Socialutskottets betänkande 1986/87:30

om vissa socialtjänstfrågor

SoU
1986/87:30

Sammanfattning

I betänkandet behandlas fem motioner om olika lagstiftningsfrågor med anknytning till socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Med anledning av en motion (s, m, fp, c, vpk) om socialtjänstens insatser för unga flickor i pornografisk verksamhet föreslår utskottet att riksdagen ger regeringen till känna att det är angeläget att socialtjänsten bedriver en uppsökande verksamhet för att få bort ungdomar från de aktuella miljöerna och att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet rörande bl. a. LVU bör ägna särskild uppmärksamhet åt socialtjänstens möjligheter att agera i de fall ungdomar i åldrarna 18–20 år engageras i pornografisk verksamhet.

Övriga motioner avstyrks.

Utskottets m-ledamöter reserverar sig till förmån för en motion (m) om åtgärder mot ungdomsbrottslighet m. m. Utskottets vpk-ledamot reserverar sig till förmån för en motion (vpk) om tillämpningsföreskrifter för den sociala hemtjänsten.

Motionsyrkanden

I motion 1986/87:So232 av Margó Ingvardsson m. fl. (vpk) hemställs, såvitt här är i fråga (yrkandena 2 och 3),

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att socialtjänstlagen kompletteras med tillämpningsföreskrifter som ger den hjälpbehövande bestämmanderätt över hemtjänstens innehåll i enlighet med motionens förslag,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att socialtjänstlagen kompletteras med tillämpningsföreskrifter om att institutionsvårdens rutiner inte överförs till vård i hemmen.

Yrkandena 1, 4 och 5 i motionen har behandlats i utskottets betänkande SoU 1986/87:18.

I motion 1986/87:So251 av Sylvia Pettersson m. fl. (s) hemställs

1. att riksdagen begär att regeringen vidtar åtgärder för att stimulera kommunerna att utarbeta program för socialtjänsten,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen angetts om en förstärkning av socialnämndernas roll vid medverkan i samhällsplaneringen.

1 *Riksdagen 1986/87. 12 saml. Nr 30*

I motion 1986/87:So274 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om familjens och skolans betydelse i det brottsförebyggande arbetet,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om sociala myndigheters ingripande vid olika typer av missbruk.

Motivering till motionen finns i motion 1986/87:Ju640.

I motion 1986/87:So278 av Bengt Harding Olson (fp) och Kjell Johansson (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om omhändertagande av barn i nämnda fall.

Motivering till motionen finns i motion 1986/87:Ju722.

I motion 1986/87:So279 av Margareta Persson m. fl. (s, m, fp, c och vpk) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om intensifierad uppsökande verksamhet inom socialtjänsten för att stödja unga flickor.

Motivering till motionen finns i motion 1986/87:Ju817.

I motion 1986/87:So406 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär att journalföringsbestämmelser av i princip samma karaktär som inom sjukvården utfärdas i fråga om handläggningen av enskilda fall inom socialvården,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att möjlighet att överklaga ett beslut inom socialvården skall bestå även när klaganden sedermera bytt bostadsort.

Socialtjänstens insatser för unga flickor i pornografisk verksamhet

Motionen

I motion 1986/87:So279 av Margareta Persson m. fl. (s, m, fp, c och vpk) begärs ett tillkännagivande av vad som anförs i motionen om intensifierad uppsökande verksamhet inom socialtjänsten för att stödja unga flickor. I motionen anförs bl. a. att unga flickor i 18–20-årsåldern arbetar på sexklubbar och att förutsättningar måste finnas att i sådana fall tillämpa LVU. Finns inte förutsättningar för omhändertagande behövs, framhåller motionärerna, en översyn av lagen. Motionärerna anför vidare att det viktigaste är att socialtjänsten aktivt söker upp flickor i destruktiva miljöer och försöker motivera dem till att byta miljö.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 12 § socialtjänstlagen (1980:620) skall socialnämnden verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden, i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom, med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat

tecken till en ogynnsam utveckling och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Genom en lagändring från den 1 juli 1985 betonas särskilt socialtjänstens ansvar för barn och ungdomar som visat tecken till att utvecklas ogynnsamt (prop. 1984/85:171, SoU 31, rskr. 356). I proposition 1984/85:171 s. 18 f. framhöll föredragande statsrådet som grundläggande att socialtjänsten bedriver en uppsökande verksamhet. Vidare underströks vikten av kontakt med föräldrar och olika samhällsorgan.

De allmänna förutsättningarna för tvångsingripande på grund av den unges beteende regleras i 1 § andra stycket 2. lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Som villkor för ingripande anges där att den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat därmed jämförbart beteende. Till skillnad från de s. k. miljöfallen som regleras i samma paragraf andra stycket 1. krävs i de s. k. beteendefallen att det föreligger en *allvarlig* fara för den unges hälsa och utveckling.

När det gäller skälen för att ha ett skärpt farorekvisit i andra punkten jämfört med första punkten anfördes i socialtjänstpropositionen (prop. 1979/80:1 s. 582) att detta skall ses mot bakgrund av dels att bestämmelserna är tillämpliga på framför allt äldre barn, tonåringar med anpassningssvårigheter, dels att inte varje missbruk liksom inte heller varje brottslig gärning bör få medföra så långtgående åtgärder som vård enligt LVU. Det blir, enligt vad som anfördes i den angivna propositionen, fråga om en avvägning mellan den unges rätt till självbestämmande och den rätt till adekvat vård och behandling som bestämmelserna avser att tillförsäkra honom. Vidare framhölls att bestämmelsen kunde tillämpas redan innan skadeverkningar av social eller medicinsk natur har inträtt. Redan den allvarliga faran för sådana skadeverkningar utgör tillräcklig grund för vård enligt LVU.

I socialtjänstpropositionen nämndes (s. 583) som exempel på jämförbart beteende prostitution.

Bestämmelserna i LVU avser i första hand den som är under 18 år. Enligt 1 § tredje stycket LVU kan vård med stöd av andra stycket 2. i stadgandet även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än annan vård. I socialtjänstpropositionen (s. 584) anförde föredragande statsrådet att också många i åldrarna närmast över 18 år till följd av försenad mognad eller utveckling ofta kan ha ett stort behov av de insatser som kan ges inom socialtjänsten. Statsrådet framhöll att för unga missbrukare kan således den vård som kan ges genom socialnämnden vara bättre ägnad att förhindra att missbruket leder till skada för den unges utveckling än de insatser som ges genom annat samhällsorgans försorg. På motsvarande sätt, uttalade föredragande statsrådet, kan den unges personliga förhållanden vara sådana att de särskilda insatser som kan ges inom socialtjänsten och som är anpassade till de ungas behov av personlig vård och omvårdnad ger bättre förutsättningar för en social rehabilitering än den behandling som kan ges inom t. ex. kriminalvården.

Före den 1 juli 1985 gällde att vård enligt LVU endast kunde beslutas för dem mellan 18 och 20 år om en sådan vård var uppenbart lämpligare än annan vård. Rekvisitet "uppenbart" slopades då. Åldersgränsen för när vården skall upphöra höjdes därjämte till 21 år (prop. 1984/85:171, SoU 31, rskr. 356).

Endast ett fåtal vägledande rättsfall finns beträffande LVU-vård för ungdomar över 18 år (se regeringsrättens referat RÅ84 2:31 och därunder anmärkta domar).

I detta sammanhang kan anmärkas att offentlig tillställning som utgör pornografisk föreställning inte får anordnas (10 § allmänna ordningsstadgan [1956:617]).

Pågående utredningsarbete m. m.

I socialberedningens (S 1980:07) betänkande Barns behov och föräldrars rätt (SOU 1986:20 s. 300 f.) föreslås en ny lag – lag om tvångsomhändertagande av unga (LTU) – med ny utformning av förutsättningarna för tvångsingripanden mot unga. När det gäller den unges levnadssätt ansluter förslaget till nu gällande bestämmelser (s. 305 och 359). Inte heller i fråga om åldersgränser föreslås någon saklig ändring. Kriteriet att vård enligt lagen måste vara lämpligare än annan vård föreslås emellertid utgå (s. 360).

Frågorna om tvångsingripande mot unga har utretts av en särskilt tillkallad utredningsman (förre JO Tor Sverne). Utredningsmannen har i dagarna redovisat sitt uppdrag. Därefter kommer beredningens betänkande och den särskilt tillkallade utredningsmannens redovisning att remissbehandlas.

I ett svar den 29 januari 1987 på en fråga om ingripanden enligt LVU anförde socialministern följande (snabbprot. 1986/87:61 s. 14).

I förarbetena till LVU nämns prostitution som exempel på beteenden som kan föranleda vård. Däremot nämns inte medverkan i pornografisk verksamhet. Det är dock angeläget att påpeka att det rör sig om en exemplifiering och inte om en uttömmande uppräkning. Om en ung människa uppträder i pornografisk föreställning bör detta enligt min mening vara anledning för socialnämnden att uppmärksamma personens levnadsförhållanden och att försöka få honom eller henne bort från denna miljö. Jag vill också framhålla att offentliga pornografiska föreställningar är förbjudna enligt allmänna ordningsstadgan. Innehavare av vissa klubbar har också fällts till ansvar i domstol för sådan verksamhet. Jag anser det vara självklart att pornografisk verksamhet inte är en lämplig miljö för unga människor. Det bästa sättet att förhindra att unga människor medverkar i en sådan verksamhet är att se till att förbudet efterlevs.

Prostitutionsförebyggande arbete

Åtgärder för att hindra att unga människor dras in i prostitution och för att hjälpa kvinnor som redan är prostituerade har länge förekommit. I Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping – de orter där gatuprostitution förekommer – finns uppsökande grupper som arbetar med prostituerade kvinnor. Dessa grupper ingår i den ordinarie socialtjänstens organisation, och verksamheten är en del av socialtjänstens insatser bland utsatta grupper. Socialstyrelsen har under en följd av år arbetat med ett projekt om

prostitutionsförebyggande arbete. Arbetet, som var inriktat på kunskapsinsamlande, är nu avslutat, och en delredovisning ges i rapporten Ungdomar i riskzon, som i första hand är avsedd att användas som arbetsmaterial för personal som arbetar med utsatta ungdomsgrupper. En ytterligare redovisning kommer att presenteras under hösten 1987. Avsikten är att projektet skall avslutas med ett seminarium under våren 1988 då de samlade erfarenheterna skall redovisas.

Allmänt ombud i mål enligt LVU

Motionen

I *motion 1986/87:So278 av Bengt Harding Olson och Kjell Johansson (båda fp)* begärs ett tillkännagivande av vad som i motionen anförts om omhändertagande av barn. I motionen framhålls att frågor om tvångsomhändertagande av barn på grund av sexuella övergrepp av närstående medför svåra bedömningar. Motionärerna anser att det bör övervägas att låta socialnämndens talan föras av ett särskilt allmänt ombud i fall av sexuella övergrepp.

Gällande bestämmelser

Enligt 2 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) beslutar länsrätten om vård enligt lagen efter ansökan av socialnämnden. Enligt 39 § socialtjänstlagen skall socialnämnden själv eller genom ombud föra kommunens talan i mål och ärenden som ankommer på socialnämnden.

Enligt 5 § lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, gäller däremot att länsstyrelsen skall utreda om det finns skäl att bereda någon vård enligt LVM. Anses sådana skäl föreligga, skall länsstyrelsen ansöka om vård. Ansökan – som görs hos länsrätten – skall innehålla en redogörelse för missbrukarens förhållanden och för tidigare vidtagna åtgärder. Ansökan skall också ange den vård som länsstyrelsen anser behövlig, var vården bör påbörjas och i vilket hem intagning kan ske.

Utskottet framhöll vid sin behandling av propositionsförslaget (prop. 1981/82:8, SoU 22, rskr. 91) bl. a. att det av rättssäkerhetsskäl är önskvärt att inte lägga på socialnämnden att själv bedöma kvaliteten på och tillräckligheten av sina insatser. Utskottet anförde vidare att man måste slå vakt om en enhetlig rättstillämpning när det gäller frihetsberövande åtgärder. Även om det slutliga avgörandet åvilar länsrätten, kan socialnämndernas olika utgångspunkter och prioriteringar lätt leda till att det i vissa kommuner blir vanligare med tvångsvård än i andra. Det är svårt för domstolen att beakta sådana hänsyn då man ställs inför avgörandet av ett enskilt ärende. Att låta länsstyrelsen ha ett sammanhållet ansvar för att bedöma i vilken utsträckning man bör kräva fortsatta insatser av socialnämnderna bör därför enligt vad utskottet uttalade kunna bidra till en jämnare standard på den frivilliga vården samtidigt som den enskilde tillförsäkras en ytterligare prövning genom en utomstående myndighet. Utskottet ansåg det därför lämpligast att, såsom socialberedningen föreslagit, lägga uppgiften att svara för utredning och ansökan om vård på länsstyrelsen. Utskottet anförde vidare bl. a. att

länsstyrelsen måste få tillgång till de kunskaper och erfarenheter som socialnämnden förvärvat genom sitt arbete med missbrukare. Detta får emellertid enligt vad utskottet uttalade inte leda till att handläggningen drar ut på tiden och försenar påbörjandet av vården.

Socialberedningen

I anslutning till den uppföljning som socialberedningen (S 1980:07) skall göra av tillämpningen av LVM och som ännu inte är slutförd skall beredningen enligt sina tilläggsdirektiv (dir. 1982:106) slutföra ett tidigare givet uppdrag att pröva om man bör anordna en funktion som allmänt ombud i sociala mål vid länsstyrelserna och vilka uppgifter ett sådant ombud i så fall skall ha. Det gäller, sägs det i direktiven, med hänsyn till såväl den rättsliga prövningen som de enskildas intressen. Hit hör också, enligt direktiven, frågor om det är möjligt och lämpligt att ombudet har vissa uppgifter inom ramen för annan tvångslagstiftning, framför allt den psykiatriska.

I betänkandet Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten (SOU 1984:64) har socialberedningen föreslagit genomgripande förändringar i lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård. Till förslaget hör en obligatorisk domstolsprövning av alla tvångsomhändertaganden som inte begränsas till åtta dagar. Länsstyrelsen skall svara för kanslifunktionen åt den s. k. insynsnämnden, som bl. a. skall utse stödpersoner. Några ytterligare uppgifter för länsstyrelsen – utöver de allmänna tillsynsuppgifter den redan har – har beredningen inte föreslagit att länsstyrelsen skall ha för den psykiatriska tvångsvården.

I socialberedningens delbetänkande SOU 1986:20 Barns behov och föräldrars rätt föreslår beredningen att det inrättas ett allmänt ombud, knutet till länsstyrelsen, som skall ta över funktionen att ansöka om vård av unga och föra socialnämndens talan i länsrätten, om nämnden så vill. I övriga fall skall det allmänna ombudet enbart yttra sig i processen och ha en rådgivande funktion. Beredningen går däremot inte in på frågan om allmänt ombud i LVM-mål i detta sammanhang. Enligt beredningen kan någon eller några av socialkonsulenterna på länsstyrelsens sociala enhet utses till allmänt ombud. Beredningen påpekar att vissa större kommuner låter jurister anställda av kommunen föra nämndens talan. Av bl. a. det skälet bör, enligt beredningen, det allmänna ombudet anlitas bara i de fall nämnden själv vill det (betänkandet s. 325 f.).

I socialberedningens nämnda betänkande anförs bl. a. följande (s. 327 f.).

Ombudet kan granska nya uppslag och förslag till alternativa lösningar som kan ha dykt upp under utredningsarbetets gång. Det kan ha uppstått ömsesidiga låsningar mellan familjens medlemmar och socialsekreterarен. Att ett allmänt ombud tar över det fortsatta arbetet kan då bidra till att låsningarna blir lättare att hantera och kanske upplöses. Det kan ge möjlighet för föräldrarna och socialsekreteraren att finna gemensamma nya utgångspunkter och hitta lösningar som tillgodoser familjens och barnets behov och önskningar bättre och kan accepteras av familjen.

Vi kan inte komma ifrån att det med en social tvångslagstiftning till barnens skydd alltid måste finnas en dubbel roll inbyggd i socialsekreterarens arbetsuppgifter. Dels skall hon stödja och hjälpa familjen, dels måste hon i vissa krislägen ta initiativ till och genomföra en utredning som siktar till en

vård mot föräldrarnas och ofta också barnets vilja. Men dubbelheten skulle minska betydligt, om ett allmänt ombud kunde ta vid, göra en självständig bedömning av ärendet och driva den juridiska processen i domstolen. För barnet kan det ha en avgörande betydelse att socialsekreteraren ger fortsatt stöd åt familjen efter ett omhändertagande och bl. a. ser till att kontakten mellan barnet och föräldrarna inte bryts. Har socialsekreteraren fört nämndens talan i rätten och därmed uppträtt som "åklagare", kan det kännas omöjligt för både socialsekreteraren och familjen att fortsätta ett stödjande arbete. Den viktiga kontinuiteten i arbetet med familjen riskerar då att brytas. En viss risk för detta finns det även om ett allmänt ombud har tagit över "åklagarrollen" i rätten, eftersom socialsekreteraren ändå måste höras av domstolen. Men denna risk blir väsentligt mindre om socialsekreteraren slipper den roll som partsföreträdare i rätten som hon annars måste ta på sig.

Utredningens ledamöter och sakkunniga redovisade skilda åsikter bl. a. i fråga om allmänt ombud. En särskild utredningsman (se ovan) har tillkallats för att göra en översyn av LVU med utgångspunkt i socialberedningens betänkande. Översynen har i dagarna redovisats. I ett svar den 5 mars 1987 på fråga förklarade socialministern att hon efter sedvanligt remissförfarande kommer att ta ställning till de förslag som framförts (snabbprot. 1986/87:80 s. 7).

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om vem som skall svara för utredning och ansökan om vård enligt LVM har behandlats av utskottet vid ett flertal tidigare tillfällen, senast i betänkandet SoU 1986/87:8 och mer ingående i betänkandet SoU 1984/85:30 s. 21 f.

Det kan också anmärkas att socialutskottet vid behandlingen av förslaget till LVU framhöll att socialnämnden måste söka undvika att hamna i alltför stark motsatsställning i förhållande till barnets föräldrar. Utskottet påpekade att det fortsatta behandlingsarbetet annars kan försvåras avsevärt till nackdel för såväl barn som föräldrar (SoU 1979/80:44 s. 104).

Åtgärder mot ungdomsbrottslighet m. m.

Motionen

I *motion 1986/87:So274 av Per-Olof Strindberg m.fl. (m)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om sociala myndigheters ingripanden vid olika typer av missbruk (*yrkande 2*). I motionen anförs att LVU inte ger de nödvändiga möjligheterna att göra insatser i tid mot missbruk hos ungdomar. Det framhålls att möjligheterna att använda olika former av påtryckningar och tvång enligt lagen dessutom är begränsade. Motionärerna menar att tonvikten i en social lag avseende barn och ungdom skall ligga på det förebyggande arbetet och att lagen skall redovisa när och under vilka förhållanden "förebyggande åtgärder" får vidtas. De tidigaste insatserna skall bygga på frivillighet medan mer begränsande åtgärder skall kunna åläggas den unge, oberoende av samtycke. Det skall kunna vara fråga om råd och stöd men också föreskrifter

om levnadsregler, skyldighet att lämna urinprov m. m. Slutligen skall också övervakning kunna beslutas. Om sådana förebyggande åtgärder är resultatlösa kan tvångsåtgärder bli nödvändiga.

I *samma motion* hemställs vidare att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om familjens och skolans betydelse i det brottsförebyggande arbetet (*yrkande 1*). Motionärerna framhåller i denna del bl. a. att familjens ställning måste stärkas för att stävja brottsutvecklingen bland de unga och att det är nödvändigt med en helhetssyn. I motionen framhålls även att det är viktigt att skolan har fasta rutiner för sitt handlande då elever överträder givna regler.

Gällande bestämmelser m. m.

I syfte att ytterligare klargöra socialnämndens ansvar för barn och ungdomar som visat tecken till att utvecklas ogynnsamt tillkom i samband med att det s. k. mellantvånget infördes den 1 juli 1985 ett tillägg till 12 § socialtjänstlagen. I proposition 1984/85:171 s. 17 f. framhölls bl. a. att avsaknaden av möjligheter att vidta tvingande åtgärder med stöd av socialtjänstlagstiftningen i tidiga skeden av missbruk och kriminalitet inte får innebära att socialtjänsten står passiv och avvaktar till dess LVU blir tillämplig. Om socialtjänstens befattningshavare misslyckas med att etablera en kontakt med den unge bör man ändå följa utvecklingen genom förnyade kontakter och uppsökande verksamhet. Socialnämnden bör också hålla kontakt med föräldrarna och stödja dem i deras strävanden att trygga den unges utveckling. Det arbetssätt som beskrivs ligger enligt propositionen i linje med gällande bestämmelser i socialtjänstlagen. Avsikten med lagändringen var att förtydliga hur socialnämnderna bör fullgöra det ansvar och de uppgifter som åvilar dem beträffande de aktuella ungdomarna.

Sedan den 1 juli 1985 finns vidare vissa regler om s. k. öppenvårdstvång eller mellantvång enligt 8 a § LVU. Dessa bestämmelser ger socialnämnden möjligheter att besluta att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Detta gäller ungdomar som genom sitt beteende kan antas komma i en situation som gör ett tvångsomhändertagande nödvändigt om beteendet fortsätter. Beslut om kontaktperson eller om behandling i öppna former inom socialtjänsten kan meddelas även om samtycke härtill inte lämnas av den unge själv, om han fyllt 15 år, och hans vårdnadshavare. Förutsättningar härför är 1. att det kan antas att den unge genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat därmed jämförbart beteende kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter, och 2. att det stöd eller den behandling som behövs inte kan ges honom med samtycke. Villkoren ansluter sålunda i stor utsträckning till vad som gäller för beredande av vård enligt LVU men medger ingripande på ett tidigare stadium innan faran för den unges hälsa eller utveckling blivit så allvarlig att det är nödvändigt att bereda honom vård enligt lagen. Konstruktionen innebär även att om det finns förutsättningar att genomföra behövlig vård eller behandling i frivilliga former så kan bestämmelsen inte tillämpas.

När det gäller skälen för att införa bestämmelser om det s. k. mellantvånget i LVU konstateras i propositionen (s. 20 f.) att det föreligger en konflikt mellan socialtjänstens ansvar enligt 12 § socialtjänstlagen och kravet på samtycke från den enskilde i situationer där det föreligger ett vårdbehov men där förhållandena inte är så allvarliga att LVU är tillämplig. Socialnämnden har då inte något lagligt stöd för att vidta behandlingsåtgärder men ändå en skyldighet att inte släppa kontakten med den unge utan återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp. En framkomlig väg kan visserligen vara att hålla nära kontakt med föräldrarna och stödja dem i deras strävanden att trygga den unges utveckling. Ett sådant stöd kan emellertid inte alltid leda till att den unge själv kan motiveras för att bryta en destruktiv utveckling. I sådana situationer står både föräldrarna och socialtjänstens företrädare maktlösa. Enligt statsrådets uppfattning måste vidare stor vikt läggas vid det faktum att ungdomar med missbruksproblem eller andra allvarliga sociala handikapp ofta saknar förmåga att självständigt ta ansvar och att se konsekvenserna av sitt handlande. Inte sällan är de dåligt motiverade för att bearbeta sina problem i frivilliga former.

I fråga om urinprov konstaterade statsrådet (s. 25) att det från många håll är omvittnat att regelbundna urinprov kan vara ett stöd i behandlingsarbetet med unga missbrukare. Statsrådet förklarade dock att det, enligt hennes mening, från behandlingssynpunkt är stor skillnad mellan att den unge samtycker till att visa sin drogfrihet genom att lämna urinprover och att han blir tvingad till det. Därtill kommer risken för att provtagningen – för att utesluta manipulationer – måste omgärdas med så omfattande kontrollåtgärder att den blir starkt integritetskränkande. Hon var mot denna bakgrund inte beredd att föreslå att de här diskuterade bestämmelserna i LVU kompletteras så att nämnden ges möjlighet att ställa sådana krav på den unge.

Tidigare riksdagsbehandling

De nya bestämmelserna i 8 a § LVU och det förtydligande tillägget i 12 § socialtjänstlagen behandlades i betänkandet SoU 1984/85:31, rskr. 356.

En motion (m) som väcktes med anledning av propositionen hade ett innehåll liknande den nu aktuella motionen. Utskottet uttalade sig däröver enligt bl. a. följande (s. 8).

Någon tvekan om att socialnämnden är skyldig att vidta lämpliga åtgärder i de fall som motionärerna åsyftar kan inte råda. I fråga om precisering av åtgärderna vill utskottet erinra om socialtjänstlagens karaktär av ramlag. Socialtjänstlagen anger över huvud taget inte vilka åtgärder som skall vidtas i ett särskilt fall, utan detta skall alltid avgöras efter en bedömning av samtliga omständigheter i det individuella fallet. Utskottet anser det olyckligt om man skulle frångå denna principiella uppläggning och i stället binda sig för en viss kedja av åtgärder. En förutsättningslös prövning av vilka åtgärder som bäst behövs i ett enskilt fall är enligt utskottets mening den bästa garantin för att barn och ungdom i risksituationer snabbt får adekvat hjälp.

I fråga om mellantvånget anförde utskottet i ovan nämnda betänkande (s. 12) bl. a. följande.

Som framhålls i propositionen har samhället skyldighet att träda in och bistå ett barn och dess föräldrar när familjens egna resurser inte räcker till för att hejda en destruktiv utveckling hos barnet. Det får inte vara så att barnets egen oförmåga att – till skillnad från en vuxen – se klart på sin situation och på de mera långsiktiga konsekvenserna av sitt handlande leder till att inga stöd- eller hjälpåtgärder kan vidtas förrän situationen ytterligare förvärrats.

Utskottet tillstyrker med hänvisning till det anförda att LVU kompletteras med möjlighet att förordna om kontaktperson för den unge eller om hans deltagande i behandling i öppna former inom socialtjänsten för de fall samtycke inte kan erhålls till behövliga insatser enligt socialtjänstlagen. Erfarenheterna får utvisa om de angivna åtgärderna är väl avvägda eller om de bör modifieras eller ändras i något hänseende.

– – –

Det bör framhållas att möjlighet att besluta om vissa åtgärder utan den enskildes samtycke i enlighet med propositionens förslag aldrig får utnyttjas rutinmässigt utan måste föregås av en ingående prövning av vilka andra möjligheter som finns att hjälpa den unge. Inte heller får detta slag av åtgärder ses som ett nödvändigt led innan ett beslut kan fattas om vård enligt lagen. Om vård utom hemmet framstår som den mest adekvata åtgärden för den unge bör nämnden ansöka om vård och inte förlora tid på andra åtgärder.

Utskottet vill vidare tillägga att införandet av dessa nya åtgärdsmöjligheter inte får tas till intäkt för minskade ansträngningar att utveckla och fördjupa det sociala arbetet. Behovet av metodutveckling inom socialtjänsten är oförändrat stort. De mål som anges i 1 § socialtjänstlagen bör självfallet vara vägledande för den fortsatta metodutvecklingen.

Med anledning av en motion (m) där åter synpunkter fördes fram liknande de i den aktuella motionen erinrade utskottet i betänkandet SoU 1985/86:17 s. 24 om att reglerna i LVU om mellantvånget trädde i kraft den 1 juli 1985 och att det därför ännu var för tidigt att avgöra vilken verkan de haft. Utskottet erinrade vidare om att socialberedningen då nyligen slutfört sin allmänna översyn av LVU och fortsatt med en uppföljning av LVM. Regeringens överväganden med anledning härav borde enligt utskottets mening avvaktas innan det fanns anledning för riksdagen att överväga några initiativ i frågan.

Pågående utredningsarbete m. m.

I *socialberedningens* betänkande Barns behov och föräldrars rätt (SOU 1986:20) föreslås att reglerna om mellantvång förs över till den av beredningen föreslagna lagen om tvångsomhändertagande av unga (27 § i beredningens lagförslag).

I socialberedningens betänkande behandlas även familjens ansvar för unga (s. 124–126). En utveckling av arbetet med utsatta familjer behandlas i betänkandets kap. 7. Skolans roll i detta sammanhang berörs också (s. 191).

Som anmärkts ovan har i dagarna en särskilt tillkallad utredare redovisat en ytterligare översyn av LVU.

I sammanhanget kan anmärkas att det i propositionen 1986/87:106 föreslås att domstol som dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brott som vållat skada skall kunna ålägga den dömde en skyldighet att biträda med att

avhjälpa skadan. Motsvarande möjlighet till åläggande föreslås inte vid överlämnande till vård inom socialtjänsten.

Statistiska meddelanden från SCB S32 SM 8701 redovisar statistik beträffande socialtjänstens insatser för unga år 1985. För det halvår reglerna om mellantvång gällt redovisas insatser enligt 8 a § LVU för 22 barn.

Barn- och ungdomsdelegationen (Ju 1983:01) har numera (dir. 1986:4) uteslutande en rådgivande uppgift i barn- och ungdomsfrågor av allmän och tvärgående karaktär inom regeringskansliet. Delegationens arbete i fråga om bl. a. familjens och skolans roll för att förebygga en ogynnsam utveckling för unga beskrivs i rapporten Några barn- och ungdomsfrågor 1982–1985 (SOU 1985:33).

Den i april 1986 i regeringskansliet tillsatta *arbetsgruppen BUS (Barn – Ungdom – Samordning)* redovisade i år en PM nr 1; Samlad ungdomspolitik – överväganden och förslag, där regeringsarbetet med barn- och ungdomsfrågorna behandlades. I en PM nr 2; Brottsförebyggande rådets arbetsgrupp för barn och ungdomsfrågor – nuläge samt överväganden och förslag, föreslår arbetsgruppen BUS att BRÅ:s nämnda arbetsgrupp sammanförs med statens ungdomsråd. I promemorian lämnas en redovisning av arbetet inom BRÅ:s arbetsgrupp. Där framgår att arbetet inriktats på skolans roll och skett i nära samarbete med skolöverstyrelsen.

Socialstyrelsen har nyligen i PM 164/87 redovisat ett regeringsuppdrag angående åtgärder mot sociala problem, ordningsproblem och brottslighet i samband med helger och allmänna festdagar. Socialstyrelsen redovisar där bl. a. arbetet inom de lokala samarbetsorganen för intensifierat samarbete mellan socialnämnd, skola och polis (cirkulär 1981:1228) samt skolöverstyrelsens åtgärder mot våld i skolan (s. 67 f.). Socialstyrelsen lämnar flera förslag till bl. a. förbättrat samarbete mellan berörda organ i frågan.

Journalföring inom socialtjänsten

Motionen

I *motion 1986/87:So406 av Gunnar Biörck i Värmdö (m)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär att journalföringsbestämmelser av i princip samma karaktär som inom sjukvården utfärdas i fråga om handläggningen av enskilda fall inom socialvården (*yrkande 1*).

Gällande bestämmelser m. m.

I 51 § socialtjänstlagen föreskrivs att vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på betryggande sätt. I syfte att ge klienten insyn i de anteckningar som görs om honom under pågående vård och behandling gäller vidare enligt 52 § socialtjänstlagen att klienten bör hållas underrättad om de journalanteckningar eller andra anteckningar som förs om honom. I 60 § socialtjänstlagen finns bestämmelser om gallring av anteckningar och andra uppgifter i personakter. Gallring skall i princip ske fem år efter det att den sista anteckningen gjordes i akten (tidpunkten för första gallring har i avvaktan på förslag om vissa undantag från gallringsplikten uppskjutits till den 1 juli 1988).

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) – vilken är tillämplig i ett ärende hos socialnämnd som innefattar myndighetsutövning – skall vidare uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten. Enligt 16 § samma lag har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som tillförts ärendet om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Enligt 17 § får i sådana fall inte ett ärende avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Undantag kan göras främst om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av annan anledning är uppenbart obehövliga.

Kommunallagens (1977:179) allmänna bestämmelser om protokollföring hos de kommunala nämnderna gäller också för socialnämnden.

I socialtjänstpropositionen (1979/80:1) anförde föredragande statsrådet bl. a. följande (s. 433 f.).

De bestämmelser som jag har nämnt nu gäller protokollföring hos socialnämnd och dokumentation av utredning i ärenden hos nämnden och sådan dokumentationsskyldighet som det gäller särskilda föreskrifter för. Härutöver finns det också en allmän skyldighet att i behövlig utsträckning dokumentera verksamheten. Sådan skyldighet är dock inte reglerad i författning utan anses följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Som socialutredningen har framhållit blir räckvidden och omfattningen av denna oreglerade dokumentationsskyldighet beroende av den typ av verksamhet som det gäller. Denna oreglerade dokumentationsskyldighet får för socialtjänstens del betydelse för sådan verksamhet som inte direkt kan hänföras till handläggning av ärende. Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas löpande kontakter med klienterna, behandlingsarbete och annan kurativ verksamhet.

Dokumentation av verksamheten är av flera skäl nödvändig. Som jag har sagt tidigare är det i allmänhet en förutsättning för att den enskilde skall kunna få insyn i ärenden som gäller myndighetsutövning. För att en klient hos socialtjänsten skall ha möjlighet att begära rättelse och anföra klagomål är det viktigt att det som har förevarit mellan honom och socialtjänsten dokumenterats i behövlig utsträckning. Dokumentationen bör i allmänhet ske i samråd mellan den enskilde och socialarbetaren.

För att kommunernas revisorer och statliga tillsynsorgan som JO, JK och länsstyrelserna skall kunna utöva sina uppgifter krävs det att verksamheten dokumenteras i viss utsträckning. En eventuell besvärsprövning förutsätter att det överklagade beslutet och underlaget för detta finns bevarat. Även för socialtjänstens egen del är viss dokumentation nödvändig. För att kunna fullgöra sina uppgifter måste socialarbetaren ofta anteckna de uppgifter som klienterna lämnar och som han själv skaffar fram. Vård- och behandlingsarbetet förutsätter vanligen kännedom om klientens förhållanden och tidigare vidtagna åtgärder. Det är särskilt viktigt att det finns tillräckliga anteckningar om detta, när en annan socialarbetare tar över behandlingsarbetet. Som jag har nämnt tidigare är personalomsättningen stor i många socialförvaltningar.

För att kommunens socialtjänst skall kunna planeras krävs det vidare en överblick som man endast kan få om det finns tillräcklig dokumentation. Socialutredningen har här pekat på arbets- och resursfördelning inom kommunens socialtjänst, budgetering och ekonomisk kontroll, bevakning av författningsstadgade frister, återkravsverksamhet, uppföljning av vidtagna åtgärder, generella bedömningar av åtgärdsbehov, miljömässiga bedöm-

ningar m. m. Inte minst viktigt är det vidare att socialnämndens förtroendevalda ledamöter i stor utsträckning måste falla tillbaka på den dokumentation som finns för att kunna fullgöra sin uppgift att i stort följa och överblicka nämndens verksamhet. Dokumentation krävs även när sådan verksamhet som det utgår statsbidrag för skall redovisas. Slutligen vill jag framhålla att viss dokumentation är nödvändig för att socialtjänsten skall kunna lämna data till socialstatistiken och för att kunna tillgodose socialforskningens behov.

Som jag nämnde nyss finns det regler i KL om protokollföring hos nämnden. Vidare följer i praktiken en viss dokumentationsskyldighet av FL:s bestämmelser om handläggning av ärenden rörande myndighetsutövning. Socialutredningen har föreslagit att det i likhet med vad som gäller nu skall föreskrivas dokumentationsskyldighet inom socialtjänsten för utredning i ärenden hos nämnden. Det kan diskuteras om det härutöver krävs generella föreskrifter för dokumentationen inom socialtjänsten. Socialutredningen har övervägt denna fråga och inte funnit anledning föreslå sådana föreskrifter. Som skäl för detta har socialutredningen anfört att det rör sig om dokumentation för olika ändamål och att förhållandena varierar mellan olika kommuner. Utredningen har därför inte funnit det vare sig önskvärt eller praktiskt lämpligt att föreslås sådana föreskrifter. Inte heller remissinstanserna har föreslagit något sådant.

Jag delar socialutredningens uppfattning och anser därför att det inte behövs andra generella föreskrifter om dokumentation inom socialtjänsten än som har föreslagits i socialtjänstlagstiftningen och som följer av KL och FL.

Här kan vidare nämnas att vid remissbehandlingen av socialutredningens slutbetänkande (SOU 1977:40) JO ifrågasatte ett uttalande av utredningen att dokumentationen skall begränsas till uppgifter om vilka åtgärder som har vidtagits och skälen för dessa samt att uppgifter som innefattar subjektiva värderingar inte får förekomma. JO anförde:

Enligt JO:s mening bör dokumentationsskyldigheten rimligen omfatta även uppgifter om åtgärder som övervägts men av olika skäl inte genomförts samt om de överväganden som legat bakom dessa bedömningar. Inte heller kan man kräva att subjektiva värderingar inte skall få förekomma. Vissa uppgifter är av det slaget att de endast kan lämnas i form av en subjektiv värdering. De behöver för den skull inte vara irrelevanta. Vad som åsyftats är måhända att uppgifterna skall vara underbyggda och av betydelse för ärendet och att de inte bör innefatta förklenande värdeomdömen om klienten. Generellt bör gälla att dokumentation, för att vara godtagbar, måste omfatta alla uppgifter som är nödvändiga för en rättvisande bedömning såväl av det enskilda ärendet som av ärendets handläggning.

– – –

Även med hänsyn till att det yttersta ansvaret för ärendenas handläggning inte åvilar tjänstemännen utan de politiska förtroendemännen är det viktigt att dokumentationen inte görs alltför sparsam. Politikerna måste således ha möjlighet att sätta sig in i enskilda ärendens handläggning och kontrollera i vad mån tjänstemännen följt nämndens riktlinjer och intentioner. Självfallet kan inte nämnden kontrollera alla enskildheter. Det bör emellertid finnas möjlighet att göra stickprovskontroller liksom att undersöka speciella frågor, t. ex. om en viss tjänsteman fått kännedom om att ett barn farit illa och vilka åtgärder som i så fall vidtagits. En sak som nämnden ofta borde ha anledning att fråga sig är om tjänstemännen i tillräcklig omfattning för upp ärenden för beslut i nämnden. Konsekvensen av att en tjänsteman underlåter att

färdigställa en utredning och förelägga nämnden förslag till beslut är att nämnden aldrig får kännedom om ärendet. Om tjänstemännens dokumentation i form av journalanteckningar dessutom är torftig kan allvarliga missförhållanden inom en socialförvaltning undgå att upptäckas. Enligt JO:s erfarenhet är det ofta oklart för socialarbetarna när och i vilken omfattning dokumentationsskyldighet föreligger.

I socialtjänstpropositionen (s. 402) uttalade föredragande statsrådet i denna del följande.

Jag kan i allt väsentligt instämma i vad JO har anfört. Jag vill särskilt understryka att det många gånger är befogat att också anteckna uppgifter som har subjektiv karaktär förutsatt att de har tillräckligt faktiskt underlag och har betydelse för utredningen. I rimlig omfattning måste vidare sådana påståenden kunna refereras som har gjorts i en anmälan eller ansökan till nämnden, även om de då inte kan bestyrkas. Det är emellertid viktigt att så långt möjligt undvika alla nedsättande omdömen i de anteckningar som förs.

Socialutskottet delade det allmänna synsätt på dokumentationen som kommit till uttryck i socialtjänstpropositionen. Utskottet betonade att onödiga och osakliga uppgifter inte får tillföras akterna (SoU 1979/80:44 s. 94).

Socialstyrelsen behandlar utförligt handläggning och dokumentation inom socialtjänsten i allmänna råd från styrelsen 1983:5.

Besvärsrätt vid flyttning

Motionen

I *motion 1986/87:So406 av Gunnar Björck i Värmdö (m)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att möjlighet att överklaga ett beslut inom socialvården skall bestå även när klaganden sedermera bytt bostadsort (*yrkande 2*).

Gällande bestämmelser m. m.

Vid s. k. förvaltningsbesvär (besvär i fråga om bistånd enl. 6 § socialtjänstlagen m. m.) är den saken rör besvärsberättigad om beslutet gått honom emot. Om den enskilde saknar faktiskt intresse av prövning på grund av ändrade förhållanden kan besvär i vissa fall på allmänna förvaltningsrättsliga grunder lämnas utan åtgärd.

Vid kommunalbesvär (t. ex. besvär angående taxa för social hemhjälp) gäller kommunallagens regler. Den enskilde är besvärsberättigad om han är medlem i kommunen, dvs. om han är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där vid överklagandet till kammarrätten (RÅ 1932 ref. 56). Senare flyttning påverkar inte rätten att föra talan.

Det har förekommit rättsfall där det rått tvekan om rättsmedlet är förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär.

Regeringsrätten berörde frågan bl. a. i två rättsfall från 1983 rörande färdtjänst (RÅ 83 2:82). Regeringsrätten uttalade då att färdtjänst enligt 10 §

socialtjänstlagen är en form av social service. Kommunen ställer upp vissa regler för beviljande av denna förmån. Spörsmålet huruvida någon är berättigad till färdtjänst enligt dessa regler är en kommunalrättslig fråga, som inte kan prövas annat än i den för kommunalbesvär stadgade ordningen. I de aktuella fallen ansåg regeringsrätten dock att den enskildes framställning till socialnämnd om färdtjänst också fick anses avse rätt till bistånd för resor enligt 6 § socialtjänstlagen. Regeringsrätten prövade därefter besvären enligt 6 § socialtjänstlagen såsom förvaltningsbesvär.

Regeringsrätten prövade 1984 frågan om rätt till bistånd i form av daghemsplats (RÅ 84 2:29 II). Även där prövade regeringsrätten den enskildes framställning enligt reglerna för förvaltningsbesvär. Ett av regeringsråden, som var enig med de andra, anförde till utveckling av sin mening bl. a. följande.

Tanken bakom besvärsregeln i 73 § socialtjänstlagen, enligt vilken socialnämnds beslut i fråga om bistånd enligt 6 § samma lag överklagas genom förvaltningsbesvär till länsrätten, är att, när den enskilde har en verklig rätt till bistånd, han skall ha möjlighet att få denna sin rätt prövad av en opartisk domstol (förvaltningsdomstol). Däremot är meningen att i andra fall, då en förmån utgår inom ramen för socialtjänsten men en rätt till denna ej tillkommer den enskilde, beslutet härom skall kunna angripas endast genom kommunalbesvär.

Enligt 2 § socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och enligt 3 § samma lag har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

Regeringsrätten har i ett antal avgöranden konsekvent följt principen om vistelsekommunens ansvar.

Omfattningen av detta ansvar diskuteras i socialberedningens betänkande Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19 s. 39–69). Beredningen föreslår en viss uppmjukning härav. Beredningen behandlar också frågan om gränsdragning mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär samt föreslår en lagändring för att nå en klarare gräns (s. 116–139).

Frågan om vistelsekommunens skyldighet behandlades ingående i utskottsbetänkandena SoU 1983/84:1 s. 10–14 och s. 39 samt SoU 1983/84:22 s. 3–6 och s. 23 f.

Besvärsreglerna har av utskottet behandlats i bl. a. betänkandet SoU 1985/86:11 s. 25 f.

Lokala program

Motionen

I *motion 1986/87:So251 av Sylvia Pettersson m. fl. (s)* hemställs att riksdagen begär att regeringen vidtar åtgärder för att stimulera kommunerna att utarbeta lokala program för socialtjänsten (*yrkande 2*). Motionärerna hänvisar bl. a. till de kommunala barnomsorgsplanerna. På liknande sätt skulle riksdagen enligt motionärernas mening kunna begära av kommunerna att de med utgångspunkt i socialtjänstlagens intentioner formulerar en målsättning

för det lokala sociala arbetet på olika nivåer samt utarbetar lokala program i vilka de redogör för vilka resurser och arbetsmetoder som fordras för uppfyllande av målen. Personalen bör ges möjligheter att utveckla sitt arbete genom att fördjupa sina kunskaper, utvärdera sin verksamhet och utveckla arbetsmetoder i överensstämmelse med såväl socialtjänstlagen som de lokalt uppsatta målen.

Bakgrund

I socialtjänstpropositionen 1979/80:1 s. 158 anförde föredragande statsrådet bl. a. följande.

Jag instämmer med socialutredningen och flera remissinstanser i uppfattningen att en väsentlig del av socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är den egna verksamhetsplaneringen. Planeringen av den egna sektorn är en av utgångspunkterna för ett deltagande i den mer övergripande planeringen. Det är nödvändigt att göra planeringen mer samlad och målinriktad, att följa upp genomförda planer och att förmedla kunskaper och erfarenheter till beslutsfattarna. Den ger vidare, vilket också vissa remissinstanser har pekat på, ramlagstiftningen ett mer konkret innehåll. Ett politiskt och administrativt ansvar kan därigenom lättare utkrävas. En långsiktig verksamhetsplanering av socialtjänsten ökar också möjligheterna till gemensam planering med andra organ. De resurser som kommunen har tillsammans med framför allt landstingen kan också komma att utnyttjas bättre. Det gäller exempelvis omsorgerna om äldre och handikappade samt vård och behandling av alkohol- och narkotikamissbrukare.

– – –

I kommunerna har redan nu utvecklats olika former av planering av socialvården. Denna planering kan emellertid vara mer eller mindre väl utvecklad i fråga om olika delar av verksamheten. Verksamhetsplaneringen i dess helhet har också kommit olika långt i olika kommuner. En väl utvecklad verksamhetsplanering kommer att få stor betydelse för att utforma socialtjänsten. Detta blir fallet både för att fördela resurserna efter de behov som föreligger och för att omdisponera resurser och ändra verksamhetsinriktning med hänsyn till väntade förändringar i behovet av socialtjänstens olika insatser inom kommunen.

Jag vill sålunda starkt understryka att den nuvarande verksamhetsplaneringen av socialvården bör vidareutvecklas i kommunerna. Bl. a. ramlagen bör kunna göra det lättare för socialnämnden att i planeringen få en samlad överblick över resurserna och hur dessa med hänsyn till behoven lämpligast bör disponeras. Verksamhetsplaneringen bör beröra samtliga socialtjänstens uppgifter. Med hänsyn till att kommunerna redan i stor omfattning har en sådan planering har jag inte funnit det nödvändigt att ta in en särskild bestämmelse om planeringen av socialtjänsten i lagstiftningen.

På vissa områden inom socialtjänsten förekommer ofta särskilda kommunala planer och handlingsprogram, främst – som framgår av motionen – på barnomsorgsområdet, men även inom äldre- och handikappomsorg samt på det drogpolitiska området. I fråga om barnomsorgen följer detta av kommunens skyldighet enligt 17 § socialtjänstlagen att svara för en planmässig utbyggnad av förskole- och fritidshemsverksamheten. Även beträffande hem för vård eller boende finns bestämmelser om plan (23 §).

I skriftserien Socialstyrelsen redovisar nr 1986:17 behandlas ett projekt i Tyresö kommun där det sociala arbetet skett med formulerade mål på skilda nivåer med avseende bl. a. på effekter för personalen.

Medverkan i samhällsplaneringen

Motionen

I *motion 1986/87:So251 av Sylvia Pettersson m. fl. (s)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen angetts om en förstärkning av socialnämndernas roll vid medverkan i samhällsplanering (*yrkande 2*). Motionärerna framhåller att det är angeläget att socialnämndernas roll stärks vid den kommunala samhällsplaneringen genom att de förutsättningar lagen ger bättre tas till vara.

Gällande bestämmelser m. m.

I 5 § socialtjänstlagen anges att socialtjänsten skall medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. I 7 § anges att socialnämndens medverkan skall bygga på nämndens sociala erfarenhet och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden skall också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer blir lätt tillgängliga för alla.

Ett hänsynstagande till sociala synpunkter vid planläggning stadgas i 2 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, som träder i kraft den 1 juli 1987.

I propositionen till PBL (prop. 1985/86:1 s. 112) hänvisas till propositionen (1979/80:1) om socialtjänsten i fråga om vad som bör inrymmas i en god social miljö. Bostadsministern ställer sig bakom de strävanden som angavs i socialtjänstpropositionen. Han anser att de delmål som är uppställda för socialtjänsten kan utgöra grund för tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL om att planläggningen skall skapa förutsättning för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Bostadsministern betonar också vikten av att bestående samverkansformer mellan berörda samhällsorgan utvecklas i enlighet med intentionerna bakom socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

I propositionen (s. 433) anvisas översiktsplanen som ett samordningsinstrument i den kommunala verksamhetsplaneringen. Beslut om bl. a. bostadsförsörjningsprogram, program för barntillsyn, äldreomsorg och annan social omvårdnad bör i den mån besluten har anknytning till markanvändningsfrågor sammanvägas i översiktsplanen. Samordning med kommunens ekonomiska planering är också nödvändig. Översiktsplanen bör enligt propositionen bli ett underlag för fördelning av resurser av olika slag i både tid och rum.

I yttrande till bostadsutskottet angående PBL uttalade utskottet bl. a. (SoU 1985/86:1y s. 12 f.).

Hur samrådet i samband med utarbetande av översiktsplan skall ske är som tidigare nämnts inte reglerat i lagförslaget. Propositionen har sålunda valt att överlämna till den enskilda kommunen att bestämma samrådets omfattning och utformning. Utskottet har i det föregående ställt sig bakom denna lösning. Utskottet vill dock understryka att ett stort ansvar härigenom har lagts på kommunerna. Socialnämnden har genom sin verksamhet en unik kunskap om kommunen och de problem som finns där. Denna kunskap måste tas till vara i arbetet med att försöka skapa goda sociala miljöer. Om översiktsplaner skall bli det samordningsinstrument som beskrivs i propositionen är det en förutsättning att socialnämnden redan på ett tidigt stadium får komma med och påverka utformningen av planerna. Socialutskottet vill därför avslutningsvis framhålla önskvärdheten av att man i varje kommun utarbetar lämpliga rutiner för samråd mellan byggnadsnämnd och socialnämnd med sikte på ett kontinuerligt utbyte av information och synpunkter i planeringsfrågor.

Frågan berördes inte direkt i bostadsutskottets betänkande BoU 1986/87:1 angående PBL.

Två projekt i fråga om behandlingen av sociala synpunkter vid samhällsplanering beskrivs i Socialstyrelsen redovisar 1982:9 och 1984:15.

Tillämpningsföreskrifter för hemtjänsten

Motionen

I *motion 1986/87:So232 av Margó Ingvardsson m. fl. (vpk)* hemställs dels att riksdagen hos regeringen begär förslag om att socialtjänstlagen kompletteras med tillämpningsföreskrifter som ger den hjälpbehövande bestämmanderätt över hemtjänstens innehåll i enlighet med motionens förslag (*yrkande 2*), dels att riksdagen hos regeringen begär förslag om att socialtjänstlagen kompletteras med tillämpningsföreskrifter om att institutionsvårdens rutiner inte överförs till vård i hemmen (*yrkande 3*). Motionärerna framhåller att hemtjänsten måste organiseras så att vårdbiträdet ges rätten att tillsammans med den hjälpbehövande bedöma vilket arbete som skall utföras och på vilket sätt. Den hjälpbehövande måste också få rätt att i största möjliga mån välja vem som skall ge hjälpen inom den kommunala hemtjänsten. Detta är enligt motionärerna en viktig princip som måste komma till uttryck genom tillämpningsföreskrifter till socialtjänstlagen. Av dessa föreskrifter skall också framgå att institutionsvårdens rutiner inte får överföras till hemmiljön.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 1 § socialtjänstlagen skall verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Enligt 9 § skall socialnämndens insatser utformas och genomföras tillsammans med klienten.

I arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd AFS 1984:11 för omvårdnadsarbete i hemmiljö framhålls att arbetsmiljöförbättringar måste anpassas till vårdtagarens behov och önskningar.

I fråga om vuxna handikappade har socialstyrelsen utfärdat allmänna råd 1985:8 Socialtjänstens insatser för vuxna handikappade. Kap. 4 behandlar

social hemtjänst. Konflikter mellan arbetsmiljö- och integritetssynpunkter belyses på s. 61 f.

I allmänna råd från socialstyrelsen 1986:1 Samordnad äldreomsorg – Boende, service, vård, behandlas de äldre och handikappades medinflytande (s. 39) och faran med institutioners rutiner (s. 26 f.).

Inom socialstyrelsen pågår arbete med allmänna råd för social hemtjänst. Enligt underhandsuppgift kan de frågor motionärerna tar upp väntas bli behandlade i socialstyrelsens allmänna råd. Arbetet med dessa avses vara avslutat vid kommande årsskifte. Inom ramen för arbetet med de allmänna råden har företagits en studie som publicerats i PM 160/87 Social hemtjänst, Några studier om arbetsuppgifter, kompetens och utbildning.

Socialberedningen behandlar frågan om klienternas inflytande över hemtjänsten i betänkandet Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19 s. 97 f.). Beredningen anser att klientens inflytande över utformningen och innehållet i hemtjänsten måste förstärkas och att det är angeläget att olika former för ett ökat inflytande prövas. Beredningen framhåller också att kommunerna måste ägna betydligt större uppmärksamhet åt såväl hemtjänstens organisation som utbildning och handledning för hemtjänstens personal.

Socialberedningens betänkande bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Utskottet

Socialtjänstens insatser för unga flickor i pornografisk verksamhet

I *motion 1986/87:So279 av Margareta Persson m. fl. (s, m, fp, c och vpk)* begärs att flickor i 18–20-årsåldern som arbetar inom pornografisk verksamhet på sexklubbar skall bli föremål för en intensifierad uppsökande verksamhet från socialtjänstens sida. Om dessa flickor inte kan omhändertas med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) behövs enligt motionärerna även en översyn av lagen.

Enligt 12 § socialtjänstlagen (1980:620) skall socialnämnden bl. a. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Enligt 1 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) andra stycket punkten 2 skall vård (utan samtycke) beredas den unge om han eller hon utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat härmed jämförbart beteende.

Före den 1 juli 1985 gällde att vård enligt LVU endast kunde beslutas för dem mellan 18 och 20 år om en sådan vård var "uppenbart" lämpligare än annan vård. Numera gäller endast att vård enligt LVU skall vara lämpligare. Åldersgränsen för när vården skall upphöra höjdes samtidigt till 21 år (prop. 1984/85:171, SoU 31, rskr. 356).

I socialberedningens betänkande Barns behov och föräldrars rätt (SOU 1986:20 s. 300 f.) föreslås en ny utformning av förutsättningar för tvångsingripande mot unga. När det gäller åldersgränserna samt den unges levnadssätt som grund för ingripande ansluter förslaget till nu gällande bestämmelser.

Frågorna om tvångsingripande har härefter beretts ytterligare av en särskilt tillkallad utredare (förre JO Tor Sverne). Denna utredning har redovisats i dagarna. Utredningarna kommer därefter att remissbehandlas.

I ett svar den 29 januari 1987 på fråga om ingripanden enligt LVU uttalade socialministern bl. a. att det bästa sättet att förhindra att unga människor medverkar i pornografisk verksamhet är att se till att förbudet i allmänna ordningsstadgan mot offentliga pornografiska föreställningar efterlevs (snabbprot. 1986/87:61 s. 14).

Utskottet gör följande överväganden.

Som motionärerna påpekat avser LVU i första hand dem som är under 18 år. När det gäller beteende jämförbart med missbruk och brottslig verksamhet som kan föranleda ett tvångsingripande av äldre ungdomar nämns i förarbetena till LVU prostitution som exempel på ett sådant beteende. Utskottet vill erinra om att detta endast är ett exempel och att det i förarbetena inte görs någon uttömmande uppräkning av beteenden. Samtidigt måste framhållas att den som är över 18 år är myndig och i princip själv bestämmer över sitt sätt att leva. Så länge inte den unge gör sig skyldig till brott eller liknande är det i praktiken svårt för socialtjänsten att agera annat än med den unges eget medgivande.

Utskottet delar emellertid motionärernas åsikt att flickor som yrkesmässigt arbetar inom verksamhet med pornografisk föreställning och liknande riskerar hela sin framtid. Det är därför angeläget att det inom ramen för socialtjänsten fortlöpande bedrivs en uppsökande verksamhet i syfte att få bort ungdomar från de aktuella miljöerna. Det är också angeläget att de sociala myndigheterna samarbetar i denna fråga med polis- och åklagarmyndigheterna som har att bevaka efterlevnaden av förbudet mot offentliga pornografiska föreställningar. Bestämmelserna i socialtjänstlagen och LVU måste ge utrymme för ett effektivt förebyggande arbete på dessa områden.

I avvaktan på regeringens överväganden beträffande socialberedningens förslag till ny lag om tvångsomhändertaganden och förslaget från den särskilt tillkallade utredaren finns inte skäl för riksdagen att nu gå in på frågan om lagregleringens utformning. Enligt utskottets mening bör emellertid regeringen i det fortsatta beredningsarbetet ägna särskild uppmärksamhet åt socialtjänstens möjligheter att agera i de fall ungdomar i åldrarna 18–20 år engageras i pornografisk verksamhet av det slag som tas upp i motionen.

Vad utskottet nu anfört med anledning av motion 1986/87:So279 (s, m, fp, c och vpk) bör ges regeringen till känna.

Allmänt ombud i mål enligt LVU

I *motion 1986/87:So278 av Bengt Harding Olson och Kjell Johansson (båda fp)* yrkas ett tillkännagivande av vad som i motionen anförs om tvångsomhändertagande av barn. Motionärerna anför att det bör övervägas att införa

ett särskilt allmänt ombud för socialnämnden i mål som rör omhändertagande av barn som utsatts för sexuella övergrepp.

Enligt 2 § LVU beslutar länsrätten om vård med stöd av lagen efter ansökan av socialnämnden. Enligt LVM – lagen om vård av missbrukare i vissa fall – skall däremot länsstyrelsen såväl utreda om det finns skäl för sådan vård som ansöka hos länsrätten om vård.

Socialberedningen har i betänkandet Barns behov och föräldrars rätt (SOU 1986:20 s 325 f.) bl. a. föreslagit att det inrättas ett allmänt ombud, knutet till länsstyrelsen, som skall ta över funktionen att ansöka om vård av unga och föra socialnämndens talan i länsrätten, om nämnden så vill. Beredningen slutför inom kort även sin översyn av LVM.

Socialberedningens ovannämnda betänkande har beretts av en särskilt tillkallad utredare som i dagarna har redovisat sitt arbete. Förslagen kommer därefter att remissbehandlas.

Utskottet vill först framhålla att de skäl som motiverade att man lade uppgiften att utreda och ansöka om vård enligt LVM på länsstyrelsen i stället för på socialnämnden i och för sig gör sig gällande även i mål om vård av unga. Bland de synpunkter socialberedningen redovisar i sitt förslag kan nämnas farhågorna för att socialarbetarnas arbete försvåras efter en domstolsprocess med en socialsekreterare i "åklagarroll". Mot ett system med allmänt ombud i de fall nämnden så önskar har å andra sidan bl. a. anförts att det finns risk för att handläggningen blir ineffektiv.

Enligt utskottets uppfattning bör regeringens överväganden med anledning av förslagen från socialberedningen och den särskilt tillkallade utredaren samt remissutfallet avvaktas innan riksdagen tar ställning i frågan.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 1986/87:So278 (fp).

Åtgärder mot ungdomsbrottslighet m. m.

I *motion 1986/87:So274 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m)* framhålls att LVU inte ger de nödvändiga möjligheterna att göra insatser i tid mot missbruk hos ungdomar (*yrkande 2*). Möjligheterna att använda olika former av påtryckning och tvång är alltför begränsade, anför motionärerna. De tidigaste insatserna bör enligt motionärerna bygga på frivillighet medan mer begränsande åtgärder skall kunna åläggas den unge, oberoende av samtycke.

I 12 § socialtjänstlagen anges socialnämndens allmänna skyldigheter när det gäller omsorg om barn och ungdom. Särskilt betonas nämndens ansvar för barn och ungdomar som visat tecken till att utvecklas ogynnsamt.

Sedan den 1 juli 1985 finns bestämmelser om s. k. öppenvårdstvång eller mellantvång i 8 a § LVU (prop. 1984/85:171, SoU 31, rskr. 356). Bestämmelserna ger socialnämnden möjligheter att besluta att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Detta gäller ungdomar som genom sitt beteende kan antas komma i en situation som gör ett tvångsomhändertagande nödvändigt om beteendet fortsätter. Beslutet förutsätter att stöd eller behandling inte kan ges den unge i frivilliga former.

I anslutning till behandlingen av en motion (m) väckt med anledning av

proposition 1984/85:171 framhöll utskottet att socialtjänstlagen över huvud taget inte anger vilka åtgärder som skall vidtas i ett särskilt fall, utan detta skall alltid avgöras efter en bedömning av samtliga omständigheter i det individuella fallet. Utskottet ansåg det olyckligt om man skulle frångå denna principiella uppläggning och i stället binda sig för en viss kedja av åtgärder. En förutsättningslös prövning av vilka åtgärder som bäst behövs i ett enskilt fall utgjorde enligt utskottets mening den bästa garantin för att barn och ungdom i risksituationer snabbt får adekvat hjälp (betänkandet s. 8f.).

En liknande motion (m) som den nu aktuella behandlades i betänkandet SoU 1985/86:17 s. 24. Utskottet hänvisade där även till att det var för tidigt att avgöra vilken verkan reglerna om mellantvång haft.

I socialberedningens betänkande Barns behov och föräldrars rätt (SOU 1986:20) föreslås att reglerna om mellantvång förs över till en ny lag om tvångsomhändertagande av unga. Som redovisats ovan har förslaget beretts av en särskilt tillkallad utredare som i dagarna har redovisat sitt arbete.

Utskottet delar motionärernas uppfattning om vikten av att socialtjänsten försöker arbeta aktivt förebyggande och i tid nå ungdomar med begynnande missbruksproblem. I avvaktan på regeringens överväganden med anledning av förslag från socialberedningen resp. den särskilde utredningsmannen, finns dock inte anledning till något initiativ från riksdagens sida i frågan om utformningen av lagstiftningen på området.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 1986/87:So274 (m) yrkande 2.

I *samma motion (m)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om familjens och skolans betydelse i det brottsförebyggande arbetet (*yrkande 1*).

I socialberedningens betänkande Barns behov och föräldrars rätt (SOU 1986:20 s. 124–126) behandlas familjens ansvar. En utveckling av arbetet med utsatta familjer behandlas i betänkandets kap. 7. I betänkandet berörs även skolans roll (s. 191). Som ovan framgått kommer förslaget att remissbehandlas tillsammans med förslaget från den särskilt tillkallade utredaren.

I det föregående har vidare redovisats annat pågående arbete för att förbättra samordningen av insatserna på barn- och ungdomsområdet (se s. 11). Bl. a. kan erinras om den s. k. arbetsgruppen BUS (Barn – Ungdom – Samordning), som inom regeringskansliet överväger frågor om ungdomspolitik. Brottsförebyggande rådets arbetsgrupp för barn- och ungdomsfrågor sysslar särskilt – i samarbete med skolöverstyrelsen – med förebyggande verksamhet inom skolan. Socialstyrelsen har vidare nyligen med förslag till åtgärder redovisat ett regeringsuppdrag om sociala problem, ordningsproblem och brottslighet i samband med helger och andra allmänna festdagar (PM 164/87), vari särskilt betonas samarbetet med familj och skola.

Utskottet, som liksom motionärerna anser att familjen och skolan har stor betydelse för att förebygga ungdomsbrottslighet m. m., konstaterar att flera initiativ redan tagits för att utveckla det förebyggande arbetet bland ungdom. Utskottet vill även erinra om det fortsatta beredningsarbetet på lagstiftningsområdet, vilket också kommer att beröra dessa frågor. Utskottet anser med hänsyn till det anförda inte erforderligt med någon riksdagens åtgärd med anledning av motion 1986/87:So274 (m) yrkande 1, som alltså avstyrks.

I *motion 1986/87:So406 av Gunnar Biörck i Värmdö (m)* begärs att journalföringsbestämmelser av i princip samma karaktär som inom sjukvården utfärdas i fråga om handläggningen av enskilda fall inom socialvården (*yrkande 1*).

I 51 § socialtjänstlagen föreskrivs att vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ärendets avgörande skall tillvaratas på betryggande sätt. I syfte att ge klienten insyn i de anteckningar som görs om honom under pågående vård och behandling gäller vidare enligt 52 § samma lag att klienten bör hållas underrättad om de journalanteckningar eller andra anteckningar som förs om honom.

I socialtjänstpropositionen behandlades utförligt principerna för journalföringen inom socialtjänsten (se ovan s. 12 f.).

En dokumentationsskyldighet följer även av förvaltningslagens bestämmelser om parts rätt till insyn i ärenden rörande myndighetsutövning och om skyldighet att låta part ta del av utredning m. m.

Utskottet konstaterar att det redan finns bestämmelser om dokumentation inom socialtjänsten såvitt gäller ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Med anledning av motionen finns anledning att understryka betydelsen av att dessa regler efterlevs. Om socialtjänstens personal inte dokumenterar sina åtgärder och överväganden försämras möjligheten för de enskilda att få möjlighet till insyn i sitt ärende. De förtroendevalda i socialnämnden och samhällets särskilda granskningsorgan får också svårare att bedöma ärendena på ett tillförlitligt sätt.

Utskottet anser emellertid inte att det framkommit något som visar på ett behov av ändrad lagstiftning på området. Något riksdagens initiativ i fråga om författningsbestämmelser om journalföring i socialtjänsten kan därför inte anses påkallat. Motion 1986/87:So406 (m) yrkande 1 avstyrks således.

Besvärsrätt vid flyttning

I *motion 1986/87:So406 av Gunnar Biörck i Värmdö (m)* begärs att möjligheten att överklaga ett beslut inom socialvården skall bestå även när klaganden sedermera bytt bostadsort (*yrkande 2*).

Vid s. k. förvaltningsbesvär (besvär i fråga om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen m. m.) är den saken rör besvärsberättigad om beslutet gått honom emot. Om den enskilde saknar faktiskt intresse av prövning på grund av ändrade förhållanden kan besvär i vissa fall på allmänna förvaltningsrättsliga grunder lämnas utan åtgärd.

Vid kommunalbesvär (t. ex. besvär angående taxa för social hemhjälp) gäller kommunallagens regler. Den enskilde är besvärsberättigad om han är medlem i kommunen vid överklagandet till kammarrätten. Senare flyttning påverkar inte rätten att föra talan.

Enligt 2 § socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och enligt 3 § samma lag har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

Regeringsrätten har i ett antal avgöranden konsekvent följt principen om vistelsekommunens ansvar. Omfattningen av detta ansvar diskuteras i

socialberedningens betänkande Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19 s. 39–69). Beredningen föreslår en viss uppmjukning av ansvaret. I en reservation (m) till beredningens betänkande framhålls att vistelsekommunen alltid bör ha rätt till ersättning från hemortskommunen. Beredningen behandlar också frågan om gränsdragning mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär samt föreslår en lagändring för att nå en klarare gräns (s. 116–139). Betänkandet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Utskottet konstaterar att besvärsreglerna är svårtillgängliga för de enskilda som vill överklaga ett beslut av kommunen. Myndigheterna tolkar dock ofta in en begäran om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen och prövar då den enskildes överklagande enligt reglerna för förvaltningsbesvär som medger en vidare prövning än kommunalbesvär. När det gäller möjligheterna att få en besvärstalan prövad trots flyttning anser utskottet inte att det finns skäl för något initiativ från riksdagens sida. Motion 1986/87:So406 (m) yrkande 2 avstyrks därför.

Lokala program

I *motion 1986/87:So251 av Sylvia Pettersson m. fl. (s)* begärs att regeringen vidtar åtgärder för att stimulera kommunerna att utarbeta lokala program för socialtjänsten (*yrkande 1*).

I socialtjänstpropositionen 1979/80:1 s. 158 underströk föredragande statsrådet att verksamhetsplaneringen av socialvården bör vidareutvecklas i kommunerna. Statsrådet anförde att bl. a. ramlagen bör kunna göra det lättare för socialnämnden att i planeringen få en samlad överblick över resurserna och hur dessa med hänsyn till behoven lämpligast bör disponeras. Verksamhetsplaneringen bör beröra samtliga socialtjänstens uppgifter. Med hänsyn till att kommunerna redan i stor omfattning har en sådan planering fann statsrådet det inte nödvändigt att ta in en särskild bestämmelse om planeringen av socialtjänsten i lagstiftningen.

Utskottet har i skilda sammanhang behandlat frågor om kommunala program inom olika områden som omfattas av socialtjänsten.

Utskottet anser i likhet med motionärerna att kommunala program för skilda verksamheter inom socialtjänsten kan utgöra ett värdefullt stöd för bl. a. utvecklingen av det praktiska arbetet inom kommunerna. Ansvaret för att förverkliga socialtjänstlagens intentioner åvilar emellertid resp. kommun. Utskottet anser inte att det finns skäl för något initiativ från riksdagens sida när det gäller kommunernas allmänna planering av socialtjänsten.

Med hänvisning till det anförda avstyrks motion 1986/87:So251 (s) yrkande 1.

Medverkan i samhällsplaneringen

I *motion 1986/87:So251 av Sylvia Pettersson m. fl. (s)* begärs en förstärkning av socialnämndernas roll vid medverkan i samhällsplanering (*yrkande 2*).

I 5 § socialtjänstlagen anges att socialtjänsten skall medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. I 7 § anges att socialnämndens medverkan skall bygga på nämndens sociala erfarenhet och

särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden skall också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer blir lätt tillgängliga för alla.

Ett hänsynstagande till sociala synpunkter vid planläggning stadgas i 2 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL.

I propositionen till PBL (prop. 1985/86:1 s. 112) hänvisas till propositionen (1979/80:1) om socialtjänsten i fråga om vad som bör inrymmas i en god social miljö. Bostadsministern ställer sig bakom de strävanden som angavs i socialtjänstpropositionen. Han anser att de delmål som är uppställda för socialtjänsten kan utgöra grund för tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL om att planläggningen skall skapa förutsättning för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Bostadsministern betonar också vikten av att bestående samverkansformer mellan berörda samhällsorgan utvecklas i enlighet med intentionerna bakom socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

I PBL-propositionen (s. 433) anvisas översiktsplanen som ett samordningsinstrument i den kommunala verksamhetsplaneringen.

I yttrande till bostadsutskottet (SoU 1985/86:1y s. 12 f.) anförde socialutskottet att det ställde sig bakom lösningen att lagstiftaren överlämnar till den enskilda kommunen att bestämma omfattningen och utformningen av samrådet i samband med utarbetande översiktsplan. Utskottet underströk dock att ett stort ansvar härigenom har lagts på kommunerna. Utskottet framhöll att socialnämnden genom sin verksamhet har en unik kunskap om kommunen och de problem som finns där. Denna kunskap måste tas till vara i arbetet med att försöka skapa goda sociala miljöer. Utskottet underströk att om översiktsplaner skall bli det samordningsinstrument som beskrivs i propositionen är det en förutsättning att socialnämnden redan på ett tidigt stadium får komma med och påverka utformningen av planerna. Socialutskottet framhöll avslutningsvis önskvärdheten av att man i varje kommun utarbetar lämpliga rutiner för samråd mellan byggnadsnämnd och socialnämnd med sikte på ett kontinuerligt utbyte av information och synpunkter i planeringsfrågor.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är av stor vikt att socialtjänsten ges en reell möjlighet att delta i samhällsplaneringen. Utskottet konstaterar att såväl socialtjänstlagen som den nya PBL utgår från en sådan medverkan. I motiven till dessa lagar understryks vikten härav. PBL träder i kraft den 1 juli 1987. Utskottet anser inte att det för närvarande finns skäl för ytterligare åtgärder från riksdagens sida.

Med hänvisning till det anförda avstyrks motion 1986/87:So251 (s) yrkande 2.

Tillämpningsföreskrifter för hemtjänsten

I *motion 1986/87:So232 av Margó Ingvardsson m. fl. (vpk)* begärs förslag om att socialtjänstlagen kompletteras med tillämpningsföreskrifter som ger den hjälpbehövande bestämmanderätt över hemtjänstens innehåll i enlighet med motionens förslag (*yrkande 2*). I *samma motion yrkande 3* begärs förslag om att socialtjänstlagen kompletteras med tillämpningsföreskrifter om att

institutionsvårdens rutiner inte överförs till vård i hemmen.

Enligt 1 § socialtjänstlagen skall verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Enligt 9 § skall socialnämndens insatser utformas och genomföras tillsammans med klienten.

Inom socialstyrelsen pågår arbete med allmänna råd för social hemtjänst. Enligt vad utskottet erfarit kan de frågor motionärerna tar upp väntas bli behandlade i socialstyrelsens allmänna råd. Arbetet med dessa avses vara avslutat kommande årsskifte. Inom ramen för arbetet med de allmänna råden har företagits en studie som publicerats i PM 160/87 Social hemtjänst, Några studier om arbetsuppgifter, kompetens och utbildning.

Klienternas självbestämmanderätt i hemtjänsten behandlas också i socialberedningens betänkande Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19 s. 97 f.). Beredningen uttalar bl. a. att man anser att klientens inflytande över utformningen och innehållet i hemtjänsten måste förstärkas och att det är angeläget att olika former för ett ökat inflytande prövas. Betänkandet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Utskottet framhöll nyligen i betänkandet SoU 1986/87:18 s. 16 att det av socialtjänstlagen följer att den sociala hemtjänsten skall anpassas efter den hjälpbehövandes individuella behov och önskemål samt efter de lokala förutsättningarna.

Utskottet gör nu följande överväganden.

Motionärerna pekar på frågor som är av central betydelse för hemtjänstens kvalitet. Den enskildes integritet och rätt till privatliv måste respekteras. Det är hemtjänsten som bör anpassas till klienternas behov, inte tvärtom. Utskottet konstaterar att socialtjänstlagen bygger på den grundtanken.

Bindande föreskrifter kräver lagstiftningsåtgärder. Som utskottet ovan framhållit följer principen om respekt för klientens självbestämmande och integritet redan av socialtjänstlagen. Utskottet ställer sig tveksamt till om ytterligare lagreglering är vad som behövs för att påverka inriktningen av hemtjänsten.

Enligt utskottets mening finns skäl att avvakta regeringens överväganden med anledning av socialberedningens betänkande samt socialstyrelsens allmänna råd innan riksdagen går in på frågor av detta slag. Utskottet, som vill betona att de frågor som tas upp i motionen måste följas med största uppmärksamhet, avstyrker med hänvisning till det anförda motion 1986/87:So232 (vpk) yrkandena 2 och 3.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *socialtjänstens insatser för unga flickor i pornografisk verksamhet*

att riksdagen med anledning av motion 1986/87:So279 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. beträffande *allmänt ombud i mål enligt LVU*

att riksdagen avslår motion 1986/87:So278,

3. beträffande *ingripande vid tidigt missbruk*

att riksdagen avslår motion 1986/87:So274 yrkande 2,

4. beträffande *brottsförebyggande arbete*
att riksdagen avslår motion 1986/87:So274 yrkande 1,
5. beträffande *journalföring inom socialtjänsten*
att riksdagen avslår motion 1986/87:So406 yrkande 1,
6. beträffande *besvärsrätt vid flyttning*
att riksdagen avslår motion 1986/87:So406 yrkande 2,
7. beträffande *lokala program*
att riksdagen avslår motion 1986/87:So251 yrkande 1,
8. beträffande *medverkan i samhällsplaneringen*
att riksdagen avslår motion 1986/87:So251 yrkande 2,
9. beträffande *tillämpningsföreskrifter för hemtjänsten*
att riksdagen avslår motion 1986/87:So232 yrkandena 2 och 3.

Stockholm den 30 april 1987

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), Ulla Tillander (c), Anita Persson (s), Gunnar Ström (s), Aina Westin (s), Yvonne Sandberg-Fries (s), Rosa Östh (c), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Ingvar Eriksson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Karl-Gösta Svenson (m) och Maud Björnemalm (s).

Reservationer

1. Ingripande vid tidigt missbruk (mom. 3 i hemställan)

Göte Jonsson, Ingvar Eriksson och Karl-Gösta Svenson (alla m) anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 22 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "So274 (m) yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning saknas inom socialtjänsten nyanserade åtgärder för att stoppa missbruket i tid. Detta gäller främst missbruk av narkotika. Men även alkoholmissbruk måste motverkas effektivare.

Socialtjänstens tidiga ingripande måste vara kopplat till upptäckten. Därför är samverkan mellan bl. a. polis och socialtjänst viktig.

Som ett första steg kan åtgärderna bestå i "råd och stöd", som i praktiken innefattar tillrättaläggande och stödjande samtal med den unge och hans föräldrar. Om detta inte är tillräckligt måste nästan mer formella steg tas, vilket kan vara "föreskrifter" eller "övervakning".

Utskottet anser att en adekvät vård för missbrukare måste skapas. LVU ger inte de nödvändiga möjligheterna till insatser i tid och inte heller under tillräckligt lång tid. Regeringen måste nu överväga lämpliga åtgärder för att effektivisera lagstiftningen och snarast framlägga erforderliga lagförslag för riksdagen.

Vad utskottet nu anfört bör riksdagen ge regeringen till känna med anledning av motion 1986/87:So274 (m) yrkande 2.

dels att utskottet under mom. 3 bort hemställa

3. beträffande *ingripande vid tidigt missbruk*

att riksdagen med anledning av motion 1986/87:So274 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Brottsförebyggande arbete (mom. 4 i hemställan)

Göte Jonsson, Ingvar Eriksson och Karl-Gösta Svenson (alla m) anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 22 som börjar med "Utskottet, som" och slutar med "alltså avstyrks" bort ha följande lydelse:

Familjens ställning måste stärkas, bl. a. för att stävja brottsutvecklingen bland unga. Detta medför, enligt utskottets mening, krav på valfrihet för familjerna på en rad områden. Det är således nödvändigt med en helhetssyn om man vill stärka familjens ställning för att därigenom öka dess möjlighet att förhindra ungdomsbrottslighet.

Som framhållits har självklart föräldrarna huvudansvaret för barnens fostran. Skolan kan dock på många sätt stötta föräldrarna. Detta kan ske genom att eleverna fostras till goda arbetsvanor, att hålla tider och att hålla ordning i klassrum, kapprum, uppehållsrum m. m. Men skolan skall också i undervisningen behandla de lagar och moraliska och etiska regler som är grundläggande i vårt samhälle. Sådana moment finns invävda i flera olika ämnen. Det är dock angeläget att just skolans betydelse för fostran lyfts fram och att lärarna får tydliga signaler från statsmakterna att dessa frågor är viktiga. Sådana signaler kan utgå i form av klara riktlinjer för hur undervisning och fostran skall bedrivas.

Vad utskottet nu anfört bör riksdagen ge regeringen till känna med anledning av motion 1986/87:So274 (m) yrkande 1.

dels att utskottet under mom. 4 bort hemställa

4. beträffande *brottsförebyggande arbete*

att riksdagen med anledning av motion 1986/87:So274 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Tillämpningsföreskrifter för hemtjänsten (mom. 9 i hemställan)

Inga Lantz (vpk) anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 26 som börjar med "Bindande föreskrifter" och slutar med "So232 (vpk) yrkandena 2 och 3" bort ha följande lydelse:

För att den hjälpbehövande skall få ett verkligt inflytande över hemtjänsten måste arbetet organiseras så att vårdbiträdet ges rätten att tillsammans med den hjälpbehövande bedöma vilket arbete som skall utföras och på vilket sätt. Den hjälpbehövande måste också få rätt att i största möjliga mån välja vem som skall ge hjälpen inom den kommunala hemtjänsten. Detta är en viktig princip som måste komma till uttryck genom tillämpningsföreskrifter till socialtjänstlagen.

Omorganisationen från institutionsvård till öppenvård får inte innebära att

institutionsvårdens rutiner överförs till hemmiljön. Arbetet får inte specialiseras, vare sig vertikalt eller horisontellt. Det förekommer i dag att de som inte klarar av den egna tvätten tvingas hyra lakan, vederbörligen stämplade, av kommunen. Och den som är beroende av långvarig matlagningshjälp hänvisas till centralt lagad mat levererad i matlåda. I de här angivna exemplen borde också ordningen vara den motsatta. De som behöver kortvarig hjälp med tvätt och matlagning kan förmodligen klara av institutionsrutiner, men de som är långvarigt beroende har andra behov. Även detta bör framgå av tillämpningsföreskrifter.

Regeringen bör lägga fram förslag i enlighet med vad utskottet nu anfört. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna med bifall till motion 1986/87:So232 (vpk) yrkandena 2 och 3.

dels att utskottet under mom. 9 bort hemställa

9. beträffande *tillämpningsföreskrifter för hemtjänsten*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:So232 yrkandena 2 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Motionsyrkandena ... 1
Socialtjänstens insatser för unga flickor i pornografisk verksamhet ... 2
Motionen ... 2
Gällande bestämmelser m. m. ... 2
Pågående utredningsarbete m. m. ... 4
Prostitutionsförebyggande arbete ... 4
Allmänt ombud i mål enligt LVU ... 5
Motionen ... 5
Gällande bestämmelser ... 5
Socialberedningen ... 6
Tidigare riksdagsbehandling ... 7
Åtgärder mot ungdomsbrottslighet m. m. ... 7
Motionen ... 7
Gällande bestämmelser m. m. ... 8
Tidigare riksdagsbehandling ... 9
Pågående utredningsarbete m. m. ... 10
Journalföring inom socialtjänsten ... 11
Gällande bestämmelser m. m. ... 11
Besvärsrätt vid flyttning ... 14
Motionen ... 14
Gällande bestämmelser m. m. ... 14
Lokala program ... 15
Motionen ... 15
Bakgrund ... 16
Medverkan i samhällsplaneringen ... 17
Motionen ... 17
Gällande bestämmelser m. m. ... 17
Tillämpningsföreskrifter för hemtjänsten ... 18
Motionen ... 18
Gällande bestämmelser m. m. ... 18
Utskottet ... 19
Socialtjänstens insatser för unga flickor i pornografisk verksamhet 19
Allmänt ombud i mål enligt LVU ... 20
Åtgärder mot ungdomsbrottslighet m. m. ... 21
Journalföring inom socialtjänsten ... 23
Besvärsrätt vid flyttning ... 23
Lokala program ... 24
Medverkan i samhällsplaneringen ... 24
Tillämpningsföreskrifter för hemtjänsten ... 25
Hemställan ... 26
Reservationer ... 27
1. Ingripande vid tidigt missbruk (mom. 3 i hemställan) av m ... 27
2. Brottsförebyggande arbete (mom. 4 i hemställan) av m ... 28
3. Tillämpningsföreskrifter för hemtjänsten (mom. 9 i hemställan) av vpk ... 28