon hjälpåtgärd. Enligt SU:s mening bör anonymitetsskyddet gälla oavsett om ärendet leder till ingripande mot vederbörandes vilja eller inte. Uttrycket ingripande bör därför undvikas.

Tystnadsplikt

Bestämmelserna om tystnadsplikt på socialvårdsområdet har mycket stor betydelse för socialvårdsarbetet i dess helhet. För att socialvården skall kunna fylla sin funktion krävs som regel en ingående kännedom om klientens personliga förhållanden. Dessa förhållanden är ofta av sådan art att klienten har ett berättigat intresse av att kännedom om dem ej sprids utanför den krets av personer, som måste få del av dem för att kunna hjälpa honom. Om detta intresse åsidosätts, kommer också socialvårdens möjligheter att fylla sin funktion att avsevärt försämrats. Ju större risken är för att klienten hos socialvården får sina personliga förhållanden utlämnade till allmän insyn, desto mindre benägen blir han att vända sig dit.

SU kan därför inte godta det sätt på vilket tystnadsplikten på socialnämndens verksamhetsområde enligt TK:s förslag reglerats. Enligt SU:s mening kan det beträffande reglerna om tystnadsplikt likaväl som i fråga om reglerna om handlingssekretess på detta område uppställas två krav. Reglerna skall för det första så långt detta är möjligt tillgodose den enskildes intresse av att ej få uppgifter om sina personliga förhållanden utlämnade till allmänheten. För det andra måste reglerna vara så pass enkla och klara att de ej blir alltför svåra att tillämpa.

Om TK:s förslag genomförs, kommer uppgifter om strängt personliga förhållanden i många fall att bli offentliga. TK har åberopat två skäl till stöd härför. Det första skälet är att yttrandefriheten är fastslagen i RF och att den i princip gäller även för offentliga funktionärer. Medan tystnadsplikten tidigare ansågs vara en del av tjänstemännens lydnads- och trohetsplikt, är det alltså numera en konstitutionell fråga om deras yttrandefrihet kan inskränkas. För det andra är det ett rättssäkerhetsintresse att vid myndighetsutövning skapa så stor insyn som möjligt.

De skäl som sålunda åberopats måste emellertid vägas mot den enskildes

intresse av integritetsskydd och myndighetens möjlighet att fungera på det sätt som är avsett. Att den offentlige funktionärens rätt till yttrandefrihet får vika för dessa skäl finner SU helt naturligt.

Besvärligare är avvägningen mellan rättssäkerhetssynpunkten och intresset av integritetsskydd. Emellertid bör observeras att rättssäkerhetsintresset förefaller att vara tämligen väl tillgodosett även med den tystnadsplikt som nu råder. Som redan sagts har den enskilde rätt att anlita biträde och möjlighet att föra saken till högre myndighet. Han kan också själv offentliggöra sin sak.

Samtidigt måste beaktas att skaderiskerna, om tystnadsplikten blir mer begränsad, ingalunda är obetydliga. Om tystnadsplikt ej råder får ju uppgifterna lämnas ut även om ingen begär det. Det är då fara för att uppgifter som av klienter uppfattas som personliga i vissa fall kan bli ett mer eller mindre allmänt samtalsämne. Det kan också vara svårt att i förväg avgöra om spridande av viss uppgift kan tänkas lända till skada eller inte. Man riskerar med andra ord att upptäcka detta för sent. Redan den omständigheten att den enskilde ej är säker på att uppgifter om personliga förhållanden blir skyddade kan göra honom obenägen att i tid vända sig till socialtjänsten. Man kan inte heller bortse från att ett och samma ärende ibland avser flera enskilda intressen – t. ex. makar, sammanboende, föräldrar och barn – vilket komplicerar frågan om och när skada för den enskilde kan antas uppkomma.

SU finner inte att de av TK åberopade skälen för ökad insyn i socialvården väger tyngre än de skäl som kan åberopas till stöd för den tystnadsplikt som idag råder.

Enligt SU:s mening finns det – såsom framgår av det tidigare sagda – tvärtom skäl för att skärpa sekretessen på socialvårdsområdet. Inte minst gäller detta förtroendesituationer. Samtidigt må emellertid framhållas att den förtroendesekreteess som f. n. råder på hälso- och sjukvårdsområdet är behäftad med vissa brister.

Utredningen konstaterar att förtroendesekreteessen i princip gäller endast i situationer då den enskilde själv tar kontakt med läkare. För socialtjänstens del kan lika starka skäl åberopas för tystnadsplikt om förtroliga uppgifter som lämnas av en klient efter det att socialtjänstens företrädare tagit initiativ till ett sammanträffande. Vidare är det, sedan vård inlett mot den enskildes vilja, ofta en förutsättning för återställande av ett förtroendefullt förhållande mellan socialtjänsten och klienten och för en meningsfull vård att tystnadsplikt råder om sådana förtroliga uppgifter rörande personliga förhållanden som lämnas under vården.

Med hänsyn till att flera personer ofta är inblandade i ett och samma ärende kan det vara svårt att avgöra, var gränsen för förtroendesekreteessen går. SU ifrågasätter även om det inte många gånger finns lika starka skäl för att skydda en uppgift om en klients personliga förhållanden, oavsett om den lämnats av klienten själv eller av annan. Skyddsintresset kan för övrigt göra sig gällande även i de fall då socialtjänstemannen fått kännedom om förhållandena genom egna iakttagelser, exempelvis vid hembesök.

Vidare kan förtroendesekreteessen i dess strängaste form kritiseras för att den gör det omöjligt att diskutera utformningen av vården i enskilda fall med kolleger inom den egna myndigheten eller institutionen.

Slutligen kommer en förtroendeselekretess som är begränsad till vissa situationer att medföra andra nackdelar i det dagliga arbetet. Bl. a. torde det bli nödvändigt antingen att föra anteckningar om uppgifter som omfattas av förtroendeselekretess i en särskild journal eller också att på särskilt sätt utmärka sådana anteckningar. Situationer kommer med största sannolikhet att uppstå, då det blir svårt att avgöra om en uppgift faller under förtroendeselekretessen eller ej. Över huvud taget kommer det för socialarbetaren att bli svårt att hålla reda på vilka uppgifter som omfattas av förtroendeselekretess och vilka uppgifter som omfattas av mindre sträng sekretess.

SU anser det därför inte lämpligt att utforma sekretessen inom socialnämndens verksamhetsområde på det sätt som skett inom hälso- och sjukvårdsområdet. I stället bör en annan metod väljas som undanröjer de brister som är förenade med den nuvarande förtroendeselekretessen och bättre än nu tillgodoser den enskildes intresse av integritet. Vägledande bör därvid vara följande synpunkter. Klientens berättigade intresse av att få uppgifter om personliga förhållanden skyddade skall i möjligaste mån tillgodoses, oavsett hur förhållandena kommit till socialtjänstens kännedom. Möjlighet för den som är verksam inom socialtjänsten att samråda med kolleger inom den egna myndigheten och inom den egna institutionen bör hållas öppen. Likaså bör det vara möjligt att ta kontakt med socialbyrå i annan kommun. Sekretessen bör i övrigt – om annat ej särskilt föreskrivits – gälla såväl mot allmänheten som gentemot andra myndigheter och tjänstemän vid dessa myndigheter. Sekretess med olika valör bör undvikas och bestämmelserna om sekretess bör även i övrigt göras så lättillgängliga som möjligt.

Nämnda synpunkter tillgodoses bäst om det ges en klar och entydig huvudregel om tystnadsplikt inom socialtjänsten. Denna regel bör ha det innehållet att den som är eller varit verksam inom socialtjänsten har tystnadsplikt om vad han därvid erfarit om enskilds personliga förhållanden.

Från huvudregeln får sedan undantag göras i tre fall. Tystnadsplikt skall således inte gälla

- om den enskilde samtycker till att uppgiften lämnas ut,
- i vissa fall som anges i socialnämndslagen,

- då socialnämnden enligt föreskrift som givits i lag eller med stöd av bemyndigande i lag är skyldig att föra talan vid domstol eller annan myndighet.

Beträffande familjerådgivningen bör dock endast det första undantaget gälla.

Det är inte avsett att samtycket skall ges i viss form. Huvudsaken är att socialtjänstemannen är övertygad om att han har klientens samtycke till viss åtgärd.

I socialnämndslagen upptas bestämmelser som möjliggör erforderlig kommunikation inom den egna myndigheten och nödvändigt samråd med tjänstemän och myndigheter inom socialtjänsten i olika kommuner. Däremot får den som är bunden av tystnadsplikten ej utan samtycke av den enskilde eller utan stöd av föreskrift i lag eller av bemyndigande i lag föra uppgifterna vidare utanför socialtjänsten. En socialtjänsteman kan alltså ej utan klientens samtycke tala med exempelvis skolkurator eller tjänsteman vid arbetsvården om klientens problem.

Vidare måste finnas möjlighet att göra utredningar i ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig, i ärenden rörande beredande av vård enligt omsorgslagen och LSPV och i ärenden rörande yttranden till domstol och till åklagare samt att delge den beslutande myndigheten resultatet av utredningen.

Socialnämndslagen bör slutligen innehålla bestämmelser om rätt i vissa fall att göra polisanmälan om brott och att lämna uppgifter för att undvika dubbelutbetalningar m. m.

Vad angår de fall, då tystnadsplikt ej skall gälla på grund av föreskrift i lag eller med stöd av bemyndigande i lag, bör dessa som framgår av avd. VII hållas inom så snäv ram som möjligt.

Vittnesplikt

SU föreslår att tystnadsplikten på socialtjänstens område skall utgöra hinder för att avlägga vittnesmål. Detta innebär i praktiken att vittnesmål inte skall kunna förekomma i andra fall än då klienten gett sitt samtycke härtill eller då tystnadsplikten enligt bestämmelse i lag eller med stöd av lag skall vika.

Tystnadsplikt gentemot klienten

Liksom bestämmelserna om handlingssekretess huvudsakligen reglerar förhållandet gentemot allmänheten, reglerar bestämmelserna om tystnadsplikt i första hand förhållandet gentemot andra än klienten. För denne får som regel inga uppgifter hemlighållas. Tvärtom är det som tidigare nämnts betydelsefullt att så stor öppenhet som möjligt råder mellan socialtjänstens funktionärer och klienterna.

I några undantagsfall kan dock allmänna handlingar hemlighållas för klienten. Detta gäller för det första handlingar rörande läkarvård och vård i "anstalt eller inrättning", om det finns grundad anledning anta att utlämnande skulle motverka ändamålet med vården eller sätta någons personliga säkerhet i fara. SU har i föregående avsnitt föreslagit att sekretesskyddet för handlingar skall avse ej blott handling rörande läkarvård utan även handling rörande vård eller behandling av läkare eller psykolog eller av behandlingsgrupp, vari någon av dessa yrkesföreträdare ingår. Vidare har utredningen föreslagit att handling som innehåller uppgift om barns vistelseort ej får utlämnas till barnets föräldrar, om socialnämnden beslutat hemlighålla barnets vistelseort för föräldrarna. För det andra skall handling som utvisar vem som gjort anmälan eller lämnat upplysning i barna- eller nykterhetsvårdsärenden i vissa fall hemlighållas. Socialtjänstemannen bör då rimligen vara förhindrad att till klienten lämna ut sådana uppgifter även om de ej nedtecknats i allmän handling.

Bestämmelser om tystnadspliktens utsträckning m. m.

TK föreslår att tystnadsplikten skall gälla för den som på grund av anställning, uppdrag eller tjänsteplikt eller på annan grund deltar eller har deltagit i verksamhet hos statlig eller kommunal myndighet eller hos annat allmänt organ.

SU har intet att erinra mot den föreslagna bestämmelsen. Med hänsyn till det sätt på vilket den utformats bör lagen kunna bli tillämplig även på personer som inom socialnämndens verksamhetsområde anlitas som kontaktmän, vårdpersonal inom den kommunala förskole- och fritidshemsverksamheten, hemhjälp, hemma-hos-terapeuter samt sådana personer som ställt sig till socialtjänstens förfogande med s. k. kontrakterade familjehem. Bestämmelsen omfattar också personal som utan att vara knuten till socialbyrån i företagsdemokratiskt syfte bevisar socialnämnds sammanträde. Dock skulle det enligt utredningens mening beträffande såväl den sistnämnda personalkategorin som uppdragstagarna vara lämpligt med en föreskrift om att socialnämnden bör erinra dem om den tystnadsplikt som enligt lagen åligger dem.

Vidare föreslås av TK en enligt SU:s mening mycket viktig regel om tystnadspliktens utsträckning, nämligen att tystnadsplikten i vissa fall fortplantar sig från en funktionär till en annan. Regeln synes dock inte vara tillämplig på förtroendesituationer. Uppgifter som erhållits i förtroende kan emellertid med klientens medgivande föras vidare till tjänsteman vid annan myndighet. För socialtjänstens del torde det sålunda inte bli ovanligt att man med klientens medgivande vidarebefordrar uppgifter om personliga förhållanden till exempelvis skolkurator eller tjänsteman vid arbetsvården. Den tjänsteman som får uppgiften bör då bli bunden av samma tystnadsplikt som den tjänsteman som lämnar densamma. En förutsättning för att ett sådant system skall fungera är dock att den som vidarebefordrar uppgiften erinrar den andre om tystnadsplikten.

Meddelarskydd

F. n. väger den i vårdlagarna stadgade tystnadsplikten tyngre än meddelarskyddet, dvs. rätten att utan påföljd få lämna uppgifter till eller att själv yttra sig i massmedier. TK föreslår att tystnadsplikten i förtroendesituationer skall ta över meddelarskyddet medan meddelarskyddet skall väga tyngst i övriga fall. Som skäl härför anförs behovet av att kunna förebygga och tillrättalägga snedvriden publicitet på socialvårdsområdet.

När det gäller behovet av att bemöta i massmedierna förekommande uppgifter som från socialtjänsthåll ej anses korrekta måste detta emellertid vägas mot den skada som kan åstadkommas genom att uppgiften om enskilda människors strängt personliga förhållanden utlämnas till allmän kännedom.

Vad först angår behovet av att bemöta missvisande uppgifter är SU medveten om att det ibland förekommit framför allt tidningsartiklar som inte givit en rättvisande bild av vad som förevarit i socialvårdsärenden. Detta har lett till kritik av socialvården som därvid ibland beklagat att man på grund av tystnadsplikten ej kunnat tillrättalägga uppgifterna.

Utredningen är emellertid av den uppfattningen att dessa fall, även om de väcker stora uppmärksamhet, trots allt inte är så talrika. Vidare anser utredningen att det i sammanhanget bör beaktas att saken många gånger i sinom tid tillrättaläggs av annan myndighet, exempelvis JO.

Ser man å andra sidan på skaderisken, anser utredningen denna vara betydande. Bakom exempelvis ett omhändertagande av ett barn kan ligga

sådana förhållanden av personlig natur att publicerandet av dem i hög grad kan skada den det rör. Man bör ej heller glömma bort att den enskilde som till massmedierna lämnat sin syn på saken kan ha gjort detta i obetänksamhet och inte insett eller tänkt på att hans strängt intima förhållanden kan dras fram till allmän debatt. Ofta är f. ö. flera personer inblandade i ett socialvårdsärende. Om någon av dem går till pressen med oriktiga uppgifter, riskerar – om meddelarskydd råder – även de andra att få sina personliga förhållanden utlämnade.

Skaderiskerna rör för övrigt ej endast de enskilda utan även socialtjänsten som sådan. Om allmänheten får läsa att socialtjänstens representanter lämnar ut uppgifter om klienters personliga förhållanden till pressen, kommer med största sannolikhet dess förtroende för socialtjänsten att minska.

SU erinrar i detta sammanhang om att utredningen i sitt principbetänkande föreslagit att hänsynen till klienten och tilliten till sekretessen inom socialvården borde ges företräde framför det i och för sig angelägna behovet att kunna bidra till sakligare information om socialvårdens åtgärder i enskilda fall. Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig beträffande sekretessen har anslutit sig till utredningens ståndpunkt.

Det bör också framhållas att om meddelarskyddet får gälla framför tystnadsplikten, möjligheterna att lämna ut klienters personliga förhållanden till allmän insyn ingalunda blir begränsade till de fall då det gäller att bemöta en riktig uppgift i massmedierna. Det måste nämligen i så fall också stå envar som är verksam inom socialtjänsten fritt att av eget initiativ lämna uppgifter om klienterna till pressen eller att själv publicera uppgifterna.

SU avstyrker följaktligen bestämt att tystnadsplikten på socialnämndens verksamhetsområde får vika för meddelarskyddet.

43 Om socialregister m. m.

Behovet av dokumentation inom socialtjänsten

SU redogör i detta kapitel till en början för gällande bestämmelser och praxis i fråga om protokollföring och annan dokumentation inom socialvården och konstaterar att dokumentation även framdeles kommer att från flera synpunkter vara nödvändig. Utredningen anser emellertid att det inte behövs ytterligare i författning givna regler om dokumentation, utöver vad som följer av hänvisningen till kommunallagens bestämmelser om protokollföring och vad som indirekt följer av förvaltningslagens bestämmelser. Det bör i stället överlåtas åt kommunerna och de sociala nämnderna att själva utforma sina regler härvidlag. SU förordar dock att socialstyrelsen efter samråd med kommunförbundet meddelar allmänna råd i ämnet.

Dokumentationen från integritetssynpunkt

Hos socialförvaltningarna finns i dag en omfattande dokumentation som berör de enskilda klienterna. Det föreligger ett starkt behov från integritetssynpunkt att minska denna dokumentation. Många gånger torde enskilda personer undvika att ta kontakt med sociala myndigheter i den inte helt realistiska uppfattningen att deras uppgifter kommer att dokumenteras och

arkiveras på socialbyråerna och därifrån föras vidare till andra myndigheter. Av särskild betydelse i detta sammanhang är sådana sammanställningar över dokumentationen som gör det lätt att få uppgifter rörande viss person, s. k. personregister.

Behovet av socialregister

Med hänsyn till den utformning bestämmelserna om ekonomisk hjälp får enligt SU:s förslag bortfaller väsentligen behovet av sådan ekonomisk kontroll, som socialregistret skall säkerställa. Övriga beslut och åtgärder som f. n. antecknas i socialregistret har inte något stöd i socialregisterlagens tvingande bestämmelser. SU anser därför att nuvarande lagstiftning, som ålägger kommunerna att föra socialregister, inte längre framstår som motiverad. Det bör i stället överlåtas åt socialnämnderna själva att avgöra vilka register som behövs i det sociala arbetet, dock med de begränsningar som bör finnas av hänsyn till den enskilde klientens integritet.

Sekretessen

För sådana register som kommer att föras i fortsättningen skall gälla samma sekretessregler som för övriga handlingar. Uppgifterna skall alltså ej få lämnas ut till allmänheten eller till annan myndighet med mindre föreskrift därom finns i författning. Klienten själv skall däremot som huvudregel ha rätt att ta del av de uppgifter som rör honom.

Innehållet i register

Med register avses i detta sammanhang inte personakterna utan blott register i inskränkt bemärkelse, dvs. dataregister, manuella register som kortregister, pärmar med innehållet sorterat efter namn eller personnummer e. d. Hit hör register över uppsökande verksamhet, s. k. servicekort, kortregister över utbetald ekonomisk hjälp samt register över personer, som omhändertagits berusade.

Genom att uppgifter i registren är tillgängliga på ett mer omedelbart sätt än vad fallet är beträffande uppgifterna i personakterna samt lämnar upplysningar om den enskilde klienten utan att samtidigt kunna ge en fullständig och objektiv beskrivning av hans förhållanden framstår de som särskilt känsliga från integritetssynpunkt. SU anser därför att i register skall som princip få tas in endast sådana personuppgifter som i andra sammanhang normalt är offentliga såsom t. ex. namn, personnummer, adress, yrke, inkomstförhållanden och civilstånd. Vidare bör få införas uppgifter om förmögenhetsförhållanden enär uppgifter om inkomst- och förmögenhetsförhållanden ofta utgör grund för debitering av avgiftsbelagd service. Därutöver skall få antecknas beslut inom socialtjänsten om åtgärd som innebär myndighetsutövning och det lagrum varå beslutet grundas. Sekretesskyddade uppgifter om klienterna skall däremot i övrigt ej få antecknas och således får aldrig intas uppgift rörande orsak till fattat beslut eller annan uppgift som kan innefatta värdering av klientens förhållanden eller eljest är ägnade att röja sekretesskyddade förhållanden. Ej heller skall få intas

uppgifter som grundas på meddelande från andra myndigheter t.ex. rapporter rörande ingripande enligt lagen om tillfälligt omhändertagande.

Vissa register utgör såväl register i nu avsedd bemärkelse som arbetsdokument. Så är fallet med t. ex. servicekortet inom hemhjälpss verksamheten. Även beträffande sådana register anser utredningen att de ej skall få innehålla sekretesskyddade uppgifter i vidare mån än nyss sagts. Däremot skall inte föreliggande hinder mot att anteckna sådana uppgifter som inte framstår som integritetskänsliga. Anteckningar bör således kunna göras om t. ex. bostadsförhållanden, behov av snöskottning och andra i sammanhanget neutrala uppgifter. I sådana fall där behov finns att anteckna mer känsliga uppgifter, såsom t. ex. sjukdomsförhållanden, får läggas upp en särskild akt, till vilken hänvisning får ske på servicekort.

Forskning

SU förordar att det i den kommande sekretesslagen tas in bestämmelser om vad som skall gälla beträffande utlämnande av uppgifter för forskning. Utredningen anser sig emellertid böra dra upp vissa riktlinjer för dessa bestämmelser.

Samma principer bör gälla oavsett om de sekretesskyddade uppgifterna återfinns i ett register eller i andra handlingar. Detta talar för att hela tillståndsprövningen får ligga på socialnämnden. Utlämnande bör ej få ske med mindre det framstår som angeläget ur forskningssynpunkt.

Eftersom forskningen vanligen bedrivs vid någon statlig forskningsinstitution bör tillstånden i regel ges till den myndighet där forskningen skall bedrivas. Möjlighet bör dock finnas att ge tillstånd även till enskild forskare. I tillstånden bör anges samtliga personer som skall få ta del av uppgifterna och inte endast den forskare som leder projektet.

Gallring

Nu gällande gallringsbestämmelser har tillkommit av arkivekonomiska skäl. SU föreslår gallringsbestämmelser, som är motiverade av integritetsskäl. Som generell gallringstid för såväl personregister som personakter föreslås tre år.

Uppgifter i personregister skall således enligt förslaget utgallras tre år efter den tid anteckningen i registret avser. Beträffande fortvarande förhållanden, t. ex. placering av underårig utanför det egna hemmet, får utgallring ske tre år efter det placeringen upphört.

Beträffande gallring av personakterna skall handlingarna utgallras tre år efter sista anteckningen i akten. SU förutsätter därvid att om underårig placerats utanför det egna hemmet anteckningar om hans förhållanden kontinuerligt tillförs akten.

Handlingar rörande fastställande av faderskap och underhållsbidrag skall med hänsyn till handlingarnas värde som bevisurkund inte gallras.

Med dessa gallringsbestämmelser blir det nödvändigt att tillgodose forskningens behov av primärmaterial genom särskilda bestämmelser om undantag från gallring. Denna fråga bör enligt SU lösas i särskild ordning.

Eftersom det inte rimligen kan begäras att socialnämnderna skall kunna

omedelbart gallra ut varje register eller akt, då treårsperioden utgått, anser SU att gallringsbestämmelserna skall utformas så att gallringsskyldigheten skall vara fullgjord inom ett år från det kalenderår under vilket treårsperioden utgick. Eftersom det utgallrade materialet innehåller sekretesskyddade uppgifter måste det förstöras på betryggande sätt.

Statistik

SU är inte beredd att närmare ange hur statistiken bör utformas. Otvivelaktigt blir emellertid en central statistik även i fortsättningen av stor betydelse. En sådan statistik behövs för överväganden om behovet av stödåtgärder inom socialtjänsten och för uppföljning av de vidtagna åtgärdernas effekt. Från integritetssynpunkt anser SU dock att individrelaterad statistik inom socialtjänstområdet i möjligaste mån bör undvikas. Detta är av väsentlig betydelse för att klienterna skall få förtroende för sekretesskyddet inom socialtjänsten. Enligt SU:s bedömning bör en mängdrelaterad statistikrapportering i allmänhet vara tillräcklig som underlag för den centrala socialtjänststatistiken.

Då det är nödvändigt att ta fram individrelaterade uppgifter bör detta kunna ske genom av SCB eller forskare utförda selektiva undersökningar baserade på det primärmaterial som finns i kommunerna eller det primärmaterial som undantagits från gallring.

SU är emellertid medveten om att synnerligen angelägna samhällsbehov också kan motivera en individrelaterad statistik som möjliggör resultatredovisningar m. m. över längre tidsperioder. Krav på restriktivitet i fråga om sådan statistikproduktion bör kunna tillgodoses genom den beslutsprocess som skall göra det möjligt att sätta igång ett sådant program. Då SCB hos regeringen skall begära anslag för ifrågavarande statistikproduktion bör myndigheten ha att redovisa de förhållanden som anses innebära att denna statistik svarar mot "synnerligen angelägna samhällsbehov". Regeringen inhämtar datainspektionens yttrande före sitt förslag till riksdagen, som beslutar. SU anser att härmed föreligger tillräckliga garantier för att tillgodose såväl den enskildes behov av sekretesskydd som samhällets behov av underlag för social planering, åtgärdsinriktade insatser och reformpolitik samt för den demokratiska opinionsbildningen och beslutsprocessen över huvud.

IX Ekonomi

44 Kommunernas kostnader för socialtjänsten

Socialvårdskostnaderna

Kommunerna är huvudman för den allra största delen av socialvården (socialtjänsten), medan staten och landstingen svarar för en liten del. År 1974 stod kommunerna för omkring 96 % samt staten (exkl. driftbidrag till kommuner och landsting) och landstingen vardera för 2 % av kostnaderna för socialvården. Under resp. huvudmän faller följande funktioner.

Staten: konsulentorganisation, ungdomsvårdsskolor och vårdanstalter för alkoholmissbrukare m. m.

Landstingen: barnhem, nykterhetsvård och familjerådgivning m. m.

Kommunerna: barna- och ungdomsvård (barnomsorg, bidragsförskott, individuella åtgärder) service till pensionärer och handikappade (ålderdomshem, hemhjälp, färdtjänst) och övrig socialvård (individuellt anpassad hjälp såsom socialhjälp, nykterhetsvård, upplysningar, samtal och rådgivning) m. m.

År 1974 svarade barna- och ungdomsvården samt service till pensionärer och handikappade för vardera ungefär två femtedelar och övrig socialvård för ungefär en femtedel av kommunernas kostnader för socialvård. Det bör uppmärksammas att i socialvårdskostnader räknar SU inte in kostnader för kommunala bostadstillägg till pensionärer, arbetsvård och åtgärder vid arbetslöshet.

Kostnaderna för socialvården (socialtjänsten) har stigit kraftigt under senare år. Från år 1960 till år 1974 har kostnaderna ökat från 902 till 8 197 milj. kr., en niodubbling. I fasta priser har kostnaderna nära nog tredubblats.

SU har närmare analyserat kommunernas kostnader för socialvården. Beräkningen visar att år 1974 tog socialvården omkring 18 % av kommunernas bruttokostnader och 28 % av deras nettokostnader. Utdebiteringsbehovet var samma år kr. 4:13 per skattekrona eller omkring 28 % av den kommunala utdebiteringen.

Kostnaderna för socialvården varierade avsevärt mellan kommunerna. År 1972 hade kommungruppen med över 100 000 invånare den högsta bruttokostnaden med 983 kr. per invånare och det största utdebiteringsbehovet, kr. 4:63 per skattekrona. Den lägsta bruttokostnaden per invånare (594 kr.) och det minsta utdebiteringsbehovet (3:35 per skattekrona) återfanns i kommungruppen som hade under 10 000 invånare. Skillnaderna torde delvis bero på

olika satsningar i fråga om barna- och ungdomsvården.

För att se hur 1972 års resultat stod sig undersökte SU motsvarande förhållanden i 18 kommuner åren 1974 och 1975. Denna undersökning tyder på oförändrade skillnader i socialvårdskostnader mellan olika kommungrupper.

Framtida resursanspråk

SU redovisade i principbetänkandet en önskvärd resursutveckling på kort sikt inom olika huvudfunktioner. Under remissbehandlingen framkom tydliga uppfattningar i följande två avseenden. För det första bör staten ta de ekonomiska konsekvenserna av en socialvårdsreform och göra en omfattande satsning för att skapa de nödvändiga ekonomiska resurserna. Kommunerna kan nämligen inte väntas ha ekonomiska förutsättningar för att överta ett vidgat ansvar ifråga om socialvården. För det andra bör SU grunda sina förslag på mera utförliga ekonomiska beräkningar än vad som skett i principbetänkandet.

Kravet på ekonomiska beräkningar tillgodoser SU genom redovisning av kommunernas planer fram till år 1980, kommunförbundets beräkningar för åren 1976–1980 med utblick mot år 1985, långtidsutredningens olika alternativ för perioden 1975–1980 samt SU:s överväganden om behovet av resurser inom socialtjänstens olika områden.

Delvis på grundval av detta material har SU försökt att bedöma behoven av resurser de närmaste åren för socialtjänsten. Sådana bedömningar rymmer betydande svårigheter. Behovet av att omdana den nuvarande socialvården och att förstärka de personella och ekonomiska resurserna kommer att variera mellan kommunerna. SU har därvid inte underlag för att göra detaljerade kostnadsberäkningar baserade på behoven inom olika funktioner av socialtjänsten. Det föreslagna socialförsäkringstillägget (avd. II) kommer att avlasta socialhjälpn och därmed ge kommunerna vissa resurser för en omdaning av socialtjänsten, främst ekonomiska men även personella. SU anser det viktigt att dessa möjligheter tas väl tillvara och verkligen kommer socialtjänsten tillgodo.

SU framhåller ifråga om de framtida resursbehoven att de strukturerade insatserna bl. a. i form av socialvårdens medverkan i samhällsplaneringen kommer att kräva förstärkning framför allt genom personella resurser. Samma gäller allmänt inriktade insatser av förbyggande karaktär.

Socialt arbete inom dessa båda huvudområden kan förväntas minska behovet av individuellt inriktade insatser. Detta område är emellertid, framhåller SU, f. n. hårt belastat i många kommuner. Utredningen har i betänkandet angivit mål som ställer ökade kvalitativa krav på även de individinriktade insatserna. Sådana krav kan enligt utredningens mening inte tillgodoses utan resurstillskott, främst genom personal.

En översiktlig beräkning av socialtjänstens kostnader år 1980 jämfört med år 1976 redovisas längre fram.

45 Statsbidrag till kommunernas socialtjänst

Följande tabell 45.1 visar utvecklingen av de statliga driftbidragens andel av de kommunala socialvårdskostnaderna.

Tabell 45.1 De statliga driftbidragens andel av kommunernas kostnader för socialvård^a

	Procent						
	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974
Procent av brutto-kostnader	7,2	10,8	11,8	13,2	15,0	15,4	17,9
Procent av netto-kostnader	10,7	15,3	16,1	17,3	19,6	20,2	23,2

^a Arbetsvård och åtgärder vid arbetslöshet ingår men ej kostnader för kommunala bostadstillägg till pensionärer.

I SU:s principbetänkande föreslogs ett allmänt driftbidrag till kommunernas socialvård. Bidraget skulle baseras på nettokostnaderna och ersätta de nuvarande specialdestinerade bidragen. Utöver det allmänna driftbidraget skulle staten kunna utge utvecklingsbidrag för att påskynda utbyggnaden av vissa verksamheter.

Flertalet remissinstanser var positiva till ett allmänt driftbidrag och till utvecklingsbidrag. Beträffande konstruktionen av ett allmänt driftbidrag framfördes dock flera olika synpunkter. Faktorer som föreslogs bli beaktade är t. ex. befolkningssammansättning, personalkostnader, befolkningstal, bebyggelsekaraktär, sysselsättningsgrad, skattekraft och geografisk struktur.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Skatteutjämning i stället för driftbidrag

SU framhåller i betänkandet att det finns ett samband mellan å ena sidan konstruktionen av statsbidrag till kommunernas socialvård och å andra sidan utformningen av skatteutjämningsbidragen. Kommuner som har ett högt kostnadsläge t. ex. på grund av den geografiska belägenheten, befolkningsutvecklingen eller ålderssammansättningen kan kompenseras med skatteutjämningsbidrag. Skulle även statsbidrag till kommunernas socialvård utan samordning ta hänsyn till samma faktorer i enlighet med vissa remissinstansers förslag skulle en dubbel kompensation utgå.

Utredningen om kommunernas ekonomi överväger om man i skatteutjämningsbidragen kan ta större hänsyn till de faktorer som leder till kostnadsskillnader mellan kommunerna, bl. a. ålderssammansättningen. De faktorer som remissinstanserna föreslagit invägda i ett allmänt driftbidrag till socialvården anser SU bör vägas in i skatteutjämningssystemet.

För SU finns två vägar att välja emellan när det gäller generella bidrag. Den ena är att statsbidrag tillförs kommunerna i form av skatteutjämningsbidrag.

Den andra är ett allmänt driftbidrag till socialtjänsten.

Ett skäl emot ett kostnadsrelaterat allmänt driftbidrag är att det ej tillräckligt utjämnar kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Kommuner med högre kostnader på grund av t. ex. invånarnas ålderssammansättning skulle fortfarande få högre kostnader än kommuner med en från kostnads-synpunkt gynnsammare befolkningsstruktur. Ett allmänt driftbidrag baserat på kostnaderna tar ej heller hänsyn till kommunernas förmåga att själva finansiera verksamheten. Kommuner med ett högt skatteunderlag per invånare torde ofta ha ett mindre behov av statsbidrag för att finansiera verksamheten än kommuner med ett lågt skatteunderlag per invånare. Ett allmänt driftbidrag till socialtjänsten skulle också medföra avgränsningsproblem då en kommun i organisatoriskt hänseende förlagt någon del av den statsbidragsberättigade verksamheten till förvaltning med i övrigt icke sådan statsbidragsberättigad verksamhet.

En fördel med ett allmänt driftbidrag är att socialtjänsten skulle garanteras vissa resurser i kommunerna. Skatteutjämningsbidraget däremot kan användas inom helt andra sektorer av den kommunala verksamheten än socialtjänsten. Det allmänna driftbidraget kommer emellertid att svara för endast en mindre del av finansieringen. Ett sådant bidrag skulle därför inte innebära någon garanti för verksamheten, så länge kommunerna skall svara för huvudparten av kostnaderna.

SU anser det inte möjligt att i större omfattning genom statsbidragsbestämmelser ge garantier för socialtjänsten. Sådana garantier bör ges i annan ordning. Det viktigaste är det *politiska ansvaret* hos kommunen och dess socialnämnd. Dessutom kommer skilda intressen att hävdas av olika sammanslutningar och föreningar såsom handikapp-, pensionärs- och nykterhetsorganisationer. I enskilda ärenden ges en garanti genom rätten att anföra besvär.

Förordade former av statligt stöd – en summering

SU:s förslag om socialförsäkringstillägg (soft) innebär en resursförstärkning, eftersom en betydande del av kommunernas kostnader för den nuvarande socialhjälpens försvinner. Därmed har motiv för en generell resursförstärkning av socialtjänsten med ett allmänt driftbidrag försvagats. Vid valet mellan ett allmänt driftbidrag och skatteutjämningsbidrag finner SU övervägande skäl tala för att bidrag i generella former tillförs kommunerna genom skatteutjämningsbidrag.

Sammanfattningsvis förordar SU att socialtjänsten liksom tidigare huvudsakligen finansieras med kommunalskattemedel men att kommunerna dessutom får erforderliga ekonomiska resurser på följande sätt.

- a. Socialförsäkringssystemet byggs ut med socialförsäkringstillägg (soft) så att kommunernas kostnader för socialhjälp minskar.
- b. Statsbidrag i generella former tillförs kommunerna genom ett skatteutjämningsbidrag som tar hänsyn till sociala faktorer, bl. a. åldersfördelningen.
- c. Utvecklingsbidrag utgår för vissa verksamheter inom socialtjänsten.

Överväganden om utvecklingsbidrag

SU framhåller att nuvarande specialdestinerade bidrag som tillkommit för att påskynda utbyggnaden av olika verksamheter har karaktären av utvecklingsbidrag. Utredningen gör i betänkandet en genomgång av nuvarande specialdestinerade bidrag och redovisar följande ställningstaganden.

SU föreslår oförändrat statsbidrag till barnomsorg samt vidgat bidrag till social hemhjälp att även omfatta sådan hjälp i bostäder med kollektiv service (bl. a. ålderdomshem). För vissa socialvårdsinstitutioner kommer i enlighet med regeringens beslut finansieringsfrågorna att lösas i särskild ordning. SU vill vidare ha kvar statsbidragen ifråga om färdtjänst, alkoholpolikliniker samt vårdcentraler för narkotikamissbrukare. Vidare bör nuvarande statsbidrag till flyktingar vidgas till att gälla socialbidrag även till icke svenska medborgare som vägras flyktingstatus.

Statsbidragen till de kommunala nykterhetsnämndernas administration och särskilda vårdinsatser, vård i enskilt hem av narkotikamissbrukare, ferievistelse för barn, familjerådgivning samt ersättning för kostnader för insatser avseende andra icke svenska medborgare än nyssnämnda grupper, zigenare och renskötande samer föreslås bli ersatta av skatteutjämningsbidrag.

Administrationn av bidragsförskott och utfyllnadsbidrag övertas den 1 oktober 1977 av försäkringskassorna. Förutom 25 % av nettokostnaderna skall kommunerna betala försäkringskassornas administrationskostnader. SU förutsätter att utredningen om kommunernas ekonomi här finner en annan lösning.

46 Avgifter

För finansiering av den totala socialtjänsten spelar avgifter en relativt liten roll. Däremot kan för delar av verksamheten avgifterna vara av betydelse från finansieringssynpunkt. År 1974 motsvarade avgifterna för hemhjälp och inackordering i ålderdomshem 7 resp. 22 % av kostnaderna.

SU anser att det kan finnas skäl att ta ut avgifter för vissa sociala tjänster. Avgifter bör i första hand gälla sådana inslag i verksamheten som den enskilde normalt får täcka genom sina vanliga inkomster, t. ex. kost, bostad osv. Avgiftssystemet får däremot inte ges en sådan utformning att den som har berättigat vård- och servicebehov avstår från att anlita socialvårdens tjänster. Det är också viktigt att kostnader för en och samma tjänst i resp. utan samband med helinackordering blir jämförliga. Vid helinackordering och i andra servicesammanhang bör ett visst minimibelopp tillförsäkras den enskilde.

47 Ersättningar mellan kommunerna

SU föreslår att ersättningarna mellan kommunerna i fråga om kostnader för socialhjälp och barnavård slopas. Ett viktigt skäl för förslaget är att i flertalet kommuner förekommer endast ett fåtal interkommunala ersättningsärenden

och skillnaden mellan utgiven och erhållen ersättning är i allmänhet ringa. Införande av socialförsäkringstillägg kommer att ytterligare minska betydelsen av ersättningarna.

SU tar särskilt upp frågor om ersättning i samband med placering i annan kommun och understryker härvid de ekonomiska förpliktelser som åvilar den placerande kommunen.

48 Beräkningar av förändring i socialtjänstens kostnader år 1980 jämfört med år 1976

SU har beräknat förändringar i socialtjänstens kostnader år 1980 jämfört med år 1976 enligt följande.

En utbyggnad av barnomsorgen enligt riksdagens beslut beräknas öka kommunernas kostnader med 180 milj. kr. år 1980 jämfört med år 1976. För äldreomsorgen skattas ökningen vad gäller social hemhjälp och övrig öppen service till 195 milj. kr. och färdtjänsten till 49 milj. kr. Någon ökning av kostnaderna för ålderdomshemmen räknar inte SU med trots att antalet äldre ökar. De ökade behoven väntas i stället bli täckta på annat sätt genom servicehus m. m., 15 milj. kr, men främst genom den sociala hemhjälp. Statens kostnader för att en del av ålderdomshemmens driftkostnader blir statsbidragsberättigade beräknas till 163 milj. kr.

Inom övrig socialtjänst beräknas införande av socialförsäkringstillägg minska kommunernas kostnader för socialhjälp med 325 milj. kr.

Kommunernas minskade intäkter för de statsbidrag som föreslås bli ersatta av skatteutjämningsbidrag beräknas till 156 milj. kr. Detta belopp tillförs visserligen inte direkt den kommunala socialtjänsten. Då det emellertid direkt ersätter tidigare till socialvården destinerade bidrag har det nämnda skatteutjämningsbeloppet medtagits i tabell 48.1.

Tabell 48.1 Förändring av nettokostnader för socialtjänsten år 1980 jämfört med år 1976 (milj. kr. i 1976 års priser). Ökning (+) resp. minskning (–)

Verksamhetsområde	Kommunerna	Staten	Summa
Barnomsorg	+ 180	+ 2 100	+ 2 280
Äldreomsorg	+ 96	+ 308	+ 404
Övrig socialtjänst	– 169	+ 184	+ 15
	+ 107	+ 2 592	
Skatteutjämning	– 156	+ 156	
	– 49	+ 2 748	+ 2 699

Sammanfattningsvis kan sägas att kommunernas kostnader för socialtjänsten i stort sett blir oförändrade. Statens kostnader för socialtjänsten skulle däremot öka med omkring 2,7 miljarder kr år 1980 jämfört med år 1976.

X Övriga frågor

49 Om rätten till biträde

SU redovisar följande överväganden och förslag i rubricerade fråga.

Socialnämnden bör i förekommande fall upplysa om den enskildes rätt att anlita biträde eller ombud i ärendet hos nämnden och om möjligheterna att få rättshjälp enligt rättshjälpslagen.

Då det är fråga om ett omhändertagande av underårig utan samtycke har den enskilde ofta stort behov av biträde under utredningen. Den som direkt berörs av ifrågasatt åtgärd kan av olika skäl ha begränsade möjligheter att medverka i ärendet. Föräldrarna och barnet kan ha motstridiga intressen. Att i sådana situationer kunna vända sig till en utanför nämnden stående person bör kunna innebära personligt stöd och tillförlitligare utredning till gagn för rättssäkerheten. En fakultativ bestämmelse innebär emellertid risk för att offentligt biträde inte alltid utses då det behövs. SU föreslår därför att offentligt biträde alltid skall förordnas, när det blir fråga om omhändertagande för utredning eller för vård enligt den föreslagna lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig. Länsrätt bör ges behörighet att förordna offentligt biträde och besluta om ersättning i ovan nämnda ärenden.

Vill föräldrarna eller den underåriga till skillnad från nämnden att vården skall upphöra kan besvär anföras mot nämndens beslut. På initiativ av den enskilde eller nämnden bör länsrätten i dessa ärenden pröva behovet av offentligt biträde. Här anser alltså inte SU att obligatoriskt förordnande behövs.

Föräldrar och barn får anses inta partställning i ärenden enligt den ovan nämnda föreslagna lagen om vård av underårig. Föräldrarna till barn under 15 år uppträder då dels som parter dels som ställföreträdare för part. Föreligger motstridiga intressen mellan föräldrarna och barnet bör biträdet i första hand tillvarata barnets intressen. Då skall länsrätten på ansökan av föräldrarna såsom parter kunna utse särskilt offentligt biträde för dem. Sådana intressemotsättningar kan finnas inte minst vid fråga huruvida brister i omsorgen om underårig orsakat vårdbehov.

50 Om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet

Lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet (AsocL) ersatte 1885 års lag angående lösdrivares behandling. Regeringen överlämnade år 1970 till SU för beaktande en riksdagsskrivelse med anledning av motioner

om upphävande av AsocL.

SU redogör för lagens huvudsakliga innehåll.

Bestämmelserna i AsocL tillämpas inte vidare. Utredningen pekar på särskilda förhållanden som lett till denna utveckling exempelvis insatser från social- och sjukvården, svårigheter att styrka att vederbörandes livsföring är sådan att lagen är tillämplig samt en ändrad inställning hos allmänhet och myndigheter. Slutligen skall erinras om att AsocL alltmer uppfattats som riktad mot de svagaste grupperna i samhället.

SU:s förslag till ny lagstiftning skapar erforderliga förutsättningar för socialtjänstens insatser även för dem som nu omfattas av AsocL. Denna lag bör enligt SU upphävas.

51 Internationella adoptionsfrågor

Socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) har till uppgift att på lämpligt sätt underlätta adoption i Sverige av utländska barn. Nämnden skall bl. a. särskilt följa den internationella utvecklingen på området och därvid samla information och förmedla ansökningar om adoption av utländska barn. Enligt sin instruktion har NIA ett förmedlingsutskott som genom urval bland sökande med förhandsbesked enligt 47 § tredje stycket BvL förmedlar ansökningar om adoption av barn från andra länder alternativt föreslår placering av barn hos sökande. Utskottet behandlar endast sådana ansökningar som inkommit till NIA eller Föreningen Adoptionscentrum med vilken nämnden har ingått ett samarbetsavtal.

Utredning och diskussion om vissa problem

Enskilda personer som fått förhandsbesked kan på egen hand söka komma i kontakt med ett barn för adoption. NIA uppger att ett mindre antal sökande som fått förhandsbesked inte uppfyller kraven på ett sådant besked. Dessa personer faller ur vid förmedlingsutskottets urval bland sökande. Anledningen härtill är i de flesta fall, enligt utskottets bedömning, hög ålder eller sjukdom med dålig prognos. NIA ser det som ett allvarligt problem att sökande som fallit ur vid förmedlingsutskottets urvalsförfarande med hjälp av socialnämndens förhandsgodkännande kan gå ut på egen hand och själva skaffa barn för adoption.

En av NIA tillsatt arbetsgrupp har haft till uppgift att bl. a. söka finna organisatoriska former för ett system där samtliga internationella adoptioner behandlas av NIA:s förmedlingsutskott. NIA tar bl. a. upp de problem som följer av att förhandsbeskedet innebär en prövning av hemmets lämplighet enbart för fosterhemsplacering. Vidare framhåller NIA att de utländska barn som placeras här i adoptionssyfte bör ha en starkare rättslig ställning. Det förekommer att sökande som tagit hit barn i adoptionssyfte inte fullföljer adoptionen. För att komma till rätta med problematiska förhandsgodkännanden diskuterar NIA olika alternativ ifråga om beslutsförfarandet när utredning om förhandsbesked föreligger.

Ett alternativ är enligt NIA obligatorisk skyldighet för kommunerna att underrätta NIA om givna tillstånd att ta emot utländskt barn för adoption.

Därmed skulle NIA kunna överpröva tillstånden. Ett annat alternativ innebär att beslut om förhandsbesked läggs på central nivå, förslagsvis hos NIA. Den lokala barnavårdsmyndighetens utredning skulle då, med tillstyrkan eller avstyrkan tillställas NIA för beslut.

SOCIALUTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Förhandsbesked

Som anförts i kapitel 9 anser SU att det föreligger behov av förhandsbesked rörande hemmets allmänna lämplighet vid ifrågasatt adoption. Utredningen föreslår därför att i FB införs en bestämmelse enligt vilken socialnämnden kan meddela förhandsbesked rörande enskilt hems lämplighet som adoptivhem. Har förhandsbesked meddelats får beskedet ersätta det tillstånd som annars skall inhämtas innan barn mottas för vård och fostran. SU föreslår vidare att förhandsbeskedet gäller längst ett år. Socialnämnden kan vid ändrade förhållanden redan dessförinnan återkalla ett meddelat besked. Nämnden bör anmäla till socialstyrelsen de lämnade förhandsbesked som avser adoption av barn från annat land.

Tillsyn

Enligt de av SU i kapitel 9 föreslagna bestämmelserna i FB står utländskt barn under 16 år som i adoptionssyfte mottas i enskilt hem likaväl som övriga fosterhem under tillsyn av socialnämnden. Nämnden är alltså skyldig att hela tiden följa dessa barns fosterhemsförhållanden fram till adoptionen.

För att socialnämnden skall kunna följa ett utländskt barn fram till dess adoption ägt rum är det emellertid nödvändigt att nämnden också blir informerad om samtliga barn som kommer hit. SU föreslår därför att pastorsämbetena i samband med kyrkobokföringen aviseras socialnämnderna om samtliga utländska fosterbarn under 16 år. Socialnämnden bereds därigenom möjlighet att dels följa vården i de enskilda hemmen som mottagit fosterbarn och dels utöva tillsyn över de barn som tas hit i adoptionssyfte till dess adoptionen ägt rum.

Överprövning av förhandsbesked

SU är inte beredd att föreslå en ändring som innebär att beslut om tillstyrkan eller avstyrkan om adoption av utländskt barn fattas av ett statligt organ. Frågan om överprövning av positiva förhandsbesked är av den karaktären att den lämpligen bör behandlas i samband med en rad andra frågor som syftar till att stärka barns rättsliga ställning i samhället. Enligt SU:s mening är det därför naturligt att ett sådant ställningstagande görs av den nyligen tillsatta kommittén som har till uppgift att utreda frågan om förstärkning av barns rättsliga ställning.

XI Författningsförslagen

52 Specialmotivering

Utredningen redovisar sina förslag i fyra centrala lagar nämligen:

Socialtjänstlag

Socialnämndslag

Lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig

Lag om socialförsäkringstillägg

Behandling av socialtjänsten i avd. I utgör grundval för socialtjänstlagen, medan underlaget till socialnämndslagen återfinns främst i avd. VI om social nämnd. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig behandlas i avd. III men har också visst samband med avd. IV. De allmänna motive-ringarna m. m. till lagen om socialförsäkringstillägg finns i avd. II.

I övrigt lägger utredningen fram följande författningsförslag:

Lag om ändring i föräldrabalken

Lag om ändring i brottsbalken

Lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Lag om upphävande av lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet

Lag om finansiering av statsbidrag till förskole- och fritidshemsverk-samhet

Barnomsorgsförordning

Samtliga specialmotiveringar till författningsförslagen redovisas i kapitel 52 av slutbetänkandet.

XII Vården av vuxna missbrukare – ett alternativ

53 Sociala vårdinsatser utan den enskildes samtycke

Vid en orientering om utredningens läge som efter regeringsskiftet i oktober 1976 hölls inför den nye socialministern förklarade SU:s ordförande på fråga att utredningen kunde inom ramen för gällande direktiv utarbeta två alternativ i fråga om möjligheterna att använda tvång mot vuxna missbrukare. Ett som utgår från den tidigare regeringens intentioner i tilläggsuppdraget från februari 1975 och ett som bygger på utredningens förslag i principbetänkandet. Sistnämnda alternativ, som stöds av en minoritet i utredningen, redovisas i avd. XII. Som bakgrund till förslaget behandlas gällande rätt, SU:s överväganden i principbetänkandet samt remissyttrandet.

Grunder för sociala insatser utan samtycke

De sociala skadeverkningarna vid olika typer av missbruk skiljer sig i stort sett inte från varandra. Några bärande skäl att vid bedömningen av vårdbehovet göra åtskillnad mellan missbruksmedlen finns inte. Vidare bör förutsättningarna för vårdåtgärder utan den enskildes samtycke knytas till missbruket och det vårdbehov som därav följer. Vård skall således kunna beredas den som till följd av missbruk är i trängande behov av vård och vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Som ytterligare förutsättning skall gälla att utebliven vård innebär allvarlig fara för den vårdbehövandes hälsa eller måste antas medföra allvarliga sociala skadeverkningar för honom. Det är missbrukarens eget behov av vård och inte samhällsskyddet som skall utgöra förutsättning för vårdinsatser utan hans samtycke.

Insatsernas art

Med kommunens yttersta ansvar följer en skyldighet för kommunen att i möjligaste mån medverka till att den enskilde får det stöd och den hjälp han behöver. Utgångspunkten är således erbjudande i frivilliga former.

En viktig behandlingsresurs anger utredningen i sitt förslag om frivilliga kontaktmän. Övervägande skäl talar mot bestämmelser om förordnande av fortlöpande tillsyn mot den enskildes vilja. Förordnande av kontaktman bör komma i fråga endast på frivillig grund.

Det bör emellertid enligt detta alternativa förslag finnas i den sociala

vårdlagstiftningen bestämmelser om rätt för samhället att bereda den enskilde vård utan att samtycke till vården föreligger. Sådan möjlighet bör finnas om förhållandena är sådana som anges i kap. 53 och den enskildes behov av vård inte kan tillgodoses med stöd av annan lagstiftning.

Utredning

Med socialnämndens yttersta ansvar följer en skyldighet för nämnden att inleda utredning när åtgärder från nämndens sida kan vara påkallade.

Även i en verksamhet som i huvudsak skall vila på frivillig grund kan finnas behov av att polisen till nämnden anmäler när någon omhändertagits enligt lagen om tillfälligt omhändertagande eller annars påträffas berusad (jfr bl. a. lagen om omhändertagande av berusade personer m. m.). Därigenom ges nämnden möjlighet att tillsammans med den enskilde ta upp frågan om behovet av stöd- och hjälpåtgärder. Någon motsvarighet till den generella underrättelseplikt som enligt 10 § NvL åvilar polismyndighet bör emellertid inte skrivas in i den kommande sociallagstiftningen.

Inte heller bör någon motsvarighet till den underrättelseplikt som enligt 10 § andra stycket NvL åvilar läkare tas upp i lagstiftningen.

Utredning bör inledas utan dröjsmål (avd. VI). I förslaget till socialnämndslag anges uttryckligen att nämnden får höra den saken rör och annan som kan lämna upplysningar i ärendet (13 § andra st.). Socialnämnden får enligt det alternativa förslaget förordna om läkarundersökning av den vårdbehövande och om det behövs begära att han inställs till undersökningen genom polismyndighetens försorg. Samma befogenhet bör tillkomma länsrätten.

Ansökan till länsrätt

Finner nämnden vid utredning att stöd- och hjälpsatser i den enskildes hem är otillräckliga skall nämnden pröva behovet av vård i annat enskilt hem eller i institution. I detta läge bör nämnden upprätta en plan över vården och behandlingen. Det är, som anförs i avd. III om de underåriga, på grundval av denna plan som den enskilde skall bedöma om han skall samtycka till den erbjudna vården eller inte. Planen över behandlingen kommer att ligga till grund även för den fortsatta bedömningen av den enskildes vårdbehov. Det är således på grundval av denna plan över behandlingen som socialnämnden har att ta ställning till frågan om anordnande av vård också utan den enskildes samtycke. Om han avvisar erbjuden frivillig vård skall nämnden göra ansökan till länsrätten.

Vid sådan ansökan skall fogas nämnda plan över behandlingen. Denna plan skall innehålla en redogörelse för den vårdbehövandes situation, tidigare vidtagna åtgärder samt den vård som socialnämnden avser att anordna.

SU, som föreslagit en regel av motsvarande innehåll vad gäller beredande av vård av underårig, har i kommentar till förslaget framhållit det angelägna i att nämnden i ansökan till länsrätten beskriver den enskildes sociala situation, varvid de faktorer som kan antas påverka hans fysiska och psykiska hälsa och sociala utveckling skall beaktas. Det är vidare viktigt att de åtgärder som nämnden tidigare vidtagit redovisas liksom även de insatser som nämnden anvisat i det aktuella ärendet.

Enligt gällande rätt får polismyndighet göra framställning till länsrätten om beredande av vård. På närmare angivna skäl föreslår SU att denna bestämmelse utmönstras och att det skall tillkomma socialnämnden ensam att göra sådan ansökan.

Det ankommer således på socialnämnden att pröva förutsättningarna för ansökan till länsrätten. Förändras förhållandena sedan nämnden ingivit sådan ansökan, t. ex. på grund av att samtycke till vården kan ges, bör nämnden kunna återkalla sin ansökan. Någon motsvarighet till bestämmelserna i 20 § NVL om hinder mot återkallelse bör således inte tas upp i den särskilda lagen.

Omedelbart omhändertagande

Den vårdbehövande kan behöva tas om hand omedelbart för att hindra att han åsamkar sig skada.

Det åligger polisen att i enlighet med bestämmelserna i 3 § LTO, PI och lagen om omhändertagande av berusade vidta efter förhållandena avpassade åtgärder i dessa fall. Sådant ingripande kan göras såväl på allmän plats som – i vissa fall – i den enskildes eget hem. Genom underrättelse från polisen kommer sådant omhändertagande till socialnämndens kännedom.

Nu angivna insatser är snävt tidsbegränsade. Förhållandena kan emellertid vara sådana att längre tids omhändertagande än vad nyssnämnda bestämmelser medger erfordras. I dessa situationer uppkommer frågan om beslut i sådana fall bör fattas av socialnämnden eller – såsom i dag är fallet – av polismyndigheten. SU finner på närmare angivna skäl att polismyndighet inte bör ha sådan beslutanderätt. Det bör ankomma på socialnämnden ensam att såväl göra ansökan till länsrätten som pröva behovet av omhändertagande i avvaktan på länsrättens beslut.

Föreligger sannolika skäl för att den enskilde behöver vård i enlighet med vad förut sagts och kan länsrättens beslut inte avvaktas på grund av överhängande och allvarig fara för den vårdbehövandes liv eller hälsa bör socialnämnden kunna besluta om omedelbart omhändertagande. Nämnden kommer i nu angivna situationer att föregripa länsrättens beslut. Åtgärden vidtas i syfte att innan utredning i ärendet slutförts tillgodose omedelbart föreliggande behov.

Det kan emellertid även i situationer då utredningen redan är slutförd vara nödvändigt att fatta omedelbart beslut om omhändertagande. Nämnden bör således intill dess frågan prövats av länsrätten kunna fatta beslut i frågan.

Behov av vård som nu sagts uppkommer ofta med kort varsel. Polisens rätt att i sådana situationer fatta omedelbara beslut bör uttömmande regleras i bestämmelserna i 2 § PI, 3 § LTO samt i den särskilda lagen om omhändertagande av berusade. Snabba beslut måste emellertid även socialnämnden kunna fatta. Det torde dock som regel inte vara möjligt att tillräckligt snabbt få till stånd ett sammanträde med nämnden, varför ordföranden bör kunna svara för uppgiften att besluta. För att nå en ändamålsenlig arbetsfördelning bör emellertid nämnden kunna utse annan ledamot att fatta sådant beslut (jfr. avd. III).

Vidare bör länsrätten pröva frågan om beståndet av beslut om omedelbart omhändertagande. Sådant beslut bör därför utan dröjsmål och senast inom fyra dagar underställas länsrättens prövning. I fråga om den valda tiden för

underställning hänvisas till framställningen i avd. III.

Här bör emellertid på nytt erinras om kravet på att omhändertagande som nu sagts ges så kort varaktighet som möjligt. Det bör därför åligga nämnden att kontinuerligt pröva behovet av omhändertagande och så snart anledning därtill förekommer upphäva beslutet.

Om nämnden fattat beslut som nu sagts bör den senast inom två veckor komma in med ansökan till länsrätten, vilket innebär en väsentlig utsträckning av tiden i förhållande till vad som i dag gäller. Det bör emellertid uppmärksammas att enligt SU:s förslag skall beslut om omhändertagande underställas länsrätten inom fyra dagar. Beslutet blir alltså inom kort tid rättsligt prövat. Vidare bör beaktas att utredningen föreslår regler även för prövningen i länsrätten av mål där beslut om omhändertagande fattas. Några motsvarande frister finns inte i nu gällande rätt.

Är det av utrednings- eller andra skäl omöjligt att slutföra utredningen inom den angivna tiden bör länsrätten kunna utsträcka tiden för ingivande av ansökan till fyra veckor.

Beslut som nu sagts får fattas bara i situationer då omständigheterna är sådana att länsrättens beslut inte kan avvaktas. Det följer således av arten av de ärenden varom här är fråga att beslutet genast kan verkställas. Någon lagbestämmelse synes i denna del inte erforderlig.

Handläggning i länsrätt

Beslutet om vård utan den enskildes samtycke medför ett väsentligt ingrepp i den enskildes rätt att själv bestämma över sin situation. Enbart en skriftlig redovisning i länsrätten av de förhållanden som föranlett nämnden att inge ansökan skapar ett sämre beslutsunderlag än om parterna är närvarande vid målets avgörande. Sådant mål skall därför avgöras vid muntlig förhandling i länsrätten. En muntlig förhandling svarar även mot den rätt till offentligt biträde som här bör finnas.

Länsrätten skall tillse att målet blir tillförlitligt utrett. Därför ankommer det på rätten att till förhandlingen kalla företrädare för nämnden eller annan som genom sin sakkunskap kan bidra till upplysningar i målet. Det är även en viktig uppgift för det offentliga biträdet att medverka till att målet blir tillförlitligt utrett.

Enligt FPL:s bestämmelser får rätten vid vite kalla part, vittne och sakkunnig att inställa sig till förhandling inför rätten. Emellertid saknar FPL bestämmelser om hämtning av part. Det är en viktig förutsättning för att målet skall bli tillförlitligt utrett att parten är närvarande vid förhandlingen. Länsrätten bör därför kunna förordna om hämtning av tredsande part till förhandlingen.

SU tar även upp vissa frågor om särskilda sekretessregler och delgivning av ansökan.

Mål där den enskilde är omhändertagen bör som regel komma under länsrättens bedömande inom en vecka från det ansökan inkom från nämnden. Utredningsskäl kan emellertid göra det nödvändigt att förlänga denna tid med ytterligare högst en vecka.

Länsrättens beslut om vårdtiden

SU har i fråga om barn och ungdom som huvudregel föreslagit att vård utan den enskildes samtycke inte bör få pågå längre tid än tre månader. Samma begränsning av vårdtidens längd bör gälla för dem som bereds vård på grund av missbruk av beroendeframkallande medel.

Den tvångsvis anordnade vården skall syfta till att skapa förutsättningar för fortsatta insatser i frivilliga former. Den bör vara ett led i en behandling. Med inriktningen på frivillighet i behandlingsarbetet är det viktigt med korta omhändertagandetider. Den tvångsvis anordnade vården bör så snart som möjligt övergå i behandling under frivilliga former och i den enskildes egen miljö.

Länsrätten bör i sitt beslut ange en längsta tid för vården. Sådan tid får som nämnts inte överstiga tre månader. Kan vårdbehovet inte tillgodoses under den tiden och inte heller fortsatt vård i frivilliga former anordnas, ankommer det på socialnämnden att på nytt ansöka till länsrätten om fortsatt vård. Ansökan skall kunna göras under pågående vård.

Verkställighet av beslut

Man kan räkna med starka meningsmotsättningar mellan den enskilde och nämnden om lämpligheten av tvångsåtgärder. Genom besvär torde frågan ofta komma under högre instans prövning. Lagen bör därför inte anvisa omedelbar verkställighet. I stället bör länsrätten i varje särskilt fall pröva om beslutet bör omedelbart verkställas.

Socialnämnden bör svara för verkställigheten av länsrättens beslut. Det åligger enligt förslaget nämnden att såväl före som efter rättens beslut sörja för att den enskilde får behövlig vård.

Länsrättens beslut innefattar ett bemyndigande för nämnden att anordna vård även utan samtycke av den som berörs därav. Det ligger i sakens natur att nämnden ensam skall få avgöra om den vill utnyttja det givna bemyndigandet eller inte. Uppkommer efter länsrättens beslut förutsättningar för frivilliga insatser behöver det givna bemyndigandet inte utnyttjas.

Det bör således ankomma på nämnden att pröva frågan om verkställighet. Finner nämnden att beslutet bör verkställas bör nämnden på sätt i dag är fallet kunna begära polishandräkning. En bestämmelse därom bör således tas upp i den särskilda lagen.

Vårdens innehåll

Med länsrättens beslut följer en rätt för socialnämnden att bestämma hur vården skall anordnas och var den vårdbehövande skall vistas under vårdtiden. Det anförda innebär således bl. a. att nämnden får besluta om den institutionella vård som den finner erforderlig. Finner nämnden att fortsatta insatser efter institutionsvistelse kan göras för den enskilde i hans eget hem får nämnden besluta därom. Nämnden är emellertid oförhindrad att under den i länsrättens beslut angivna tiden på nytt förordna om vård vid institution. Av den särskilda lagen bör således framgå att socialnämnden efter

beslut om vård får bestämma hur vården skall anordnas och var den vårdbehövande skall vistas under vårdtiden.

Något behov av ett formaliserat förfarande för permissioner och försöksutskrivning finns inte med hänsyn till de korta vårdtider som det här är fråga om. Förslaget innebär således att anstaltens styrelse eller dess föreståndare inte ges en självständig rätt att, på sätt i dag är fallet, besluta i dessa frågor.

Besvär

Eftersom socialnämnds beslut om omedelbart omhändertagande skall underställas länsrätten behövs ingen besvärsrätt över nämndens beslut. Att talan får föras mot länsrättens beslut framgår av 34 § första stycket 3. FPL.

Beslutanderätten i fråga om anordnande av vård utan den enskildes samtycke skall tillkomma länsrätten. Mot länsrättens beslut får talan föras genom besvär i enlighet med bestämmelserna i 33 § FPL.

Sedan länsrätten fattat beslut om vård åvilar ansvaret för vården nämnden. När ändamålet med vården uppnåtts skall vården förklaras avslutad. Nämnden har också att på begäran av part pröva om vården skall fortgå eller ej. Mot nämndens beslut i sådan fråga bör talan kunna föras genom besvär.

Frågan om besvärsrätt över nämndens beslut vad gäller vårdens utformning tas upp till behandling i avd. III. SU framhåller där att om besvärsrätt förelåg såväl i fråga om länsrättens beslut om vård som i fråga om nämndens beslut rörande vårdens utformning skulle detta leda till en dubbel besvärsoordning som avsevärt kunde försvåra nämndernas arbete. Sålunda skulle besvär samtidigt kunna anföras över länsrättens beslut om vård och över nämndens beslut om placeringen av den vårdbehövande. Något praktiskt behov av en sådan ordning torde inte föreligga, enär enligt utredningens förslag den beslutade vården inte skall få pågå längre tid än tre månader.

Övrigt

Reservationer och särskilda yttranden

I det följande förtecknas de reservationer och särskilda yttranden som avgivits. Uppgifterna begränsas i stort till vem som avgivit reservationen eller det särskilda yttrandet och vilken fråga det gäller. I övrigt hänvisas till den fullständiga texten i slutbetänkandet.

(I) Socialtjänsten

Reservationer

Gillis Albinsson reserverar sig mot föreslagen formulering av socialtjänstlagens 1 § om socialtjänstens mål och lägger fram preciserat förslag till annan formulering.

Ingemar Andersson behandlar angående föreslagen rätt till socialbidrag vid arbetskonflikt vissa frågor om bestämmelsernas utformning med hänsyn till samhällsneutraliteten.

Blenda Littmarck reserverar sig mot

dels föreslagen formulering av socialtjänstlagens 1 § och lägger fram preciserat förslag till annan formulering

dels den föreslagna utformningen i 5 § om rätten till bistånd med hänsyn till den enskildes eget ansvar för sin situation och till rättssäkerheten

dels vissa formuleringar i fråga om uppsökande verksamhet, där hon föreslår preciserade ändringar av 4 och 8 §§ lagförslaget.

Nils Mangård förordar i reservation, med instämmande av *Ingemar Andersson*, annan formulering av 5 § första stycket socialtjänstlagen angående rätten till bistånd.

Daniel Wiklund föreslår i reservation

dels inrättande av kommunala alkoholpolitiska råd till stöd åt socialnämnderna vid fullgörande av dessa nämnders uppgifter i "alkoholfrågor"

dels viss komplettering av socialtjänstlagen.

Särskilda yttranden

Grethe Lundblad behandlar i särskilt yttrande

dels frågor om inriktningen av socialtjänstens medverkan i samhällspla-

neringen

dels utbildningsbehov och därmed förenade kostnader.

Nils Mangård tar i särskilt yttrande upp frågor

dels om den slutliga utformningen av socialtjänstlagens 1 §

dels om föräldrars kostnadsansvar enligt 25 §.

Daniel Wiklund behandlar i särskilt yttrande

dels frågan om socialtjänstens förmedling av råd och bistånd i livsåskådningsfrågor av därtill kompetenta krafter, då den sökande efterfrågar dylikt råd eller bistånd

dels utredningens uppfattning att frivilliga organisationer endast i vissa fall bör få bedriva institutionsvård.

Alvar Nelson tar upp flera frågor i särskilt yttrande där han

dels ifrågasätter på en punkt innehållet i den föreslagna 1 §

dels föreslår annan benämning på kontaktman enligt lagförslaget 10 §

dels förutsätter att frågan om besvär över beslut enligt 5 och 6 §§ lagförslaget tas upp till förnyat övervägande vid den fortsatta behandlingen av utredningens förslag

dels finner de föreslagna stadgandena i 21 och 22 §§ om den institutionella vården för generellt utformade

dels redovisar annan mening än den som kommer till uttryck i 25 §, som förutsätter att barnets ekonomiska resurser inte tages i anspråk för dess vård utom hemmet genom att kostnadsansvaret i förekommande fall begränsas till föräldrarna

dels pekar på möjligheten att låta den i 27 § förda talan om återkrav prövas av länsrätt.

(II) Socialförsäkringstillägg

Reservationer

Ingemar Andersson och *Sven Ahlgren* kan inte ansluta sig till utredningens förslag att socialförsäkringstillägget (soft) skall, i vart fall utan begränsning, vara pensionsgrundande.

Blenda Littmarck uttalar farhågor för att önskvärda kontakter med socialtjänsten inte kommer till stånd och menar att i den del förslaget gäller arbetslösa borde SU ha samrätt med 1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring. Reservanten behandlar vidare frågor om

dels en vidgning av utredningens förslag om rätt till soft vid vård av små barn

dels annan utformning ifråga om beskattningen

dels från utredningsförslaget avvikande synpunkter på frågan om soft skall vara ATP- och sjukpenninggrundande inkomst

dels rätt till soft för pensionärer som begärt undantagande från ATP.

Reservanten berör avslutningsvis frågan om möjlighet att genom ändrat skattesystem avlasta socialhjälp.

Särskilda yttranden

Grethe Lundblad uttalar tvekan

dels huruvida föreslagna belopp ifråga om vissa ungdomsgrupper är tillräckliga

dels om inte studerande i eftergymnasiala studier borde ha generell rätt till soft.

Daniel Wiklund tar upp frågor om den föreslagna reformen som en etapp i utvecklingen mot en allmän försäkring och behovet av att övrigt utredningsarbete som främjar en sådan utveckling påskyndas.

Alvar Nelson föreslår viss ändring av föreslagna bestämmelser i 9 § beträffande situationer när soft rimligen inte bör utgå.

(III) Vård av underårig i särskilda fall

Reservationer

Gillis Albinsson anser att lagen bör göra det möjligt att, oavsett att den unge uppnår 18 års ålder, slutföra vård som beslutats och påbörjats dessförinnan.

Blenda Littmarck föreslår att

dels åldersgränsen för vård i vissa fall bör kunna vara 20 år

dels att vård som i vissa andra fall beslutats innan den unge fyllt 18 år bör få pågå under beslutad tid oavsett den unges ålder

dels att kontaktman för den unge bör kunna förordnas utan att samtycke föreligger.

Nils Mangård, till vilken *Berndt Rigbäck* i särskilt yttrande ansluter sig, förordar

dels att nuvarande övre åldersgräns i BvL, 20 år, behålls i 1 § 2 i den särskilda vårdlagen om utredningsmajoritetens förslag rörande behandlingen av vuxna missbrukare genomförs

dels att i annat fall lagen bör göra det möjligt att, oavsett att den unge uppnått 18 års ålder, slutföra vård som beslutats och påbörjats dessförinnan

dels att i fall som avses i 1 § 2 i beslutet endast anges den lagstadgade maximitiden tre månader och att eventuell förkortning av vårdtiden får ankomma på socialnämnden

dels att utformningen av besvärsrätten i vissa avseenden uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Särskilda yttranden

Gunnar Krantz och *Ivan Ottoson* förordar en möjlighet att på särskilda skäl med stöd av den sociala lagstiftningen bereda 18- och 19-åringar vård utan den enskildes samtycke.

Alvar Nelson förordar i sitt yttrande

dels att lagförslagets 1 § omformuleras så att socialnämnden skall få men inte vara skyldig att påkalla länsstyrelsens beslut om medgivande till tvångsingripande

dels att kriterier för sådant medgivande ges en mindre sträng utformning än den föreslagna.

Nelson framför vidare farhågor för att ett genomförande av vissa förslag kan bidra till en utveckling mot strängare ingrepp ifråga om vissa grupper av unga.

(V) *Vården av vuxna missbrukare*

Reservationer

Gillis Albinsson har i utredningen förordat att förslaget utformas enligt de riktlinjer som angivits i principbetänkandet.

Erik Larsson har i utredningen förordat ett lagförslag enligt de riktlinjer som angivits i principbetänkandet och enligt det alternativa förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vård inom socialtjänsten.

Blenda Littmarck förordar

dels de bestämmelser som tagits upp under 2 § i det alternativa lagförslaget dock med reservation mot att skyddet för annan inte tagits upp som grund för åtgärder

dels möjlighet för socialnämnden att förordna kontaktman utan den enskildes samtycke och i förekommande fall meddela föreskrifter

dels en samlad översyn av bestämmelserna om vård utan den enskildes samtycke

dels en prövning av förutsättningar att överföra beslutsfunktionerna vad gäller beredande av vård för missbrukare till ett från sjukvården och socialvården fristående organ

dels inrättande av ett samarbetsorgan ifråga om sjukvårdens och socialvårdens insatser för dem som missbrukar beroendeframkallande medel.

Nils Mangård, till vilken *Berndt Rigbäck* i särskilt yttrande ansluter sig, behandlar tillämpningen av LSPV, resursfrågor, tvångsbestämmelsernas utformning och samarbete socialtjänst – sjukvård och mot bakgrund härav reserverar han sig mot

dels utredningens (majoritetens) förslag (avd. V)

dels bristen på närmare precisering av vissa rekvisit i det alternativa förslaget

dels att SU inte går tillräckligt långt i fråga om föreskrift vid försöksutskrivning enligt LSPV.

Reservanten vill vidare ha en övergripande översyn av tvångsfrågan inom vårdområdena.

Daniel Wiklund delar i sak de ledamöters uppfattning i frågan om vård utan den vårdbehövandes samtycke som tillsammans med reservanten bildar

majoritet. I reservationen förutsätter han dock att behovet tillgodoses ifråga om

dels visst förtydligande av 1 § LSPV

dels ökad användning av försöksutskrivningsinstitutet i samband med särskilt lagstadgat erbjudande av socialtjänst åt försöksutskrivna

dels ökade rättssäkerhetsgarantier i denna lag.

Därutöver föreslår han en övergripande och principiellt inriktad utredning om tvånget inom alla vårdområden.

Särskilda yttranden

Ingemar Andersson finner inte anledning att ställa särskilt yrkande då han förutsätter att utredningens förslag kommer att prövas från en vidare utgångspunkt än enbart socialvårdens.

Gunnar Krantz och *Ivan Ottoson* anser i likhet med majoriteten att tvångsmässig vård av missbrukare skall grundas på bestämmelser utanför den sociala lagstiftningen och primärt avse medicinsk avgiftning. De förordar

dels laglig möjlighet i vissa akuta krissituationer, och då LSPV inte är tillämplig, till tvångsmässig vård under kort tid för medicinsk avgiftning

dels en samlad översyn av tvångsbestämmelser inom olika vårdområden.

I ett särskilt avsnitt framhålles behovet av en snabb utbyggnad och bättre samordning av resurser för den frivilliga vården.

Inga Sylvander biträder utredningens förslag ifråga om vården av vuxna missbrukare. Beträffande det alternativa förslaget föreslår hon sådan lydelse av 2 § att även fara för annans, främst barnens, hälsa bör kunna utgöra grund för vård.

Alvar Nelson finner

dels att utredningens förslag om ändring i LSPV angående samverkan mellan sjukvården och socialtjänsten är för snävt utformad

dels att det alternativa förslaget avseende vård av vuxna missbrukare erfordrar vissa förutsättningar för användande av visst tvång i institution

dels att tiden snart är inne för en samlad översyn av tvångsbestämmelserna inom kriminalvården, sjukvården och socialtjänsten.

(VII) Samverkan

Särskilda yttranden

Blenda Littmarck förordar en lagfäst samverkan mellan socialtjänsten och andra huvudmän.

Daniel Wiklund riktar uppmärksamheten på den intressekonflikt, som uppkommer genom utredningens förslag att befria socialnämnderna från uppgiftsplikt i körkortsärenden och det ökade trafiksäkerhetsintresset, som den nya körkortslagstiftningen vill främja.

(IX) Ekonomi

Reservation

Ingemar Andersson understryker behovet av att på längre sikt behålla ett specialdestinerat statsbidrag till handikapp- och äldreomsorgen såsom fallet är med kommunernas barnomsorg.

Särskilda yttranden

Blenda Littmarck behandlar frågan om de begränsade ekonomiska resurserna och framhåller behovet av återhållsamhet med kostnadskrävande reformer.

Daniel Wiklund redovisar synpunkter på frågan hur olika former av nykterhetsvårdande verksamhet bör kunna få erforderligt statligt ekonomiskt stöd.

Socialutredningens sammansättning

Sakkunniga i SU har varit f. d. landshövdingen Thure Andersson, tillika ordförande, förbundsordföranden Sven Ahlgren (fr. o. m. den 13 juni 1975), landstingsdirektören Gillis Albinsson, byråchefen Ingemar Andersson, förbundsordföranden Bengt Blomdahl (fr. o. m. den 13 juni 1975), riksdagsledamoten Lars Henrikson, riksdagsledamoten Mary Holmqvist (avliden den 16 juni 1974), direktören Gunnar Krantz, riksdagsledamöterna Erik Larsson, Blenda Littmarck (fr. o. m. den 6 december 1976) och Grethe Lundblad (fr. o. m. den 16 september 1974), hovrättsrådet Nils Mangård med uppdrag att tillika fortlöpande medverka i sekretariatets arbete, förbundsordföranden Inga Sylvander (fr. o. m. den 13 juni 1975) samt f. d. riksdagsledamoten Daniel Wiklund.

Efter framställning entledigades fr. o. m. den 15 oktober 1976 numera statsrådet Ingegerd Troedsson från uppdraget som sakkunnig.

Som expert har medverkat f. borgarrådet Sören Carlson, kommunalrådet Sven-Gunnar Carlsson (fr. o. m. den 1 januari 1977), kanslirådet Birger Forslund, kommunalrådet Axel Gisslén, departementsrådet Lars Grönwall (fr. o. m. den 14 november 1975), socialdirektören Bengt Hedlén, kommunalrådet Bengt Hedlund, kanslirådet Ingvar Hjelmqvist (fr. o. m. den 1 mars 1975), socialdirektören Sten Holmberg, professorn Alvar Nelson, byråchefen Carl C:son Norström (fr. o. m. den 1 november 1976), byråchefen Ivan Ottoson, direktören Berndt Rigbäck, socialchefen Birger Stark samt lagmannen Tor Sverne.

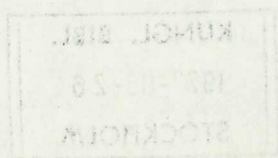
Grönwall, Krantz, Nelson, Norström och Sverne har medverkat i sekretariatets arbete.

Efter framställning entledigades fr. o. m. den 12 december 1975 direktören Paul Lindblom och fr. o. m. den 14 november 1975 lagmannen Carl-Edvard Sturkell från uppdraget att vara expert.

I utredningens sekretariat har som huvudsekreterare tjänstgjort departementssekreteraren Jan Nasenius och hovrättsassessorn Anders Thunved.

Vidare har som sekreterare tjänstgjort socialchefen Bengt Söderberg och socionomen Kristin Ritter. Tidigare har under olika perioder av utredningsuppdragets avslutande del Sven-Gunnar Carlsson, rådmannen Bengt Fredelius och sekreteraren Björn Vrede tjänstgjort som sekreterare i utredningen.

I utredningens sekretariat har vidare medverkat assistenten Anna-Karin Jäderlund, kanslisten Anita Orrell, assistenten Anna-Maria Svanberg samt tidigare under perioden kontoristen Britta Lögdberg.



Statens offentliga utredningar 1977

Kronologisk förteckning

1. Totalförsvaret 1977-82. Fö.
2. Bilarbetsid. K.
3. Utbyggd regional näringspolitik. A.
4. Sjukvårdsavfall. Jo.
5. Kvinnlig tronföljd. Ju.
6. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. B.
7. Rätten till vapenfri tjänst. Fö.
8. Folkhögskolan 2. U.
9. Betygen i skolan. U.
10. Utrikeshandelsstatistiken. E.
11. Forskning om massmedier. U.
12. Kommunal och enskild väghållning. K.
13. Sveriges samarbete med u-länderna. Ud.
14. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. Ud.
15. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. I.
16. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. I.
17. Översyn av jordbrukspolitiken. Jo.
18. Inflationsskyddad skatteskala. B.
19. Radio och tv 1978-1985. U.
20. Kommunernas ekonomi 1975-1985. B.
21. Svensk undervisning i utlandet. U.
22. Arbete med näringshjälp. A.
23. Psykiskt störda lagöverträdare. Ju.
24. Näringsidkares avbetalningsköp m. m. Ju.
25. Båtliv 2. Registerfrågan. Jo.
26. Kvinnan och försvarets yrken. Fö.
27. Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag. Ju.
28. Kortare väntetider i utlänningsärenden. A.
29. Konkursförvaltning. Ju.
30. Elektronmusik i Sverige. U.
31. Studiestöd. U.
32. Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil. Ju.
33. Allmänflygplats-Stockholm. K.
34. Inrikesflygplats-Stockholm. K.
35. Inrikesflygplats-Stockholm. Bilagor. K.
36. Ersättning för brottsskador. Ju.
37. Underhåll till barn och fränskilda. Ju.
38. Folkbildningen i framtiden. U.
39. Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. Kn.
40. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. S.
41. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Sammanfattning. S.

KUNGL. BIBL.

1977-08-26

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1977

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kvinnlig tronföjd. [5]
Psyiskt störda lagöverträdare. [23]
Näringsidkares avbetalningsköp m. m. [24]
Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag. [27]
Konkursförvaltning. [29]
Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil. [32]
Ersättning för brottsskador. [36]
Underhåll till barn och fränskilda. [37]

Utrikesdepartementet

Biståndspolitiska utredningen. 1. Sveriges samarbete med u-länderna. [13] 2. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. [14]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret 1977–82. [1]
Rätten till vapenfri tjänst. [7]
Kvinnan och försvarets yrken. [26]

Socialdepartementet

Socialutredningen. 1. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. [40]
2. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Sammanfattning. [41]

Kommunikationsdepartementet

Bilarbetstid. [2]
Kommunal och enskild väghållning. [12]
Allmänflygplats–Stockholm. [33]
Brommautredningen. 1. Inrikesflygplats–Stockholm. [34] 2. Inrikesflygplats–Stockholm. Bilagor. [35]

Budgetdepartementet

Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. [6]
Inflationsskyddad skatteskala. [18]
Kommunernas ekonomi 1975–1985. [20]

Utbildningsdepartementet

Folkhögskolan 2. [8]
Betygen i skolan. [9]
Forskning om massmedier. [11]
Radio och tv 1978–1985. [19]
Svensk undervisning i utlandet. [21]
Elektronmusik i Sverige. [30]
Studiestöd. [31]
Folkbildningen i framtiden. [38]

Jordbruksdepartementet

Sjukvårdsavfall. [4]
Översyn av jordbrukspolitiken. [17]
Båtliv 2. Registerfrågan. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbyggd regional näringspolitik. [3]
Arbete med näringshjälp. [22]
Kortare väntetider i utlänningsärenden. [28]

Industridepartementet

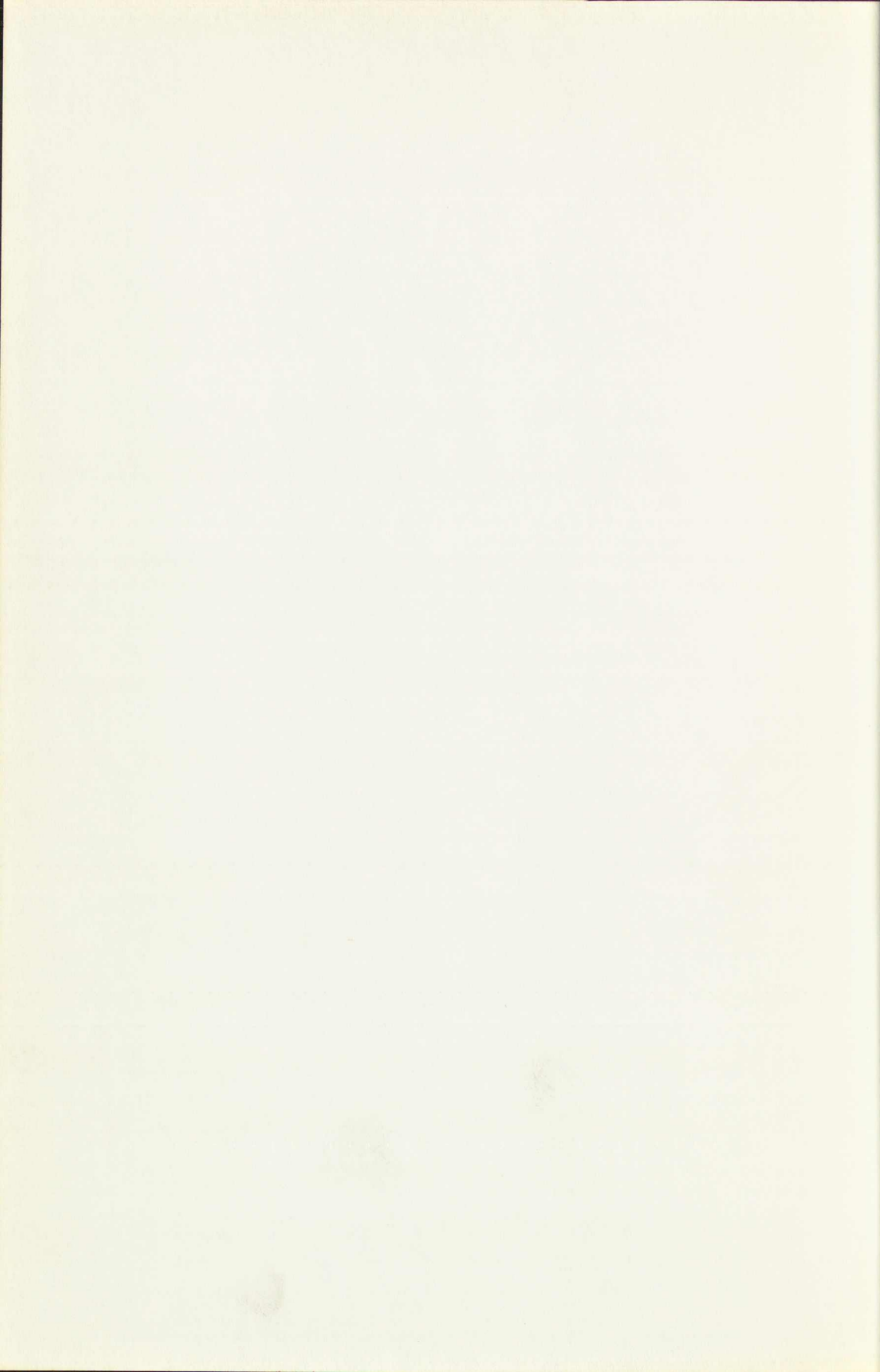
Handelsstålsutredningen. 1. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. [15] 2. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. [16]

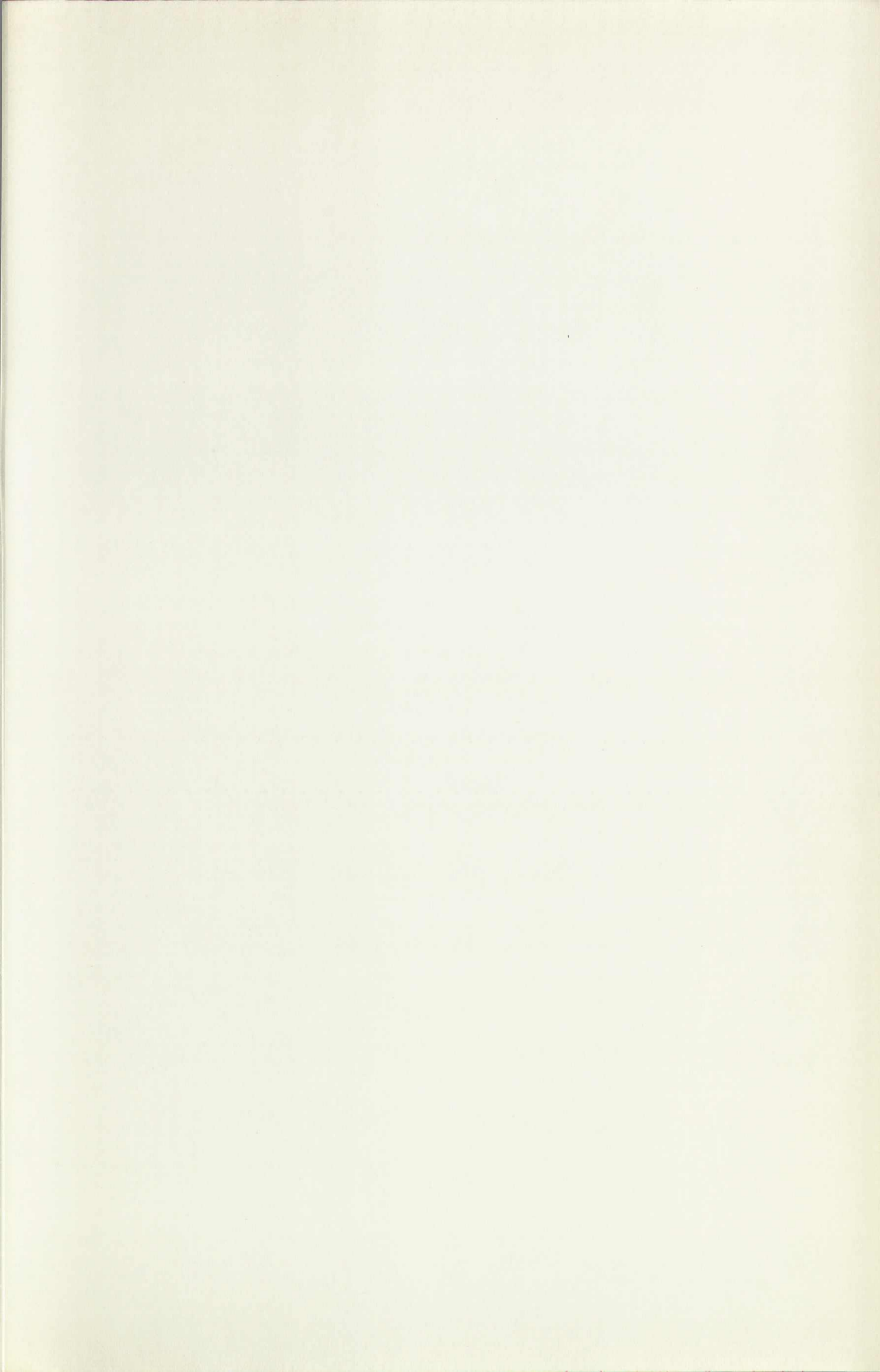
Kommundepartementet

Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. [39]

Ekonomidepartementet

Utrikeshandelsstatistiken. [10]







LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-3452

ISSN 0375-250X