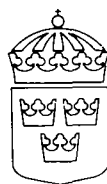


Socialutskottets betänkande

1988/89:SoU1

Vissa socialtjänstfrågor



1988/89
SoU1

Sammanfattning

I betänkandet behandlas ett antal motioner väckta under den allmänna motionstiden 1988 om olika lagstiftningsfrågor med anknytning till socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Samtliga motioner avstyrks.

Mot utskottets beslut i fråga om sexuella övergrepp mot barn reserverar sig utskottets m-, fp-, c-, och mp-ledamöter. M- och fp-ledamöterna reserverar sig också beträffande bistånd till psykoterapeutisk behandling. M-ledamöterna reserverar sig vidare i fråga om hem för särskild tillsyn. Fp-ledamöterna reserverar sig till förmån för ett yrkande angående tvångsomhändertagande av barn. Slutligen reserverar sig utskottets vpk-ledamot beträffande en riksnorm för socialbidrag. Fp- och c-ledamöterna avger ett särskilt yttrande angående hem för särskild tillsyn.

Motioner

1987/88:So208 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning om bättre fungerande § 12-hem på sätt som anges i motionen.

Motiveringen återfinns i motion Ju804.

1987/88:So222 av Marianne Carlström och Birthe Sörestedt (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att klargöra ansvaret för den psykoterapeutiska behandlingen i kommunerna.

1987/88:So236 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas, såvitt här är i fråga,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder för att tillgodose behovet av utbildning av personal som handlägger ärenden om sexuella övergrepp mot barn,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utvärderingsmodell för sexuella övergrepp mot barn,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tvångsomhändertagande av barn.

1987/88:So241 av Inga Lantz (vpk) vari yrkas att riksdagen som sin mening

ger regeringen till känna att i avvaktan på ett socialförsäkringstillägg en riksnorm bör utarbetas för att få till stånd mer rättvisa socialbidrag.

Motiveringen återfinns i motion Sf270.

1987/88:So244 av Margareta Persson och Margareta Palmqvist (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett tillägg till 6 § i socialtjänstlagen att ekonomisk prövning inte skall göras vid behov av bistånd som baseras på andra orsaker än behov av ekonomisk hjälp.

1987/88:So265 av Lars Ahlmark och Jerry Martinger (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i socialtjänstlagen i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändringar med syfte att förbättra efterlevnaden av socialtjänstlagen.

1987/88:So603 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas, såvitt här är i fråga,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående handläggningen av incestärenden.

Motiveringen återfinns i motion A801.

Utskottet

Norm för socialbidrag

Motionen

I *motion So241 av Inga Lantz (vpk)* hemställs, med hänvisning till vad som anförts i motion Sf270, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att i avvaktan på ett socialförsäkringstillägg en riksnorm bör utarbetas för att få till stånd mer rättvisa socialbidrag. Motionären anför bl.a. att skillnaderna mellan kommunernas socialbidragsnormer medför djupt orättvisa förhållanden. Enligt motionärerna bör en och samma norm gälla beträffande storleken på socialbidragen, och regeringen bör utfärda bindande normer för socialbidragen i form av en riksmåttnorm.

Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 6 § *socialtjänstlagen (1980:620)* har den enskilde 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.

Om den enskildes rätt till bistånd från socialtjänsten och bidragets utformning anfördes i *propositionen (1979/80:1) om socialtjänsten* bl.a. att socialnämnden i varje särskilt fall skall vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa det uppkomna behovet. När det gällde den ekonomiska hjälpen diskuterades ett system med lagfästa miniminormer (s. 185). Föredragande statsrådet anförde att ramlagens syfte att ge kommunerna möjlighet att

anpassa insatserna efter lokala önskemål och behov kunde komma att motverkas genom ett sådant system. Ett sådant innebar också en risk för att kommunerna i ett ansträngt ekonomiskt läge undviker att lämna bistånd i större utsträckning än vad normerna föreskriver, även om det i det enskilda fallet skulle te sig befogat med en mer omfattande insats. Socialtjänstlagen borde därför inte innehålla några regler om vilka insatser den enskilde skulle vara berättigad till i en uppkommen situation. Genom biståndet skulle den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det måste enligt statsrådet överlämnas till kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses som skälig med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever (s. 186). Biståndet skall vidare lämnas i sådana former att den behövande om möjligt blir i stånd att för framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt.

Den helhetssyn som skall prägla socialtjänsten gäller, framhöll föredragande statsrådet, givetvis även i fråga om socialbidraget (s. 196).

Föredragande statsrådet anförde vidare (s. 202) att socialbidraget bör svara för grundläggande behov i fråga om mat och dryck, beklädnad och bostad inkl. elström samt andra hushållsutgifter för tvätt och rengöring, olika förbrukningsartiklar liksom försäkringar. Vidare bör bidraget tillgodose behov av förströelse, rekreation och kommunikation genom att innefatta löpande kostnader för telefon, TV-licenser, dagstidning, smärre resor etc. Enligt redan tillämpad praxis brukar bidraget också täcka andra personliga utgifter för hygien, fritidssysselsättningar och sociala kontakter. Det är, anförde föredragande statsrådet, vanligt att den kommunala socialvården täcker dessa behov inom ramen för socialhjälpens grundbelopp eller s.k. *bruttonormer*. Genom sådana normer tillförsäkras den som behöver bistånd en viss levnadsstandard utan att varje behov provas för sig särskilt. Det erinrades dock om att socialbidraget ytterst bygger på en individuell behovsprövning, vilket innebär att bidrag skall kunna utgå med andra belopp och till andra ändamål än vad som gäller enligt särskilt fastställda normer. Bistånd som går utöver grundbeloppet enligt de s.k. bruttonormerna bör bli föremål för en mer ingående individuell bedömning (s. 203). Föredragande statsrådet ansåg inte att regeringen skall fastställa några miniminormer för socialbidraget utan förordade att socialstyrelsen efter samråd med Svenska kommunförbundet utformar sina allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning så att de motverkar alltför stora skillnader i normnivåerna.

Föredragande statsrådet framhöll vidare att genom systemet med basbeloppsreglerade s.k. bruttonormer kan socialbidragets realvärde skyddas. Det på konsumentprisindex grundade basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring svarar, anfördes det, för värdebeständigheten inom många olika socialpolitiska anordningar, varför någon särlösning för enbart socialbidraget inte kan motiveras (s. 204 f.).

Socialutskottet behandlade propositionsförslagen i betänkandet SoU 1979/80:44. Utskottet anförde (s. 25) att det är önskvärt att man skapar enkla och ändamålsenliga rutiner för prövning och handläggning av socialbidragsärenden. Ett sätt är, anförde utskottet, att använda sig av schabloniserade normbelopp för att tillgodose allmänna hjälpbehov. Ett annat sätt är att låta annan personal än socialassistenter handlägga enklare socialbidragsärenden.

Utskottet framhöll dock att en strävan att förenkla rutinerna inte får leda till att man gör avkall på helhetssynen. Utskottet delade vidare en uppfattning som framförts i en motion (s) att det är angeläget att socialbidragets nivå inte varierar alltför mycket mellan de olika kommunerna och anslöt sig till den uppfattning som framförts i propositionen, att socialstyrelsen i sina allmänna råd om socialtjänstens tillämpning borde motverka alltför stora skillnader i normnivåerna. Råden borde utformas efter samråd med Svenska kommunförbundet.

Socialstyrelsen anför i *Allmänna råd 1985:1 Socialbidrag* att även om det är kommunerna som skall bedöma vilken levnadsnivå som i kommunen skall anses som skälig, det rimligen måste finnas en viss lägsta nivå som inte får underskridas, om man skall kunna hävda att lagens bestämmelser och intentioner är uppfyllda (s. 13). Att man i behovsprövningen utgår från en socialbidragsnorm behöver enligt socialstyrelsen inte strida mot kravet på individuell prövning. Socialstyrelsen erinrar om ett uttalande av JO (JO dnr 3349 – 1982) vari denne anfört att beloppsnormer för vad som bör vara skälig levnadsnivå självfallet enbart är vägledande och att socialbidragets storlek måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. De flesta kommuner tillämpar socialbidragsnormer som är basbeloppsanknutna och följer konsumentprisindex. Socialstyrelsen anser att en s.k. bruttonorm bäst stämmer överens med socialtjänstlagens intentioner, bl.a. med hänsyn till att biståndet skall utformas så att det stärker den hjälpsökandes resurser att leva ett självständigt liv. Nettonormen å andra sidan innefattar endast mat och de nödvändigaste förbrukningsartiklarna. Övriga behov beräknas utifrån den hjälpsökandes faktiska kostnader och kan beviljas efter särskild ansökan utöver normen.

Socialstyrelsen förordar vidare en enhetlig bruttonorm framför olika lång- och korttidssnormer. Enligt socialstyrelsens uppfattning är det rimligt att ha endast en normnivå som skall svara mot begreppet skälig levnadsnivå.

Huvudprincipen bör enligt socialstyrelsen vara att det samlade behovet för familjens livsföring (på en skälig levnadsnivå) utgör summan av bruttobehovet för varje familjemedlem. Från summan avräknas sedan alla de inkomster familjen totalt disponerar för sin försörjning, t.ex. arbetsinkomster, inkomstbortfallsersättningar och bidrag såsom barnbidrag, studiebidrag, flerbarnstillägg, underhållsbidrag och bidragsförskott.

Socialstyrelsens allmänna råd innehåller på s. 28 och följande en närmare beskrivning av en bruttonorm på en skälig levnadsnivå som dels bör täcka hushållets löpande utgifter, dels möjliggöra visst sparande för att på sikt kunna ersätta t.ex. förslitna inventarier och annan utrustning. Kommunerna bör enligt socialstyrelsen sträva efter att lägga så få utgifter som möjligt utanför normen. Härigenom tillförsäkras den som behöver bistånd en viss levnadsstandard utan att varje behov utreds och provas för sig särskilt. Det ger honom en viss valfrihet att inom den ram för hushållsbudgeten som normen sätter disponera socialbidraget på det sätt som passar honom bäst.

Underlaget för beräkningen av en bruttonorm bör enligt socialstyrelsen vara de budgetposter som konsumentverket använt i sina beräkningar av hushållets kostnader. Dessa är livsmedel, kläder och skor, lek och fritid,

hälsa och hygien, förbrukningsvaror, möbler, husgeråd, TV, radio m.m., dagstidningar, telefon, TV-licens m.m., hushållsel, försäkringar, läkarvård, tandläkarvård samt månadskort för lokala resor. Bostadskostnad beräknas utanför normen.

Normalbeloppet för *existensminimum* enligt 50 § kommunalskattelagen (1928:370) och 41 § uppbördslagen (1953:272) bestäms av riksskatteverket och reglerar skattemyndigheternas bedömning av levnadsnivå för olika familjestorlekar vid exempelvis nedsättning av skatt. Enligt 15 kap. 9 § utskökningsbalken bestäms även förbehållsbelopp vid införsel i lön m.m. med ledning av bestämmelserna om existensminimum.

Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum avser den standard som när de tillkom motsvarade normerna för "livsuppehållet" enligt dåvarande socialhjälpslagen.

Regeringsrätten har vid prövning av frågor om ekonomiskt bistånd upp till skälig levnadsnivå enligt 6 § socialtjänstlagen uttalat att förvaltningsdomstolarna vid prövning av ett överklagat beslut om vägrat bistånd inte är bundna av den bidragsnorm som kommunen har fastställt (RÅ 1984 2:13). Domstolarna har att göra en självständig bedömning av vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå för den biståndssökande. Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum vid inkomsttaxering bör, enligt regeringsrätten, vara en utgångspunkt vid bedömningen av vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå vid tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen. Ytterligare vägledning kan enligt domstolen hämtas i konsumentverkets hushållsbudgetar.

Kommunernas vägledande socialbidragsnormer redovisas i Statistiska meddelanden från SCB (S45 SM8801).

Den 1 februari 1988 hade landets samtliga 284 kommuner fastställt vägledande socialbidragsnormer. Basbeloppsanknutna normer tillämpas i alla kommuner utom Stockholm, Botkyrka och Söderhamn. I 2 kommuner tillämpas 23 300 kr. som basbelopp, i 13 kommuner 24 100 eller 24 500 kr., medan övriga utgår från 1988 års basbelopp 25 800 kr.

En enda fastställd bidragsnorm fanns då i 231 kommuner, medan 53 kommuner hade olika normer – en norm för korttidsbidrag och en norm för mera långvarigt socialbidrag.

Två av landets kommuner hade en långtidsnorm för ensamstående personer som var 94 % (2 031 kr.) eller lägre. 10 kommuner hade en långtidsnorm för makar/sammanboende som var 164 % (3 536 kr.) eller lägre. Den högsta normen 130 % (2 784 kr.) eller mer för ensamstående hade 23 kommuner, och 190 % (4 074 kr.) eller mer för makar/sammanboende hade 136 kommuner.

Det intervall där det flesta antalet kommuner låg var för ensamstående 100–114 % (2 139–2 461 kr., 120 kommuner) och för makar/sammanboende 190 % (4 074 kr., 136 kommuner).

Jämfört med 1986 års normer har 15 kommuner tillkommit med en norm för ensamstående på 115 % eller mer, medan 17 kommuner höjt sin norm för makar/samboende till 190 % eller mer (procentsatserna motsvarar socialstyrelsens norm i allmänna råd).

Kostnaderna för socialbidragen under 1987 är – om hänsyn tas till

inflationen – i stort sett oförändrade i förhållande till 1986. Antalet hushåll som erhöll socialbidrag minskade däremot med 5 % (Statistiska meddelanden, S33 SM 8801).

Utredningar m.m.

Mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet socialbidragstagare under de första åren av 1980-talet beslutade regeringen i november 1985 att det inom socialdepartementet skulle tillsättas en arbetsgrupp med uppgift att analysera orsakerna till socialbidragens utveckling. Till analysgruppens uppgifter hörde också att granska hur skillnaden i normer mellan kommuner påverkar antalet socialbidragstagare. *Analysgruppen* redovisade våren 1987 sin slutrapport (Ds S 1987:2) Om socialbidrag – analyser av utvecklingen under 1980-talet. Analysgruppen bedömde att förändrade normnivåer troligen haft endast ringa betydelse för antalet bidragstagare. Någon förändring beträffande normer för bidragsnivå föreslogs inte. I rapporten påpekas att olika faktorer visserligen påverkade utvecklingen i början av 1980-talet, men att huvudorsaken till den kraftiga ökningen av antalet socialbidragshushåll under åren 1982 och 1983 var det försämrade arbetsmarknadsläget. Det var ungdomar som drabbades hårdast och som därför också dominerade bland socialbidragstagarna. Ensamstående föräldrar fick också ökade försörjningsproblem. Arbetslösheten fortsatte att vara hög bland ungdomar i åldern 20–24 år även efter år 1984. Då tillkom ytterligare en faktor, nämligen den ökade flyktinginvandringen. Åren 1984 och 1985 svarade flyktingarna för nästan halva ökningen av de totala socialbidragskostnaderna. I rapporten framhålls att omkring en femtedel av socialbidragstagarna i mars 1986 bedömdes ha svårigheter att få arbete av psykosociala eller socialmedicinska skäl.

Analysgruppens slutrapport har bl.a. resulterat i ytterligare en rapport (Ds 1988:14) Samverkan mellan socialtjänst och arbetsförmedling, vilken i sin tur legat till grund för ett regeringsuppdrag i april 1988 till socialstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen. Verken skall gemensamt ta initiativ för att utveckla samarbetet mellan socialtjänst och arbetsförmedling. Uppdraget skall redovisas senast den 1 januari 1990.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om en riksnorm för socialbidrag har tidigare varit föremål för prövning från riksdagens sida.

Socialutskottet behandlade senast våren 1987 i betänkandet SoU 1986/87:21 ett motionsyrkande av motsvarande innehåll som det nu aktuella. Utskottet delade uppfattningen i motionen att skillnaderna mellan kommunernas normer var alltför stora men anförde att socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag och en framväxande domstolspraxis på området verkar för en jämnare normnivå i kommunerna. Utskottet ansåg att det fanns skäl att ytterligare avvakta utvecklingen till följd av socialstyrelsens allmänna råd. Därtill borde regeringens överväganden med anledning av den redovisade slutrapporten från den s.k. analysgruppen föreligga innan det fanns skäl för riksdagen att överväga åtgärder i frågan (s. 17).

År 1977 avlämnade socialutredningen sitt slutbetänkande Socialtjänst och socialförsäkringstillägg (SOU 1977:40). I betänkandet föreslogs att ett nytt socialförsäkringsbidrag, socialförsäkringstillägg (s.k. SOFT), skulle införas. Det nya bidraget, som skulle vara inkomstprövat, skulle komplettera olika socialpolitiska ersättningar och andra inkomster när dessa gav ett otillräckligt försörjningsstöd. Bidraget skulle betalas ut av de allmänna försäkringskassorna och finansieras av staten.

Socialförsäkringsutskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat motioner om införande av SOFT, senast i betänkandet SfU 1987/88:4. Utskottet förklarade att det för närvarande inte var berett att förorda införandet av ett statligt finansierat socialförsäkringstillägg och hänvisade bl.a. till att utvecklingen under senare år med bruttonormer för socialbidrag och förenklad ansökan i många kommuner har medfört att detta bidragssystem närmast sig tanken bakom förslaget om SOFT.

Utskottets bedömning

Utskottet kan konstatera att antalet kommuner med låga socialbidragsnormer minskar efter hand. Bidragsutvecklingen visar att socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag och domstolspraxis verkar för en jämnare normnivå i kommunerna. Utvecklingen mot mindre skillnader mellan kommunerna är positiv. Fortfarande ligger dock alltför många normer på en nivå under s.k. existensminimum. Det är därför angeläget att socialstyrelsen även i fortsättningen fortlöpande följer upp bidragsnivåerna och därvid särskilt uppmärksammar kommuner med låga normer, dvs. på eller under existensminimum. Mot bakgrund av den stadiga utvecklingen mot jämnare normnivåer finner utskottet för närvarande inte skäl för något riksdagens initiativ på området. Utskottet avstyrker således motion So241 (vpk).

Villkor för socialbidrag

Motionen

I motion So265 av Lars Ahlmark och Jerry Martinger (båda m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i socialtjänstlagen i enlighet med vad som anförs i motionen (*yrkande 1*). Motionärerna anser att det bör vara tillåtet att som villkor för socialbidrag kräva t.ex. att en missbrukare undergår viss behandling för sitt missbruk, har varit på arbetet, lämnat urinprov m.m. Det framhålls att frågeställningen i motionen inte avser en gråzon med svåra avvägningar i det enskilda fallet beträffande tillåtligheten. Frågan gäller själva principen om rätten att ställa krav och medför ett val mellan två skilda synsätt. Motionärerna anser att det krävs en klarläggande lagstiftning.

Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 1 § andra stycket socialtjänstlagen skall socialtjänsten under hänsynstagande till människors ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Enligt tredje

stycket i samma paragraf skall verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Enligt 6 § samma lag skall bistånd till den enskilde utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

I 9 § stadgas att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom.

I fråga om missbrukare understryks i 11 § vikten av socialnämndens insatser för att förebygga och motverka missbruk.

Socialnämnden skall också enligt 7 § främja den enskildes rätt till arbete och utbildning.

I *propositionen om socialtjänsten (prop. 1979/80:1)* framhöll föredragande statsrådet att det skall göras en helhetsbedömning av den enskildes sociala situation och att socialtjänsten skall sträva efter att finna samlade lösningar för den enskildes eller gruppens totala situation (s. 207). Statsrådet uttalade även följande (s. 195).

Det ekonomiska biståndet kan ofta behöva kombineras med andra sociala tjänster. Dessa skall utgöra erbjudanden, varför det i princip bör vara möjligt för den enskilde att efterfråga en viss socialtjänst, t.ex. ekonomisk hjälp, och samtidigt avstå från erbjudande om andra insatser, som avser behandling. Detta innebär emellertid inte att socialtjänsten är förhindrad att ställa vissa villkor. Tvärtom förutsätter rätten till bistånd att det föreligger ett faktiskt behov och att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Socialstyrelsen och andra remissinstanser har å andra sidan understrukt att villkoren för bistånd inte får bli för restriktiva. Även jag vill betona detta. En långt gående tolkning av de föreslagna bestämmelserna om rätt till bistånd skulle kunna leda till att den som har kunnat försörja sig men inte gjort det och därför saknar medel till försörjning under den närmaste tiden inte i något fall skulle ha rätt till ekonomiskt bistånd. En sådan tolkning skulle innebära en skärpning i förhållande till vad som tillämpas inom den nuvarande socialhjälpn.

Under rubriken Frivillighet och självbestämmande anförde föredragande statsråd bl.a. (s. 209–212).

Jag ansluter mig helt till den föreslagna huvudprincipen att klienten själv bestämmer om han eller hon skall ta emot erbjudande om en viss socialtjänst eller inte. Av detta följer att det slutligen måste vara klienten som också gör valet då det finns flera alternativ. Att det bör vara så anser jag vara självklart.

Som jag har sagt redan misstar man sig om man tror att detta är detsamma som en kravlös, för att inte säga menlös socialtjänst. Vad innebär den föreslagna "portalparagrafens" bestämmelser att socialtjänsten skall "inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppens egna resurser"? Den speglar den demokratiska grundsynen att människor har inneboende möjligheter till personlig utveckling och växt. För att dessa möjligheter skall kunna förverkligas inom socialtjänsten krävs en samverkan mellan de människor och grupper som berörs och socialtjänstens företrädare. Den enskilda socialarbetarens eller arbetslagets tillvägagångssätt måste här anpassas till olika förhållanden.

Jag har försökt visa att socialtjänstens insatser bör anpassas till den aktuella situationen. Målet måste då hela tiden vara att socialtjänsten så långt

möjligt samverkar med klienten så att han eller hon frivilligt och aktivt medverkar i och bestämmer om planering och behandling m.m. Jag anser att den föreslagna socialtjänstlagen i viss mening ställer större krav på den enskilde än vad de nuvarande vårdlagarna gör. Socialtjänstlagen innebär i förhållande till nuvarande lagstiftning att ansvaret för valet av lämplig och möjlig behandlingsinsats i ökad grad läggs på klienten.

Tar socialtjänsten avstånd från den enskildes krav på en särskild insats, bör man noggrant klargöra för honom varför man säger nej. Här bör också beaktas klientens möjligheter att anföra besvär om han anser att han inte fått det bistånd som han har rätt till.

Sammanfattningsvis vill jag säga att den framtida socialtjänsten skall vara både serviceinriktad och aktivt förebyggande och räkna med både samhällets och medborgarens eget ansvar.

Utredningar m.m.

Socialberedningen behandlar socialbidragsutbetalningar till missbrukare i betänkandet (SOU 1987:22) *Missbrukarna*, Socialtjänsten, Tvånget. Beredningen (s. 199 f.) betonar vikten av ett aktivt motivationsarbete från socialtjänstens sida.

Genom en ändring i 11 § *socialtjänstlagen*, som samtidigt med ny lag om tvångsvård av vuxna (LVM) träder i kraft den 1 januari 1989, betonas ytterligare socialnämndens ansvar för att missbrukare får erforderlig hjälp och stöd (prop. 1987/88:147, SOU 25, rskr. 382). I propositionen om ny LVM framhölls att socialtjänsten inte kan begränsa sina insatser till att trygga missbrukarens försörjning utan måste tillförsäkra honom det stöd och den behandling som behövs för att ge honom realistiska möjligheter att förbättra sin livssituation (s. 20).

Regeringsrätten har i en dom (RÅ83 2:70) slagit fast att socialnämnden inte haft rätt att vägra socialbidrag enbart av den anledningen att den hjälpsökande inte tagit emot av socialtjänsten erbjudna rehabiliteringsinsatser eller inte iakttagit för sådan insats meddelade ordningsföreskrifter. I ett avgörande (RÅ 84 2:86) har en narkotikamissbrukare ansetts berättigad till ekonomiskt bistånd enligt 6 § *socialtjänstlagen* trots att han inte fullföljt behandlingsplan.

Av regeringsrättens domar (RÅ 84 2:92 och RÅ 85 2:5) som gäller underlåtelse att söka arbete framgår att det i regel föreligger rätt till socialbidrag endast om den enskilde genom arbete eller på annat sätt efter förmåga försöker bidra till sin och familjens försörjning.

JO har i beslut den 10 september 1981 (JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 179 f.) i visst fall uttalat att rätten till socialbidrag inte får göras villkorad av att den hjälpsökande deltar i gruppssamtal.

JO har nyligen behandlat klagomål i ett ärende angående den s.k. öppenverksamhet som bedrivs av socialnämnden i Hallstahammars kommun. I denna öppenverksamhet ges möjlighet till sysselsättning för dem som inte kan få arbete på öppna arbetsmarknaden eller beredskapsarbete och därför är i behov av socialbidrag. Sysslan innefattar arbete och viss utbildning och är anpassad till den enskilde. De som accepterar en sådan syssla erhåller socialbidrag och ett stimulansbidrag på 25 kr. per dag. Godtas inte

erbjudandet om sysselsättning betalas endast ett reducerat socialbidrag ut (37 kr. per dag för ensamstående). 1988/89:SoU1

JO anförde i beslut (den 24 mars 1987, dnr 2392-1986).

Det framstår för mig som rimligt att tänka sig att nämnden i den uppkomna situationen ger möjlighet att på olika sätt söka intressera de arbetslösa att följa det program som nämnden i samråd med den enskilde och inom ramen för Hallstahammarmodellen kan utforma för den arbetslöse. Jag vill därvid inte utesluta att nämnden i beaktande av det ovan anförda är berättigad att med ekonomiska medel försöka stimulera de arbetslösa att aktivt ta del i programmet. Detta får dock givetvis inte leda till att socialnämnden inte tar sådant ansvar för alla enskilda att deras grundläggande behov blir tillgodosedda. Jag vill särskilt framhålla att min bedömning inte innefattar frågan om det bistånd som i Hallstahammar utgår till den som inte deltar i det särskilda programmet för arbetslösa kan anses skäligt.

Frågan om villkor för socialbidrag skall behandlas av *socialstyrelsen* inom ramen för verkets utvärdering av socialtjänstlagen. I regeringens uppdrag i januari 1988 sägs att socialstyrelsen bör – med beaktande av lagstiftningens grundläggande syften – redovisa möjligheterna att ersätta eller kombinera socialbidrag med mera aktiva insatser. Särskilt bör övervägas hur sådana insatser kan infogas i en mera långsiktig behandlingsplan. I arbetet bör ingå en kartläggning och analys av pågående verksamhet i kommunerna. Socialstyrelsen bör beakta pågående utveckling av samarbetet mellan socialtjänst och arbetsförmedling m.fl.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 1987 behandlade utskottet ett motionsyrkande med samma lydelse som det aktuella yrkandet. Utskottet anförde följande (SoU 1987/88:21 s. 19).

Utskottet vill understryka vikten av att socialtjänsten inte genom ett passivt utbetalande av socialbidrag bidrar till att missbruk underlättas eller befästs. Aktiva insatser krävs i form av uppsökande verksamhet, kontakt med anhöriga, förnyade kontakter med dem som avvisat erbjudanden om behandling samt ett målmedvetet motivationsarbete. En sådan verksamhet är, enligt utskottets mening, möjlig inom ramen för socialtjänstlagen.

Det är också av största vikt att människor som under en längre tid blir beroende av socialbidrag inte hamnar utanför gemenskapen utan får en meningsfull sysselsättning i kontakt med andra. Den s.k. öppenverksamheten i Hallstahammar innebär att de som inte kan få arbete på den öppna arbetsmarknaden eller i beredskapsarbete ges möjlighet till en individuellt anpassad sysselsättning som innefattar både arbete och utbildning. En sådan aktiv socialtjänst är från dessa synpunkter förtjänstfull. För människor med missbruksproblem är det särskilt värdefullt att få komma in i ett regelbundet liv med sysselsättning och arbetsgemenskap. En verksamhet där man begär motprestationer av klienten får dock självfallet inte rymma villkor som inte är förenliga med respekten för klientens självbestämmande och integritet så som den angivits i socialtjänstlagen.

Utskottet vill slutligen erinra om att rätten till ekonomiskt bistånd inte är generell utan beroende av en individuell prövning, där hänsyn skall tas till klientens hela situation. Vad som i ett enskilt fall är försök att få en klient att acceptera behövlig vård resp. inte godtagbara påtryckningar kan ibland vara

svårt att avgöra. Prövningen härav ankommer ytterst på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

1988/89:SoU1

Utskottets bedömning

Utskottet vill åter understryka att ett passivt utbetalande av socialbidrag till missbrukare med behov av stöd, arbete eller behandling inte är förenligt med de krav socialtjänstlagen ställer på socialtjänsten. Det är nödvändigt att samtidigt vidta åtgärder för att förändra klientens situation så att socialbidraget medverkar till att stärka hans möjligheter till ett självständigt liv. Genom den nyligen beslutade ändringen i 11 § socialtjänstlagen markeras ytterligare socialnämndens skyldighet att aktivt motverka missbruk.

Eftersom socialtjänstlagen förutsätter frivillighet finns det självfallet en gräns för vilka åtgärder som – bortsett från de fall som är särskilt reglerade i LVM – kan vidtas för att få en ovillig missbrukare att genomgå en behandling eller liknande. Detta belyses av rättspraxis. Mycket tyder på att det behövs en genomgång och analys av de arbetsmetoder som här tillämpas i kommunerna. Utskottet noterar i denna del att socialstyrelsen givits i uppdrag att göra en sådan genomgång. Resultatet av socialstyrelsens arbete bör enligt utskottets mening avvaktas. Motion So265 (m) yrkande 1 avstyrks därför.

Socialtjänstlagens efterlevnad

Motionen

I motion So265 av Lars Ahlmark och Jerry Martinger (båda m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändringar med syfte att förbättra efterlevnaden av socialtjänstlagen (yrkande 2). Motionärerna anför att socialstyrelsen i praktiken synes stå handfallen när socialtjänstlagen inte följs.

Gällande bestämmelser m.m.

Socialutskottet lämnade i betänkandet SoU 1985/86:2 en utförlig redogörelse för sanktioner vid bristande efterlevnad av bl.a. socialtjänstlagen. I fråga om gällande bestämmelser hänvisas till denna redovisning.

Frågan om tjänsteansvar har, på grundval av tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande Ds Ju 1983:7 Tjänsteansvar i offentlig verksamhet, behandlats i proposition 1984/85:117. Propositionen behandlades av riksdagen våren 1986. Justitieutskottet begärde i betänkandet en ny översyn av tjänsteansvaret och anförde bl.a. att utgångspunkten för denna översyn skall vara att en reell utvidgning av straffansvaret kommer till stånd. Riksdagen följde utskottet (JuU 1985/86:34, rskr. 296).

Nyligen har justitiedepartementet redovisat en departementspromemoria benämnd Myndighetsmissbruk (Ds 1988:32), vari föreslås en utvidgning av det straffrättsliga ansvaret. Promemorian är för närvarande föremål för remissbehandling.

Våren 1986 beslöt regeringen att tillkalla en utredare (kommunalansvarsutredningen, C 1986:02) med uppdrag att förutsättningslöst överväga

behovet av åtgärder med syfte att motverka att kommuner och landstingskommuner överskrider gränserna för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden. Utredningen beräknas avge sitt slutbetänkande i början av nästa år.

Ett motionsyrkande motsvarande det aktuella behandlades av utskottet våren 1987 i betänkandet SoU 1986/87:21. Utskottet ansåg det inte erforderligt med någon åtgärd från riksdagens sida, då frågan om ett vidgat ansvar övervägdes inom regeringskansliet.

Utskottets bedömning

En departementspromemoria om myndighetsmissbruk har nyligen redovisats. Utskottet anser inte att det finns anledning att överväga något riksdagens initiativ innan remissbehandling och beredning inom regeringskansliet är avslutad. Även kommunalansvarsutredningens redovisning bör avvaktas. Utskottet avstyrker därför motion So265 (m) yrkande 2.

Annat bistånd än socialbidrag

Motionen

I motion So244 av Margareta Persson och Margareta Palmqvist (båda s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett tillägg till 6 § i socialtjänstlagen att ekonomisk prövning inte skall göras vid behov av bistånd som baseras på andra orsaker än behov av ekonomisk hjälp. Motionärerna hänvisar till motsvarande förslag av socialberedningen.

Gällande bestämmelser m.m.

I 6 § *socialtjänstlagen* regleras den enskildes rätt till insatser inom socialtjänsten. Den enskilde har rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

I specialmotiveringen till paragrafen i *socialtjänstpropositionen* (prop. 1979/80:1) sägs bl.a. följande.

Rätten till bistånd är inte knuten till några särskilt angivna insatser. När det föreligger sådana förhållanden som anges i lagrummet, skall den enskilde beredas ekonomisk eller annan hjälp som är anpassad efter hans behov. Förhållandena i varje särskilt fall får därvid bestämma insatsernas art och utformning. Under rätten till bistånd kan således, förutom ekonomisk hjälp, falla t.ex. färdtjänst, social hemhjälp och plats i förskola lika väl som institutionell eller annan vård eller behandling.

Rätten till bistånd inträder om den enskilde behöver hjälp för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Den som på grund av otillräckliga arbetsinkomster behöver ekonomisk hjälp kan vara berättigad till detta. Som ytterligare förutsättning för rätten till bistånd gäller emellertid att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Den som är arbetsför och som kan beredas lämpligt arbete är endast tillfälligt och till dess att han själv kan klara sin försörjning berättigad till bistånd enligt denna paragraf. När rätten till bistånd skall bedömas, skall det alltså vägas in i vilken omfattning den enskilde själv genom egna åtgärder kan tillgodose det

föreliggande behovet. Gäller det ekonomisk hjälp måste hänsyn tas till såväl sådana omständigheter som här sagts nyss som den enskildes egna tillgångar. Vägledning kan hämtas från den tillämpning ShjL har i dag.

Som framhölls nyss omfattar rätten till bistånd inte bara ekonomisk hjälp. Är den enskildes förhållanden sådana att han för sin dagliga livsföring är beroende av stöd- och hjälpinsatser i hemmet, men saknar han möjlighet att på egen hand skaffa sådan hjälp, kan han vara berättigad till bistånd även om han har egna tillgångar. Rätten kan då t.ex. omfatta social hemhjälp med skyldighet för den enskilde att delta i kostnaderna för denna genom avgifter.

När det blir fråga om andra insatser än ekonomiska får det göras en helhetsbedömning av den enskildes förhållanden och en bedömning av vilka insatser som kan anses behövliga och skäligen för att ge honom möjlighet att på egen hand klara sin livsföring.

I 10 § socialtjänstlagen anges bl.a. att socialnämnden bör genom hjälp i hemmet, färdtjänst eller annan service underlätta för den enskilde att bo hemma.

Enligt 35 § socialtjänstlagen får kommunen ta ut skäligen avgifter för plats i förskola, eller i fritidshem, färdtjänst, social hemhjälp, boende i servicehus eller annan liknande social tjänst. Det möter inte hinder att ta ut avgift även om tjänsten lämnats såsom bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen.

Regeringsrätten har bl.a. i två avgöranden (RÅ83 2:82 I och II) prövat frågor om rätt till bistånd i form av taxitransporter för äldre som nekats färdtjänst. Regeringsrätten konstaterade att frågan om det enligt kommunens regler förelåg rätt till färdtjänst inte kunde prövas i sammanhanget. Däremot prövades rätten till bistånd för transporterna. Domstolen ansåg därvid att hänsyn skulle tas till den enskildes möjlighet att själv bekosta resorna.

Socialberedningen har, mot bakgrund av rättsfallen, i betänkandet *Aktuella socialtjänstfrågor* (SOU 1986:19 s. 139 f.) förordat en annan tillämpning av biståndsbestämmelserna. När det gäller annat än ekonomiskt bistånd bör, enligt beredningen, prövningen av om behovet kan tillgodoses på annat sätt göras endast i förhållande till den enskildes möjligheter att på det praktiska planet själv eller t.ex. genom en generell kommunal service kunna tillgodose sina behov. Någon ekonomisk prövning bör inte göras.

Socialberedningen har föreslagit ett tillägg till 6 § socialtjänstlagen för att markera att bistånd kan utges antingen som ekonomisk hjälp eller som annat bistånd. Beredningens betänkande har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet.

Utskottets bedömning

Utskottet vill framhålla att en av socialtjänstens centrala uppgifter är att verka för att handikappade och andra med behov av särskild hjälp eller service får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Detta kommer också till uttryck i socialtjänstlagen. I ett ärende om rätt till bistånd i form av sociala serviceinsatser skall det emellertid, liksom i andra ärenden om bistånd, göras en helhetsbedömning av den enskildes förhållanden. Regeringsrätten har i vissa sådana fall funnit att man vid denna

bedömning bör ta hänsyn till den enskildes förmåga att själv bekosta en önskad tjänst.

1988/89:SoU1

Det är angeläget att dessa frågor klarläggs. Frågan har nyligen behandlats av socialberedningen i betänkandet Aktuella socialtjänstfrågor. Utskottet förutsätter att regeringen i samband med beredningen av betänkandet söker undanröja de oklarheter som ännu finns. Motion So244 (s) avstyrks således.

Bistånd till psykoterapeutisk behandling

Motionen

I motion So222 av Marianne Carlström och Birthe Sörestedt (båda s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att klargöra ansvaret för den psykoterapeutiska behandlingen i kommunerna. Enligt motionärerna bör ansvaret för att erforderlig psykoterapeutisk och liknande behandling lämnas endast åvila sjukvårdshuvudmannen och inte kommunen. För att markera detta ansvar och mot bakgrund av hittillsvarande rättspraxis kan det, enligt motionärerna, finnas skäl att komplettera socialtjänstlagen i denna del eller på annat sätt klargöra för berörda instanser sjukvårdshuvudmannens fulla ansvar.

Gällande bestämmelser m.m.

Enligt 3 § socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas där får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen föreligger om inte behovet kan tillgodoses på annat sätt (6 §).

Gränsdragningen mellan socialtjänsten och sjukvården behandlas i *socialtjänstpropositionens* 1979/80:1 allmänna motivering (s. 145 f.). Det föredragande statsrådet avvisade en lösning med detaljerade regler för ansvarsfördelningen som osmidig med hänsyn till svårigheterna att förutse alla gränsområden. I specialmotiveringen till 3 § anges bl.a. att det, vid osäkerhet om vilken huvudman som har att ombesörja vården, av lagrummet följer ett ansvar för kommunen i avvaktan på att ansvarsfrågan löses (s. 524).

I *proposition 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m.m.* anslöt sig det föredragande statsrådet till den bedömning av gränsdragningsfrågorna mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten som gjordes av föredraganden i socialtjänstpropositionen. Vidare anfördes bl.a. följande (s. 44).

Hälso- och sjukvårdens vårdansvar bör i princip begränsas till att omfatta sådana vårdbehov som bedöms kräva insatser av medicinskt utbildad personal eller av sådan personal i samarbete med personal med administrativ, teknisk, farmaceutisk, psykologisk eller social kompetens. Med medicinskt utbildad personal avser jag även personal, vars utbildning inriktas på patientomvårdnad och rehabilitering.

Svårigheterna att i praktiken strikt tillämpa dessa avgränsningsprinciper kan vara betydande. Så kan t.ex. behovet av medicinsk kompetens vara begränsat i tiden om än återkommande vid flera tillfällen. Kravet på kontinuitet i behandlingen kan i dessa fall göra det nödvändigt att fortsätta

vården inom hälso- och sjukvården. Å andra sidan kan kravet på kontinuitet göra det motiverat att fortsätta en behandling inom den sociala sektorn.

Principerna för gränsdragningen kan följaktligen inte ge en exakt vägledning om vilken vårdgivare som i varje enskilt fall har skyldighet att svara för att vårdbehovet tillgodoses. Detta förhållande får dock inte leda till att en människa i en viss situation inte får den vård och hjälp hon behöver. Det är därför synnerligen angeläget att en samverkan mellan de olika vårdområdena kommer till stånd.

Regeringsrätten har i avgörandet RÅ 84 2:63 i visst fall ansett att rätt förelåg till bistånd för psykoterapeutisk behandling. Domstolen hänvisade bl.a. till att det av 3 § socialtjänstlagen följer att oklarhet beträffande ansvarsfördelningen eller lämplig vårdform inte får leda till att den enskilde går miste om erforderlig behandling.

Kommunens yttersta ansvar för behandlingen markeras även i *socialstyrelsens allmänna råd* (1985:1) Socialbidrag (s. 95 f.).

I sammanhanget kan anmärkas att Alternativmedicinkommittén (S 1984:04) enligt sina direktiv (dir. 1984:46) bl.a. skall analysera i vilken utsträckning ersättning skall kunna erbjudas patienter som får behandling med alternativa metoder inom ramen för nuvarande ersättningssystem. Utredningen beräknas vara slutförd sommaren 1989.

Det kan också erinras om att Rehabiliteringsberedningen (S 1985:02), som beräknas avsluta sitt arbete i november i år, bl.a. skall pröva om det finns behov av och förutsättningar för att lämna ersättning från sjukförsäkringen i förebyggande syfte.

Antalet legitimerade psykoterapeuter uppgår i dag till ca 1 100. Merparten av dessa terapeuter är psykologer och således inte anslutna till den allmänna sjukförsäkringen [läkarvårdstaxan (1974:699)].

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om deltids- och fritidspraktiserande psykoanalytiker och psykoterapeuters rätt att tillhöra den allmänna försäkringen efter utgången av år 1984 behandlades av riksdagen i samband med regeringens förslag till 1983/84 års riksmöte om nya regler för anslutning av privata vårdgivare till ersättningssystemet. Socialförsäkringsutskottet underströk därvid i betänkandet SfU 1983/84:31 angelägenheten av att tillgången på psykoanalytisk behandling och utbildning inte minskade. Utskottet anslöt sig också till vad som framhållits i socialutskottets yttrande SoU 1983/84:4 y, nämligen att frågan måste beaktas i sjukvårdshuvudmännens fortsatta planering. Ersättningsfrågan borde emellertid vara en angelägenhet mellan fritidspraktikerna och resp. sjukvårdshuvudman.

Socialförsäkringsutskottet behandlade frågan även i sitt av riksdagen godkända betänkande SfU 1986/87:1. Utskottet hade då inhämtat yttranden över en motion om olika konsekvenser av det s.k. Dagmarsystemet för psykoanalytiker och psykoterapeuter och ansåg att frågan om ekonomiskt stöd till psykoanalytisk utbildning borde bli föremål för särskild utredning. Utredningen borde ta upp olika frågeställningar, såsom frågan om ekonomiskt stöd till de institut som svarade för utbildningen av psykoanalytiker, bedömningar om den psykoanalytiska verksamhetens framtida dimensioner

ring samt klarläggande av hur regionala skillnader i vårdutbudet motsvarade skillnader i vårdefterfrågan.

I socialförsäkringsutskottets nyligen redovisade betänkande SFU 1987/88:22 behandlade utskottet ånyo frågan och anförde därvid bl.a. att det inte fanns skäl att ändra reglerna om anslutning till sjukförsäkringens ersättnings-system.

Socialministern besvarade den 15 januari 1988 en interpellation om ökade resurser för psykoanalytisk och psykoterapeutisk behandling. Hon hänvisade bl.a. till att sjukvårdshuvudmännen under de senaste åren i ökad utsträckning anställt eller tecknat vårdavtal med psykoterapeuter.

Utskottets bedömning

Efterfrågan på psykoterapi är stor. För många enskilda kan en utebliven behandling medföra ett stort personligt lidande. Det vilar därför självfallet ett ansvar på samhället att tillgodose vårdbehovet. Sjukvårdshuvudmännen måste därvid ta sitt ansvar för att bygga upp en verksamhet för psykoterapi och psykoanalys.

Utskottet konstaterar att frågan om ersättning för psykoterapeutisk behandling varit uppe i riksdagen vid ett flertal tillfällen och att några ändringar i nuvarande regler för anslutning till sjukförsäkringens ersättnings-system för närvarande inte är aktuella. Utskottet vill därför betona vikten av att det skapas villkor så att en sådan vård kan ges. Allt fler terapeuter binds till sjukvårdshuvudmännen genom vårdavtal eller anställningar. Det är enligt utskottets mening viktigt att denna utveckling fortsätter.

Bestämmelserna i socialtjänstlagen om rätt till bistånd resp. kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp till dem som vistas i kommunen är generellt avfattade mot bakgrund av de mycket varierande förhållandena i biståndsränderna. Utskottet kan inte förorda en inskränkning i dessa socialtjänstlagens regler för att lösa det problem som tas upp i motionen. Motion So222 (s) avstyrks således.

Hem för särskild tillsyn (§ 12-hem)

Motionen

I motion So208 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning om bättre fungerande § 12-hem på sätt som anges i motionen. Motionärerna hänvisar till brister som påvisas i JO-undersökning av hemmen och anför att bristerna måste åtgärdas. Motionärerna framhåller att det måste skapas § 12-hem som på ett betryggande sätt kan ta hand om unga lagöverträdare och återföra dem till ett normalt liv. För att detta skall kunna uppnås bör det övervägas om § 12-hemmen ånyo skall läggas under statligt huvudmannaskap. Allt talar för att det finns behov av att i ökad utsträckning använda låsbara enheter och i vissa allvarliga fall även öppna möjlighet till förlängd vistelse på sådana enheter för den unge lagöverträdaren. Även eftervården av de unga måste förbättras. Enligt

motionärerna bör regeringen snarast återkomma till riksdagen med förslag om förändringar med denna inriktning.

Gällande bestämmelser m.m.

Många av de unga som omhändertas för vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) behöver särskilt kvalificerad vård och behandling. I 12 § LVU anges att för vård av unga, som på någon grund som anges i 1 § andra stycket andra punkten eller tredje stycket LVU (missbruk, brottslig verksamhet eller jämförbart beteende) behöver stå under särskilt noggrann tillsyn, skall finnas hem som är anpassade för sådan tillsyn. Enligt 13 § LVU får den intagne underkastas vissa begränsningar i rörelsefriheten. I 26 § socialtjänstförordningen stadgas att den unge under vissa förutsättningar får tas in på en enhet som är läsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn. Vård på sådan läsbar enhet får pågå högst två månader i följd. Enligt en undantagsregel får vistelsen pågå längre tid om vården övergår i öppnare former.

Socialstyrelsen beslutar, enligt regeringens bemyndigande, om vilka hem som skall anses som hem för sådan särskild tillsyn. Hemmen för särskild tillsyn har ersatt de förutvarande ungdomsvårdsskolorna. Den 1 januari 1983 övergick huvudmannaskapet för dessa institutioner från staten till landstingskommuner och kommuner.

I socialtjänstpropositionen 1979/80:1 markerades bl.a. behovet av kvalificerad personal och speciella lokalmässiga resurser vid hemmen. Det framhölls att institutionsvården bör ingå som ett led i ett längre vårdprogram (s. 342 f.).

Även socialutskottet (SoU 1979/80:44 s. 79 f.) framhöll vikten av att institutionsvården ses som en del av ett större behandlingsprogram. Utskottet erinrade om vad det vid flera tidigare tillfällen anfört i fråga om nödvändiga resurser för vård vid ungdomsvårdsskolor. Utskottet hade bl.a. framhållit att utvecklingen måste följas med uppmärksamhet så att inte vården försämrats allvarligt i kvalitativt avseende.

JO:s undersökning

JO har i beslut den 31 mars 1987 redovisat en undersökning om hemmen för särskild tillsyn (JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 144 f.). Beslutet har överlämnats till justitiedepartementet och socialdepartementet. I beslutet anfördes sammanfattningsvis bl.a. följande.

Utgångspunkten för mina överväganden har varit den i förarbetena till socialtjänstlagen klart uttalade målsättningen att hemmen för särskild tillsyn skall finnas kvar som en särskilt kvalificerad resurs inom socialtjänsten för de mest utsatta gruppernas behov.

De regler om resursansvar och planeringsansvar som socialtjänstlagen innehåller har emellertid visat sig på sikt kunna äventyra en sådan målsättning. Det finns påtagliga risker för att de i lagstiftningen anvisade områdena för en resursplanering är för små. Det framstår inte längre som lika försvarbart att med landstingsområdet som bas hålla den kostnadskrävande resurs som hemmen utgör för att tillgodose behoven hos de relativt sett få ungdomar som det är fråga om här. Kraven på ett effektivt resursutnyttjande

driver fram en breddning av verksamheten så att resurserna kan tas i anspråk för allt fler. Hemmens särskilda kompetens att möta de mest utsattas behov kan gå förlorad. Den minskade kostnadstäckning som huvudmannen numera får och det ökade kostnadsansvar som har lagts på kommunerna medverkar till denna förändring.

Samtidigt som verksamheten vid hemmen för särskild tillsyn står inför förändringar, som på sikt kan leda till en knapphet på resurser, läggs den målsättningen fast att socialtjänsten skall ta ett ökande ansvar för de unga lagöverträdarna. En förutsättning för sådana av statsmakterna uttalade förväntningar sägs vara att socialtjänsten bibehålls vid sitt ansvar för att genom särskilt anpassade, väl kvalificerade insatser kunna möta behoven hos dessa unga. Det råder obalans mellan å ena sidan den målsättning som har uttalats i fråga om de unga lagöverträdarna och å andra sidan de förändringar som nu sker inom socialtjänsten.

Utvecklingen aktualiserar behovet av en breddning av basen för den verksamhet som hemmen för särskild tillsyn skall bedriva. Det kan ifrågasättas om inte landet bör indelas i större regioner för att på så sätt nå ett tillräckligt underlag för att dessa särskilt kvalificerade insatser skall kunna bibehållas som en resurs inom socialtjänsten. Behovet av ett centralt intagningsförfarande bör uppmärksammas. Samtidigt bör förnyade överväganden göras beträffande samhällets ekonomiska ansvar för denna begränsade grupp.

Utvecklingen befinner sig enligt min mening nu i ett skede där det framstår som i hög grad angeläget att regeringen i samråd med huvudmännen för hemmen, personalen vid dessa hem och med förtroendemän och tjänstemän hos socialnämnderna till överläggning tar upp de frågor som har berörts här. Särskild uppmärksamhet bör ägnas den grupp unga som befinner sig i gränsskiktet mellan socialtjänsten och psykiatri.

Min undersökning har således kommit att gälla den väsentliga frågan om samhällets vilja och beredskap att möta behoven hos de unga, som behöver särskilt kvalificerade insatser från samhällets sida. Det kan enligt min mening inte accepteras att regelsystemet på sätt nu sker leder utvecklingen bort från den grupp unga som systemet är satt att skydda.

Som ett led i vården på hemmet får den unge tas in på en läsbar enhet. En sådan enhet är genom sin personaltäthet och den lokalmässiga utformningen särskilt inrättad så att den unge skall kunna stå under särskilt noggrann tillsyn. Vård på sådan läsbar enhet får pågå högst två månader.

Av behandlingsskäl får vid flera hem den unge stanna kvar på en sådan läsbar enhet under hela vårdtiden. Man låter därvid inom den angivna tidsfristen med stöd av en undantagsregel vården övergå i öppnare former.

Det finns skäl som talar både för och emot en sådan ordning. Jag redovisar mina överväganden i den delen och finner slutligen att detta är en fråga som bör tas upp vid de överläggningar som enligt vad förut har sagts bör äga rum.

En central fråga gäller på vilket sätt den kunskap som personalen vid hemmet får om den unge bäst skall kunna tas tillvara sedan behandlingen vid hemmet avslutats. Enligt de regler som gällde tidigare hade hemmet ett ansvar för den unge såväl under den tid som den unge vistades i som utom skolan. Några regler som på så sätt skapar garantier för en effektiv eftervård finns inte längre. Detta har lett till att hemmet i många fall efter utskrivning helt förlorar kontakten med den unge. De stora värden som ligger i den kunskap som har nåtts om den unge och i de relationer som har uppkommit går helt förlorade. Vid många hem söker man i dag finna lösningar som möjliggör en fortsatt kontakt med den unge. Bl.a. förekommer s.k. eftervårdskontrakt. En förutsättning för sådana kontrakt är att socialnäm-

den är villig att medverka. Många kommuner avhåller sig av kostnadsskäl från att i en sådan ordning finna en form för eftervården.

Det framstår som i hög grad angeläget att de kunskaper och erfarenheter som personalen vid hemmen får bättre tas till vara än vad nu är fallet. Jag har därför ansett det särskilt angeläget att den frågan tas upp vid de överläggningar som bör komma till stånd.

Hemmen för särskild tillsyn skall tillgodose kvalificerade behandlingsbehov hos svårt störda ungdomar. De erfarenheter personalen når kan bättre tas tillvara i en nära samverkan mellan hemmen.

Den undersökning som gjorts ger anledning till antagande att hemmen i dag står isolerade från varandra. Från många håll framhålls att erfarenhetsutbyte, utbildning och vägledning starkt begränsats med den risk för standardsänkning och ojämna vårdkvalitet detta kan leda till. Särskilt framhålls att personalutbildningen eftersätts.

Det är nödvändigt att socialstyrelsen inom ramen för sin tillsynsfunktion medverkar till en bättre kontakt mellan hemmen och att styrelsen verkar för att personalen ges den utbildning och fortbildning som är nödvändig för att hemmen skall kunna tillgodose behoven hos de mest utsatta ungdomarna.

Statsbidragsreglerna

Efter en överenskommelse mellan statens förhandlingsnämnd och de båda kommunförbunden godkände riksdagen år 1985 en ny konstruktion av statsbidragen till missbrukarvården som bl.a. omfattade bidragen till de s.k. § 12-hemmen (prop. 1984/85:151, SoU 1984/85:26).

Statsbidragen till driften av hem för vård eller boende resp. till alkoholpolitiska kliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare slogs fr.o.m. år 1986 ihop till ett gemensamt statsbidrag. Ett viktigt syfte med sammanslagningen var att luckra upp gränsen mellan institutionsvård och öppen vård. Större delen av statsbidraget går till kommunerna, som har huvudansvaret för den vård som bidragen avser. Statsbidraget utgår i form av kommunbidrag, platsbidrag och omstruktureringsbidrag. Bidragssystemet gäller t.o.m. utgången av år 1989.

Regeringen har den 28 april 1988 gett riksrevisionsverket i uppdrag att analysera effekterna av det nuvarande statsbidragssystemet till missbrukarvården m.m. Statsbidragssystemet är också föremål för granskning hos riksdagens revisorer.

Socialutskottet behandlade i sitt den 14 april justerade betänkande SoU 1987/88:17 om anslag till socialt behandlingsarbete m.m. med anledning av en motion (s) bl.a. en fråga om statsbidragens användning för missbrukarvård, särskilt beträffande vård av unga.

Utskottet anförde sammanfattningsvis (s. 21).

Enligt utskottets mening talar mycket för att det nuvarande statsbidragssystemet har negativa effekter framför allt för vården av de mest utsatta ungdomarna. Detta är i så fall utomordentligt bekymmersamt. Utskottet anser att denna fråga måste följas med stor uppmärksamhet. Då en översyn av statsbidragssystemet pågår och nuvarande avtal löper ut 1989 finns emellertid inte nu skäl för något initiativ från riksdagens sida.

Socialberedningen (S 1980:07) fick år 1982 genom tilläggsdirektiv i uppdrag att belysa frågan om avgränsning och samverkan mellan socialtjänsten och kriminalvården när det gäller unga lagöverträdare. I betänkandet (Ds S 1984:15) Socialtjänstens insatser för ungdomar tog beredningen upp vissa frågor i samband med missbruk och kriminalitet. I regeringens proposition 1984/85:171 om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet m.m. lades fram förslag i syfte att förtydliga socialtjänstens ansvar för ungdomar. Förslagen avsåg bl.a. att motverka tendenser att i ökande utsträckning döma ungdomar till påföljd inom kriminalvården. Riksdagens beslut med anledning av denna proposition (SoU 1984/85:31, rskr. 356) innebar bl.a. ändringar i LVU så att socialnämnderna kan besluta om att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Vidare höjdes åldersgränsen vid vilken LVU-vård senast skall upphöra till 21 år. Motsvarande ändringar skedde i LUL och BrB.

I betänkandet (SOU 1986:20-21) Barns behov och föräldrars rätt har socialberedningen behandlat frågan om tvångsomhändertagande av unga. Beredningen har föreslagit att LVU skall ersättas med en helt ny lag. En särskild utredare (f.d. justitieombudsmannen Tor Sverne) fick i augusti 1986 i uppdrag att göra en viss översyn av LVU mot bakgrund av bl.a. socialberedningens förslag. Utredaren har redovisat sitt uppdrag i betänkandet (Ds S 1987:3) Översyn av LVU. Betänkandet innehåller inte några förslag om ny reglering i LVU av vården vid hemmen för särskild tillsyn. Betänkandena har remissbehandlats och bereds för närvarande inom socialdepartementet.

Regeringen har den 14 januari 1988 beslutat att socialberedningens arbete skall upphöra samt uppdragit åt socialstyrelsen att genomföra en utvärdering av socialtjänstlagen m.m. Styrelsen skall bl.a. utvärdera socialtjänstlagstiftningens praktiska tillämpning beträffande barn och ungdomar, främst utsatta grupper. Förslag bör bl.a. lämnas om hur en förbättrad samverkan mellan olika samhällsorgan skall kunna komma till stånd. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 januari 1990.

Nyligen har beslutats om ändringar i reglerna för åtalsunderlåtelse m.m. (prop. 1987/88:135, JuU 36, rskr 403). I propositionen härom uttalar departementschefen sin avsikt att senare återkomma till spörsmålet om ytterligare förändringar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare bör vidtas. En fråga som då blir aktuell är om det är lämpligt att införa någon form av samhällstjänst. Inom justitiedepartementet pågår ett arbete med att ta fram underlag för regeringens ställningstagande i denna del. Arbetet bedrivs med inriktningen att ett sådant ställningstagande skall kunna ske under innevarande år.

De unga lagöverträdare som vårdas vid s.k. § 12-hem kräver intensiva behandlingsinsatser av kvalificerad personal. Ungdomarna uppvisar ofta en komplicerad problembild med avancerad brottslighet, missbruk, relationsstörningar och andra psykiska problem. Enighet har rått om att hemmen inte kan undvaras för ett mindre antal svårbehandlade ungdomar. Samstämmigheten har även gällt vikten av att vården utvecklas för att bättre möta ungdomarnas särskilda vårdbehov.

De uppgifter som redovisats om resursbrist vid hemmen och otillräcklig eftervård är alarmerande och ger anledning till överväganden på skilda fält som rör hemmen. De överväganden som krävs gäller utformning av statsbidrag, hemmens upptagningsområden, kontinuitet i vården och eftervård, personalutbildning m.fl. frågor. Det bör exempelvis övervägas om inte större upptagningsområden än landstingsområdet kan skapas genom samverkansavtal omfattande två eller flera län.

I sammanhanget kan erinras om utskottets tidigare konstaterande att mycket talar för att det nuvarande statsbidragssystemet har negativa effekter framför allt för vården av de mest utsatta ungdomarna.

Statsbidraget på området är emellertid föremål för översyn. Flertalet frågor ryms inom ramen för socialstyrelsens pågående utvärdering av socialtjänstlagen.

Huvudmannaskapet för hemmen för särskild tillsyn övergick från staten till landstingskommuner och kommuner så relativt sent som 1983. Utskottet, som också vill erinra om att förslag om översyn av LVU för närvarande bereds inom regeringskansliet, anser inte att riksdagen har anledning att nu ompröva huvudmannaskapet.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion So208 (m).

Tvångsomhändertagande av barn

Motionen

I motion So236 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) begärs ett tillkännagivande av vad i motionen anförts om tvångsomhändertagande av barn (yrkande 5). Motionärerna framhåller att socialtjänsten måste garanteras tillräckliga resurser, fortbildning och kontinuerlig utveckling av arbetsmetoderna inför insatser före och efter omhändertaganden. Insatserna skall syfta till återförening med föräldrarna så snabbt som möjligt i samtliga fall där detta framstår som möjligt. Vidare måste socialnämnden ha kvar nuvarande möjlighet att förhindra skadliga flyttningar. Motionärerna anser att det är särskilt angeläget att socialvården utökar sitt ansvarstagande för ungdomar som hamnat i missbruk, prostitution eller kriminalitet. Tonårsinstitutionerna måste få resurser och vårdprogram, som möjliggör en effektiv återuppföstran och gränssättning.

Socialberedningen hade genom tilläggsdirektiv år 1982 i uppdrag att göra en översyn av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I februari 1986 avgav beredningen betänkandet (SOU 1986:20) Barns behov och föräldrars rätt – Socialtjänstens arbete med utsatta familjer. I betänkandet redovisas bakgrundsbeskrivningar beträffande barns behov och utveckling samt överväganden och en rad förslag till ändringar i det nuvarande regelsystemet.

I oktober 1986 förordnades dåvarande justitieombudsmannen Tor Sverne att som särskild utredare företa en översyn av LVU med utgångspunkt i socialberedningens förslag. I april 1987 redovisade Sverne betänkandet (Ds S 1987:3) Översyn av LVU. Detta betänkande och socialberedningens ovan nämnda betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande i regeringskansliet.

Socialberedningen har föreslagit en helt ny lag som skall ersätta LVU. I den nya lagen betonas frivilligheten starkt. Beredningen anser att mer stringenta kriterier för omhändertaganden bör skapas. Barnets vårdbehov måste vara avgörande när ett omhändertagande aktualiseras. Detta vårdbehov måste kartläggas på ett betydligt klarare och allsidigare sätt än i dag. Det krävs därvid att man även klargör sambandet mellan en förälders svårigheter och barnets vårdbehov.

Enligt beredningen bör man så långt möjligt undvika snabba omhändertaganden. Utredningen angående familjens förhållanden skall ses som en förändringsprocess där utredningsmomentet skall ske sida vid sida med stöd- och hjälpinsatser. Innan förslagen beträffande insatser mer slutligt formuleras bör vidare socialnämnden få möjlighet att vid ett förberedande sammanträde diskutera tillsammans med familjen m.fl. den analys och problembeskrivning som utarbetats. Sedan barnet omhändertagits bör syftet med placeringen vara att den för en period tjänar som en bas i det fortsatta arbetet på att hjälpa barn och föräldrar att leva tillsammans. Vårdplaner bör upprättas i såväl LVU- som SoL-placeringar. Dessa bör utarbetas i samarbete mellan socialarbetaren, föräldrarna och familjehemsföräldrarna.

Den särskilda utredaren har bedömt att den nuvarande lagen i huvudsak kan bibehållas. Han föreslår emellertid en rad förändringar i såväl LVU som socialberedningens förslag. Förutsättningarna för tvångsingripande formuleras därvid mindre restriktivt än i beredningens förslag.

I bägge förslagen betonas socialnämndens ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrarna så långt möjligt tillgodoses. Vikten av en noggrann uppföljning av vården understryks. I fråga om flyttningsförbud vid tvångsplaceringar föreligger överensstämmelse mellan förslagen. Till skillnad från socialberedningen anser den särskilde utredaren att flyttningsförbud inte kan undvaras i frivilligfallen.

Regeringen beslutade i januari 1988 att socialberedningens arbete skulle upphöra och uppdrog därvid åt socialstyrelsen att genomföra en utvärdering av socialtjänstlagen. Uppdragen omfattar bl.a. socialtjänstlagens praktiska tillämpning beträffande barn och ungdomar, främst utsatta grupper. Socialstyrelsen bör i sina överväganden särskilt beakta behovet av specialiserade

insatser och av metodutveckling. Frågor om ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser bör behandlas liksom frågor om lämplig avvägning mellan olika vårdformer med hänsyn till de behov som finns. Förslag bör lämnas om hur förbättrad samverkan mellan olika samhällsorgan skall kunna komma till stånd. Socialtjänstens samverkan med såväl barn- och ungdomspsykiatri som vuxenpsykiatri bör i detta sammanhang särskilt bedömas. Även frågor om utbildning av personal skall tas upp. Uppdraget skall redovisas senast den 1 januari 1990.

Utskottets bedömning

Motionärerna tar upp frågor som står i förgrunden under pågående översyn av LVU.

De utredningar som utgör underlag för översynen belyser frågor om socialtjänstens insatser för unga i problemmiljöer eller med destruktiva beteenden. Utskottet vill också crinra om socialstyrelsens utvärdering av socialtjänstlagen och om pågående översyn av statsbidraget till missbrukarvården. Utskottet anser att beredningen inom regeringskansliet av utredningarna om LVU bör avvaktas innan det finns skäl för riksdagen att överväga åtgärder i saken. Motion So236 (fp) yrkande 5 avstyrks således.

Sexuella övergrepp mot barn

Motionerna

I *motion So236 av Bengt Westerberg m.fl. (fp)* yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder för att tillgodose behovet av utbildning av personal som handlägger ärenden om sexuella övergrepp mot barn (*yrkande 3*) samt att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utvärderingsmodell för sexuella övergrepp mot barn (*yrkande 4*). Motionärerna anför att en utredning om övergrepp måste handhas av särskilt intresserad och utbildad personal, inte minst på polis- och åklagarsidan. Det är nödvändigt, framhålls det, att samordna rättsväsende, socialförvaltning och aktuella vårdinsatser. En samverkansmodell med fasta rutiner skulle bäst kunna garantera en tillfredsställande gemensam bas för såväl sociala som rättsliga åtgärder. Försök med organisations- och utredningsmodeller förekommer på olika håll. Det är enligt motionärerna angeläget att snarast fastställa en grundläggande principmodell för tillämpning i hela landet vid sexuella övergrepp mot barn och med särskilda regler för incestfallen.

I *motion So603 av Bengt Westerberg m.fl. (fp)* yrkas, med hänvisning till motion A801, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående handläggningen av incestärenden (*yrkande 2*). Motionärerna framhåller att flickor som utsatts för incest eller andra sexuella övergrepp, men också deras föräldrar, måste få stöd för att orka föra en process mot förövaren. Socialtjänst, barnpsykiatri, skolan och mödra- och barnhälsovård måste samverka kring detta problem. Klara regler för bemötande och hantering av dessa ärenden måste upprättas.

Socialstyrelsen, rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och domstolsverket redovisade 1985 skriften Misshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn med råd om handläggning i bl.a. incestfall. Råden riktar sig till berörda inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården och diskuterar bl.a. skilda former för samarbete mellan myndigheterna.

Socialstyrelsen har redovisat en promemoria angående sexuella övergrepp mot barn inom familjen (PM 91/85 Sexuella övergrepp mot barn inom familjen). Promemorian, som syftar till att ge information om problemen och deras omfattning i förhoppning om att detta skall öka möjligheterna att utreda och förstå problemen och att hjälpa de utsatta barnen och deras familjer, är indelad i två delar. I den första delen görs bl.a. ett försök att definiera "sexuella övergrepp" samt ange omfattningen av problemet. Den andra delen innehåller bl.a. en beskrivning av socialnämndens ansvar samt beskrivningar av hur samarbete mellan olika instanser kan organiseras. I promemorian understryks behovet av dels saklig information om problemet, dels utbildning av all berörd personal och dels samarbete mellan olika myndigheter.

Socialstyrelsen planerar att ge ut ytterligare råd i ämnet för personalen inom vårdområdet.

En arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) med företrädare för berörda myndigheter m.fl. utreder för närvarande sexuella övergrepp mot barn. Arbetsgruppen, som utsågs hösten 1985, skall följa de insatser som görs för att komma till rätta med övergreppen och utarbeta förslag om hur personal inom främst socialtjänst, sjukvård och rättsväsende skall kunna förbättra och effektivisera sina insatser. Arbetsgruppen avser att lämna ett faktaunderlag kring övergreppen, ärendenas handläggning och alternativa behandlingsmodeller m.m. Gruppen skall också redovisa en lämplig modell för samhällets stöd- och hjälpåtgärder. Rapporten beräknas bli färdig kring kommande årsskifte. En kartläggning av brottsstatistik och genomgång av forskning på området utförd inom BRÅ utgör en del av underlaget för gruppens arbete. Gruppen har även kontakt med barnpsykiatrisk expertis vid S:t Görans sjukhus som – i samarbete med bl.a. socialtjänsten – bedriver ett utvecklingsprojekt på området.

På regeringens uppdrag har BRÅ genomfört en undersökning rörande brottsofferjourer och behovet i övrigt av stöd- och hjälpåtgärder åt brottsoffer. BRÅ har nyligen avslutat detta arbete och föreslår bl.a. att personal inom socialtjänst och sjukvård bör ges möjlighet att i större utsträckning än nu är fallet uppmärksamma brottsoffrens problem (BRÅ utredning 1988:1). Förslaget är för närvarande föremål för regeringens överväganden.

Inom justitiedepartementet övervägs även ändringar i skärpande riktning i bestämmelserna om sexuell utnyttjande av underårig (BrB 6:4).

Sedan halvårsskiftet gäller bestämmelser om rätt till ett särskilt juridiskt biträde för målsäganden i brottsmål. I mål som rör allvarliga sexualbrott skall målsägandebiträde i allmänhet förordnas. Biträdet skall stödja och hjälpa målsäganden i olika hänseenden vid förundersökning och rättegång.

Samarbete mellan olika myndigheter när det gäller sexuella övergrepp mot barn har prövats i bl.a. Eskilstuna och Östergötland. *Eskilstuna-modellen* innebär att den som får en anmälan ser till att insatserna samordnas så att barnet får effektiv och skonsam hjälp. Kärnan i gruppen utgörs av representanter för barn- och ungdomspsykiatri, polis och socialtjänst. I en större grupp ingår åklagare, barnläkare, vuxenpsykiater, gynekolog och ungdomsmottagning. I den större gruppen diskuteras rutiner och samordning och det sker ett utbyte av kunskaper och erfarenheter. I den mindre gruppen kan samarbete ske i enskilda ärenden förutsatt att de är aktuella för alla. Samarbetet syftar till en snabb och skonsam handläggning.

I *Östergötland* bildades en länsgrupp för barnmisshandelsfrågor 1979. Gruppen har under senare år också ägnat sig åt frågor om sexuella övergrepp på barn. I "Östgötamodellen" har man en organisation som består av länsgruppen med representanter för socialförvaltning, BUP/PBU, barnklinik, åklagare och polis. Till länsgruppen är knuten en referensgrupp bestående av representanter för instanser i länet som på olika sätt berörs av barnmisshandelsproblematiken. Här ingår exempelvis omsorgsstyrelsen, kvinnokliniken, skolhälsovården, länspolischef, kommunförbundets länsavdelning, barnmedicinsk klinik, vuxenpsykiatri, länsrätt m.fl. Sedan hösten 1984 finns dessutom en lokal grupp i Norköping bestående av representanter ur länsgruppen.

Tidigare riksdagsbehandling

Socialutskottet behandlade frågor om sexuella övergrepp mot barn i betänkandet SoU 1984/85:14 s. 23 f. Utskottet anförde följande.

Utskottet har med stort allvar tagit del av de uppgifter som på senare tid kommit fram om omfattningen av sexuella övergrepp mot barn inom familjen. Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är en fråga av yttersta vikt att förebygga sexuellt utnyttjande av barn och att behandla och hjälpa de barn och familjer som ändå drabbas. Utskottet vill också starkt understryka nödvändigheten av att den personal som i olika sammanhang kommer i kontakt med barn som har utsatts för sexuella övergrepp inom familjen förmår inse vad som hänt och inte drar sig för att snabbt och beslutsamt vidta de för barnen bästa åtgärderna. Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att åtgärder för att förbättra informationen till – och därmed handlingsberedskapen hos – berörd personal om sexuella övergrepp vidtagits av socialstyrelsen. Kommunförbundets initiativ i dessa delar bör också främjallas. Dessa frågor bör också tas upp som ett reguljärt inslag i utbildningar för personal som skall arbeta med barn och ungdom samt berörd personal inom rättsväsendet.

Utskottet vill vidare understryka att myndigheternas handlande vid fall av misstänkt övergrepp måste präglas av omtanke om barnen. Framför allt får man inte avfärda ett barns uppgifter om att det har utsatts för sexuellt övergrepp, utan varje sådant ärende måste utredas med den yttersta omsorg. Härvid måste barnet i så stor utsträckning som möjligt skonas från upprepade förhör hos olika myndigheter. Det material för information och utbildning såvitt gäller förundersökning och rättegång i mål om ansvar för bl.a. sexualbrott samt den lärobok i förhörsteknik som inom kort kommer att föreligga, bör kunna bidra till att förbättra barnens situation vid utredningen av misstänkta fall av incest.

Utskottet konstaterar i övrigt att ett intensivt arbete pågår på olika håll för att försöka komma till rätta med problemen med sexuella övergrepp inom familjen. Det är angeläget att detta arbete fortsätter och att mera ledning kan ges de berörda myndigheterna, bl.a. socialnämnden, som har ansvaret för att barnen får det skydd och den omsorg som de behöver. Någon riksdagens åtgärd torde dock inte vara erforderlig med hänsyn till den uppmärksamhet dessa frågor redan har fått.

Våren 1988 behandlade utskottet ett motionsyrkande (fp) om åtgärder för att tillgodose behovet av utbildning av vårdpersonal angående skador uppkomna på grund av misshandel av barn och kvinnor (SoU 1987/88:22 s. 24). Utskottet erinrade därvid bl.a. om vad som tidigare anförts i betänkan- det SoU 1986/87:27 i saken, nämligen:

Utskottet vill – – – understryka vikten av att all personal och inte minst personalen inom hälso- och sjukvården har tillräckliga kunskaper för att kunna stödja och hjälpa de misshandlade kvinnor och barn som de kommer i kontakt med i vården.

Utskottet konstaterar samtidigt att ett antal projekt nu genomförts och pågår för att förbättra vårdpersonalens möjligheter att ge en god vård. Utskottet vill i sammanhanget också erinra om de värdefulla insatser som görs från kvinnojourernas sida för de misshandlade kvinnorna och barnen. Det är angeläget att arbetet med dessa frågor fortsätter och inte stannar vid enstaka insatser. Utskottet förutsätter emellertid att socialstyrelsen liksom andra berörda myndigheter noga följer utvecklingen och tar de initiativ som behövs.

Utskottet ansåg därvid att det inte fanns något behov av åtgärder från riksdagens sida och avstyrkte de då aktuella motionerna.

Utskottet vidhöll denna uppfattning vid vårens behandling (SoU 1987/88:22). Utskottet tillade endast att genom den registrering av alla skadefall som kommer i kontakt med hälso- och sjukvården, som socialstyrelsen utreder på uppdrag av regeringen, kommer kunskaperna om problemen att kunna förbättras och därmed även underlaget för de fortsatta insatserna.

Justitieutskottet har nyligen behandlat frågor om brottsoffrens situation i betänkandet JuU 1987/88:37. Utskottet har därvid anförts (s. 9).

När det gäller önskemålet om garanterat samhällsstöd vill utskottet utöver vad som anförts i det föregående understryka att, allmänt sett, socialtjänsten inom kommunerna har huvudansvaret för stöd och hjälp till brottsoffer. Enligt 10 § socialtjänstlagen (1980:620) kan bl.a. kontaktperson förordnas med uppgift att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter. Här vill utskottet påpeka att BRÅ nyligen, som ovan anförts, föreslagit att både sjukvård och socialtjänst bör få ökade skyldighe- ter att hjälpa brottsoffer. Då BRÅ:s förslag för närvarande är föremål för regeringens ställningstagande ser utskottet inte anledning till något särskilt uttalande i frågan från riksdagens sida.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att det är en fråga av yttersta vikt att förebygga sexuell utnyttjande av barn och att behandla och hjälpa de barn och familjer som drabbas. Denna inställning klargjorde utskottet vid frågans behandling redan under riksmötet 1984/85. Övergreppen är särskilt allvarliga genom att

barnens absoluta underläge utnyttjas av förövaren som också kan använda sin styrka och makt till att dölja och förneka det som skett. Barn kan också välja att förtiga övergreppen och offra sig själva för att skydda förövaren. Övergreppen medför mycket allvarliga störningar och skador hos barnet. Förekomsten av sexuella övergrepp mot barn är helt oacceptabel för samhället. Utskottet vill därför starkt understryka vikten av att berörda myndigheter med kraft agerar för att förebygga sexuellt utnyttjande av barn och för att behandling och hjälp ges de drabbade familjerna. Insatserna måste sättas in skyndsamt och på en bred front.

De som i sin yrkesutövning möter problemen ställs inför mycket speciella krav på erfarenhet och kunskap. Yrkesgrupper som berörs återfinns inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan samt rättsväsendet. I ärenden om barn som far illa är ett samarbete mellan dessa instanser ofrånkomligt och av central betydelse. De olika yrkesgruppernas sammanlagda erfarenheter och resurser ger bättre möjligheter att upptäcka om barn har utsatts för övergrepp i sina familjer och att finna medel att på bästa sätt hjälpa dem och deras familjer ur krisen. Utskottet ser därför mycket positivt på det arbete beträffande samarbetsmodeller m.m. som bedrivs av en arbetsgrupp vid BRÅ. Dess arbete, som syftar till att underlätta upptäckt av övergrepp och att förbättra utrednings- och behandlingsrutinerna, får anses tillgodose syftet med de aktuella motionerna [So236 (fp) yrkandena 3 och 4 samt So603 (fp) yrkande 2], vilka således avstyrks. Utskottet vill i sammanhanget också erinra om det lagstiftningsarbete som pågår och som syftar till skärpta straff för övergreppen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *riksnorm för socialbidrag*
att riksdagen avslår motion 1987/88:So241,
2. beträffande *villkor för socialbidrag*
att riksdagen avslår motion 1987/88:So265 yrkande 1,
3. beträffande *socialtjänstlagens efterlevnad*
att riksdagen avslår motion 1987/88:So265 yrkande 2,
4. beträffande *annat bistånd än socialbidrag*
att riksdagen avslår motion 1987/88:So244,
5. beträffande *bistånd till psykoterapeutisk behandling*
att riksdagen avslår motion 1987/88:So222,
6. beträffande *hem för särskild tillsyn*
att riksdagen avslår motion 1987/88:So208,
7. beträffande *tvångsomhändertagande av barn*
att riksdagen avslår motion 1987/88:So236 yrkande 5,
8. beträffande *sexuella övergrepp mot barn*
att riksdagen avslår motion 1987/88:So236 yrkandena 3 och 4 samt motion 1987/88:So603 yrkande 2.

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Bo Holmberg (s), Sten Svensson (m), Aina Westin (s), Ulla Tillander (c), Ingrid Andersson (s), Per Stenmarck (m), Yvonne Sandberg-Fries (s), Johnny Ahlqvist (s), Rinaldo Karlsson (s), Ingrid Hemmingsson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Rosa Östh (c), Anita Stenberg (mp), Jan Andersson (s), Maj-Inger Klingvall (s) och Rolf L Nilson (vpk).

Reservationer

1. Riksnorm för socialbidrag (mom.1)

Rolf L Nilson (vpk) anser

dels att det avsnitt i betänkandet på s. 7 som börjar med "Utskottet kan" och slutar med "motion So241 (vpk)" bort ha följande lydelse:

Socialbidragens utveckling visar på brister som är generella i samhället. Rättvisa socialbidrag och SOFT måste betraktas som kortsiktiga åtgärder. På längre sikt måste samhället skaffa sig en beredskap för de olika perspektiv som den nya tekniken kan föra med sig. Med all sannolikhet kommer denna att medföra stor arbetslöshet, och frågan om en allmän ekonomisk grundtrygghet kommer att bli den viktigaste grundstenen.

Stora delar av behovet av socialbidrag bottnar i arbetslöshet eller otillräckliga inkomster. Det allmänna kan inte frångå sig ansvaret för de drabbade gruppernas livsuppehälle, och medel för detta måste anvisas i någon form under alla förhållanden. I rådande läge är det rimligt att staten tar på sig ett större ansvar för människors trygghet. Så kan ske genom införande av SOFT eller i form av ett riktat statligt stöd till kommunerna för deras socialbidragskostnader. Det är de fattigaste kommunerna som har de största utgifterna för socialbidragen.

Nivåskillnaderna på bidragens storlek är vidare stora mellan olika kommuner. Eftersom levnadskostnaderna nu bedöms som lika stora över hela landet måste dessa skillnader anses som en stor orättvisa. Enhetliga, rättvisa och skäliga normer för socialbidragen behövs. Det rimliga vore att införa en riksnorm.

I avvaktan på en utredning om formerna för ett totalövergripande ekonomiskt och socialt grundtrygghetssystem bör därför skyndsamt utarbetas en riksnorm för mer rättvisa socialbidrag. Detta bör ges regeringen till känna. Motion So241 (vpk) tillstyrks således.

dels att utskottet under mom.1 bort hemställa

1. beträffande *riksnorm för socialbidrag*

att riksdagen med anledning av motion 1987/88:So241 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Bistånd till psykoterapeutisk behandling (motiveringen till mom.5)

1988/89:SoU1

Daniel Tarschys (fp), Sten Svensson (m), Per Stenmarck (m), Ingrid Hemmingsson (m) och Ingrid Ronne-Björkqvist (fp) anser

att det avsnitt i betänkandet på s.16 som börjar med "Efterfrågan på" och slutar med "utveckling fortsätter" bort ha följande lydelse:

Efterfrågan på psykoterapi är långt större än tillgången på terapeuter. Redan när Dagmarsystemet infördes var man medveten om att det kunde medföra att tillgången på psykoanalytisk behandling kunde minska. Farhågorna har numera besannats. Det finns enligt utskottets mening anledning att se allvarligt på att rekryteringen till psykoanalytisk utbildning har minskat, bl.a. därför att psykoanalytikerna spelar en nyckelroll när det gäller utbildning av psykoterapeuter. Utskottet anser att Dagmarsystemet utgör ett stort hinder för en positiv utveckling av psykoterapi och psykoanalys. Utskottet anser även att den av riksdagen begärda utredningen om stöd till psykoanalytisk utbildning bör ytterligare påskyndas.

3. Hem för särskild tillsyn (mom.6)

Sten Svensson, Per Stenmarck och Ingrid Hemmingsson (alla m) anser

dels att det avsnitt i betänkandet på s. 21 som börjar med "De unga" och slutar med "motion So208(m)" bort ha följande lydelse:

En ordentlig uppryckning måste ske av påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten. De brister som JO Sverne framhållit i sin undersökning måste snabbt åtgärdas. Det måste skapas § 12-hem som på ett betryggande sätt kan ta hand om unga lagöverträdare och återföra dem till ett normalt liv. För att detta skall kunna uppnås bör det övervägas om § 12-hemmen ånyo skall läggas under statligt huvudmannaskap. Allt talar för att det finns behov av att i ökad utsträckning använda läsbara enheter och i vissa allvarliga fall även öppna möjlighet till förlängd vistelse på sådana enheter för den unge lagöverträdaren. Även eftervården av de unga måste förbättras. Regeringen bör snarast återkomma till riksdagen med förslag om förändringar med denna inriktning.

Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna med anledning av motion So208 (m).

dels att utskottet under mom. 6 bort hemställa

6. beträffande *hem för särskild tillsyn*

att riksdagen med anledning av motion 1987/88:So208 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. Tvångsomhändertagande av barn (mom.7)

Daniel Tarschys och Ingrid Ronne-Björkqvist (båda fp) anser

dels att det avsnitt i betänkandet på s. 23 som börjar med "Motionärerna tar" och slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Det finns situationer då samhället måste ingripa mot föräldrarnas vilja för

att skydda barn som vanvårdas, misshandlas eller utnyttjas på ett otillbörligt sätt. När barns behov kommer i konflikt med de vuxnas har barnens behov företräde. Det är en grundprincip i svensk lagstiftning som vi skall vara stolta över och värna om.

Socialtjänsten är med all rätt skyldig att ingripa, om ett omhändertagande är enda möjligheten för att ett barn skall få nödvändig hjälp och vård. Men det är viktigt att det omhändertagna barnet får upprätthålla och utveckla sin kontakt med föräldrarna i positiv riktning.

Socialtjänsten måste garanteras tillräckliga resurser, fortbildning och kontinuerlig utveckling av arbetsmetoderna inför insatser före och efter omhändertaganden. Insatserna skall syfta till återförening med föräldrarna så snabbt som möjligt i samtliga fall, där detta framstår möjligt. Vidare måste socialnämnden ha kvar nuvarande möjlighet att förhindra skadliga flyttningar.

Det är särskilt angeläget att socialvården utökar sitt ansvarstagande för ungdomar som hamnat i missbruk, prostitution eller kriminalitet. Tonårsinstitutionerna måste få resurser och vårdprogram, som möjliggör en effektiv återuppfostran och gränssättning.

Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna med anledning av motion So236 (fp) yrkande 5.

dels att utskottet under mom.7 bort hemställa

7. beträffande *tvångsomhändertagande av barn*

att riksdagen med anledning av motion 1987/88:So236 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. Sexuella övergrepp mot barn (mom.8)

Daniel Tarschys (fp), Sten Svensson (m), Ulla Tillander (c), Per Stenmarck (m), Ingrid Hemmingsson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Rosa Östh (c) och Anita Stenberg (mp) anser

dels att det avsnitt i betänkandet på s. 27 som börjar med "De som" och slutar med "för övergreppen" bort ha följande lydelse:

Av grundläggande betydelse är den svåra utredningen av vad som hänt mellan gärningsmannen och brottsoffret, oftast fader och dotter. Det är nödvändigt att samordna rättsväsende, socialförvaltning och aktuella vårdinsatser. Dessutom måste utredningen handhas av särskilt intresserad och utbildad personal, inte minst på polis- och åklagarsidan. Vid denna utredning måste man också i största möjliga utsträckning utnyttja videotekniken för att om möjligt bespara barnet själva rättegången.

Följande grundprinciper bör gälla för dessa ärendens handläggning:

- Barnet skall ges skydd mot ytterligare övergrepp, även mot påtryckning och repressalier.
- Barnet skall få vård och behandling för såväl fysiska som psykiska skador.
- Barnets familj skall erbjudas stöd och erforderlig behandling för skador.
- Myndigheterna skall medverka till att utredningen blir så snabb och skonsam som möjligt för alla i familjen.

- Åtgärder skall samordnas så att myndigheterna inte hindrar eller försvårar varandras utredningar.

En samverkansmodell med fasta rutiner skulle bäst kunna garantera en tillfredsställande gemensam bas för såväl sociala som rättsliga åtgärder.

Försök med organisations- och utredningsmodeller förekommer på olika håll. Det synes angeläget att snarast fastställa en grundläggande principmodell för tillämpning i hela landet vid sexuella övergrepp mot barn och med särskilda regler för incestfallen.

Det anförda bör ges regeringen till känna med anledning av de aktuella motionerna.

dels att utskottet under mom.8 bort hemställa

8. beträffande *sexuella övergrepp mot barn*

att riksdagen med anledning av motion 1987/88:So236 yrkandena 3 och 4 samt motion 1987/88:So603 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Särskilt yttrande

Hem för särskild tillsyn (mom. 6)

Daniel Tarschys (fp), Ulla Tillander (c), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp) och Rosa Östh (c) anför:

Folkpartiet och centerpartiet har även i andra sammanhang starkt markerat det angelägna i att statsmakterna vidtar åtgärder för att unga lagöverträdare skall kunna ges en fungerande vård vid § 12-hemmen. Situationen vid hemmen är allvarlig och påkallar skyndsamma insatser.

Sammanfattning	1
Motioner	1
Utskottet	2
Norm för socialbidrag	2
Motionen	2
Gällande bestämmelser m.m.	2
Utredningar m.m.	6
Tidigare riksdagsbehandling	6
Utskottets bedömning	7
Villkor för socialbidrag	7
Motionen	7
Gällande bestämmelser m.m.	7
Utredningar m.m.	9
Tidigare riksdagsbehandling	10
Utskottets bedömning	11
Socialtjänstlagens efterlevnad	11
Motionen	11
Gällande bestämmelser m.m.	11
Utskottets bedömning	12
Annat bistånd än socialbidrag	12
Motionen	12
Gällande bestämmelser m.m.	12
Utskottets bedömning	13
Bistånd till psykoterapeutisk behandling	14
Motionen	14
Gällande bestämmelser	14
Tidigare riksdagsbehandling	15
Utskottets bedömning	16
Hem för särskild tillsyn (§ 12-hem)	16
Motionen	16
Gällande bestämmelser	17
JO:s undersökning	17
Statsbidragsreglerna	19
Utredningar m.m.	20
Utskottets bedömning	21
Tvångsomhändertagande av barn	21
Motionen	21
Utredningar m.m.	22
Utskottets bedömning	23
Sexuella övergrepp mot barn	23
Motionerna	23
Bakgrund	24
Tidigare riksdagsbehandling	25
Utskottets bedömning	26
Hemställen	27
Reservationer	28
Särskilt yttrande	31