

Socialutskottets betänkande

1983/84:1

om vissa socialtjänstfrågor

Motionsyrkanden

I motion 1982/83:573 av Gullan Lindblad (m) och Siri Häggmark (m) föreslås

1. att riksdagen hos regeringen hemställer om åtgärder i enlighet med motionen i syfte att nedbringa socialbidragsbehovet,

2. att riksdagen hos regeringen hemställer att socialtjänstlagen kompletteras med en paragraf om "frivillig socialhjälp" med återbetalningskrav gentemot den enskilde hjälptagaren,

3. att riksdagen hos regeringen hemställer att vistelsebegreppet blir föremål för vidare utredning och åtgärder i syfte att undvika särskilt stor belastning på vissa kommuner, t. ex. turistorter.

I motion 1982/83:929 av Lena Öhrsvik (s) föreslås att riksdagen hos regeringen begär förslag om bestämmelser om verkställighet av beslut i förvaltningsdomstol.

I motion 1982/83:1082 av förste vice talmannen Ingegerd Troedsson m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär skyndsamt förslag till lag där kommunerna åläggs att pröva även andra alternativ än med kommunalt huvudmannaskap när det gäller service, vård och omvårdnad i enlighet med vad i motionen anförts.

Motiveringen till motionsyrkandet finns i motion 1982/83:1081.

I motion 1982/83:1298 av Margareta Gard (m) och Gullan Lindblad (m) yrkas att riksdagen begär att regeringen låter utreda frågan om socialtjänstlagen skall förse med en regel som tydligt anger i vilken omfattning kommuner och landstingskommuner får lämna stöd till de politiska ungdomsorganisationerna.

I motion 1982/83:1830 av Gunnar Hökmark (m) och Per Unckel (m) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att barn- och ungdomsdelegationens arbete skall ges den inriktning som angivits i motionen under avsnittet Frigör ungdomars vitalitet.

I motion 1982/83:1840 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås, såvitt nu är i fråga, (yrkande 2), att riksdagen hos regeringen hemställer om tillsättande av en parlamentariskt sammansatt socialdelegation med uppdrag att följa

förverkligandet av socialtjänstlagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

Yrkande 1 i motionen har behandlats i betänkande SoU 1982/83:26.

I motion 1982/83:1865 av Margareta Winberg m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär sådan ändring i gällande lagstiftning att etableringskontroll och vetorätt i de i motionen nämnda avseendena möjliggörs.

I motion 1982/83:2111 av Nils Carlshamre m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, (yrkande 1), att riksdagen som sin mening uttalar vad i motionen anförts om nödvändigheten av att av polisen omhändertagen drogpåverkad ungdom regelmässigt och snabbt kommer i kontakt med socialtjänsten.

Övriga yrkanden i motionen har behandlats av utskottet i betänkandena SoU 1982/83:26 (yrkande 2) och SoU 1982/83:37 (yrkandena 3–9).

Allmän bakgrund

Den 1 januari 1982 trädde socialtjänstlagen (1980:620) (SoL) i kraft, varvid bl. a. barnavårdslagen (1960:97), lagen om nykterhetsvård (1954:579) och lagen om socialhjälp (1956:2) upphörde att gälla. För handläggning av individuella ärenden enligt SoL gäller bl. a. att inga åtgärder rörande vuxna kan beslutas eller genomföras mot den enskildes vilja. Rätt till bistånd enligt 6 § SoL inträder när den enskilde behöver socialtjänstens insatser för sin försörjning eller livsföring i övrigt och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Härmed avses inte enbart situationer när någon behöver ekonomisk hjälp utan också exempelvis situationer när äldre eller handikappade i sitt dagliga liv är beroende av andras insatser, när barn som far illa behöver tas om hand eller när den som missbrukar alkohol eller narkotika behöver vård och behandling genom socialnämndens försorg.

SoL kompletteras av dels lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), dels lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). LVU ger möjlighet att bereda underåriga erforderlig vård när sådan inte kan åstadkommas på frivillig väg. LVM ger en motsvarande möjlighet när det gäller vuxna missbrukare av alkohol eller narkotika.

Socialberedningen (S 1980:07) har uppdraget att följa och utvärdera socialtjänstreformen. Beredningen har i december 1982 erhållit nya direktiv (Dir. 1982:106) som ersätter de tidigare utfärdade direktiven.

Utgångspunkten för beredningens utvärdering är att den nya lagstiftningen skall ligga fast i sina grunddrag. Beredningen skall främst koncentrera arbetet till bestämda områden. Beredningen har dock frihet att ta upp de frågor som aktualiseras under den allmänna uppföljningen. Beredningens arbete skall enligt direktiven inriktas på ett delbetänkande hösten 1983 och ett slutbetänkande under första halvåret 1984.

Socialbidragens utveckling

Motion

I motion 1982/83:573 av Gullan Lindblad (m) och Siri Häggmark (m) yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om åtgärder i enlighet med motionen i syfte att nedbringa socialbidragsbehovet (yrkande 1). Motionärerna anför bl. a. att Svenska kommunförbundet i en kartläggning av socialbidragens utveckling angivit socialtjänstlagen som en av orsakerna till ökade socialhjälpkostnader, men att någon redovisning av varför inte har givits. Enligt motionärernas bedömning bör det ifrågasättas om inte socialtjänstlagens biståndsparagraf (6 §) bär en del av skulden eftersom lagstiftningen är kravlös. Utvecklingen vad gäller socialhjälpkostnaderna måste enligt motionärerna följas noggrant. Därvid bör bl. a. särskilt utvecklingen på arbetsmarknaden följas för att i så stor utsträckning som möjligt antalet utförsäkrade skall kunna minskas.

Gällande bestämmelser m. m.

Den enskildes behov av vård, stöd och annan hjälp tillgodosågs tidigare genom olika bestämmelser i barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen. Den enskildes rättigheter beskrevs då inom varje vårdområde för sig. Detta följde av den funktionella indelning som präglade den dåvarande socialvårdslagstiftningen.

Enligt *socialtjänstlagen* har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän (3 §). Till socialnämndens uppgifter hör bl. a. att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (5 §). Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv (6 §).

Rätten till vård, omvårdnad, ekonomisk hjälp eller stöd förutsätts genom socialtjänstreformen bli bestämd med utgångspunkt i en helhetssyn (prop. 1979/80:1 del A s. 181 och 182). Rätten till bistånd skall inträda så snart den enskilde behöver socialtjänstens insatser för sin försörjning eller livsföring i övrigt. Det framhålls särskilt att rätten till bistånd förutsätter att det föreligger ett hjälpbehov (del A s. 183). När rätten till bistånd skall bedömas skall alltså vägas in i vilken omfattning den enskilde själv genom egna åtgärder kan tillgodose det föreliggande behovet.

Genom biståndet skall den enskilde enligt socialtjänstlagen tillförsäkras en

skäligen levnadsnivå (6 §). De insatser som ges skall inte bara syfta till att avhjälpa det föreliggande vårdbehovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen motsvarar den tidigare obligatoriska socialhjälpn och i viss utsträckning även den frivilliga socialhjälpn.

Det har överlämnats åt kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses som skälig. Det är vidare förutsatt att socialstyrelsen skall utfärda allmänna råd om normer för socialbidrag (jfr prop. 1979/80:1 del A s. 204 och SoU 1979/80:44 s. 26).

Enligt vad utskottet inhämtat kommer socialstyrelsens allmänna råd om normer för socialbidrag att ges ut hösten 1983. Som ett led i förberedelsearbetet att utforma sådana vägledande rekommendationer har socialstyrelsen samlat in uppgifter om samtliga kommuners socialbidragsnormer som de såg ut den 1 maj 1982. Detta har gjorts för att undersöka om det skett några förändringar med anledning av socialtjänstlagens ikraftträdande så att normernas konstruktion och nivå stämmer överens med den nya lagens bestämmelser och intentioner. En sammanställning av kommunernas vägledande socialbidragsnormer har publicerats i *socialstyrelsens meddelandeblad nr 39/82*. Här må också hänvisas till socialstyrelsens meddelandeblad nr 12/82, 29/82 och 32/82 samt till statistiska centralbyråns *Statistiska meddelanden S 1983:8*. Sistnämnda normsammanställning avser de vägledande socialbidragsnormerna den 1 oktober 1982.

I socialtjänstlagen stadgas vidare, som redogjorts för i det föregående, att biståndet utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. I propositionen (prop. 1979/80:1 del A s. 199) framhålls i anslutning härtil att *rätten till arbete* hör till de grundläggande sociala värdena. Det sägs vidare i propositionen (del A s. 526) att den som är arbetsför och som kan beredas lämpligt arbete endast tillfälligt och till dess han själv kan klara sin försörjning är berättigad till bistånd enligt socialtjänstlagens biståndsparagraf. I propositionen pekas också särskilt på att det i fråga om personer med svårigheter på arbetsmarknaden är nödvändigt att socialtjänsten och arbetsmarknadsorganen samarbetar.

Utskottet anförde i betänkande SoU 1979/80:44 om socialtjänsten beträffande arbete bl. a. följande (s. 26 och 27).

Rätten till arbete hör till de grundläggande sociala värden som socialtjänsten enligt propositionen (del A s. 199) skall bidra till att förverkliga. Arbetet har inte bara grundläggande betydelse för människors försörjning utan kan också berika den enskildes liv och positivt påverka hans självkänsla och sociala identitet. Socialtjänsten skall i samverkan med arbetsmarknadsorganen försöka bistå den enskilde för att han skall få ett arbete. Detta är särskilt betydelsefullt när det gäller att följa upp arbetshandikappades, socialt handikappades, äldre personers och ungdomars behov av stöd för att finna och behålla lämpligt arbete.

Den enskildes rätt till arbete hänger nära samman med den arbetsföres skyldighet att försöka försörja sig genom ett lämpligt arbete. I propositionen

om socialtjänsten betonas att socialtjänsten inte får uppfattas som kravlös. Det sägs (del A s. 212) att socialtjänsten skall räkna med människans ansvar för vad hon gör av sitt liv. Det är socialtjänstens uppgift att såväl påverka den yttre situationen som att söka skapa motivation hos den enskilde. Rätten till bistånd förutsätter att det finns ett behov som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Utskottet, som i allt väsentligt anslöt sig till det anförda, tillade bl. a. att socialbidraget är avsett att som en sista resurs trygga den enskildes försörjning när hans behov inte kan tillgodoses genom arbete eller på annat sätt.

Pågående utredningsarbete m. m.

I *socialberedningens* direktiv (Dir. 1982:106 s. 3) konstateras att socialbidragen sedan år 1981 har ökat i omfattning samt att detta gäller både antalet personer som erhåller detta bistånd och kostnaderna. Det framhålls vidare att omfattningen av de behovsprövade bidragen har ett direkt samband med människors ekonomiska och sociala svårigheter, inte minst de som förorsakas av arbetslöshet. I direktiven anförts vidare.

Det är viktigt att den socialpolitiska planeringen får ett väl fungerande statistiskt underlag om socialbidragets utveckling. Här måste krav ställas på att denna information är aktuell och att den visar på förändringar i detta ekonomiska beroende hos olika grupper i samhället, t. ex. barnfamiljer, arbetslösa och olika åldersgrupper. Genom en sådan väl fungerande information kan socialbidraget tjäna som indikator på försörjningssvårigheter för olika grupper i samhället.

Socialberedningen bör i samråd med bl. a. statistiska centralbyrån närma-
re överväga hur en sådan rapportering kan utformas.

Statistiska centralbyrån (SCB) har i pressmeddelande (nr 1983:257; aug. 1983) redovisat att socialbidraget 1982 var 50 % högre än socialbidraget året innan. I meddelandet anförts vidare bl. a. följande.

Under 1982 utgick socialbidrag till ett belopp av 1 750 miljoner kr enligt en preliminär sammanställning av SCB. Detta är en ökning med 49,5 procent om man jämför med utbetald socialhjälp för 1981 och inte tar hänsyn till penningvärdeförändringen. Räknat i fast penningvärde, dvs. då hänsyn tagits till den allmänna inflationen, betyder det en ökning med ca 38 procent. Utbetald socialhjälp har i fast penningvärde varierat mycket litet under 10-årsperioden fram till 1981.

Det lämnade socialbidraget per bidragshushåll var i genomsnitt 7 700 kr. Detta är en ökning med 1 270 kr (20 procent) från året innan. Räknat i fast penningvärde innebär detta en ökning med ca 11 procent per bidragshushåll. Det lämnade bidraget per bidragshushåll var i Stor-Stockholm ca 9 400 kr, i Stor-Göteborg ca 9 000 kr, i Stor-Malmö ca 9 000 kr och i övriga riket ca 6 700 kr.

Antalet bidragstagare ökade med 21,6 procent 1982 jämfört med antalet hjälptagare under 1981. För tiden mellan 1980 och 1981 ökade antalet hjälptagare med 2,5 procent och för tiden mellan 1979 och 1980 redovisades en minskning med 3 procent. Antalet hushåll med socialbidrag ökade med 24,9 procent jämfört med antalet hjälpfall föregående år. Mellan 1980 och 1981 ökade antalet med 2,6 procent och mellan 1979 och 1980 redovisades en minskning med 4 procent av antalet hjälpfall.

Antalet bidragstagare i Stor-Stockholm ökade med 20 procent jämfört med antalet hjälptagare 1981. På motsvarande sätt ökade antalet bidragstagare i Stor-Göteborg med 25 procent, i Stor-Malmö med 20 procent samt i övriga riket med 22 procent.

Andelen bidragstagare utgjorde 5,1 procent av befolkningen. Denna siffra har inte varit så hög sedan 1975. Vid jämförelse kommunvis varierade andelen bidragstagare mellan 1 procent och 11 procent.

Vid jämförelse med tidigare socialhjälpstatistik måste beaktas att:

- Till skillnad från den tidigare socialhjälpstatistiken är socialbidraget inte knutet till vissa krav såsom ålderdom, sjukdom eller minderårighet (12 § socialhjälpslagen) eller till speciella krav som varje kommuns fullmäktige/socialnämnd fastställt (13 § socialhjälpslagen). Socialbidraget är en rättighet som skall utgå vid behov.
- Gränsen för "hemmavarande barn" är höjd från 16 till 18 år.
- I begreppet "bidragstagare" ingår även "övriga bidragstagare" (t. ex. hemmavarande barn över 18 år som ingår i hushållsgemenskapen). Denna uppgift har tidigare inte redovisats och innebär en kvalitetsförbättring i statistiken jämfört med föregående år. Övriga bidragstagare utgjorde 1982 1 procent av samtliga bidragstagare.

Uppgifter för län och kommuner har publicerats i serien *Statistiska meddelanden S 1983:16 "Socialbidrag under 1982, Kommunvis fördelning"*.

Svenska kommunförbundet har i en särskild upprättad promemoria (PM KE 1 32/1983) redovisat socialbidragens utveckling första halvåret 1983. I promemorian anfördes att kostnaderna i förhållande till motsvarande period 1982 sammantaget för de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö ökat med ca 45 %, i fasta priser ca 33 %. För övriga kommuner i stickprovsundersökningen – 23 kommuner som fått representera landets övriga kommuner – har den genomsnittliga kostnadsökningen varit 31 %, i fasta priser 20 %. Det påpekas särskilt att utvecklingen varierar kraftigt mellan enskilda kommuner från i stort sett samma nivå som första halvåret 1982 till en fördubbling av utbetalda socialbidrag. Promemorian innehåller också en redogörelse för de faktorer som påverkar socialbidragens utveckling. I promemorian anfördes.

Den fortsatt allvarliga situationen på arbetsmarknaden framförs som främsta anledning till ökningen av socialbidragskostnaderna. Ungdomar som inte kommer in på arbetsmarknaden och därmed inte är berättigade till ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. Allt fler blir utför-

säkrade och alltfler kommer i riskzonen för utförsäkring på grund av de långa arbetslöshetsperioderna. Behov av kompletterande socialbidrag till familjer med kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Dessa faktorer uppges i stor utsträckning förklara den hittillsvarande utvecklingen.

Enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) utförsäkrades under 1:a halvåret 1982 6 432 kassamedlemmar. Motsvarande under 1:a halvåret 1983 var 8 384, dvs. en ökning med 30 %. De kassamedlemmar som uppnått 200 dagars ersättning och därmed ligger i riskzonen för att bli utförsäkrade under det närmaste halvåret uppgick enligt SO:s redovisning i augusti till drygt 55 000.

Några av urvalskommunerna har bedömt att mellan 35–40 och upp till mer än 50 % av bidragsärendena beror på arbetsmarknadssituationen.

En annan dominerande orsak till ökningen av utbetalda bidrag uppges vara de ökade levnadsomkostnaderna i kombination med minskade real-löner.

Det kan i detta sammanhang nämnas att frågan om avstängning från socialbidrag på grund av vägran att ta anvisat arbete m. m. berörs av socialstyrelsen i meddelandeblad nr 24/83 (juni 1983) med anledning av ett av JO avgjort ärende (dnr 1668-1982). I övrigt får hänvisas till innehållet i meddelandebladet.

Vad beträffar *aktuella arbetsmarknadspolitiska åtgärder m. m.* gäller fr. o. m. den 1 oktober 1983 vissa nya bestämmelser i arbetsmarknadskungörelsen (1966:368). Det gjorda tillägget (SFS 1983:765) innebär att långtidsarbetslösa under 60 år som av någon anledning inte fått något erbjudande från arbetsförmedlingen innan ersättningstiden går ut, och som därför riskerar att bli utförsäkrade, får erbjudande om beredskapsarbete. Det ankommer på den enskilde som närmar sig utförsäkring att själv begära ett beredskapsarbete. Någon skyldighet till uppsökande verksamhet har inte lagts på arbetsförmedlingen. Vissa undantag kan göras från förmedlingens skyldighet att anvisa ett beredskapsarbete, men då skall synnerliga skäl finnas.

Riksdagen har behandlat riktlinjerna för arbetsmarknadspolitiken och åtgärder mot ungdomsarbetslösheten senast i det av riksdagen godkända betänkandet AU 1982/83:21.

Regeringen har helt nyligen lagt fram propositionen (prop. 1983/84:26) om särskilda sysselsättningsåtgärder för budgetåret 1983/84. En utgångspunkt för de förslag som därvid läggs fram är att alla unga under 20 år skall få meningsfull sysselsättning.

Svenska kommunförbundet har nyligen (aug. 1983) givit ut rapporten *Åtgärder mot ungdomsarbetslöshet. En exempelsamling*. I rapporten redovisas dels åtgärdssystemet och kommunernas legala förutsättningar att sysselsätta arbetslösa ungdomar i åldern 16–24 år, dels konkreta exempel på insatser ute i kommunerna. Stor vikt har därvid lagts vid att presentera verksamheter i mindre och medelstora kommuner.

Kommittén för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning (KAFU) behandlar i betänkandet *Utbildning för arbetslivet (SOU 1983:22)* bl. a.

inriktningen av den framtida arbetsmarknadsutbildningen med utgångspunkt från de av riksdagen antagna målen för arbetsmarknadsutbildningen. I betänkandet berörs bl. a. sådana frågor som utvecklingen på arbetsmarknaden vad gäller sysselsättning och arbetslöshet samt avgränsningen av arbetsmarknadsutbildningens uppgifter i förhållande till de sociala myndigheterna. Sistnämnda fråga tas även upp i *tilläggsdirektiven (Dir. 1983:16) till utredningen (A 1981:02) om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation*. I direktiven anförts att utredningen bl. a. skall belysa avgränsningen mot vårdinstitutioner och sociala myndigheter.

Rekryteringsutredningen (A 1981:03) har nyligen lagt fram betänkandet *Arbetsförmedlingskontrakt (Ds A 1983:4)*. Utredningens uppgift har varit att lägga förslag till ett arbetsmarknadspolitiskt medel som underlättar inträdet på den reguljära arbetsmarknaden. I betänkandet föreslås bl. a. att arbetsförmedlingen skall kunna sluta överenskommelser med arbetsgivare om att en viss del av deras rekrytering skall bestå av svårplacerade arbetssökande. De platser som tillsätts genom sådant förfarande (arbetsförmedlingskontrakt) benämns garantiplatser.

Det kan också i detta sammanhang nämnas att regeringen beviljar medel för forsknings- och utvecklingsarbete inom den sociala sektorn genom *socialdepartementets delegation för social forskning (S 1974:05)*. Till de viktigaste bidragsprojekten hör studier av arbetslöshetens individuella effekter på hälsa och välfärd, både på kort och på lång sikt samt de konsekvenser dessa får för den sociala sektorns verksamheter. Bland projekten uppmärksammas särskilt ungdomarnas sysselsättningssituation från olika utgångspunkter.

S. k. frivillig socialhjälp

Motion

I *motion 1982/83:573 av Gullan Lindblad (m) och Siri Häggmark (m)* föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer att socialtjänstlagen kompletteras med en paragraf om "frivillig socialhjälp" med återbetalningskrav gentemot den enskilde hjälptagaren (yrkande 2). Motionärerna anför bl. a. att socialtjänstlagen är kravlös och att den enskildes ansvarstagande, t. ex. genom återbetalning av tidigare erhållen socialhjälp, inte alls har betonats. Lika självklart som det är att den som behöver hjälp också får det, lika självklart borde det enligt motionärernas mening vara att man "gör rätt för sig" när man har möjlighet därtill.

Bakgrund

Socialhjälpslagen (1956:2) innebar i huvudsak följande. Socialhjälp skulle lämnas minderåriga, äldre och handikappade m. fl. som inte själva kunde försörja sig och som saknade medel till sitt upphålle eller till erforderlig vård

(12 §) (obligatorisk socialhjälp). Vuxna och friska personer var i princip inte berättigade till obligatorisk socialhjälp. En ytterligare förutsättning var att behovet inte kunde tillgodoses på något annat sätt. Den obligatoriska socialhjälpens var inte återbetalningspliktig annat än i vissa särskilt angivna fall (33 §). Om den enskilde inte var berättigad till obligatorisk socialhjälp kunde kommunen ändå utge s. k. frivillig socialhjälp. Sådan hjälp kunde ges enligt grunder som kommunfullmäktige bestämde eller efter vad socialnämnden prövade erforderligt (13 §). För frivillig socialhjälp var hjälptagaren i princip återbetalningsskyldig (34 §).

I *socialtjänstlagen* saknas särskild bestämmelse om s. k. frivilligt bistånd. I propositionen (prop. 1979/80:1 del A s. 187 och 189 samt 199) anförde departementschefen bl. a. följande.

Uppdelningen i obligatorisk resp. frivillig hjälp går tillbaka på bestämmelser som infördes i 1871 års fattigvårdsförordning. Den särskilda bestämmelsen om frivillig socialhjälp tjänar i dag endast syftet att ge kommunen kompetens att lämna ut annan hjälp än den obligatoriska som den enskilde alltid har rätt till. Enligt min mening vore det av principiella skäl tilltalande att i den nya socialtjänstlagen avstå från en fortsatt uppdelning på detta sätt.

Jag har i det föregående tillstyrkt att den enskildes rätt till bistånd skall ges en större räckvidd än den obligatoriska socialhjälpens har i dag. Rätten till bistånd skall inte längre knyta an till sådana särskilda omständigheter som anges t. ex. i 12 § ShjL. Oavsett bakgrunden till oförmågan skall den vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt ges bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Föreskriften att den enskilde genom biståndet skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå ger, i förening med de möjligheter som ramlagstiftningen innehåller, stort utrymme för socialtjänsten att variera hjälpinsatserna. De förhållanden som jag har pekat på nu minskar enligt min uppfattning i avsevärd grad behovet av en bestämmelse om s. k. frivilligt bistånd.

Enligt de regler som jag har förordat tidigare skall kommunen ansvara för att den som vistas i kommunen får det bistånd som han behöver. Vidare kommer det i lagen att anges att socialnämnden som en av flera viktiga uppgifter har att lämna bl. a. ekonomisk hjälp och annat bistånd åt familjer och enskilda som behöver det. Genom dessa regler i den nya lagstiftningen ges enligt min mening kommunen otvetydigt nödvändig kompetens att ge den enskilde stöd och hjälp även i andra situationer än dem som omfattas av rätten till bistånd. Jag anser följaktligen att det därutöver inte finns behov av en särskild bestämmelse om s. k. frivilligt bistånd inom socialtjänsten.

Som socialutredningen har framhållit kommer den kommunala behovsprovade hjälpen att ha kvar uppgifter med förebyggande och rehabiliterande inriktning. Det kan här vara fråga om kompletterande stöd till insatser från andra delar av socialtjänsten eller andra verksamheter på kommunal, landstingskommunal eller statlig nivå. I den nuvarande socialhjälpverksamheten tillgodoses rehabiliteringsbehov inom ramen för den frivilliga socialhjälpens enligt 13 § ShjL. Jag delar socialutredningens uppfattning att det är angelä-

get att bidrag till rehabiliteringsändamål liksom i dag i viss utsträckning och i vissa former skall kunna utgå under de förutsättningar som anges för rätten till bistånd. Dessa insatser inom socialbidragets ram bör utgöra en grund för en mer långsiktig uppbyggnad av den bidragsberättigades möjligheter att helt eller delvis försörja sig och till en aktiv livsföring. Biståndet skall med andra ord ges en förebyggande inriktning.

I *socialstyrelsens allmänna råd 1981:1 Rätten till bistånd* sägs bl. a. följande angående bistånd utöver skyldigheten i 6 § socialtjänstlagen (s. 31 och 32).

En person kan emellertid behöva stöd och hjälp från samhället även om det inte direkt behövs för hans försörjning eller livsföring i övrigt i den situation han befinner sig. Om det inte är direkt fråga om behov av hjälp och stöd för att klara en akut situation eller någons rehabilitering utan enbart gäller att förebygga att den enskilde längre fram kommer i en hjälpsituation finns det inte någon "rätt" till bistånd enligt 6 §. Den enskilde kan då klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt för dagen genom egna insatser. I sådana situationer kan det dock många gånger vara rimligt att ändå hjälpa människor. Det är nämligen en angelägenhet för socialtjänsten att förebygga uppkomsten av sociala missförhållanden. Att socialnämnden är behörig att meddela hjälp och stöd även i dessa situationer framgår av syftet med socialtjänstlagen som framför allt kommer till uttryck i 1, 3 och 5 §§.

Möjligheterna att ge bistånd utöver vad som framgår av 6 § bör kunna användas i olika situationer. Det kan röra sig om behandlingsinsatser för personer som riskerar att glida in i ett alkoholberoende. Personer som är inblandade i familjekonflikter kan behöva särskilt stöd för att inte längre fram råka i personliga svårigheter. De som tillhör etniska eller språkliga minoriteter kan behöva särskild uppmärksamhet för att på ett tillfredsställande sätt kunna klara sin situation i framtiden. Socialnämnden kan behöva ta upp en diskussion om planering av ekonomin när det gäller en person vars avbetalningsskulder kan komma att medföra en akut ekonomisk kris längre fram. Personer intagna i kriminalvårdsanstalt kan behöva hjälp och stöd för att klara den förestående frigivningen.

Enligt socialtjänstlagen gäller beträffande *återbetalningsskyldigheten* som huvudregel att socialnämnden inte får återkräva ekonomisk hjälp av den enskilde som denne erhållit som bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen, för så vitt inte bidraget lämnats som förskott på förmån eller ersättning eller till den som är indragen i arbetskonflikt (33 § första stycket). Om däremot ekonomisk hjälp lämnats i andra fall – alltså utan att det är fråga om rätt till bistånd – får socialnämnden återkräva hjälpen om den getts under villkor om återbetalning (33 § andra stycket). Återbetalningsskyldigheten skall klargöras för den enskilde då hjälpen lämnas. Om den enskilde inte betalar godvilligt kan socialnämnden föra talan om ersättning hos länsrätten (36 §).

Vistelsekommunens skyldigheter

Motion

I *motion 1982/83:573 av Gullan Lindblad (m) och Siri Häggmark (m)* föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer att vistelsebegreppet blir

föremål för vidare utredning och åtgärder i syfte att undvika särskilt stor belastning på vissa kommuner, t. ex. turistorter (yrkande 3). Motionärerna pekar bl. a. på att t. ex. typiska turistorter kommit att drabbas hårt av höga socialhjälpkostnader och att det ofta rör sig om relativt små kommuner med ett lågt skatteunderlag. Vistelsebegreppet i socialtjänstlagen bör enligt motionärerna kompletteras med vissa skyldigheter för boendekommunen och i tillämpliga delar staten.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 3 § socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Det yttersta ansvaret innebär bl. a. att socialnämnden skall svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (5 §). Den enskilde som vistas i kommunen har vidare rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet bl. a. tillförsäkras en skälig levnadsnivå (6 §).

Socialtjänstlagen gör inte någon åtskillnad mellan dem som är bosatta inom kommunen och dem som utan att vara bosatta där vistas i kommunen (tillfällig vistelse).

I regeringens proposition 1979/80:1 om socialtjänsten anförs beträffande kommunens ansvar bl. a. att det är vistelsekommunen som skall lämna den enskilde stöd och hjälp och att det således är den kommun där den enskilde befinner sig, när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att den enskilde får den hjälp som han behöver men att detta inte bör leda till att vistelsekommunen skall vidta alla de åtgärder som kan behövas när den enskilde är bosatt i annan kommun (s. 523).

I *socialstyrelsens allmänna råd 1981:1 Rätten till bistånd* sägs bl. a. följande (s. 17 och 18).

Skyldigheten att meddela bistånd har nämnden på den ort där den enskilde vistas, alltså där han för tillfället befinner sig. Även om biståndsbehovet uppkommer under en rent tillfällig vistelse på en ort, blir det socialnämnden där som ansvarar för att den enskilde får det bistånd han behöver. Detta kan emellertid knappast innebära att en vistelsekommun i alla situationer är skyldig att överta allt ansvar för den biståndsberättigade.

Vistelsekommunens ansvar måste i första hand uppfattas som ett ansvar att sörja för dem som bor i eller har för avsikt att bo kvar i kommunen.

Då den enskilde "råkar" befinna sig i kommunen i samband med en genomresa eller då han befinner sig där som turist eller på tillfälligt besök, kan kommunens ansvar rimligen inte vara lika omfattande som då han är bosatt i kommunen under kortare eller längre tid. Om hans försörjning och livsföring i övrigt i sådana fall bäst tillgodoses genom att han reser hem får vistelsekommunens ansvar anses begränsat till att ge bistånd till hemresa.

Att en person befinner sig på en ort där han inte är bosatt större delen av

året är emellertid inte skäl nog att begränsa biståndet till att omfatta enbart medel för hemresa. Om det uppstår behov av hjälp under vistelse i en annan kommun än där personen stadigvarande är bosatt, har den kommunen det fulla ansvaret för att tillgodose detta behov. Behov av hjälp kan i och för sig ha funnits tidigare vid vistelser i andra kommuner och tillgodosetts där. Det innebär emellertid inte att den kommun där han senare befinner sig kan undandra sig ansvaret för att tillgodose samma behov om det uppkommer vid vistelse där. Den som t. ex. under semester bor på annan ort än hemorten skall därför inte utan vidare behöva finna sig i att åka tillbaka hem för att få den sociala service han behöver.

Om socialnämnden i en kommun har givit någon bistånd i form av placering i familjehem eller hem för vård eller boende i en annan kommun, har placeringskommun kvar ansvaret för personen ifråga. Vistelsekommunen har dock ansvaret för att den enskilde får den hjälp och det stöd som inte hör samman med att bistånd ursprungligen meddelats i form av placering i familjehem eller hem för vård eller boende. Vistelsekommunen har t. ex. ansvaret för sådana insatser som normalt tillkommer alla andra i kommunen. Först sedan det ursprungliga behovet är tillgodosett upphör ansvaret för den socialnämnd som fattat beslutet om placeringen. Om den enskilde då blir kvar i kommunen där hemmet ligger och om det därefter uppkommer behov av bistånd får vistelsekommunen hela ansvaret för att dessa behov tillgodoses.

I *meddelandeblad nr 36/82 (nov. 1982)* ställt till samtliga socialnämnder utvecklar socialstyrelsen närmare med hänvisning till vissa rättsfallsreferat vistelsebegreppets innebörd för socialtjänstens vidkommande. I meddelandet anförts bl. a. följande.

Följande passus i socialtjänstpropositionens specialmotiveringar till 3 § socialtjänstlagen har på många håll skapat oklarhet vid tillämpningen av vistelsebegreppet:

”Det är vistelsekommunen som skall lämna den enskilde stöd och hjälp.

Det är således den kommun där den enskilde befinner sig, när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att den enskilde får den hjälp som han behöver.”

Oklarheten synes bero på att man missförstått uttrycket ”där den enskilde befinner sig, när hjälpbehovet inträder” och tolkat det som om det avsåg där den enskilde befann sig när orsaken till biståndsbehovet uppstått. Detta är två helt olika saker. Den bakomliggande/funktionella orsaken till ett biståndsbehov kan vara en funktionsnedsättning (skada, handikapp m. m.), otillräckliga inkomster, missbruk m. m. *Var* – i vilken kommun eller i vilket land – orsaken uppstått eller biståndsbehovet tidigare förelegat är ovidkommande för rätten till bistånd i en viss aktuell situation, t. ex. vid tillfällig vistelse i annan kommun än där man är bosatt. *Behovet av bistånd inträder, eller uppkommer, som följd av den totala sociala situationen vid den för biståndet aktuella tidpunkten.* Frågan om rätt till bistånd skall alltså prövas utifrån sökandens situation i den kommun där han (om än tillfälligt) vistas.

I den för biståndet aktuella sociala situationen för den enskilde ingår *hur lång tid* han (tillfälligt) vistas i kommunen. Detta kan påverka *formen för* och *omfattningen av* det bistånd kommunen är skyldig att ge. Det är det bistånd

som behövs *under* den tid vistelsen varar som kommun kan ha skyldighet att ge. Vad detta konkret innebär får avgöras från fall till fall och utifrån 6 §:s SoL stadgande att "den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå".

I *meddelandeblad nr 20/83 (maj 1983)* ställt till samtliga socialnämnder aktualiserar socialstyrelsen frågan om socialbidrag för turisters och vissa utlänningars (s. k. väntare och gäststuderande) sjukvårdskostnader. I meddelandet anförts bl. a. följande.

Med hänsyn till att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt, bör rätt till socialbidrag enligt 6 § socialtjänstlagen finnas i vissa fall.

När det gäller socialnämndens skyldighet att utge socialbidrag till dem som vistas i kommunen måste hänsyn tas till vistelsens art. För turister och andra som befinner sig här på tillfälligt besök kan kommunens ansvar rimligen inte vara lika omfattande som när det gäller dem som bor eller har för avsikt att bosätta sig i kommunen. Socialnämnden kan därför inte anses vara skyldig att utge socialbidrag för sjukvårdskostnader för turister eller sådana som rest hit enbart för att få sjukvård i Sverige.

De som väntar på beslut om uppehållstillstånd – en väntan som kan ta flera månader och i enkla fall mer än ett par år – avser oftast att bosätta sig i kommunen om ansökan om tillstånd beviljas. Det kan inte anses rimligt att dessa personer ska belastas av en skuld ifall de får stanna i Sverige.

När det gäller "väntarna" bör den enskilde kunna ha rätt till socialbidrag till akut sjukvård i de fall han/hon krävs på vårdavgift och socialnämnden ej fått vårdkostnaderna avskrivna hos landstinget.

När det gäller icke akut sjukvård ställer sig frågan annorlunda. Sjukvårdshuvudmannen är ej skyldig att ge sådan till dem som inte är bosatta inom landstingskommunen. Den enskilde bör dock kunna ha rätt till socialbidrag även för viss icke akut sjukvård. Vägledande vid bedömningen i sådana fall om rätt till socialbidrag ska anses föreligga är socialbidragets två huvudsakliga uppgifter nämligen att vid behov trygga försörjning och vård samt lämna bidrag i förebyggande och rehabiliterande syfte. Vid prövningen av rätten till socialbidrag måste bedömningen göras vad det betyder för den enskilde att få vänta med att få vård med hänsyn till den tid det är frågan om och att det icke akuta vårdbehovet kan övergå i ett akut behov av vård, om vårdbehovet inte blir tillgodosett. Ett exempel på vårdkostnader som kan rymmas under rätten till socialbidrag enligt 6 § är vårdkostnader i samband med en abort.

I 72 § socialtjänstlagen regleras frågan om *överflyttning av ärenden* mellan kommuner. Ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person kan med stöd av detta lagrum flyttas över till en annan socialnämnd, om denna nämnd samtycker till det. I propositionen (Del A s. 523) uttalas bl. a. att vistelsekommunen bör kunna flytta över ett ärende till hemkommunen, om den enskildes hjälpbehov lämpligen kan tillgodoses där men att en sådan överflyttning dock bara lär komma i fråga när den enskilde under en längre tid har behov av insatser inom socialtjänsten. Det sägs vidare i propositionen att man inte bör flytta över ett ärende om tillfällig hjälp under

t. ex. en resa. Det framhålls också särskilt, som för övrigt framgår redan av lagtexten, att den mottagande kommunen skall samtycka till överflyttning. Detta krav har motiverats med att man skall vara säker på att behövliga åtgärder verkligen kommer till stånd i det enskilda fallet (s. 524).

I *socialstyrelsens allmänna råd 1981:1 Rätten till bistånd* anför socialstyrelsen beträffande överflyttning av ärenden mellan kommuner bl. a. följande (s. 18).

Om någon har behov av bistånd under en längre tid är det skäligt att ansvaret övertas av den kommun där han stadigvarande är bosatt (hemortskommunen). Då kan ärendet enligt 72 § SoL flyttas över till socialnämnden i hemortskommunen om denna nämnd samtycker. Om biståndsbehovet kommer att sträcka sig över en längre tid bör en persons hemortskommun inte annat än i undantagsfall vägra att överta ett ärende som initierats av socialnämnden i en kommun där den hjälpbehövande vistas. Om någon däremot tänker bosätta sig på en ort bör socialnämnden på den orten ha det fulla ansvaret för vederbörande även om han ännu inte blivit kyrkobokförd där.

Enligt den tidigare socialhjäpplagen gällde att den kommun som gav obligatorisk socialhjälp till någon som var mantalsskriven i annan kommun hade rätt att kräva mantalsskrivningskommunen på ersättning. Detta ger socialtjänstlagen inte möjlighet till. Huvudprincipen är att den kommun som enligt socialtjänstlagen är skyldig att utge bistånd också skall stå för kostnaderna därför. Detta gäller även för det fall då bistånd ges vid tillfällig vistelse. Däremot reser socialtjänstlagen inte några hinder mot att kommuner sluter *frivilliga överenskommelser om kostnadsfördelningen* avseende bistånd som utges vid tillfällig vistelse i annan kommun än där vederbörande är bosatt. t. ex. någon form av avtal mellan bosättningskommun och vistelsekommun. Sålunda har Svenska kommunförbundet den 25 februari 1983 beslutat anta en rekommendation beträffande vistelsekommuns kostnadsansvar för bistånd i form av färdtjänst (s. k. interkommunal färdtjänst). Genom beslutet rekommenderas kommunerna att anta vissa regler om kostnadsfördelning kommuner emellan för färdtjänstresor. Rekommendationen har behandlats av utskottet tidigare i år i betänkande SoU 1982/83:23 (s. 16).

Verkställighet av förvaltningsdomstols beslut i vissa fall

Motion

I *motion 1982/83:929 av Lena Öhrsvik (s)* föreslås att riksdagen hos regeringen begär förslag om bestämmelser om verkställighet av beslut i förvaltningsdomstol. Motionären framhåller bl. a. att det saknas bestämmelser som anger om ett beslut i förvaltningsdomstol skall verkställas omedelbart eller ej. Detta har enligt motionären medfört att förvaltningsdomstolarna inte alltid anger om omedelbar verkställighet skall ske, även om det är uppenbart att sådan borde ske. Rättsförhållandena för den enskilde blir därmed oklara. Detta kan enligt motionären ställa till besvärliga problem med vittgående

konsekvenser för den enskilde i t. ex. vård- och biståndsärenden. Det borde därför finnas anvisningar i lagtext så att domstolen måste ta ställning till verkställigheten. Motionären föreslår därför att bestämmelser t. ex. kunde införas i LVM, LVU och socialtjänstlagen om att beslut omedelbart skall verkställas om inte domstolen förordnar annorlunda.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt *lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)* kan den som till följd av fortgående missbruk av alkohol eller narkotika är i trängande behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk i vissa fall beredas vård oberoende av eget samtycke (2 och 3 §§). Det är länsrätten som på ansökan beslutar om beredande av vård med stöd av LVM (4 §). Av förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) framgår att talan mot länsrättens beslut förs hos kammarrätten och att talan mot kammarrättens beslut förs hos regeringsrätten (33 §). Regeringsrättens prövning förutsätter dock att regeringsrätten meddelat prövningstillstånd (35 §).

Socialnämnden föranstaltar om verkställighet av rättens beslut om vård enligt LVM (6 §). Polismyndigheten skall på begäran lämna erforderligt biträde (26 §).

Polismyndigheten har befogenhet enligt LVM att i vissa särskilt brådskande fall själv besluta att omhänderta en missbrukare omedelbart (8 §). Polismyndigheten skall genast underställa länsrätten beslutet om omedelbart omhändertagande (9 §). Sedan ansökan om vård enligt LVM gjorts kan även rätten besluta om omedelbart omhändertagande.

Beslut om omedelbart omhändertagande gäller omedelbart (28 § första stycket). Det gäller både polismyndighetens beslut och eventuella beslut av rätten.

Andra beslut enligt LVM av rätten gäller omedelbart om rätten har förordnat om det (28 § tredje stycket). Av detta följer att om rätten inte förordnat att ett beslut om t. ex. vård skall gälla omedelbart så gäller det först sedan beslutet vunnit laga kraft, dvs. sedan tiden för överklagande gått ut.

Den överrätt som prövar besvär kan enligt 28 § FPL förordna att ett överklagat beslut, som annars skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare inte får verkställas.

Enligt *lagen (1980:621) om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)* skall vård beredas den som är under 18 år om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom och, när den unge har fyllt 15 år, av honom själv. Vård enligt LVU kan även under särskilda förutsättningar beredas den som har fyllt 18 år men inte 20 år (1 §).

Länsrätten beslutar om vård även med stöd av LVU (2 §). På motsvarande sätt som beslut angående vård enligt LVM förs talan mot länsrättens beslut hos kammarrätten och mot kammarrättens beslut hos regeringsrätten.

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år får omhändertas omedelbart om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras (6 §). Beslut om omedelbart omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag beslutet fattades (7 §). Sedan ansökan om vård enligt LVU gjorts kan även rätten besluta om omedelbart omhändertagande av den unge (6 §).

Beslut om omedelbart omhändertagande gäller omedelbart, vare sig det är socialnämnden eller rätten som fattat beslutet (21 § första stycket). Andra beslut av socialnämnden gäller omedelbart om inte nämnden förordnat något annat (21 § andra stycket). Beträffande rättsens beslut gäller samma regler som enligt LVM, dvs. att de gäller omedelbart om rätten förordnat om det men inte annars (21 § tredje stycket).

Enligt *socialtjänstlagen* (1980:620) har den enskilde bl. a. rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt (6 §). Socialnämndens beslut i fråga om bistånd överklagas hos länsrätten genom besvär (73 §). På motsvarande sätt som gäller beslut om vård enligt LVM och LVU förs talan mot länsrättsens beslut angående bistånd hos kammarrätten och mot kammarrättsens beslut hos regeringsrätten (33 § FPL).

Socialtjänstlagen saknar särskilda regler om huruvida länsrätts beslut om rätt till bistånd enligt 6 § gäller omedelbart och om möjlighet för rätten att förordna om omedelbar verkställighet av rättsens beslut. Detta aktualiserar frågan om när en kommun är förpliktad att verkställa ett av rätten fattat beslut om att bistånd skall utgå. Att kommunen frivilligt kan utge biståndet även om beslutet inte vunnit laga kraft får däremot anses självklart. I den numera upphävda socialhjälpslagen fanns bestämmelser om att om de dåvarande besvärsinstanserna länsstyrelse och kammarrätt förordnat att socialhjälp skulle meddelas detta skulle gälla omedelbart, även om beslutet överklagades. I förarbetena till socialtjänstlagen finns inte något uttalande i denna fråga.

Regeringsrätten har intagit den ståndpunkten i praxis att skyldighet inte inträder för socialnämnden att verkställa förpliktande domstolsbeslut om att utge bistånd förrän beslutet vunnit laga kraft och därmed blivit definitivt (se bl. a. regeringsrättsens beslut den 17 mars 1983, 4375-1982).

Talan kan enligt 73 § socialtjänstlagen föras även mot vissa andra typer av beslut som fattas av socialnämnden, nämligen vissa beslut som rör placering av underårig i annat enskilt hem (25, 27 och 28 §§) samt eftergift av avgifter m. m. (37 §). Av beslutens karaktär följer att dessa beslut i princip alltid gäller omedelbart, oberoende av särskilt förordnande därom.

Socialberedningen (S 1980:07) kommer enligt uppgift snart att lägga fram ett lagförslag rörande verkställighet av biståndsbeslut.

Fristående vårdalternativ

Motion

I motion 1982/83:1082 av förste vice talmannen Ingegerd Troedsson m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär skyndsamt förslag till lag där kommunerna åläggs att pröva även andra alternativ än med kommunalt huvudmannaskap när det gäller service, vård och omvårdnad i enlighet med vad anförts i motionen. Motionärerna nämner bl. a. primärkommunernas vård och service till äldre och handikappade. Även på detta område är det viktigt för den enskilde att kunna välja mellan olika alternativ. Motionärerna anför att kommun bör åläggas på motsvarande sätt som i upphandlingsförordningen att alltid pröva om verksamheten kan bedrivas bättre och effektivare i samarbete med en eller av annan huvudman samt att en kommun inte bör ha rätt att gynna egen verksamhet om det visar sig att annan kan tillhandahålla servicen eller vården bättre och billigare. En lagstiftning motsvarande upphandlingsförordningen bör därför enligt motionärernas mening utarbetas som ålägger kommunerna att pröva även andra alternativ än med kommunalt huvudmannaskap när det gäller service, vård och olika former av omsorg. Detta bör även gälla landstingskommun. Pensionärer och handikappade skulle därmed enligt motionärerna få bättre möjligheter att som fullmyndiga medborgare själva kunna välja sin livsstil.

Allmänt om överlåtelse av kommunala angelägenheter

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket *regeringsformen* (RF) kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning krävs dock särskilt lagstöd.

Kommunalföretagskommittén har i betänkandet Kommunalföretaget (SOU 1982:13) behandlat frågan om överlåtelse av kommunala angelägenheter och har föreslagit sådan ändring av kommunallagen (1977:179) att vården av vissa kommunala angelägenheter skall kunna överlämnas till s. k. kommunalföretag. I betänkandet anförts bl. a. följande (s. 63).

En annan begränsning gäller på de specialreglerade områdena. Rättspraxis bekräftar att en kommunal angelägenhet i princip inte får överlätas till ett särskilt rättssubjekt, om det i specialförfattning angivits att visst kommunalt organ skall handha denna.

Samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten såsom likställighetsprincipen styr också kommuners befattning med sina privaträttsliga rättssubjekt. Kommunen får därför inte heller anlita t. ex. ett bolag för åtgärder som den inte själv får vidta.

Kommunen får inte överlåta någon större beslutsfunktion, t. ex. hela beslutsrätten inom socialvården eller rätten att fördela alla kulturanslag, till ett privaträttsligt rättssubjekt. Det måste alltså vara fråga om en begränsad angelägenhet.

Frågan om kommuns anlitan­de av lokala och regionala kommunikations­företag för färdtjänsten har behandlats av utskottet i betänkande SoU 1979/80:44 om socialtjänsten. Utskottet uttalade, efter konstitutionsutskottets hörande, bl. a. följande (s. 90).

De individinriktade insatserna inom socialtjänsten bör således bedömas och handläggas med utgångspunkt i helhetssynen och i ett samlat kommunalt ansvar gentemot den enskilde. Sådana resurser som social hemhjälp och färdtjänst måste därför kunna disponeras av den nämnd som har detta samlade ansvar, nämligen socialnämnden eller i förekommande fall social distriktsnämnd. Även ett lokalt organ enligt lokalorganslagen kan ha sådana samlade funktioner. Beslutanderätten i fråga om den enskildes rätt till individuella hjälpåtgärder bör således inte kunna läggas på annat organ än som nu sagts. Däremot finns, som konstitutionsutskottet framhållit, inget hinder mot att annat organ anlitas för själva genomförandet av den serviceverksamhet som är i fråga. Socialnämnden måste emellertid tillförsäkras avgörande beslutanderätt i fråga om resursernas användning i individuella ärenden. Socialnämnden har dessutom även i dessa fall ett allmänt ansvar för verksamheten och måste se till att ytterligare åtgärder kommer till stånd när detta följer av socialtjänstlagen.

Frågan om färdtjänstens integrering med den allmänna kollektivtrafiken har behandlats av utskottet även i betänkande SoU 1982/83:23 s. 14–18.

Utskottet uttalade i betänkande SoU 1981/82:22 med anledning av två motioner angående möjligheter att låta även vårdinstitutioner med enskild huvudman ta ett självständigt ansvar för vård enligt LVM bl. a. följande (s. 24 och 25).

Det är således i och för sig inte uteslutet att överlåta åt t. ex. en privat stiftelse att svara för tvångsbefogenheter enligt LVM. Utskottet känner dock tveksamhet inför en sådan ordning, som dessutom skulle bli av stor principiell betydelse. Synen på människor med missbruksproblem och på vården av dem har förändrats avsevärt sedan lagen om nykterhetsvård antogs. Kraven på rättssäkerhet i vården och på respekt för de intagnas personliga integritet har växt sig allt starkare. Den syn på missbruksvården som präglar såväl socialtjänstlagen som LVM låter sig knappast förena med en vidsträckt rätt att använda våld eller annat tvång för att lösa olika svårigheter i vården.

Socialtjänstlagstiftningen skiljer sig från den nu gällande lagen om nykterhetsvård i vad gäller möjligheterna att använda tvång och olika påtryckningsmedel som ett led i vården av vuxna missbrukare. Det tvång som kan komma i fråga enligt LVM är starkt begränsat och omgärdat av olika rättssäkerhetsgarantier. En sådan viktig rättssäkerhetsgaranti är det politiska ansvar som enligt lagförslaget skall åvila styrelserna vid de hem som får ansvaret för LVM-vården.

Enligt utskottets mening är det knappast möjligt att i samma grad tillgodose kraven på rättssäkerhet inom ramen för en vård som lämnas genom ett enskilt rättssubjekt. Från principiell synpunkt kan man dessutom hävda att det allmänna inte bör kunna avhända sig ansvaret för åtgärder som innebär så allvarligt intrång i enskilda människors personliga frihet. Utskottet anser därför övervägande skäl tala mot den av motionärerna föreslagna utvidgningen av rätten att disponera över tvångsåtgärder enligt LVM.

Vårdområdet

Enligt *socialtjänstlagen* (1980:620) svarar kommun för socialtjänsten inom sitt område (2 §). Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän (3 §).

Till socialnämndens uppgifter hör bl. a. att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen samt att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (5 §). Socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar (9 §). Socialnämnden bör vidare genom hjälp i hemmet, färdtjänst eller annan service underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra. Nämnden bör även i övrigt tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler och liknande, social jour och annan därmed jämförlig verksamhet (10 §).

Socialnämnden skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (22 §). Behovet av hem för vård eller boende inom varje landstingskommun skall tillgodoses av landstingskommunen och kommunerna i området. Landstingskommunen och kommunerna upprättar gemensamt en plan över behovet av sådana hem och fördelningen av ansvaret för deras inrättande och drift. Planen skall redovisas för länsstyrelsen (23 §). Vård i familjehem eller hem för vård eller boende skall bedrivas i samråd med socialnämnden (24 §). Hem för vård eller boende står under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten vid hemmen (68 §).

Vill en enskild person eller sammanslutning inrätta ett hem för vård eller boende, skall tillstånd sökas hos länsstyrelsen. Ett sådant hem står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten vid hemmet (69 §). Tillämpningsföreskrifter beträffande de hem som drivs av enskilda återfinns i socialtjänstförordningen (29–34 §§).

Frågan om enskilda organisationer i allmänhet skall stå som huvudman för de institutionella verksamheter som det annars ankommer på det allmänna att svara för berördes av föredraganden i regeringens proposition 1979/80:1 om socialtjänsten. Där anförs bl. a. följande (s. 352 och 353).

Jag är angelägen att framhålla att det är ett offentligt ansvar att socialtjänsten i tillräcklig omfattning har tillgång till nödvändiga institutionella resurser. Detta ansvar kan det allmänna inte frånhända sig genom att anlita institutionsvård som drivs i annans regi. Samtidigt bör det dock framhållas att de enskilda institutionerna även i framtiden kommer att kunna vara ett komplement till offentliga institutionsresurser. Enskilda initiativ och satsningar bör få spela en betydelsefull roll för metodutveckling, t. ex. i

samband med startande av nya institutioner och försöksverksamheter. Det finns många exempel på banbrytande insatser som har gjorts på detta sätt. Jag anser emellertid att institutioner som skall tillgodose vårdbehov som faller inom socialtjänstens ansvarsområde inte bör få inrättas utan offentlig kontroll. En förutsättning bör vara att de kan infogas i den allmänna institutionsplaneringen, och att det finns garantier för att driften kan fortsätta sedan de en gång har inrättats. Vill enskild eller sammanslutning inrätta institution, bör därför tillstånd sökas hos länsstyrelsen, som bör inhämta de kommunala huvudmännens mening. Institutionen skall därefter stå under tillsyn av socialnämnden i den kommun där institutionen är belägen.

Att socialtjänsten kommer att ha ett kontinuerligt vårdansvar för den enskilde som följer honom också när han vistas i institution bör kunna garantera att vissa av principerna för socialtjänsten får genomslagskraft också för vården i enskilda institutioner.

Planen över institutionsvården i landstingsområdet får givetvis ta hänsyn till de institutioner som drivs av enskild eller sammanslutning. I synnerhet om institutionen drivs med allmänna medel är det naturligt att den betraktas som en resurs inom socialtjänsten.

Frågan om enskilda institutionsresurser berördes även av utskottet i betänkande SoU 1979/80:44 angående socialtjänsten. Utskottet anförde därvid bl. a. (s. 69).

Utskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända betänkande SoU 1975/76:13 (s. 13), att det är angeläget att det i den framtida socialvårdslagstiftningen kommer att finnas utrymme för frivilliga insatser som kan komplettera samhällsätgärderna. Utskottet vidhåller denna uppfattning och vill framhålla att enskilda och organisationer har gjort betydande insatser inte minst inom missbrukarvården. Även i framtiden kommer det att föreligga ett behov av insatser från organisationer och enskilda. Särskilt gäller detta nya verksamheter av pionjärtyp. Inrättandet av enskilda institutioner bör emellertid prövas av det allmänna och stå under offentlig kontroll. En sådan prövning är nödvändig bl. a. för att säkerställa att driften kan drivas kontinuerligt sedan den en gång har startats. Den offentliga kontrollen skall inte ses som en begränsning av enskildas vårdinitiativ. Den utgör i stället en utgångspunkt för samverkan och idéutbyte mellan socialtjänsten och de enskilda institutionerna. Det är angeläget att det sker ett samspel mellan samhället och folkrörelserna även såvitt avser institutionsvården.

Frågan om vårdinstitutioner med enskilda huvudmän har även behandlats av utskottet i betänkandena SoU 1980/81:30 och SoU 1981/82:22. I sistnämnda betänkande anförde utskottet – som avstyrkte att de enskilda hemmen skulle få disponera över egna tvångsätgärder mot intagna missbrukare – bl. a. följande (s. 25).

Detta innebär självfallet inte att de vårdinstitutioner som har enskild huvudman skulle ha spelat ut sin roll. Det enskilda initiativet och engagemanget har varit av största betydelse för tillkomsten av behandlingsmöjligheter inom missbrukarvården. Även i framtiden behövs ett sådant komplement av varierad och delvis annorlunda vård än den som kan beredas genom det allmänna. Inte minst den nuvarande bristen på vårdplatser inom missbrukarvården visar att de enskilda institutionernas resurser måste utnyttjas.

Att de vårdinstitutioner som har enskild huvudman skulle bli utan vårduppgifter till följd av att beslut om tvångsbefogenheter begränsas till de kommunala hemmen anser utskottet alltså som uteslutet. I praktiken kommer de dessutom att i stor utsträckning svara för vården genom att de intagna med stöd av 15 § LVM kan placeras på en enskild institution som ett led i LVM-vården, med möjlighet för den ansvariga kommunala institutionen att om ett sådant försök inte utfaller väl återhämta klienten dit. Sådana försöksplaceringar kommer vidare sannolikt ofta att leda till att missbrukaren kvarstannar frivilligt på den enskilda vårdinstitutionen efter det att LVM-vården upphört.

Enligt *hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)* skall varje landstingskommun erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstingskommunen (3 §). Om någon som vistas inom landstingskommunen utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, skall landstingskommunen erbjuda sådan vård (4 §). För hälso- och sjukvård som kräver intagning i vårdinrättning skall det finnas sjukhus (5 §). Landstingskommunen skall planera hälso- och sjukvården med utgångspunkt i befolkningens behov av hälso- och sjukvård. Planeringen skall avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av annan än landstingskommun (7 §). I planeringen och utvecklingen av hälsovården skall landstingskommunen samverka med samhällsorgan, organisationer och enskilda (8 §).

Beträffande planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården anfördes i regeringens proposition 1981/82:97 bl. a. följande (s. 123 och 124).

Utformningen av hälso- och sjukvården påverkar en rad andra verksamhetsområden i samhället. Mot bl. a. denna bakgrund har det ansetts nödvändigt att i lagen föra in en bestämmelse om en vittgående skyldighet för landstingskommunen att samverka med huvudmännen för dessa verksamhetsområden. Som framgår vid en jämförelse är förevarande bestämmelse betydligt mera vidsträckt än bestämmelsen i 4 § sjukvårdskungörelsen. Enligt sistnämnda bestämmelse skall samråd äga rum endast vad gäller översiktsplaner. Ordet samverkan avser att markera, att samarbetet alltid skall vara fråga om ett ömsesidigt givande och tagande. Samråd har ofta använts i en snävare betydelse. Det är således inte endast fråga om att bereda någon tillfälle att ta del av t. ex. ett visst förslag till utbyggnad, utan avsikten är att denne skall ges möjlighet att påverka utformningen av förslaget genom att belysa det utifrån hans kunskaper och erfarenheter. Enligt den nya bestämmelsen skall samverkan ske med samhällsorgan, organisationer och enskilda. Med samhällsorgan avses främst kommuner och statliga myndigheter, t. ex. socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen på central nivå samt länskolnämnden, yrkesinspektionen, länsarbetsnämnden och de regionala stiftelserna för skyddat arbete på länsplanet. Bland organisationer kan nämnas arbetsmarknadens organisationer samt handikapp-, äldre- och patientföreningar. Med enskilda avses i huvudsak privata vårdgivare av olika slag, t. ex. privata sjukhem samt privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster.

Beträffande enskilda vårdhem finns särskilda bestämmelser. Dessa har meddelats i *stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem m. m.* Denna har till syfte att åstadkomma en enhetlig syn och kontroll över enskilda hem för

sjukvård eller annan personlig verksamhet. Det ankommer på länsstyrelsen att ge tillstånd till sådan verksamhet. Länsstyrelsen skall även utöva tillsyn över verksamheten. Socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget har den löpande tillsynen över hemmet.

Upphandling

För statliga myndigheters upphandling av varor och tjänster gäller *upphandlingsförordningen* (1973:600; ändrad senast 1983:38; omtryckt 1980:850). Enligt upphandlingsförordningen skall myndigheter bl. a. utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt (3 §). Förordningen innehåller vidare bl. a. regler om upphandlingsformer (4-8 §§), infordrande och öppnande av anbud m. m. (9-12 §§) och prövning av anbud (13-19 §§).

Upphandlingsförordningen är inte tillämplig på kommunernas och landstingskommunernas upphandling av varor och tjänster. I propositionen till upphandlingsförordningen (prop. 1973:73) uttalades att den kommunala upphandlingen borde anpassas till de riktlinjer och regler som skulle gälla för den statliga upphandlingen samt att anpassningen borde ske på grundval av en överenskommelse härom som träffades i november 1971 mellan dåvarande upphandlingskommittén (jfr SOU 1971:88), riksrevisionsverket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. I enlighet med denna överenskommelse utarbetade de båda kommunförbunden ett normalförslag till kommunalt upphandlingsreglemente jämte därtill hörande anvisningar. Kommunförbunden rekommenderade samtliga kommuner och landstingskommuner att anta *Kommunalt upphandlingsreglemente jämte anvisningar* med ikraftträdande den 1 januari 1974. Texten i de kommunala och statliga upphandlingsanvisningarna har så långt det befunnits möjligt gjorts likalydande. Reglementets senaste lydelse härrör från september 1983.

Enligt inhämtad uppgift har landets samtliga landstingskommuner och i stort sett samtliga primärkommuner antagit det kommunala upphandlingsreglementet.

Riksdagen har tidigare behandlat ett motionsyrkande angående begäran om lag om kommunal upphandling (FiU 1981/82:6, rskr 78). Riksdagen fann nuvarande ordning vara tillfredsställande och framhöll att det måste finnas särskilt starka skäl för att införa regleringar som innebär ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Motionsyrkandet avslogs.

Kommunalt stöd till politiska ungdomsorganisationer

Motion

I motion 1982/83:1298 av Margareta Gard (m) och Gullan Lindblad (m) yrkas att riksdagen begär att regeringen låter utreda frågan om socialtjänstlagen skall förse med en regel som tydligt anger i vilken omfattning kommuner

och landstingskommuner får lämna stöd till de politiska ungdomsorganisationerna. Motionärerna framhåller att kommuner och landstingskommuner inte får lämna bidrag till politiska partier på annat sätt än som anges i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd samt att denna lag inte innehåller någon bestämmelse som ger kommunerna rätt att ge stöd till de politiska ungdomsorganisationerna. Stödet till dessa kunde därför endast grundas på 3 § i den numera upphävida barnavårdslagen. Motionärerna framhåller vidare bl. a. att barnavårdslagens åtskillnad mellan de politiska ungdomsorganisationernas personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet å ena sidan och deras politiska verksamhet å andra sidan inte kunnat fastställas med någon större tydlighet. Det finns därför enligt motionärerna skäl att anta att kommuner och landsting i många fall betalar ut bidrag som inte överensstämmer med vad lagstiftaren avsåg med 3 § barnavårdslagen. Situationen blev, påpekar motionärerna, ännu mer anmärkningsvärd då socialtjänstlagen trädde i kraft den 1 januari 1982, eftersom denna lag inte innehåller någon motsvarighet till 3 § barnavårdslagen. Frågan om hur kommunernas stöd till de politiska ungdomsorganisationerna får utformas bör därför enligt motionärerna utredas.

Bakgrund

Regeringsrätten förklarade den 20 februari 1964 i tre utslag (Regeringsrättens årsbok 1964 not. S 60 samt I 42 och 43) att kommun inte lagligen kunde lämna bidrag till politisk ungdomsorganisation, om inte genom särskilda föreskrifter eller eljest säkerhet skapades för att medlen inte kom att främja organisationens politiska verksamhet. Det kunde nämligen enligt regeringsrätten inte anses ligga inom den kommunala kompetensen att understödja politisk verksamhet.

Med anledning härav föreslog regeringen i proposition 1965:69 att *barnavårdslagen* (1960:97) skulle ändras på det sättet att barnavårdsnämnden bl. a. skulle få befogenhet – – – att stödja den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet som utövas genom ungdomens egna sammanslutningar (3 §). Med lagändringen avsågs följa att kommunalt stöd också skulle kunna lämnas till de politiska ungdomsorganisationerna. Lagändringen trädde efter riksdagsbehandling (2LU 43, rskr 212) i kraft den 5 juni 1965. Bestämmelsen upphörde att gälla den 1 januari 1982 då socialtjänstreformen trädde i kraft.

Föredraganden anförde i propositionen (1965:69) som skäl för den genomförda lagändringen bl. a. följande (s. 7–9).

I vårt samhälle, som är byggt på folkstyre, fyller de politiska ungdomsorganisationerna en mycket betydelsefull ungdoms- och samhällsfostrande funktion. I fråga om statliga organisationsbidrag är de helt likställda med övriga ungdomssammanslutningar. Om kommunerna är förhindrade att stödja de politiska ungdomsorganisationerna, innebär detta att statens och kommu-

nernas stöd åt ungdomsorganisationernas verksamhet delvis kommer att grunda sig på skilda målsättningar. Denna brist på överensstämmelse finner jag otillfredsställande och olycklig. De samhälleliga insatserna från statens och kommunernas sida måste enligt min åsikt kännetecknas av en helhetssyn, så att olika stöd- och stimulansåtgärder syftar till att komplettera varandra. Bristande samstämmighet i det grundläggande betraktelsesättet kan leda till att verkan förfelas eller uteblir. De politiska ungdomsorganisationerna bör därför också såvitt angår kommunalt stöd behandlas på samma sätt som andra ungdomsorganisationer. Vid överläggningar som ägt rum med stadsförbundet och kommunförbundet har dessa biträtt min ståndpunkt i denna fråga.

Det kommunala stödet åt ungdomsorganisationernas verksamhet ingår som ett betydelsefullt led i barnavårdsorganens allmänna ungdomsvård. Det bör därför regleras inom barnavårdslagens ram. Detta kan lämpligen ske genom att infoga ett stadgande i ämnet bland de bestämmelser i lagens 3 § som anger barnavårdsnämndens allmänt förebyggande uppgifter. Med hänsyn till vad som har uttalats under förarbetena till dessa bestämmelser får det redan nu anses åligga barnavårdsorganen att stödja ungdomens föreningsliv. Att det stadgande som jag föreslår riktas till barnavårdsnämnden hindrar inte att kommunen stödjer föreningslivet på annat sätt än genom barnavårdsnämnden, t. ex. genom skolstyrelsen eller särskild ungdomsstyrelse. Detta framgår av vad jag nyss har sagt om den kommunala organisationen för allmän ungdomsvård.

Jag har redan nämnt att kommunernas stöd åt ungdomsverksamheten kan lämnas på en rad olika sätt. Det är inte min avsikt att kommunerna skall bli bundna att ge sitt stöd i en viss form, t. ex. genom ekonomiska bidrag, utan kommunerna skall också i fortsättningen själva få avgöra både omfattningen och formen för detta stöd. Det är givet att stödet måste anpassas efter föreliggande behov och resurser.

Ehuru det närmaste syftet med lagregleringen är att undanröja det hinder som har ansetts föreligga mot kommunalt stöd åt de politiska ungdomsorganisationernas verksamhet bör stadgandet utformas så att det kommer att avse all ungdomsverksamhet. Som villkor för statsbidrag till ungdomsorganisation gäller att organisationen är uppbyggd och fungerar enligt vedertagna demokratiska principer och öppet tar ställning för demokratin samt att den bedriver en till kamratskap fostrande verksamhet. I sak bör samma förutsättningar gälla för kommunalt stöd. Frågan synes dock böra regleras på ett annat sätt i barnavårdslagen. Jag föreslår därför att de nämnda förutsättningarna får komma till uttryck i beskrivningen av den ungdomsverksamhet som åsyftas. Detta torde kunna ske genom ett stadgande av innebörd, att barnavårdsnämnden skall stödja den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet som utövas genom ungdomens egna sammanslutningar. Givet är att det kommunala stödet måste lämnas enligt objektiva grunder. Det får t. ex. inte förekomma att en viss politisk eller religiös riktning ensidigt gynnas. Någon uttrycklig bestämmelse härom kan emellertid inte anses behövlig.

I *socialtjänstlagen* finns inte någon direkt motsvarighet till den ovannämnda att-satsen i 3 § barnavårdslagen om stöd till ungdomens egna sammanslutningar. I 5 § *socialtjänstlagen* anges allmänt bland socialnämndens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommu-

nen. Enligt 7 § andra stycket skall socialnämnden ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd. I 8 och 9 §§, vilka gäller den uppsökande verksamheten resp. individuellt inriktade insatser, omnämns särskilt att nämnden vid behov skall samverka med bl. a. organisationer och föreningar.

I förarbetena till socialtjänstlagen finns ingenting som tyder på att lagstiftaren velat begränsa socialnämndens möjligheter att stödja sådan ungdomsverksamhet i kommunen som bedrivs inom ramen för politiska ungdomsföreningar (se bl. a. SOU 1977:40 s. 635 och 639 och prop. 1979/80:1 del A s. 168, 254–255 och 362–363). Om socialtjänstens strukturinriktade insatser anförde departementschefen sålunda bl. a. följande (prop. s. 168).

Det behövs kvalificerat forsknings- och utvecklingsarbete som inriktas på att pröva och utveckla olika metoder för socialt fältarbete. De erfarenheter från fält- och grannskapsarbete som har gjorts visar att kontakt och gemenskap främst utvecklas ur en värde- och intressegemenskap, att man känner samhörighet med sitt område och att det finns naturliga sociala situationer som underlättar möten mellan människor. Jag anser därför att fält- och grannskapsarbete i så hög grad som möjligt bör bygga på de insatser som görs av politiska och ideella organisationer och föreningar i de lokala miljöerna.

Socialtjänstens medverkan motiveras av att många av de mest utsatta i samhället också är politiskt fattiga utan någon organisationstillhörighet. Socialtjänsten kan därför spela en viktig roll i ett inledande skede för att därefter söka kanalisera verksamheten på så sätt att ett fortsatt engagemang inte behövs. Målet är att de boende i området efter hand själva skall ta över ansvaret.

Jag delar socialutredningens uppfattning att under den tid socialtjänsten deltar i social fältverksamhet och grannskapsarbete med egna personella resurser, bör aktiviteterna bedrivas inom ramen för de mål och riktlinjer som författningarna och socialnämnden anger. Jag anser att det i vårt samhälle måste ankomma på de politiska partierna och organisationerna att skapa den politiska medvetenheten och viljan till förändring av lokala miljöer. Erfarenheterna från Skåneprojektet talar också för att grannskapsarbetet så långt möjligt bör bygga på insatser från organisationer och lokalt föreningsliv. Socialtjänstens roll i sammanhanget är bl. a. att stödja och bidra med sin kompetens i enlighet med de mål och riktlinjer som är fastställda för verksamheten.

Socialnämndens insats i fält- och grannskapsarbetet kan emellertid ta alternativa former, bl. a. genom ekonomiskt eller annat stöd till lokala organisationer och föreningar. Detta stöd kan givetvis inte förenas med villkor som hindrar de berörda organisationerna från att bedriva sitt arbete i enlighet med sina värderingar.

Beträffande socialtjänstens insatser för barn och ungdom anförde departementschefen bl. a. följande (prop. s. 254 och 255).

Kommunernas förebyggande arbete för barn och ungdom är enligt min mening en av de viktigaste uppgifterna som kommunerna har. Denna är emellertid inte bara en socialtjänstens uppgift. Som socialutredningen också har pekat på har det i kommunerna vuxit fram en omfattande förebyggande

barn- och ungdomsverksamhet, där framför allt fritids- och kulturnämnderna tillsammans med de sociala organen har deltagit i uppbyggnadsarbetet. En allmän uppfattning är att 3 § BvL har bidragit till denna utveckling. Enligt denna paragraf skall barnavårdsnämnden bl. a. "verka för önskvärda förbättringar i fråga om kommunens barnavård samt därvid i mån av behov och möjligheter främja anordningar för bättre fritidsförhållanden för barn och ungdom" samt "stödja den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet som utövas av ungdomens egna sammanslutningar".

Genom dessa bestämmelser har sålunda barnavårdsnämnden/sociala centralnämnden i kraft av sitt ansvar för det förebyggande arbetet kunnat bevaka olika insatser för att främja utvecklingen på området. Socialtjänstlagen ger ett motsvarande fast ansvar. De särskilda bestämmelserna om socialnämndens insatser för barn och ungdom ger nämligen tillsammans med de allmänna riktlinjerna om åtgärder för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för bl. a. barn och ungdom socialnämnden ett särskilt bevaknings- och samordningsansvar. Detta gäller inte minst det förebyggande arbetet med barn- och ungdomsgrupperna i kommunen.

Enligt *lagen (1969:596) om kommunalt partistöd* får kommun lämna ekonomiskt bidrag till politiskt parti, som under den tid beslutet avser är representerat i kommunens fullmäktige. Beslutet skall innehålla att bidrag utgår till varje sådant parti med samma belopp för varje plats som partiet under nämnda tid har i fullmäktige. Med politiskt parti förstås enligt propositionen (1969:126 s. 21) varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild partibeteckning. Det kommunala partistödet skall avse politisk verksamhet i kommunen resp. landstingskommunen. Något avsteg från den princip som gäller för all kommunal verksamhet, nämligen att den skall tillgodose ett till kommunen knutet intresse, avses enligt propositionen (s. 20) inte.

Kommunal etableringskontroll m. m. över det kommersiella nöjesutbudet för barn och ungdom

Motion

I *motion 1982/83:1865 av Margareta Winberg m. fl. (s)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär sådan ändring i gällande lagstiftning att etableringskontroll och vetorätt i de i motionen nämnda avseendena möjliggörs. Motionärerna framhåller bl. a. att en "socialstadga" saknas. Motionärerna anför vidare att eftersom sociala krav inte låter sig formuleras i paragrafer eller anvisningar bör det politiska beslutsorganet, socialnämnden, ta ansvaret för utvecklingen av den alltmer kommersialiserade fritiden för barn och ungdom. Kommunerna får på detta sätt ett bra tillfälle att utveckla sina politiska idéer om hur framtidens samhälle skall utformas för de unga. En kommunal etableringskontroll och vetorätt innebär enligt motionärerna inte att kommunerna skall stoppa alla kommersiella nöjesaktiviteter. Vad det handlar om är, framhåller motionärerna, att ansvariga kommunala organ skall kunna styra utvecklingen inom sitt eget område och ha möjlighet att säga nej till rent

destruktiva verksamheter och olämpliga ungdomsmiljöer. Det behövs enligt motionärerna betydligt vidgade möjligheter för kommunerna att ha insyn i och kontroll över det kommersiella fritidsutbudet än det som lagen om anordnande av visst automatspel f. n. möjliggör.

Bakgrund

Enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel gäller nya regler för anordnande av flipperspel och liknande automatspel. Enligt lagen krävs tillstånd för att i förvärvssyfte anordna spel på mekanisk eller elektronisk spelautomat som inte ger vinst eller endast vinst i form av frispel på automaten. Ansökningar om tillstånd prövas av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas. Socialnämnden svarar för tillsyn över spelverksamheten. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1982 (prop. 1981/82:203, NU 1981/82:54, rskr 434).

Näringsutskottet anhöll under riksdagsbehandlingen om yttrande av socialutskottet med anledning av bl. a. motioner som väckts under motionstiden med yrkanden om utvidgning av lagens tillämpningsområde. I sitt yttrande, som var enhälligt, anförde socialutskottet bl. a. följande (SoU 1981/82:4 y).

Ansökningar om tillstånd prövas enligt lagförslaget av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas. Tillstånd skall kunna förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas samt andra föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer missförhållanden till följd av spelverksamheten, får socialnämnden meddela nya eller ändrade föreskrifter.

Den som anordnar automatspel som omfattas av lagens bestämmelser får inte otillbörligen locka barn eller ungdom att delta i spelet. Tillstånd får återkallas om spelet anordnas i strid mot denna bestämmelse. Detsamma gäller om automatspel anordnas i strid mot föreskrifter som socialnämnden utfärdat.

Socialnämnden skall också svara för tillsyn över spelverksamheten. På följd i form av böter eller fängelse i högst sex månader skall kunna ådömas den som uppsåtligt eller av oaktsamhet anordnar automatspel utan att ha tillstånd eller bryter mot socialnämndens föreskrifter.

Av den lämnade redovisningen framgår att förslaget i propositionen begränsar sig till att avse åtgärder för att motverka uppkomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer i samband med spel på flipperspel och liknande automatspel. I två motioner framställs yrkanden som har avsevärt mera långtgående krav. I motion 1981/82:2448 av Margot Wallström (s) och Åke Gustavsson (s) vill motionärerna att regeringen skyndsamt skall återkomma till riksdagen med lagförslag som innebär att kommunerna skall pröva etablering av alla fritids- och nöjesinrättningar i syfte att förhindra olämpliga ungdomsmiljöer. Oskar Lindkvist (s) och Lars Ulander (s) framställer ett likartat yrkande i motion 1981/82:2493. Motionen syftar till att det framlagda lagförslaget skall få ett betydligt vidgat tillämpningsområde, nämligen på det

sättet att lagen skall omfatta alla slag av kommersiella fritids- och nöjesplatser.

I överensstämmelse med vad motionärerna anför och som framhålls av motionärerna kan givetvis en olämplig ungdomsmiljö förekomma i andra sammanhang än just spelhallarna. Departementschefen anför att det kan finnas åtskilliga exempel på miljöer som är sådana att de motiverar ett inflytande från samhällets sida men det krävs olika typer av åtgärder. En generell analys av samtliga typer av ungdomsmiljöer skulle fordra långtgående undersökningar, anför han (s. 9). Han anför vidare bl. a. att man inte löser de ungdomsproblem som kan finnas i stort genom att införa förbud och restriktioner. Självfallet måste ungdomsproblemen som helhet lösas på annat sätt genom mera generellt inriktade åtgärder. Detta förhållande, anför han, bör inte hindra att man nu ingriper mot en företeelse som har visat sig orsaka missförhållanden. Förslaget i propositionen skall ses som en bland flera åtgärder för att värna om barns och ungdomars uppväxtmiljö.

Utskottet kan för sin del helt ansluta sig till den bedömning som departementschefen sålunda ger uttryck åt i propositionen. Den däri lämnade redovisningen visar att det finns tungt vägande skäl för att ingripa mot spelhallarna med lagstiftning av här aktuellt slag eftersom de i många fall inte utgör någon lämplig barn- och ungdomsmiljö utan skapar betydande sociala problem. I sammanhanget bör också nämnas att riksdagen i början av förra året begärde att regeringen skyndsamt skulle lägga fram förslag till lagstiftning om flipperspel och liknande automatspel.

Utskottet tillstyrker således förslaget att riksdagen nu genom en särskild lag reglerar anordnande av visst automatspel. Utskottet återkommer i det följande till den närmare utformningen av lagstiftningen.

Utskottet är inte berett att förorda en lagstiftning av så långtgående natur som föreslås i de båda ovan redovisade motionerna. En sådan lagstiftning skulle kräva en mera omfattande utredning av bl. a. lagteknisk art. Utskottet kan inte heller förorda att en sådan utredning nu kommer till stånd. Det är emellertid angeläget att man noggrant följer utvecklingen och vidtar åtgärder inom ramen för den nuvarande lagstiftningen i syfte att motverka förekomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer. Härvidlag vill utskottet erinra om de krav den nya socialtjänstlagen ställer på socialnämnden i kommunen. Det ingår i socialnämndens uppgifter att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. Utskottet vill också framhålla att erfarenheterna av den lag som föreslås i propositionen kan ge anledning till ytterligare överväganden rörande vilken verksamhet som skall omfattas av bestämmelserna i lagen. I enlighet med det anförda avstyrks motionerna.

Näringsutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända betänkande (NU 1981/82:54) bl. a. följande.

Frågan om lagstiftningsåtgärder för att skydda barn och ungdom mot sociala skadeverkningar som förorsakas av olämpliga ungdomsmiljöer har under senare tid fått stor uppmärksamhet i den socialpolitiska debatten. Samhället måste naturligtvis ingripa mot miljöer där det förekommer alkohol- och drogmissbruk samt vandalisering och annan kriminalitet. En företeelse som tidigare kritiserats hårt utifrån sociala utgångspunkter var spelet på s. k. enarmade banditer. Sådana spel är (om man bortser från spel på fartyg i internationell trafik) numera totalförbjudna i Sverige. Till avarterna bland

ungdomsmiljöer har ofta hänförs den verksamhet som bedrivs i de s. k. flipper- och spelhallarna. Från olika håll har framförts krav på att även dessa företeelser skall lagregleras. Av utskottets redovisning i det föregående framgår att sådana önskemål har framförts också från riksdagens sida.

Mot bakgrund härav ser utskottet med tillfredsställelse att regeringen nu har lagt fram förslag till utvidgad lagstiftning angående automatspel. Självfallet löser man inte några fundamentala ungdomsproblem genom en förbuds- lagstiftning av den typ som föreslås här. Sådana problem angrips bättre genom mera generellt inriktade åtgärder. Detta bör dock enligt utskottets mening inte hindra att man nu ingriper mot en företeelse som har visat sig orsaka missförhållanden.

I propositionen har tillståndsskyldigheten som framgått begränsats till att avse spel på vissa spelautomater. Som framhålls i motionerna 1981/82:2448 (s) och 1981/82:2495 (s) kan givetvis andra miljöer än spelhallar utgöra olämpliga ungdomsmiljöer. Sådana miljöer kan uppkomma i anslutning till en viss verksamhet som i sig inte behöver vara olämplig, t. ex. verksamhet i en kommunal fritidsgård, ett kafé eller ett diskotek. Men det kan också röra sig om en miljö som främst fungerar som en samlingsplats utan att därför vara knuten till viss näringsverksamhet, exempelvis ett torg, en park eller en tunnelbanestation. Det finns över huvud taget åtskilliga exempel på miljöer som är sådana att de kan motivera samhälleliga åtgärder av skilda slag. Ett problem är emellertid att just mångfalden av miljöer och tänkbara åtgärder gör att en generell förbudslagstiftning av den typ som motionärerna förespråkar inte är möjlig att genomföra utan omfattande utredningar och analyser. Som utskottet framhållit tidigare innehåller dock allmänna ordningsstadgan bestämmelser som i viss mån är ägnade att förhindra uppkomsten av olämpliga ungdomsmiljöer.

Utskottet är med hänsyn till det anförda i likhet med socialutskottet inte berett att tillstyrka en lagstiftning av så långtgående natur som den som motionärerna föreslår. Som socialutskottet anför är det dock angeläget att man noggrant följer utvecklingen och inom ramen för den nuvarande lagstiftningen – exempelvis den nya socialtjänstlagen – vidtar åtgärder i syfte att motverka förekomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer. Givetvis kan också erfarenheterna av den nu föreslagna lagen ge anledning till ytterligare överväganden angående en förbudslagstiftnings framtida utformning. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna 1981/82:2448 (s) och 1981/82:2493 (s).

En särskild *barn- och ungdomsdelegation* (Ju 1983/01) har nyligen tillsatts inom regeringskansliet för att utgöra ett samordnande och rådgivande organ för barn- och ungdomsfrågor. Delegationen är enligt direktiven (Dir. 1982:104) fri att i sitt arbete behandla de frågor man finner viktiga. I direktiven pekas dock särskilt på några frågor som delegationen bör beakta i sitt arbete. Särskilt betonas det kommersiella tryck som ungdomen är utsatt för. I direktiven uttalas med anledning härav att en av delegationens viktigaste uppgifter är att diskutera på vad sätt man kan öka ungdomens motståndskraft mot en kommersialiserad fritid och stärka gemenskapen med och delaktigheten i samhället.

Omhändertagande av drogpåverkad ungdom

Motion

I motion 1982/83:2111 av Nils Carlshamre m. fl. (m) hemställs att riksdagen som sin mening uttalar vad i motionen anförts om nödvändigheten av att av polisen omhändertagen drogpåverkad ungdom regelmässigt och snabbt kommer i kontakt med socialtjänsten (yrkande 1). Motionärerna framhåller bl. a. att främst ungdomar som omhändertas enligt LOB omedelbart skall erhålla kontakt med socialtjänsten. I varje fall skall de regelmässigt kallas till socialbyråerna för information om den allvarliga hälsorisk de löper och om hur allvarligt samhället ser på missbruket, samtidigt som en kortfattad utredning görs om behovet av stöd. Motionärerna framhåller vidare att polisens omhändertaganden av missbrukande ungdom, eller den kännedom i övrigt polisen skaffar sig om ungdomars missbruk eller behov av hjälp, utan dröjsmål bör kunna delges socialtjänsten. I första hand i utsatta distrikt i storstadsområdena bör det enligt motionärerna finnas företrädare för socialtjänsten inne på de hårdast belastade polisstationerna.

Gällande bestämmelser m. m.

Socialnämnden skall enligt *socialtjänstlagen* arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande droger. Insatser för barn och ungdom bör därvid ägnas särskild uppmärksamhet. Nämnden skall genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns. Nämnden skall även stödja den enskilde missbrukaren och se till att han får den hjälp eller vård som behövs för att komma ifrån missbruket (11 §).

71 § socialtjänstlagen innehåller regler om anmälningsskyldighet till skydd för barn och ungdom. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt de som är anställda hos sådana myndigheter är enligt nämnda lagrum skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Med detta avses alla de fall då det kan antas att brister i omsorgen om en underårig eller något annat förhållande i hemmet medför fara för den underåriges hälsa eller utveckling och det kan finnas anledning för socialnämnden att bevaka den unges intressen. Anmälningsskyldigheten gäller för myndighet vars verksamhet berör barn och ungdom. Härmed avses främst åklagar- och polismyndigheter, skolmyndigheter, centraler för psykisk barn- och ungdomsvård, barnavårdscentraler samt de särskilda organ som kan finnas inrättade för allmän ungdomsvård (prop. 1979/80:1 s. 537).

Enligt 3 § *polisinstruktionen* (1972:511) åligger det vidare polisen att förlöpande samarbeta med socialvårdsmyndigheterna och ofördröjligen underätta sådan myndighet, när polisen får kännedom om förhållande som bör

föranleda åtgärd av myndigheten.

Enligt 7 § *lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB)* skall polisen innan den omhändertagne släpps fri för det fall han finnes vara i behov av hjälp och stöd från samhällets sida tillhandagå honom med råd och upplysningar samt, i den mån det lämpligen kan ske, samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose sådant behov. Departementschefen uttalade i propositionen (prop. 1975/76:113) bl. a. att det enligt hans mening utan tvekan var värdefullt om man från polisens sida i den utsträckning det var praktiskt möjligt kunde i anslutning till ett omhändertagande initiera och förbereda sådana kontakter med myndigheter och vårdorgan som kunde vara till gagn för den omhändertagne eller hjälpa honom att själv ta sådana kontakter. Enligt departementschefen var det vidare angeläget att kontakten med de nykterhetsvårdande organen kunde etableras i ett så tidigt skede som möjligt. Han anförde vidare.

När det gäller personer vilkas förhållanden i och för sig redan har uppmärksamats av de sociala myndigheterna kan vidare situationen i samband med ett omhändertagande ibland vara sådan att det sociala hjälpbehovet har blivit helt akut och att den omhändertagne behöver hänvisas till ett organ som kan göra en omedelbar insats för honom. Det kan t. ex. röra sig om en person som tillfälligt saknar bostad eller medel till sitt omedelbara uppehälle. Särskild vikt ligger vidare på att barnavårdsnämnden får underrättelse om hjälpbehov i fall då den som har tagits om hand är underårig. Över huvud taget är betydelsen av ett samarbete med de sociala myndigheterna framträdande i de situationer som det här gäller. Ett sådant samarbete ligger också helt i linje med den allmänna skyldighet att samarbeta med socialvårdsmyndigheterna som åvilar polisen enligt 11.

Departementschefen framhöll också önskvärdheten av att företrädare för sociala organ fanns tillgängliga i anslutning till polisens lokaler eller genom särskild jourverksamhet.

Riksdagen anslöt sig vid riksdagsbehandlingen i allt väsentligt till departementschefens uttalanden (jfr JuU 1975/76:37 s. 25, rskr 351).

I anslutning till att socialtjänstlagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1982 aviserade rikspolisstyrelsen (RPS) (B-023-6906/81) följdändringar i bl. a. styrelsens föreskrifter för verkställighet av LOB (RPS FS 1979:15). I avvaktan på denna revidering föreskrev styrelsen att anmälan till socialnämnden alltid skulle avgas när någon omhändertagits enligt LOB under förutsättning att identiteten fastställts. Detta skulle gälla oavsett om berusningen var orsakad av alkohol eller av annat berusningsmedel. Anmälan skulle avgas till socialnämnden i den omhändertagnes hemort senast första vardagen efter omhändertagandet.

I mars 1982 utfärdade RPS nya föreskrifter för verkställighet av LOB (RPS FS 1982:9, FAP 023-1). De trädde i kraft i juli 1982 och överensstämmer i nu ifrågavarande avseenden helt med de hittills gällande övergångsbestämmelserna.

Föreskrifter om *samarbetet socialnämnd-polis-skola* finns f. n. i regeringens cirkulär (1970:513, efter ändring omtryckt 1976:598). Detta har brukat kallas BPS-cirkuläret efter den tidigare förkortningen av barnavårdsnämnd-polis-skola ("barnavårdsnämnd" ändrat till "socialnämnd" genom SFS 1981:1228). I cirkuläret uppmanas till ett intensifierat samarbete i syfte att främja barns och ungdoms utveckling samt förebygga och motverka brottslighet och annan missanpassning. Särskilda samsarbetsorgan bör i princip finnas. I samarbetet bör förutom företrädare för barnavårdsnämnd (socialnämnd), skola och polis även andra myndigheter och organisationer som berörs av verksamheten delta.

Rikspolisstyrelsen, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, socialstyrelsen, brottsförebyggande rådet och de båda kommunförbunden har planerat att utge riktlinjer för det fortsatta BPS-samarbetet (jfr SoU 1980/81:20 s. 11-12, SoU 1981/82:43 s. 14-15). Några sådana riktlinjer har ännu ej kommit till stånd. Enligt inhämtad uppgift följer emellertid de berörda myndigheterna de olika samverkansformer som utformats i olika delar av landet och det gemensamma arbetet fortsätter.

Enligt 2 § *lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO)* får den som kan antas vara under 15 år och som anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande risk för hans hälsa eller utveckling, tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till föräldrar, annan vårdnadshavare eller socialnämnden.

Tidigare riksdagsbehandling

I propositionen om socialtjänsten (prop. 1979/80:1), vilken ligger till grund för socialtjänstlagen och som i här aktuell del lämnats utan erinran av riksdagen (SoU 1979/80:44), diskuterades olika samverkansfrågor utförligt. I propositionen påpekades sålunda bl. a. att när socialtjänstens verksamheter organiseras efter en helhetsprincip uppkommer ett ökat behov av samverkan mellan socialtjänsten och samhället i övrigt. Det betonades också att man genom samverkan bör kunna undvika att flera myndigheter var och en på sitt håll utreder och försöker tillgodose samma eller likartade behov.

Det underströks vidare i propositionen att det måste ske dels en allmän samverkan som avser samhällsplanering m. m., dels en samverkan i enskilda ärenden. Som samverkansparter nämndes andra myndigheter som primär- och landstingskommunala organ, försäkringskassorna, arbetsmarknadsmyndigheterna, polisen m. fl. och frivilliga organ av olika slag. Det framhölls också att samverkan bör ske på olika nivåer.

Tanken på att formerna för samverkan skulle bindas genom lagbestämmelser avvisades i propositionen. Socialstyrelsen förutsattes tillsammans med berörda myndigheter och de båda kommunförbunden utarbeta riktlinjer för samarbetets bedrivande, exempelvis när det gäller försäkringskassorna, arbetsmarknadsmyndigheterna, sjukvården och kriminalvården.

Även under senare riksmöten har förekommit motioner om olika samverkansfrågor, främst när det gäller kampen mot narkotikamissbruket (se SoU 1980/81:20, SoU 1981/82:43 och SoU 1982/83:16). Vid dessa tillfällen har det s. k. BPS-samarbetet särskilt uppmärksammats. Utskottet har härvid framhållit vikten av att de berörda myndigheterna tillsammans med de båda kommunförbunden intensifierar ansträngningarna att åstadkomma vägledande riktlinjer för samarbetet på barn- och ungdomsområdet.

Utredningar m. m.

LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:03) har haft regeringens uppdrag att göra en utvärdering av tillämpningen av lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) och lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB). Utredningen föreslår i betänkandet Frihetsberövande vid bråk och berusning (SOU 1982:64) bl. a. att LTO upphävs som särskild lag. Vissa delar föreslås i viss ändrad form upptagen i en ny polislag (jfr även SOU 1982:63). Andra delar föreslås helt utgå medan slutligen några delar flyttas till annan lagstiftning. LOB bör enligt utredningen behållas som en särskild lag efter vissa av utredningen föreslagna ändringar. Bl. a. föreslås att 7 § LOB ändras på det sätt att den omhändertagne innan han frigges skall beredas tillfälle att yttra sig över omhändertagandet och tillfrågas om han vill ha kontakt med något samhällsorgan som kan lämna honom hjälp eller stöd. Utredningen anför i betänkandet bl. a. följande (s. 207 och 208).

Vad som nu har redovisats ger vid handen att samråd enligt 7 § andra stycket LOB i stor utsträckning förutsätter någon form av jourverksamhet vid de samhällsorgan med vilka samråd kan bli aktuellt. Detta konstaterade också RPS vid redovisningen av resultatet av en under hösten 1978 verkställd enkätundersökning avseende samtliga länsstyrelser och polisstyrelser synpunkter och erfarenheter beträffande tillämpningen m. m. av LOB. Enligt RPS' redovisning hängde frågan om samråd med annat samhällsorgan vid behov av hjälp och stöd till den omhändertagne nästan helt samman med frågan om den sociala jourverksamheten. Många polisstyrelser poängterade enligt redovisningen bristen i detta avseende och framhöll att den mycket ofta omöjliggjorde samråd och även i övrigt försvårade samarbetet mellan polis och socialvård.

Vad som framkommit under utredningsarbetet rörande samråd enligt 7 § andra stycket LOB pekar enligt utredningens mening i samma riktning som RPS' redovisning. I den mån sådant samråd förekommer är det företrädesvis på orter där det finns en utbyggd social jourverksamhet. Det torde emellertid även på sådana orter var tämligen ovanligt att bestämmelsen tillämpas. På sin höjd torde det röra sig om enstaka fall eller en kontakt som snarare är av underrättelse- än av samrådskaraktär. Det sistnämnda gäller främst då företrädare för sociala organ finns tillgängliga i anslutning till polisens lokaler. En säker bedömning av förhållandena försvåras emellertid bl. a. av att föreskrifter om dokumentation av samråd enligt 7 § LOB saknas.

Enligt utredningens mening bör polisen också i fortsättningen vid behov förmedla kontakt mellan den omhändertagne och myndigheter inom socialtjänsten och motsvarande. Det kan visserligen sägas att den nu gällande bestämmelsen haft begränsad praktisk betydelse. Detta beror emellertid bl. a. på att resurser saknas på vårdsidan och någon gång kanske också hos polisen och inte på att det inte skulle finnas något behov. En ny bestämmelse bör inte inriktas enbart på sådana situationer då behovet av hjälp eller vård är "trängande". Enligt utredningen bör, som anfördes under förarbetena till LOB, beaktas att kontakter med olika samhällsorgan kan vara värdefulla också om den omhändertagnes situation inte är akut.

En fråga som bör uppmärksammas särskilt i detta sammanhang är om samråd av det slag som det här gäller bör kunna ske mot den omhändertagnes vilja. Situationen på denna punkt är för närvarande inte klar. Lydelsen av 7 § andra stycket LOB utesluter inte att samrådet sker mot den omhändertagnes vilja. I förarbetena berörs inte den frågan särskilt. Det är också svårt att bedöma hur bestämmelsen har tillämpats i detta hänseende. Av betydelse är emellertid att polisen tidigare inte behövde stödja eventuella kontakter med socialvårdsmyndigheterna mot en alkoholberusad omhändertagnes vilja på LOB eftersom anmälningsskyldighet förelåg enligt den numera avskaffade NvL.

Med hänsyn till samrådsförfarandets karaktär och syfte och till den nya socialtjänstens allmänna mål och inriktning bör det enligt utredningens mening göras klart att en bestämmelse om samråd i LOB inte får tas till intäkt för en kontakt med andra samhällsorgan mot den omhändertagnes vilja. Ett sådant synsätt ligger i linje med vad utredningen anför om överlämnande till vård mot den omhändertagnes vilja (avsnitt 7.4) och med utredningens syn på vissa frågor med anknytning till identifieringsfrågan (avsnitt 7.11).

Det nu sagda utesluter inte att socialtjänstpersonal som finns tillgänglig i anslutning till polisens lokaler upplyses om omhändertagandet och ges möjlighet att sammanträffa med den omhändertagne. Om en sådan kontakt skall leda till några ytterligare åtgärder från tjänstemannens sida mot den omhändertagnes vilja får bedömas utifrån vad som allmänt gäller för åtgärder inom socialtjänsten. Det sagda utesluter inte heller att underrättelse från polisen till olika vårdorgan om ett ingripande mot en berusad person kan bli aktuell enligt andra föreskrifter än bestämmelsen om samråd i LOB, t. ex. enligt 3 § PI eller enligt 30 § LVM.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det i 7 § LOB bör införas en bestämmelse enligt vilken den omhändertagne innan han friges skall tillfrågas om han vill ha kontakt med något samhällsorgan som kan lämna honom hjälp eller stöd. Om den omhändertagne önskar sådan kontakt åligger det polisen att enligt allmänna regler hjälpa honom med det.

Utredningen föreslår vidare att den ovan (s. 32) redovisade regeln i 2 § LTO överflyttas till lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Betänkandet har remissbehandlats och är f. n. föremål för regeringens prövning.

Narkotikakommissionen skall enligt sina utredningsdirektiv (Dir. 1982:100) bl. a. verka för samordning av insatserna genom skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, kriminalvården, polisen och tullens. Kommissionen skall vara klar med sitt arbete före utgången av år 1983.

Det kan också i detta sammanhang nämnas att frågan om vilka åtgärder som bör vidtas från samhällets sida när barn under 15 år har begått brott eller misstänks ha begått brott har utretts av en arbetsgrupp inom BRÅ (BRÅ PM 1982:3 De unga lagöverträdarna). Har ett barn begått ett brott bör enligt förslaget socialnämnden se till att ett uppföljande samtal – helst i omedelbar anslutning till polisförhören – hålls med barnet och dess vårdnadshavare. Det föreslås vidare i promemorian att brottsundersökningar med barn och ungdomar görs vid särskilda ungdomsrotlar vid polisen och att, om möjligt, en social jourgrupp knyts till dessa ungdomsrotlar. Promemorian har remissbehandlats.

Inriktningen av barn- och ungdomsdelegationens arbete

Motion

I motion 1982/83:1830 av Gunnar Hökmark (m) och Per Unckel (m) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den av regeringen tillsatta barn- och ungdomsdelegationens arbete skall ges den inriktning som anges i motionen. Motionärerna anför bl. a. att ungdomars spontanitet och ansvarskänsla måste tas till vara, att barnomsorgen måste inriktas på valfrihet och mänsklighet, att arbete åt unga människor skapas genom en snabb sanering av samhällsekonomin, att skolan måste tillförsäkra eleven valfrihet, att bostadspolitikerna måste avregleras för att skapa förutsättningar för både billigare bostäder och naturliga ungdomsanpassningar, att ungdomsorganisationerna måste få en chans att återta sin stimulerande och engagerande roll i ungdomars fritidssysselsättning, att andra ungdomsaktiviteter inte får tryckas ned av ungdomsorganisationernas hegemoni och att förbudsmentaliteten måste hållas tillbaka. Enligt motionärerna måste denna grundsyn vägleda barn- och ungdomsdelegationens arbete om den skall ha några möjligheter att lyckas.

Bakgrund

En särskild barn- och ungdomsdelegation (Ju 1983:01) har nyligen tillsatts inom regeringskansliet för att utgöra ett samordnande och rådgivande organ för barn- och ungdomsfrågor. Delegationen skall inte bli ett permanent organ i regeringskansliet. Den skall – utifrån vunna erfarenheter – överväga vilka slutsatser som bör dras om behovet av samordning och samverkan organisatoriskt av arbetet med barn- och ungdomsfrågorna.

Delegationen är enligt kommittédirektiven (Dir. 1982:104) fri att i sitt arbete behandla de frågor man finner viktiga. Den skall dra nytta av det arbete som utförts av såväl statliga myndigheter och forskningsinstitutioner som olika organisationer. I direktiven pekas dock särskilt på några frågor som delegationen bör beakta i sitt arbete. Där anföras bl. a. följande (s. 1–3).

Utifrån de betydande kunskaper om barns levnadsförhållanden som finns och med hjälp av den forskning som pågår bör delegationen analysera de välfärdsskillnader och problem som finns för barn och ungdomar.

Riksdagen har bifallit ett motionsförslag (1980/81:1251) om utredning rörande ett informationssystem för barns välfärd (SoU 1981/82:28, rskr 142). En uppgift för delegationen blir att ange de översiktliga riktlinjerna för ett sådant informationssystem.

I det sammanhanget hör barnens närmaste omgivning i bostadsområdet uppmärksammas både när det gäller den fysiska miljön och de sociala möjligheter omgivningen ger. De särskilda utvecklingsprogram för barn, utformade speciellt för att förbättra barnens situation och utgående från lokala möjligheter och begränsningar, som tagits upp i motion 1980/81:1251 kan vara ett instrument när det gäller att påverka dessa frågor.

I samband med detta arbete bör delegationen uppmärksamma, analysera och redovisa det forskningsbehov kring barns och ungdomars levnadsvillkor och välfärd som delegationen finner föreligga. I samarbete med delegationen för social forskning bör angelägen sådan forskning kunna initieras.

Ökat samarbete och samverkan mellan förskola/fritidshem och skola är angeläget för att underlätta barnens övergång från förskolan till skolan liksom skolgången i sig. Delegationen bör i dessa avseenden nära samarbeta med de kommittéer som redan arbetar med frågor av näraliggande art, nämligen kommittén (U 1981:01) om samverkan mellan förskola och skola och den nyligen tillkallade fritidshemskommittén (dir. S 1982:77).

Föräldrar behöver stöd i sitt arbete med att ge barn och ungdomar omsorg och fostran. Den verksamhet med föräldrautbildning som börjats bör vidareutvecklas. Föräldrarna behövs också i förskola och skola för att närma barnens olika miljöer till varandra. Det är därför angeläget att delegationen ger en övergripande belysning av i vilka former och i vilken utsträckning medverkan och ansvarstagande från föräldrars samt barns sida kan ske i förskola, skola och i fritidshemsverksamhet i vid bemärkelse. Härigenom kan man uppnå att barn och ungdomar i ökad utsträckning blir delaktiga i vuxenvärlden.

En annan viktig fråga som delegationen bör behandla är den kulturella och den sociala omgivning barnen lever i. Föreningar och folkrörelser spelar en viktig roll för att kunna tillgodose de behov som barn och ungdomar har. En särskild fråga är därvid om folkrörelserna kan ta över vissa av de uppgifter, exempelvis när det gäller fritidsaktiviteter, som i dag samhället svarar för. Det är också viktigt att engagera kulturella institutioner mer i barn- och ungdomsverksamheten. Det bör ankomma på delegationen att diskutera hur det arbetet på detta område skall föras vidare.

Hos många ungdomar finns i dag en känsla av att stå utanför samhällsgemenskapen. Detta förstärks av en för våra förhållanden mycket stor ungdomsarbetslöshet, något som har effekter långt ner i åldrarna. Samtidigt är särskilt ungdomen utsatt för ett starkt kommersiellt tryck. Som en av delegationens viktigaste uppgifter framstår därför att diskutera på vad sätt man kan öka ungdomens motståndskraft mot en kommersialiserad fritid och stärka gemenskapen med och delaktigheten i samhället. I detta sammanhang bör också uppmärksammas hur attityder bland barn och ungdomar påverkas vad gäller sådana frågor som jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidariteten med människor av annat ursprung och i andra miljöer.

Vissa grupper barnfamiljer har en så ansträngd situation att de slås ut från ett normalt liv. Många ungdomar är också missbrukare av alkohol och

narkotika. Att förebygga sådan utslagning är en viktig uppgift för samhället.

Det kan visa sig värdefullt att genomföra viss försöksverksamhet under delegationens arbete. Regeringen bör därför vara beredd att, efter framställan från delegationen, ställa medel från allmänna arvsfonden till förfogande för sådan verksamhet. Delegationen bör också söka stimulera debatt och diskussion kring de frågor man tar upp i sitt arbete. Delegationen bör i sitt arbete ha nära kontakt med dem som är lokalt verksamma bland barn och ungdomar liksom med barn- och ungdomsorganisationer. Också arbetsmarknadens organisationer som bl. a. innesluter personalgrupper som arbetar med barn och ungdom, bör delegationen stå i kontakt med.

Uppföljning och utvärdering av socialtjänstlagen

Motion

I motion 1982/83:1840 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer om tillsättande av en parlamentariskt sammansatt socialdelegation med uppdrag att följa förverkligandet av socialtjänstlagen i enlighet med vad anförs i motionen (yrkande 2). Motionärerna anför att kommunerna genom införandet av socialtjänstlagen kommer att få ett allt större ansvar för det direkta vårdarbetet i och med att statens bidrag trappas ned. Det finns därför anledning att genom en parlamentariskt sammansatt socialdelegation följa upp arbetet med att genomföra socialtjänsten i dess olika aspekter. En central uppgift för en sådan delegation måste enligt motionärerna vara att studera olika former av social misär, med eller utan anknytning till missbruksproblematik, och att lämna förslag till samordning av statliga och kommunala insatser.

Pågående utredningsarbete

Socialberedningen (S 1980:07) har enligt sina nya utredningsdirektiv (Dir. 1982:106) uppdraget att följa och utvärdera socialtjänstreformen. Beredningen är parlamentariskt sammansatt. Utgångspunkten för beredningens utvärdering är att den nya lagstiftningen på socialtjänstområdet skall ligga fast i sina huvuddrag. Med hänsyn därtill och till angelägenheten av att beredningen skall arbeta snabbt är det enligt direktiven nödvändigt att under utvärderingen koncentrera arbetet till vissa bestämda områden. Beredningen har dock frihet att ta upp de frågor som aktualiseras under den allmänna uppföljningen. I direktiven pekats vidare på olika sakfrågor som beredningen skall ta under övervägande såsom socialtjänstens samverkan med föreningslivet och tvångsvårdens utformning. Beredningens arbete skall inriktas på ett delbetänkande hösten 1983 och ett slutbetänkande under första halvåret 1984. De förslag som läggs fram skall i princip kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område förslagen avser.

Utskottet

I betänkandet behandlas ett antal motionsyrkanden med anknytning till socialtjänstens verksamhet.

Socialbidrag

I motion 1982/83:573 (m) begärs åtgärder för att nedbringa socialbidragsbehovet (yrkande 1). Motionärerna framhåller att utvecklingen av socialhjälpstkostnaderna måste följas noggrant samt att därvid särskilt måste beaktas utvecklingen på arbetsmarknaden.

Utskottet konstaterar att socialbidrag under senare tid kommit att tas i anspråk av allt fler hjälpbehövande människor samt att det ökade socialbidragsbehovet har ett tydligt samband med människors ekonomiska och sociala svårigheter, framför allt de som orsakas av arbetslöshet. Utvecklingen av socialbidragskostnaderna är oroväckande, inte bara från samhällsekonomiska utgångspunkter utan i minst lika hög grad från sociala aspekter. Det är enligt utskottets mening angeläget att orsakerna till hjälpbehoven närmare klarläggs och att sådana samlade insatser övervägs som på sikt är ägnade att minska hjälpbehoven.

Beträffande de arbetsmarknadspolitiska frågorna får utskottet hänvisa till vad arbetsmarknadsutskottet anfört i olika sammanhang angående riktlinjerna för arbetsmarknadspolitiken och åtgärder mot ungdomsarbetslösheten senast i det av riksdagen godkända betänkandet AU 1982/83:21. Utskottet får även erinra om det ökade skyddet för långtidsarbetslösa, vilket börjat gälla den 1 oktober 1983 (se ovan s. 7) och till den proposition om särskilda sysselsättningsåtgärder som regeringen i dagarna lägger fram för riksdagen.

Socialberedningen har vidare enligt sina nya direktiv uppdraget att i samråd med bl. a. statistiska centralbyrån utforma förslag till en väl fungerande statistisk rapportering om socialbidragens utveckling. Syftet är att åstadkomma en sådan information om socialbidragets utveckling så att detta skall kunna tjäna som indikator på försörjningssvårigheter för olika grupper i samhället och utnyttjas för den socialpolitiska planeringen. Socialberedningens arbete är avsett att slutföras under 1984.

Utskottet anser med hänvisning till det anförda att motion 1982/83:573 yrkande 1 inte påkallar någon riksdagens åtgärd.

I motion 1982/83:573 (m) begärs vidare att socialtjänstlagen kompletteras med en regel om s. k. frivillig socialhjälp med återbetalningskrav för hjälptagaren (yrkande 2) och att vistelsebegreppet blir föremål för utredning och åtgärder i syfte att undvika särskilt stor belastning på vissa kommuner, t. ex. turistorter (yrkande 3).

Utskottet konstaterar vad först beträffar frågan om frivillig hjälp att socialtjänstlagen ger utrymme för socialnämnden att ge den enskilde stöd och hjälp även i andra situationer än dem som omfattas av rätten till bistånd enligt 6 § och att sådan ekonomisk hjälp kan förknippas med återbetalningsskyldig-

het för hjälptagaren. Om den enskilde inte betalar frivilligt kan socialnämnden föra talan om ersättning hos länsrätten. Utskottet ser därför inte något skäl för att såsom föreslås i motion 1982/83:573 införa en bestämmelse om s. k. frivilligt bistånd i socialtjänstlagen. Inte heller finner utskottet anledning att överväga ändrade regler om återbetalning av ekonomiskt bistånd i syfte att skärpa de enskildas kostnadsansvar. Motionsyrkandet avstyrks således.

När det gäller vistelsekommunens resp. boendekommunens skyldigheter förutsätter utskottet att socialberedningen kommer att ta upp denna fråga i samband med sin behandling av frågan om socialbidragens utveckling och om så erfordras framlägga förslag till ändring. I övrigt får utskottet hänvisa till vad som redovisats ovan om de preciseringar som i olika sammanhang gjorts av socialstyrelsen. Utskottet förutsätter att styrelsen fortsätter att bevaka dessa frågor och om så erfordras aktualiserar dem i bl. a. socialberedningen. Utskottet vill vidare peka på den möjlighet som frivilliga överenskommelser om kostnadsfördelningen mellan kommunerna kan innebära för särskilt hårt kostnadsdrabbade kommuner, t. ex. turistorter. Sålunda har grunden lagts för en sådan kostnadsfördelning på färdtjänstområdet genom Svenska kommunförbundets rekommendation om s. k. interkommunal färdtjänst. Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda bifall till motion 1982/83:573 yrkande 3.

Verkställighet av förvaltningsdomstols beslut i vissa fall

I motion 1982/83:929 (s) begärs förslag om bestämmelser beträffande verkställighet av beslut i förvaltningsdomstol. Motionären framhåller bl. a. att det saknas bestämmelser som anger om ett beslut i förvaltningsdomstol skall verkställas omedelbart eller ej. Motionären föreslår bl. a. att bestämmelser införs i LVM, LVU och socialtjänstlagen om att beslut omedelbart skall verkställas om inte domstolen förordnar annorlunda.

Vad först beträffar bestämmelserna i LVM och LVU får utskottet peka på den möjlighet som dessa lagar ger att besluta om omedelbart omhändertagande av missbrukaren resp. den unge. Ett sådant beslut gäller omedelbart och är förutsatt att gälla till dess – såvida domstolen dessförinnan inte förordnat annorlunda – rättens beslut om vård vunnit laga kraft. Något särskilt förordnande från domstolens sida om omedelbar verkställighet är således inte påkallat i sådana fall.

Däremot förutsätter LVM och LVU som huvudregel att domstolens beslut om vård skall vinna laga kraft för att få verkställas, dvs. beslutet skall vara definitivt och inte längre gå att överklaga. Domstolen har dock getts befogenhet att särskilt förordna om omedelbar verkställighet. Ett sådant förordnande förutsätter givetvis – lika väl som vid omedelbara omhändertaganden – att omständigheterna är sådana att missbrukaren eller den unge bör omhändertas omgående för vård trots att vårdfrågan ännu ej är slutligen

avgjord. Med hänsyn till de möjligheter till omedelbara omhändertaganden som LVM och LVU erbjuder torde det dock kunna antas att förordnanden om omedelbar verkställighet av domstolens beslut om vård enligt LVM och LVU i praktiken blir förhållandevis sällsynt förekommande.

När det gäller socialtjänstlagen saknas regler om omedelbar verkställighet av förvaltningsdomstolens beslut (här bortses från det speciella stadgandet i 74 § socialtjänstlagen). Man måste då skilja på för den enskilde gynnande resp. ingripande beslut. De förra får alltid verkställas omedelbart medan motsatsen i allmänhet gäller i fråga om de senare. En annan fråga är när socialnämnden är skyldig att verkställa ett beslut. Den frågan har aktualiserats i praxis beträffande i vad mån socialnämnden såsom verkställande organ är skyldig att lämna bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen i enlighet med ett domstolsbeslut redan innan beslutet vunnit laga kraft, dvs. även om kommunen överklagar beslutet. Regeringsrätten har numera besvarat denna fråga nekande (se ovan s. 16). Det får emellertid antas att socialnämnderna ändå lämnar bistånd i sådana fall då sökandens aktuella situation är sådan att behov av bistånd är trängande. Utskottet har vidare under hand inhämtat att socialberedningen inom kort kommer att framlägga ett lagförslag rörande verkställighet av biståndsbeslut.

Motionen tar upp en väsentlig fråga. Det är självfallet angeläget att regler och beslut utformas så att ingen oklarhet kan råda om i vad mån ett beslut på vårdområdet kan eller bör verkställas genast. Rättsläget får emellertid anses vara i och för sig klart. En annan sak är att det många gånger är svårt för den enskilde att av ett beslut utläsa om det gäller omedelbart eller inte. Det är därför viktigt att domstolarna beaktar hur besluten utformas med hänsyn till att såväl socialtjänsten som den enskilde själv måste få klart besked om vilka förutsättningar som gäller för genomförandet. Enligt utskottets mening kan det sålunda vara lämpligt att förvaltningsdomstolar som meddelar beslut enligt socialtjänstlagen, LVU eller LVM genomgående i besluten erinrar om i vad mån de gäller omedelbart. När beslut meddelas om vård enligt LVM eller LVU i mål där någon är omedelbart omhändertagen är det dessutom önskvärt att domstolen tar uttrycklig ställning till frågan om fortsatt omhändertagande fram till dess beslutet om vård vinner laga kraft. Utskottet förutsätter att berörda myndigheter, närmast domstolsverket och socialstyrelsen, överväger dessa rutiner. Utskottet vill slutligen hänvisa till socialberedningens arbete, vilket kan ge anledning till nya överväganden rörande utformningen av här aktuella regler.

Det anförda tillgodoser enligt utskottets mening syftet med motion 1982/83:929. Motionen avstyrks därför.

Fristående vårdalternativ

I motion 1982/83:1082 (m) begärs ett skyndsamt förslag till lag enligt vilken kommunerna åläggs att pröva även andra alternativ än med kommunalt

huvudmannaskap när det gäller service och vård på det sociala området. Motionärerna framhåller bl. a. att kommunerna bör åläggas att, på motsvarande sätt som enligt den statliga upphandlingsförordningen, alltid pröva om verksamheten kan bedrivas bättre och effektivare i samarbete med eller av annan huvudman samt att kommunerna inte bör ha rätt att gynna egen verksamhet om det visar sig att annan kan tillhandahålla servicen och vården bättre och billigare.

Kommunerna har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. På hälso- och sjukvårdsområdet har landstingskommunerna ett motsvarande ansvar. Det samhällsansvar som sålunda lagts på kommuner och landsting kan inte överlåtas till enskilda huvudmän. Å andra sidan lämnar, som framgår av redogörelsen ovan (s. 19–22) gällande lagstiftning ett betydande utrymme för enskilda insatser av olika slag på det sociala vårdområdet. Som utskottet tidigare framhållit har enskilda och organisationer här gjort betydande insatser. Det kommer även i framtiden att föreligga ett behov av sådana insatser. Detta kan också läggas till grund för ett ökat idéutbyte och en ökad samverkan mellan samhället å den ena sidan och organisationer och enskilda å den andra.

Det är givetvis i dagens ekonomiska klimat angeläget att den enskilde skall kunna erbjudas en så bra vård och service som möjligt till en rimlig kostnad för samhället. I vilka former och genom vilken vårdhuvudman vård skall erbjudas måste emellertid avgöras av de för vården ytterst ansvariga kommunala huvudmännen. Därtill kommer att uppfattningarna ofta kan gå starkt i sår när det gäller vad som skall anses vara en god vård och därmed även när det gäller bedömningen av vad som är skälig kostnad. En reell valfrihet för den enskilde mellan olika vårdalternativ förutsätter dessutom en viss överkapacitet på vårdplatser, vilket ter sig tämligen orealistiskt i dagens ekonomiska situation.

Som riksdagen tidigare framhållit (jfr ovan s. 22) bör vidare starka skäl föreligga för att införa regleringar som innebär ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utskottet anser inte att sådana skäl föreligger i nu aktuellt hänseende. Det kan dessutom erinras om att principerna för den kommunala upphandlingen i stor utsträckning överensstämmer med vad som gäller inom den statliga sektorn (se ovan s. 22).

Utskottet avstyrker på grund av det anförda bifall till motion 1982/83:1082.

Kommunalt stöd till politiska ungdomsorganisationer

I motion 1982/83:1298 (m) begärs att det kommunala stödet till de politiska ungdomsorganisationerna utreds.

Utskottet konstaterar att de politiska ungdomsorganisationerna bedriver ett utomordentligt betydelsefullt arbete bland ungdomen. Det är därför

angeläget att dessa organisationer i likhet med andra ungdomsorganisationer även fortsättningsvis kan komma i åtnjutande av kommunalt ekonomiskt stöd. Som redovisats i det föregående har avsikten med socialtjänstreformen inte heller varit att begränsa den tidigare av riksdagen medgivna befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till sådan verksamhet som bedrivs inom ramen för de politiska ungdomsföreningarna. Det har tvärtom i förarbetena till socialtjänstlagen särskilt framhållits att det sociala fält- och grannskapsarbetet i så hög grad som möjligt bör bygga på insatser som görs av bl. a. politiska organisationer i de lokala miljöerna samt att socialnämndens insatser bl. a. kan ske genom ekonomiskt stöd. Det saknas vidare enligt utskottets mening anledning för riksdagen att gå in på principerna för kommunernas stöd till de lokala politiska ungdomsorganisationerna. Det är en fråga som socialnämnden själv bör avgöra.

Utskottet kan således inte ställa sig bakom det utredningsinitiativ som begärts av motionärerna. Motion 1982/83:1298 avstyrks.

Kommunal etableringskontroll

I motion 1982/83:1865 (s) begärs en sådan ändring av gällande lagstiftning att etableringskontroll och vetorätt i fråga om det kommersiella nöjesutbudet för barn och ungdomar möjliggörs.

Barn- och ungdomsdelegationen har bl. a. uppdraget att överväga på vad sätt man kan öka ungdomens motståndskraft mot en kommersialiserad fritid samt över huvud taget behandla den kulturella och sociala omgivningen barnen lever i. I direktiven framhålls detta som en av delegationens viktigaste uppgifter.

Det är enligt utskottets mening en utomordentligt angelägen uppgift för samhället att med lämpliga insatser motverka uppkomsten av en olämplig barn- och ungdomsmiljö. Socialnämndens ansvar enligt socialtjänstlagen att aktivt verka för främjandet av goda barn- och ungdomsmiljöer i kommunen måste betonas. Utskottet är emellertid inte berett att nu tillstyrka en lagstiftning av så långtgående natur som motionärerna föreslår. En allmän etableringskontroll och vetorätt i enlighet med motionen skulle bl. a. kunna leda till en omfattande kontrollapparat och byråkrati utan att man för den skull lyckades hindra uppkomsten av dåliga ungdomsmiljöer. Liknande förslag har även förut avslagits av riksdagen. Barn- och ungdomsdelegationens arbete bör därför under alla omständigheter avvaktas. Erfarenheterna av lagen om anordnande av visst automatspel, vilken trädde i kraft den 1 juli 1982, kommer dessutom att belysa fördelar och nackdelar med detta slag av lagstiftning. Som utskottet tidigare yttrat (se ovan s. 28) är det emellertid angeläget att man under tiden noggrant följer utvecklingen och vidtar åtgärder inom ramen för gällande lagstiftning.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 1982/83:1865.

Omhändertagande av drogpåverkad ungdom

I motion 1982/83:2111 (m) framhålls nödvändigheten av att av polisen omhändertagen drogpåverkad ungdom regelmässigt och snabbt kommer i kontakt med socialtjänsten (yrkande 1).

Som framgått av redogörelsen ovan (s. 30) innehåller 71 § socialtjänstlagen regler om anmälningsskyldighet till skydd för barn och ungdom. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt de som är anställda hos sådana myndigheter är enligt nämnda lagrum skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till den underåriges skydd. Anmälningsskyldigheten gäller bl. a. polisen.

Rikspolisstyrelsen har i anslutning till socialtjänstreformen särskilt föreskrivit (jfr ovan s. 31) att anmälan till socialnämnden alltid skall ske när någon omhändertagits enligt LOB, oavsett om berusningen är orsakad av alkohol eller annat berusningsmedel. Härutöver har polisen enligt polisinstruktionen (3 §) en allmän skyldighet att fortlöpande samarbeta med de sociala organen.

Någon form av jour hos socialtjänsten är av stor betydelse för att anmälningsskyldigheten skall fungera effektivt och åtgärder av socialtjänsten snabbt komma till stånd för ungdomar med missbruksproblem. Utskottet vill därför – framför allt mot bakgrund av LTO/LOB-utredningens uttalanden om samarbetet mellan socialtjänsten och polisen i allmänhet (jfr ovan s. 33–34) – framhålla vikten av att den sociala jourverksamheten i kommunerna byggs ut på ett sådant sätt att arbetet med att förebygga och motverka ungdomars drogmissbruk kan föras effektivt samt att samarbetet mellan polisen och socialtjänsten får en sådan utformning att socialnämnden genast får kännedom om av polisen omhändertagen missbrukande ungdom. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att även polisen strävar efter effektiva rutiner för fullgörande av anmälningsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen när det gäller ungdomar som omhändertagits i drogpåverkat tillstånd.

Det bör vidare framhållas att vad det här främst är fråga om är att finna former för ett praktiskt fungerande samarbete mellan polis och socialnämnd, anpassat efter de varierande förhållanden som råder på olika orter. Detta är inte så mycket en fråga för lagstiftaren som för de ansvariga myndigheterna. Utskottet vill därför i sammanhanget erinra om tidigare riksdagsuttalanden angående vikten av fortsatt utveckling av samarbetet på barn- och ungdomsområdet (jfr ovan s. 32–33).

Med hänvisning till det anförda får motion 1982/83:2111 yrkande 1 anses besvarad och avstyrks.

Övriga motionsyrkanden

I motion 1982/83:1830 (m) hemställs att barn- och ungdomsdelegationens arbete skall ges den inriktning som anges i motionen (se ovan s. 35).

Som redogjorts för i det föregående är barn- och ungdomsdelegationen ett inom regeringskansliet tillfälligt organ för barn- och ungdomsfrågor med samordnande och rådgivande uppgifter. Delegationen skall överväga vilka slutsatser som bör dras om behovet av samordning och samverkan organisatoriskt av arbetet med barn- och ungdomsfrågorna. Delegationen är fri att i sitt arbete behandla de frågor man finner viktiga. I direktiven pekas dessutom särskilt på vissa områden som delegationen skall beakta i sitt arbete. Enligt utskottets mening saknas anledning att från riksdagens sida närmare precisera inriktningen av delegationens arbete. Många av synpunkterna i motionen är dessutom sådana att utskottet anser att man kan utgå från att delegationen ändå arbetar med en sådan inriktning. Motionsyrkandet avstyrks därför.

Vad slutligen beträffar *motion 1982/83:1840 (vpk)*, vari begärs att en särskild parlamentarisk socialdelegation tillsätts med uppgift att följa tillämpningen av socialtjänstlagen (*yrkande 2*), konstaterar utskottet att socialberedningen har uppdraget att följa och utvärdera socialtjänstreformerna. Beredningen är parlamentariskt sammansatt. Utgångspunkten för beredningens utvärdering är att den nya lagstiftningen skall ligga fast i sina huvuddrag. Med hänsyn härtill och till angelägenheten av att beredningen skall kunna arbeta snabbt är det enligt direktiven nödvändigt att under utvärderingen främst koncentrera arbetet till vissa bestämda områden. Beredningen har dock frihet att ta upp de frågor som aktualiseras under den allmänna uppföljningen. Beredningens arbete skall enligt direktiven inriktas på ett delbetänkande hösten 1983 och ett slutbetänkande första halvåret 1984. Mot bakgrund härav avstyrker utskottet bifall till motionsyrkandet.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *socialbidragens utveckling*
att riksdagen avslår motion 1982/83:573 yrkande 1,
2. beträffande *s. k. frivilligt bistånd*
att riksdagen avslår motion 1982/83:573 yrkande 2,
3. beträffande *vistelsekommunens skyldigheter*
att riksdagen avslår motion 1982/83:573 yrkande 3,
4. beträffande *verkställighet av förvaltningsdomstols beslut i vissa fall*
att riksdagen avslår motion 1982/83:929,
5. beträffande *fristående vårdalternativ*
att riksdagen avslår motion 1982/83:1082,
6. beträffande *kommunalt stöd till politiska ungdomsorganisationer*
att riksdagen avslår motion 1982/83:1298,

7. beträffande *kommunal etableringskontroll m. m.*
att riksdagen avslår motion 1982/83:1865.
8. beträffande *omhändertagande av drogpåverkad ungdom*
att riksdagen avslår motion 1982/83:2111 yrkande 1,
9. beträffande *inriktingen av barn- och ungdomsdelegationens arbete*
att riksdagen avslår motion 1982/83:1830,
10. beträffande *tillsättande av en socialdelegation*
att riksdagen avslår motion 1982/83:1840 yrkande 2.

Stockholm den 11 oktober 1983

På socialutskottets vägnar
INGEMAR ELIASSON

Närvarande: Ingemar Eliasson (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), John Johnsson (s), Rune Gustavsson (c), Kjell Nilsson (s), Blenda Littmarck (m), Stig Alftin (s), Lilly Bergander (s), Ann-Cathrine Haglund (m), Ulla Tillander (c), Anita Persson (s), Ingvar Eriksson (m), Inga Lantz (vpk) och Aina Westin (s).

Reservationer

Fristående vårdalternativ (mom. 5 i hemställan)

1. av Göte Jonsson, Blenda Littmarck, Ann-Cathrine Haglund och Ingvar Eriksson (samtliga m) som anser:

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 41 som börjar med "Det är givetvis" och slutar med "motion 1982/83:1082" bort ha följande lydelse:

På motsvarande sätt som i upphandlingskungörelsen bör kommun åläggas att alltid pröva om verksamheten kan bedrivas bättre och effektivare i samarbete med eller av annan huvudman. En kommun bör inte ha rätt att gynna egen verksamhet om det visar sig att annan kan tillhandahålla service eller vård bättre och billigare.

En lagstiftning bör således utarbetas, som ålägger kommunerna att pröva även andra alternativ än med kommunalt huvudmannaskap när det gäller service, vård och olika former av omsorg. Detta bör även gälla landstingskommunerna. Till en början bör detta avse främst utvidgad eller ny verksamhet.

Med ett sådant system skulle smådriftsfördelar bättre kunna tas till vara. En personalintensiv verksamhet som vård och service blir billigare i smådrift, där administration och organisation blir enklare. Samtidigt kan ofta ny

teknik införas snabbare, vilket beror på att beslutsprocessen blir enklare i den lilla organisationen.

Vidare skulle pensionärer och handikappade få bättre möjligheter att själva bestämma över sin tillvaro.

Det anförda bör riksdagen ge regeringen till känna.

dels att utskottet under mom. 5 bort hemställa:

5. beträffande *fristående vårdalternativ*

att riksdagen med anledning av motion 1982/83:1082 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

Tillsättande av en socialdelegation (mom. 10 i hemställan)

2. av Inga Lantz (vpk) som anser:

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 44 som börjar med "Vad slutligen" och slutar med "till motionsyrkandet" bort ha följande lydelse:

Riksdagens beslut om socialtjänsten innebar en genomgripande förändring på socialvårdens område. Inte minst det förhållandet att lagen har karaktär av ramlagstiftning väcker behov av en fortlöpande uppföljning av dess genomförande.

Socialberedningen, som tillsattes på försommaren 1980 och erhöll tilläggsdirektiv i december 1982, fick ursprungligen i uppdrag att se över bestämda problem på det sociala fältet. Tilläggsdirektiven ger dessutom beredningen möjlighet att ta vissa egna initiativ. Eftersom socialberedningens arbete väntas vara avslutat redan första halvåret 1984, så utgör dock tiden en definitivt begränsande faktor.

Förändringar som är så betydande som socialtjänstreformens när det gäller såväl policy som arbetsformer och arbetssätt hinner inte stabilisera sig inom loppet av två tre år. Det krävs i allmänhet längre tid. Till detta kommer att huvuddelen av det utredningsarbete som föregick reformen bedrevs med ekonomiska förutsättningar som inte längre gäller. En enligt utskottets mening väsentlig fråga som bör besvaras är vad som händer med socialtjänstreformens intentioner under trycket av minskat ekonomiskt utrymme ute i kommunerna.

Utskottet anser att en parlamentariskt sammansatt socialdelegation bör tillsättas med uppgift att över längre tid följa utvecklingen på socialtjänstens område. Det kan eventuellt ske genom en ombildning av socialberedningen. I uppdraget bör ingå att initiera forskning på området. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

dels att utskottet under mom. 10 bort hemställa:

10. beträffande *tillsättande av en socialdelegation*

att riksdagen med anledning av motion 1982/83:1840 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Särskilda yttranden

1. beträffande *s. k. frivilligt bistånd* och *vistelsekommunens skyldigheter* samt *inriktningen av barn- och ungdomsdelegationens arbete*

av Göte Jonsson, Blenda Littmarck, Ann-Cathrine Haglund och Ingvar Eriksson (samtliga m).

S. k. frivilligt bistånd

Beträffande den frivilliga socialhjälpens och återbetalningsskyldigheten ligger det en principiell fara i att den tidigare klara gränsen mellan det stöd kommunerna *skall* lämna och det stöd kommunerna *kan* lämna nu suddats ut.

Det är nödvändigt, att den enskilde så långt det är möjligt förmås medverka i arbetet att komma ur en svår situation där hjälpbehov föreligger. Ett kravlöst utgivande av bidrag underblåser passivitet och hjälplöshet.

Vistelsekommunens skyldigheter

Det nu gällande vistelsebegreppet i socialtjänstlagen har medfört svåra situationer för resurssvaga kommuner. I socialtjänstlagens 3 § stadgas att "kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver". Stadgandet är ovillkorligt. Propositionen bakom lagen, 1979/80:1, gör dock en betydande reservation och menar att i de fall den enskilde är bosatt i annan kommun bestämmelsen inte skall tolkas så, att vistelsekommunen skall vidta *alla* de åtgärder som kan behövas.

Socialstyrelsen förtydligar ytterligare i allmänna råd 1981:1, Rätten till bistånd, genom att hävda att "vistelsekommunens ansvar måste i första hand uppfattas som ett ansvar att sörja för dem som bor i eller har för avsikt att bo kvar i kommunen". Vidare anför socialstyrelsen, att "om hans (den hjälpbehövandes) försörjning och livsföring i övrigt i sådana fall bäst tillgodoses genom att han reser hem får vistelsekommunens ansvar anses begränsat till att ge bidrag till hemresa".

Vi anser att 3 § i socialtjänstlagen medger en alltför vid tolkning och lämnar vägen öppen för ett betydande mått av godtycke i hanteringen av enskilda människor. Om det nu förhåller sig så, vilket framgår av tillgängligt material, att tillämpningen av vistelsebegreppet inte överensstämmer med riksdagens intentioner, bör lagtexten omformas så att dessa klart framgår. I sammanhanget bör också frågan om kostnadsansvaret klaras ut. Enligt vår mening bör huvudregeln vara att hemortskommunen skall ha det ansvaret. Vi förutsätter att dessa frågor utreds av socialberedningen.

Inriktningen av barn- och ungdomsdelegationens arbete

Det är angeläget att slå vakt om goda sociala uppväxtvillkor för barn och ungdom. Ungdomens spontanitet och ansvarskänsla måste därvid tas till vara samt utrymme lämnas för ett nytänkande och för beaktande av ungdomars egna intressen. Över huvud taget bör ungdomars initiativförmåga bättre tas till vara. I motion 1982/83:1830 ges en rad exempel på hur detta skall kunna ske på bl. a. de social-, arbetsmarknads-, bostads- och skolpolitiska områdena. Vi utgår från att barn- och ungdomsdelegationen arbetar med en sådan inriktning att många av de synpunkter motionärerna framfört kommer att aktualiseras.

2. beträffande fristående vårdalternativ

av Ingemar Eliasson (fp).

Jag kan inte dela motionärernas mening om att vård av sjuka eller äldre kan jämföras med upphandling av materiel. Jämförelsen med den statliga upphandlingsförordningen är därför vilseledande. Inte heller ser jag skäl att med särskild lag centralstyra kommuner och landsting när det gäller hur vården bör organiseras. Däremot finns skäl att påpeka att möjligheterna att utnyttja vårdinstitutioner i enskild och ideell regi alltid bör prövas. Redan nu kompletteras vård i offentliga huvudmäns regi med institutioner i enskild regi. Denna ordning är värdefull och kan säkert utvidgas.

Innehållsförteckning

	sida
Motionsyrkanden	1
Allmän bakgrund	2
Socialbidragens utveckling	3
Motion	3
Gällande bestämmelser m. m.	3
Pågående utredningsarbete m. m.	5
S. k. frivillig socialhjälp	8
Motion	8
Bakgrund	8
Vistelsekommunens skyldigheter	10
Motion	10
Gällande bestämmelser m. m.	11
Verkställighet av förvaltningsdomstols beslut i vissa fall	14
Motion	14
Gällande bestämmelser m. m.	15
Fristående vårdalternativ	17
Motion	17
Allmänt om överlåtelse av kommunala angelägenheter	17
Vårdområdet	19
Upphandling	22
Kommunalt stöd till politiska ungdomsorganisationer	22
Motion	22
Bakgrund	23
Kommunal etableringskontroll m. m. över det kommersiella nöjes- utbudet för barn och ungdom	26
Motion	26
Bakgrund	27
Omhändertagande av drogpåverkad ungdom	30
Motion	30
Gällande bestämmelser m. m.	30
Tidigare riksdagsbehandling	32
Utredningar m. m.	33
Inriktningen av barn- och ungdomsdelegationens arbete	35
Motion	35
Bakgrund	35
Uppföljning och utvärdering av socialtjänstlagen	37
Motion	37
Pågående utredningsarbete	37
Utskottet	38
Socialbidrag	38
Verkställighet av förvaltningsdomstols beslut i vissa fall	39

Fristående vårdalternativ	40
Kommunalt stöd till politiska ungdomsorganisationer	41
Kommunal etableringskontroll	42
Omhändertagande av drogpåverkad ungdom	43
Övriga motionsyrkanden	43
Utskottets hemställan	44
Reservationer	45
1. betr. Fristående vårdalternativ (mom. 5 i hemställan) av m	45
2. betr. Tillsättande av en socialdelegation (mom. 10 i hemställan) av vpk	46
Särskilda yttranden	47
1. betr. s. k. frivilligt bistånd och vistelsekommunens skyldigheter samt inriktningen av barn- och ungdomsdelegationens arbete av m ..	47
2. betr. fristående vårdalternativ av fp	48