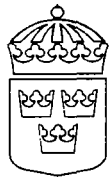
Socialutskottets betänkande 1989/90:SoU5

Vissa socialtjänstfrågor



1989/90
SoU5

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden 1989 om olika frågor som har anknytning till socialtjänstlagen. Tre motioner rör frågor om våld och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn.

Utskottet föreslår att riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande ett åtgärdsprogram när det gäller våld mot kvinnor och barn.

Övriga motionsyrkanden avstyrks.

S-ledamöterna reserverar sig i fråga om ett åtgärdsprogram när det gäller våld mot kvinnor och barn. Mot utskottets ställningstagande när det gäller ekonomiskt stöd åt asylsökande reserverar sig utskottets vpk- och mp-ledamöter. Till förmån för en motion om en riksnorm för socialbidrag reserverar sig utskottets vpk-ledamot.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

Motioner

1988/89:So213 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen utarbetar en riksnorm för socialbidrag i enlighet med vad som sägs i motionen.

1988/89:So218 av Sylvia Pettersson m.fl. (s) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att stimulera kommunerna att utarbeta lokala 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,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen angetts om behovet av utvecklingsarbete.

1988/89:So222 av Görel Thurdin och Karin Söder (båda c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om barnombud,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utbildning till berörda myndigheter,

1 *Riksdagen 1989/90. 12 saml. Nr 5*

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om utredning och utvärdering,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om bidrag till Riksföreningen mot sexuella övergrepp på barn.

1988/89:So230 av Margareta Persson och Margareta Winberg (båda s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ett tillägg till 6 § Socialtjänstlagen att ekonomisk prövning inte ska göras vid behov av bistånd som baseras på andra orsaker än behov av ekonomisk hjälp.

1988/89:So232 av Grethe Lundblad och Lena Öhrsvik (båda s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ett tillägg till 6 § socialtjänstlagen att ekonomisk prövning inte skall göras vid behov av bistånd som beror på andra orsaker än ekonomisk hjälp.

1988/89:So236 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att asylsökande skall kunna få kompletterande ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen.

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:Sf511.

1988/89:So247 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen beslutar anta följande som motionärernas förslag betecknade förslag till Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Nuvarande lydelse	*Motionärernas förslag*
50 §	
Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.	Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. *Ansökan om hjälp och stöd för försörjning eller livsföring i övrigt i form av pengar, social service, vård och behandling som förutsätter en individuell behovsprövning skall i första hand handläggas som ett ärende om bistånd enligt 6 §.* *Vid behovsprövning av bistånd enligt 6 § i annan form än ekonomisk hjälp eller ekonomisk förtur*

Nuvarande lydelse	*Motionärernas förslag*
	inom barnomsorgen skall bortses från sökandens ekonomiska förhållanden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

1988/89:So251 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder för att tillgodose behovet av utbildning av personal angående skador uppkomna på grund av sexuella övergrepp och misshandel av barn och kvinnor,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en samarbetsmodell för handläggning av mål och ärenden av sexuella övergrepp mot barn.

1988/89:So294 av Bertil Persson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om större enhetlighet avseende social biståndsbedömning.

1988/89:So302 av Ingrid Ronne Björkqvist m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredning och förslag till åtgärdsprogram avseende våld mot kvinnor och barn.

1988/89:So304 av Rolf Dahlberg m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen beslutar att i socialtjänstlagen (1980:620) införa ett särskilt avsnitt angående omsorgen om brottsoffer i enlighet med vad som i motionen anförts.

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:Ju817.

Utskottet

Norm för socialbidrag

Motionerna

I *motion 1988/89:So213 av Lars Werner m.fl. (vpk)* föreslås att regeringen skall utarbeta en riksnorm för socialbidrag. Motionärerna anför bl.a. att flera kommuner betalar ut för lite pengar i socialbidrag, dvs. under socialstyrelsens normer, samt att vissa kommuner betalar ut för lite pengar till de handikappade. För att komma till rätta med dessa orättvisor föreslår motionärerna, att regeringen skall utfärda bindande normer för socialbidragen i form av en riksnorm.

I *motion 1988/89:So294 av Bertil Persson (m)* yrkas ett tillkännagivande beträffande vad som i motionen anförts om större enhetlighet avseende social biståndsbedömning. Enligt motionären har det blivit

vanligare att länsrätterna efter överklaganden ändrar socialnämndernas beslut. Det är dock svårt att finna någon gemensam policy i länsrätternas utslag vilket skapar osäkerhet och ryckighet i behandlingsarbetet, menar motionären som anser det angeläget att regeringen tar upp en diskussion med Kommunförbundet för att finna vägar att skapa mera stabilitet i policyn när det gäller det sociala biståndet.

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 levnads-

standard utan att varje behov prövas 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 propositionsförslaget 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 korttidsnormer. 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 (s. 28 ff.) 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 prövas 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. Socialstyrelsens norm baserad på konsumentverkets beräkningar utgör för ensamstående 115 % av basbeloppet och för sammanboende 190 % av basbeloppet.

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 § *utsökningsbalken* 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 "livsuppehället" 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 SM 8801).

Den 1 februari 1988 hade landets samtliga 284 kommuner fastställt vägledande socialbidragsnormer. Basbeloppsanknutna normer tillämpades i alla kommuner utom Stockholm, Botkyrka och Söderhamn. I två kommuner tillämpades 23 300 kr. som basbelopp, i 13 kommuner 24 100 eller 24 500 kr., medan övriga utgick 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. Tio 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 största antalet kommuner låg var för ensamstående 100—114 % (2 139—2 461 kr., 120 kommuner). För makar/sammanboende var normen i de flesta kommuner 190 % (4 074 kr., 136 kommuner).

Jämfört med 1986 års normer hade 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 de allmänna råden).

Kostnaderna för socialbidragen under 1987 var — om hänsyn tas till inflationen — i stort sett oförändrade i förhållande till 1986. Antalet hushåll som erhöll socialbidrag minskade däremot med 4 % (Statistiska meddelanden, S33 SM 8802).

Socialbidragen för 1988 minskade med 4 %. Mot bakgrund bl.a. av de förändringar som skett till följd av ändrad lagstiftning när det gäller bistånd åt asylsökande, måste dock jämförelser mellan år 1988 och tidigare år tolkas med stor försiktighet (Statistiska meddelanden, S33 SM 8901).

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 av normerna för bidragsnivån föreslogs inte.

Tidigare riksdagsbehandling

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

Utskottet behandlade hösten 1988 i betänkandet *1988/89:SoU1* en motion (vpk) med innehåll liknande den nu aktuella So213. Utskottet gjorde följande bedömning (s. 7).

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 fann utskottet inte skäl för något riksdagens initiativ på området. Utskottet avstyrkte således motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottets bedömning

Liksom tidigare anser utskottet att jämnare normnivåer bör eftersträvas i syfte att minska skillnaderna mellan kommunerna när det gäller socialbidragens storlek. Utskottet vill därför återigen understryka att socialstyrelsen har en viktig uppgift att fylla när det gäller att följa utvecklingen på området och verka för att få till stånd mer enhetliga normnivåer. Utskottet förutsätter att socialstyrelsen även fortsättningsvis kommer att vara engagerad i detta arbete och finner inte anledning för riksdagen att ta något initiativ med anledning av motionerna.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna So213 (vpk) och So294 (m).

Ekonomiskt stöd åt asylsökande

Motionen

I *motion 1988/89:So236 av Lars Werner m.fl. (vpk)* yrkas ett tillkännagivande att asylsökande skall kunna få kompletterande ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen. Motionärerna anser, att vaktslåendet om en generös och human flyktingpolitik nu är viktigare än någonsin. De anser, att asylsökande som finns i olika kommuner och som i dag får stöd enligt det s.k. flyktingbidraget — vilket i många kommuner är avsevärt lägre än socialbidragsnormen — skall kunna få kompletterande ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen. (Motiveringen återfinns i motion 1988/89:Sf511.)

I *lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl.*, som trädde i kraft den 1 maj 1988, ges bestämmelser om rätt till bistånd åt en utlänning som söker uppehållstillstånd här i landet. Invandrarverket beslutar om bistånd för utlänningar som vistas på en statlig förläggning. För andra utlänningar lämnas bistånd av socialnämnden i den kommun där han eller hon vistas (4 §). Bistånd lämnas i form av *kostnadsfri bostad*, bistånd för sin dagliga livsföring som tillförsäkrar honom eller henne en skälig levnadsnivå, s.k. *dagbidrag*, samt bistånd för särskilda behov, s.k. *särskilt bidrag*, (7 —10 §§). Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställer grunder för de belopp som dagbidrag och särskilda bidrag utgår med (11 §). Enligt *förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl.* beräknas dagbidraget i procent av det allmänna basbeloppet. För närvarande utgör dagbidraget inklusive egen mathållning för en ensamstående ca 2 000 kr. i månaden (85,7 %) vilket skall täcka kostnaderna för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror samt tidningar och telefon (2 och 3 §§). Det särskilda bidraget får enligt förordningen avse kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, medicin, akut tandvård, handikapputrustning, spädbarnsutrustning och andra hjälpmedel som är nödvändiga för en dräglig livsföring. Bidrag kan också lämnas till lokala resor som bedöms särskilt angelägna (5 §).

Lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. är endast tillämplig på utlänningar som vistas här i avvaktan på beslut om uppehållstillstånd. När uppehållstillstånd beviljats blir vanliga regler tillämpliga.

Före lagens tillkomst fick även de asylsökande som var inkvarterade i en kommun hjälp till uppehället i form av socialbidrag.

I *propositionen (prop. 1987/88:80) om bistånd åt asylsökande, m.m.* angavs som skäl för det nya systemet bl.a. att insatserna för de asylsökande under utredningstiden behövde kunna planeras och styras. Vidare borde reglerna om bistånd vara enhetliga och nivån densamma oavsett om den asylsökande vistas på förläggning eller i en kommun. Som ett starkt motiv nämndes också önskan att koncentrera polisens asylutredningar till några få stora utredningsslussar i syfte att åstadkomma kortare handläggningstider (s. 15 och 19).

Det anfördes vidare att det mot den bakgrunden fanns starka skäl att sätta i fråga om socialbidragen skulle utgöra stödformen för de asylsökande. Denna grupp behöver så gott som undantagslöst ekonomiskt stöd eftersom de sällan har någon annan försörjningskälla. De får inte förvärvsarbeta och har inte kvalificerat sig för förmåner från socialförsäkringen. De behöver således generellt sett ett ekonomiskt stöd. Därtill kommer att deras behov är likartade. Det rör sig under denna första tid om stöd främst till uppehälle och en tillfällig bostad medan deras ansökan prövas. Till skillnad från andra socialbidragstagare är det inte fråga om att för denna grupp göra en avräkning i förhållande till andra inkomster eller att göra en mer ingående beräkning av utgifter vid sidan av normer, t.ex. för resor, hemutrustning etc.

Stödet till de asylsökande har alltså principiellt sett mera gemensamt med generella stödformer än med individuella, anfördes det. Det borde därför kunna schabloniseras i hög grad. Genom att gå över till ett generellt system skulle det också vara möjligt att undvika onödig administration och ett tungrott förfarande.

Föredragande statsrådet ansåg sammanfattningsvis att stödet till de asylsökande i princip borde kopplas bort från socialtjänstlagen och i stället ges enligt andra, mera generella regler (s. 16).

När det gäller förhållandet mellan lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. och socialtjänstlagen, anförde föredragande statsrådet i propositionen bl.a. följande (s. 27 f., 37 och 45).

Genom att ett speciellt stöd, som skall tillgodose de tillståndssökandes behov, införs enligt den nya lagen blir det tydligt att utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige i princip inte har någon rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Detta följer enligt min mening utan någon ändring i den lagen.

— — —

Det nya stödsystemet för asylsökande är av en generell natur och kan därför närmast jämföras med trygghetsanordningarna på det socialpolitiska området. Det skall trygga försörjningen för de utlänningar som omfattas av lagen under den tid deras ansökan om uppehållstillstånd prövas. Detta skall ske genom att de får rätt till kostnadsfri bostad, dagbidrag och bidrag till de särskilda behov som de kan ha. Något behov av ytterligare bistånd genom socialbidrag kommer följaktligen inte att föreligga.

Genom det nya systemet bör det med hänsyn till stödets syfte och utformning stå klart att asylsökande och därmed likställda tillståndssökande, vilka inte omfattas av lagen till följd av vistelse i en icke anvisad kommun, skall ha rätt till socialbidrag endast i de rena undantagsfall som kan följa av 3 § socialtjänstlagen.

— — —

Det nya stödsystemet är avsett att tillgodose behovet av bistånd för de utlänningar som omfattas av lagen. Något behov av bidrag enligt socialtjänstlagen skall därför inte föreligga för denna grupp. En vistelsekommun torde alltså normalt kunna avslå en begäran om socialbidrag under åberopande av att utlänningen inte behöver bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt eftersom hans eller hennes behov kan tillgodoses på annat sätt. I den mån kommunerna ändå betalar ut socialbidrag till dessa utlänningar föreligger inte någon rätt till ersättning för det av staten.

Beträffande dagbidragets storlek anförs bl.a. följande (s. 25).

Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är en skälig levnadsnivå blir densamma vid tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen och regeln om dagbidrag enligt den nya lagen. En annan sak är att nivån på bidraget inte nödvändigtvis bör vara densamma. Behoven för den som varaktigt finns i Sverige är nämligen i vissa avseenden större än för den vars rätt att stanna här inte är fastlagd. Sålunda behöver exempelvis en asylsökande som bor på förläggning eller i genomgångsbostad inte bistånd till möbler och hemutrustning eftersom sådant redan finns i bostaden. Även andra förhållanden kan motivera en lägre nivå på dagbidraget.

I allmänna råd (1989:1) från Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och Statens invandrarverk anges att man för att fastställa dagbidragets storlek använt sig av de procentsatser som socialstyrelsen använder för rekommenderade socialbidragsnormer. Skillnaderna i procentsatserna beror, enligt allmänna råden, huvudsakligen på att kostnader som i första hand rör boendet har räknats bort, eftersom de asylsökande har kostnadsfri bostad (s. 26).

Enligt 5 och 6 §§ *förordningen (1984:683, senast ändrad 1989:549) om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar* har kommunerna rätt till ersättning av staten för ekonomisk hjälp som har lämnats enligt 6 § socialtjänstlagen till flyktingar, enligt huvudregeln från det de beviljats uppehållstillstånd och under därpå följande tre år.

Statlig ersättning utgår till kommunerna även för ekonomisk hjälp som har lämnats med stöd av lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. (8 §). Däremot utgår inte ersättning för vad kommunerna kan ha gett ut i socialbidrag till asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd.

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med behandlingen av propositionen om bistånd åt asylsökande, m.m. behandlade *socialförsäkringsutskottet* i betänkandet *SfU 1987/88:17* motioner (m och fp) om förhållandet mellan den föreslagna lagen och socialtjänstlagen. *Socialutskottet* som beretts tillfälle att yttra sig över motionerna gjorde bl.a. följande överväganden (s. 15 f.).

Utskottet konstaterar sålunda att propositionsförslaget utgår från att socialtjänstlagen liksom tidigare gäller generellt och att något principiellt undantag för asylsökande inte är avsett. Det finns vid sådant förhållande inte något behov av ändring i socialtjänstlagen.

En annan sak är att det nya stödsystemet i de allra flesta fall kommer att göra socialbidrag överflödigt, eftersom den enskildes behov tillgodoses genom bistånd enligt den nya lagen. Socialutskottet vill emellertid framhålla att frågan om den enskildes rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen alltid är beroende av en individuell prövning, varvid den omständigheten att en asylsökande anvisats plats i en utredningsförläggning eller erbjudits andra förmåner enligt den nya lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. självfallet måste tas med i bedömningen men inte behöver ha utslagsgivande betydelse. Frågan om den enskildes rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen i ett fall där båda lagarna principiellt är tillämpliga blir således beroende av hur socialtjänstlagen skall tolkas i det särskilda fallet med hänsyn till uttalanden i socialtjänstlagens förarbeten, vägledande domstolsavgöranden, socialstyrelsens allmänna råd på området, m.m.

Det finns vidare skäl att erinra om att rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen har en avsevärt vidare innebörd än rätten till bistånd enligt den nu föreslagna lagen. De asylsökande måste självfallet kunna vända sig till socialtjänsten för att få andra än rent ekonomiska behov tillgodosedda.

Samordningsproblem mellan socialtjänstlagen och den nu föreslagna nya lagen torde främst komma att uppstå i de fall en asylsökande anvisats plats i en viss kommun men hellre vill bo i en annan kommun, t.ex. för att han har släktingar där. Det är inte givet att

socialtjänstlagen här har samma avgränsning som görs i 2 § första stycket 4 i den nya lagen. Även i detta fall måste det således göras en individuell prövning av frågan om den enskildes rätt till bistånd av socialtjänsten. I normalfallet måste dock förutsättas att den biståndssökande anses tillgodosedd genom förmånerna enligt lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. Efter hand som vägledande domstolsavgöranden blir tillgängliga kan man med högre grad av generalisering förutsäga hur sådana ärenden kommer att bedömas.

Socialutskottet har sammanfattningsvis ingen erinran mot propositionens lagförslag såvitt nu är i fråga och avstyrker motionsyrkandena. Utskottet anser det emellertid angeläget att riksdagen undanröjer den oklarhet som möjligen kan föreligga och slår fast att den nya lagen om bistånd åt asylsökande m fl inte innebär någon begränsning av socialtjänstlagens tillämpningsområde.

Socialförsäkringsutskottet uttalade bl.a. följande (s. 6).

Det nya stödsystemet för asylsökande är av generell natur och kan därför, såsom uttalas i propositionen (s. 27 f.), närmast jämföras med trygghetsanordningarna på det socialpolitiska området. Utskottet delar den i propositionen (s. 37) uttalade uppfattningen att det genom att ett speciellt stöd införs för dem som söker uppehållstillstånd i Sverige blir tydligt att de i princip inte har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen och att detta följer utan någon ändring i den lagen. Det yttersta ansvar en kommun genom socialtjänstlagen har för dem som vistas i kommunen inskränks emellertid enligt utskottets uppfattning inte genom den föreslagna lagen.

Utskottet avstyrkte bifall till motionerna. Riksdagen följde utskottet.

Utskottets bedömning

Utskottet erinrar om att tillkomsten av lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. inte inneburit någon inskränkning av socialtjänstlagens tillämpningsområde i formellt hänseende. Det yttersta ansvar en kommun har genom socialtjänstlagen för dem som vistas i kommunen gäller således även i förhållande till de asylsökande. Däremot torde de asylsökande som söker uppehållstillstånd i Sverige i de allra flesta fall inte vara berättigade till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen, eftersom de — genom att vara berättigade till bidrag enligt lagen om bistånd åt asylsökande — i allmänhet inte har något behov av ytterligare bidrag för sin försörjning och sin livsföring i övrigt.

Med hänsyn till vad som nu anförts finns, enligt utskottets mening, inte behov av något riksdagens initiativ med anledning av motion So236 (vpk). Denna avstyrks följaktligen.

Annat bistånd än socialbidrag

Motionerna

I *motion 1988/89:So230 av Margareta Persson och Margareta Winberg (båda s)* yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om ett tillägg till 6 § socialtjänstlagen att ekonomisk prövning inte skall göras vid behov av bistånd som baseras på andra orsaker än behov av ekonomisk hjälp. När det gäller annat

bistånd än ekonomiskt bistånd, bör prövningen 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, anför motionärerna och hänvisar till motsvarande förslag av socialberedningen (SOU 1986:19 Aktuella socialtjänstfrågor).

Motsvarande yrkande återfinns i *motion 1988/89:So232 av Grethe Lundblad och Lena Öhrsvik (båda s).* Motionärerna hänvisar till två regeringsrättsdomar och menar, att det genom domarna har satts en fattigvårdsstämpel på t.ex. hemtjänst och färdtjänst. Tvärtemot lagstiftarens intentioner blir denna typ av service endast en rätt för personer med begränsade ekonomiska tillgångar, påpekar motionärerna.

I *motion 1988/89:So247 av Lars Werner m.fl. (vpk)* yrkas att riksdagen beslutar anta ett förslag till lag om ändring i 50 § socialtjänstlagen. Motionärerna anför bl.a. att det inte är rimligt att någon skall drabbas av extra kostnader för sin dagliga livsföring på grund av en funktionsnedsättning. Därför bör inte ekonomiska förhållanden påverka bedömningen av funktionshindrades behov av personlig service enligt motionärernas mening.

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 har 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 skäliga 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 skäliga 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.

Utredningar

Socialberedningen har, mot bakgrund av nämnda rättsfall, i betänkandet Aktuella socialtjänstfrågor (SOU 1986:19 s. 139 ff.) förordat en annan tillämpning av biståndsbestämmelserna. Socialberedningen påpekar, att den praxis som har utvecklats innebär att färdtjänst enligt kommunens regler utgår oberoende av ekonomi, men transporter i form av bistånd är beroende av en ekonomisk prövning. 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 när det gäller andra former av bistånd än ekonomisk hjälp, men kommunerna bör kunna ta ut avgift för tjänsten i fråga.

Socialberedningen har föreslagit ett tillägg till 6 § socialtjänstlagen för att markera att bistånd kan utges antingen som ekonomisk hjälp eller som annat bistånd.

Socialberedningens betänkande i denna del har remissbehandlats och varit föremål för beredning inom regeringskansliet.

Regeringen har genom beslut den 20 april 1989 till *1989 års Handikapputredning* (Kommittén om samhällets stöd till människor med

funktionshinder, S 1988:03, Dir. 1988:53) överlämnat socialberedningens betänkande i de delar som avser klagorätt och inkomstprövning när det gäller social service inom äldre- och handikappomsorgen.

Kommitténs arbete bör vara avslutat senast under år 1990.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet behandlade hösten 1988 i betänkandet *1988/89:SoU1* ett motionsyrkande (s) som motsvarar det nu aktuella i motion So230. Utskottet uttalade följande (s. 13).

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.

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.

Motionen avstyrktes och riksdagen följde utskottet.

Utskottets bedömning

Utskottet är fortfarande av den uppfattningen att det är angeläget med en belysning av nu aktuella problemställningar. Utskottet kan konstatera, att de frågor som tas upp i motionerna, och som tidigare har varit föremål för socialberedningens överväganden, nu har överlämnats till 1989 års Handikapputredning för ytterligare behandling. Utskottet anser att resultatet av handikapputredningens arbete bör avvaktas innan riksdagen överväger att vidta några sådana åtgärder som begärs i motionerna. Motionerna So230 (s), So232 (s) och So247 (vpk) avstyrks således.

Lokala program

Motionen

I *motion 1988/89:So218 av Sylvia Pettersson m.fl. (s)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att stimulera kommunerna att utarbeta lokala program för socialtjänsten *(yrkande 1)*. Motionärerna anför, att socialtjänstlagen ger allt behövligt stöd för utveckling av ett framåtsyftande socialt arbete, men att möjligheterna ofta dåligt tas till vara. Enligt motionärernas mening skulle riksdagen 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 att uppfylla målen. Perso-

nalen 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 1979/89:1*, 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 också framgår av motionen — på barnomsorgsområdet men även inom äldre- och handikappomsorgen 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 §).

Socialstyrelsen har engagerat sig i frågan om den kommunala planeringen av individ- och familjeomsorgsverksamheten. Redovisningar i ämnet har skett genom skrifterna Hur planera IFO? (PM 182/87), Individ- och familjeomsorgsplanering (PM 1988:8) samt IFO-planering i fyra kommuner (SoS-rapport 1989:14).

I skriftserien Socialstyrelsen redovisar 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.

Tidigare riksdagsbehandling

Ett likalydande motionsyrkande (s) behandlades av utskottet våren 1987 i betänkandet *SoU 1986/87:30*. Utskottet uttalade följande (s. 24).

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 avstyrktes motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottets bedömning

Utskottet vidhåller sin uppfattning att lokala program inom socialtjänsten kan utgöra ett värdefullt stöd för bl.a. utvecklingen av det praktiska arbetet inom kommunerna. Programmen utgör värdefulla instrument när det gäller att formulera målen för det kommunala sociala arbetet inom olika områden och vid uppföljningen av arbetet. Utskottet vidhåller även sin tidigare uppfattning, att ansvaret för att det sociala arbetet sker i enlighet med socialtjänstlagens intentioner ligger på kommunerna. Enligt utskottets mening finns inte anledning för riksdagen att ta något initiativ med anledning av motion So218 (s) yrkande 1, varför utskottet avstyrker motionsyrkandet.

Behovet av utvecklingsarbete

Motionen

I *motion 1988/89:So218 av Sylvia Pettersson m.fl. (s)* hemställs om ett tillkännagivande om behovet av utvecklingsarbete *(yrkande 3)*. Motionärerna framhåller, att det sociala arbetet fortfarande till största delen är inriktat på myndighetsutövning, vilket inte är förenligt med socialtjänstlagen. Ett ständigt pågående utvecklingsarbete med kontinuerlig utvärdering — vari stor vikt bör fästas vid klienternas synpunkter — är viktigt, menar motionärerna.

Bakgrund

I *propositionen (prop. 1979/80:1) om socialtjänsten* anförs att det är viktigt att beakta den enskildes ansvar för såväl sin egen som medmänniskornas sociala situation. Socialtjänsten skall således inte inriktas på att ta över detta ansvar, utan på att frigöra och utveckla den enskildes egna resurser. Samtidigt står det klart att den enskildes faktiska möjligheter kan vara mycket begränsade, uttalas det i propositionen (s. 522).

Delegationen för social forskning, DSF, har finansierat en rad projekt om bl.a. socialbyråarbetets organisation, personal- och utbildningsfrågor samt metoder i socialt arbete. Relationen socialarbetare — klient är ett prioriterat forskningsområde. De etiska frågorna i socialt arbete uppmärksammas särskilt. Likaså prioriteras forskning om socialtjänsten och samhällsplaneringen. Ett viktigt forskningsområde gäller det sociala arbetets innehåll samt värdering av olika sociala insatser och metoder med hänsyn till kvalitet och resultat, speciellt ur ett klientperspektiv.

Tidigare riksdagsbehandling

Socialutskottet har vid flera tillfällen tidigare (SoU 1984/85:8, s. 12 och SoU 1985/86:17, s. 23) uttalat att en viktig utgångspunkt för socialtjänstlagen är att socialtjänstens insatser i individuella ärenden skall präglas av självbestämmande och frivillighet. Socialtjänsten skall så långt det är möjligt samverka med den enskilde i ett biståndsärende, så att denne har ett verkligt inflytande på utredningsarbetet och ger sitt samtycke till föreslagna kontakter och åtgärder. Om den enskilde avvisar den erbjudna hjälpen, kan socialnämnden oftast inte vidta någon åtgärd. Även utredningsåtgärder kräver i princip samtycke (undantag gäller fall där det inte kan uteslutas att den enskilde är i behov av vård oberoende av samtycke).

I betänkandet *SoU 1984/85:8* behandlade utskottet en motion (s) om bl.a. socialtjänstlagens grundsatser och om arbetsmetoderna inom socialtjänsten. Utskottet uttalade bl.a. följande (s. 13 f.)

Utskottet vill för sin del understryka att frånvaron av tvångsmöjligheter och inriktningen mot frivillighet inte innebär att socialtjänsten får bli passiv i arbetet med missbrukare. Tvärtom krävs aktiva insatser av socialtjänsten i form av uppsökande verksamhet, kontakt med anhöriga, förnyade kontakter med dem som tidigare har avvisat erbjudanden om behandling och ett målmedvetet motivationsarbete. Det kan dock vara svårt att dra någon helt klar gräns mellan fortsatta försök att få en klient att acceptera behövlig vård och påtryckningar med samma syfte.

Utskottet betonade vidare det stora behovet av fortsatt utvecklingsarbete och erfarenhetsutbyte inom socialtjänsten. Det är viktigt att socialtjänsten verkligen utnyttjar alla de möjligheter till individuellt anpassad behandling som socialtjänstlagen ger och beslutsamt fullföljer ärenden om missbruksproblem, uttalade utskottet (s. 14). Motionen avstyrktes och riksdagen följde utskottet.

Utskottet delar motionärens uppfattning, att ett kontinuerligt utvecklingsarbete är av stor vikt för att uppnå goda resultat i det sociala arbetet i kommunerna. DSF prioriterar också för närvarande forskning på området. Ansvaret för att förverkliga socialtjänstlagens intentioner åvilar emellertid resp. kommun.

Någon anledning för riksdagen att ta något initiativ med anledning av motionen finns inte. *Utskottet* avstyrker därför motion So218 (s) yrkande 3.

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

Motionen

I *motion 1988/89:So218 av Sylvia Pettersson m.fl. (s)* hemställs om ett tillkännagivande beträffande en förstärkning av socialnämndernas roll vid medverkan i samhällsplaneringen *(yrkande 2)*. Socialtjänsten har enligt motionärerna inte blivit det genombrott för förebyggande arbete och socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen som många räknade med. Lagen utgår från ett helhetsperspektiv som riskerar att gå förlorat, om inte socialtjänsten tillåts medverka i samhällsplaneringen. Socialnämndernas roll behöver enligt motionärerna stärkas när det gäller deras medverkan i den kommunala samhällsplaneringen.

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 erfarenheter 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 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 ställde sig bakom de strävanden som angavs i socialtjänstpropositionen. Han ansåg 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-, trafik- och fritidsmiljö. Bostadsministern betonade 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 fördelningen av resurser av olika slag i både tid och rum.

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

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.

Socialstyrelsen deltar i utvecklingsarbetet på området och har 1987 gett ut en remissutgåva av allmänna råd om socialtjänsten i samhällsplaneringen (PM 170/87 och SoS-rapport 1989/18).

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet behandlade ett likalydande motionsyrkande (s) i sitt betänkande *SoU 1986/87:30* (s. 24—25) och uttalade då sammanfattningsvis, att utskottet delade motionärernas uppfattning att det är av stor vikt att socialtjänsten ges en reell möjlighet att delta i samhällsplaneringen samt att såväl socialtjänstlagen som den nya plan- och bygglagen utgår från en sådan medverkan. Några åtgärder från riksdagen förordades inte.

Ett liknande motionsyrkande (s) behandlades också i betänkandet *SoU 1987/88:17* (s. 24—25). Utskottet anförde, att det är en lagfäst uppgift för socialtjänsten att medverka i samhällsplaneringen. Det åligger kommunen att tillse att medel för verksamheten ställs till socialtjänstens förfogande, uttalade utskottet. Motionen avstyrktes. Riksdagen följde utskottet.

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar, att såväl socialtjänstlagen som PBL utgår från att socialtjänsten — genom att delta i samhällsplaneringen — med sin specifika kunskap skall bidra till att främja goda miljöer i kommunen. I förarbetena till PBL betonas också vikten av att bestående samverkansformer mellan berörda samhällsorgan utvecklas enligt intentioner-

na bakom socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Kommunerna har därvid, enligt socialutskottets mening, ett betydande ansvar för att lämpliga rutiner för samråd mellan byggnadnämnd och socialnämnd utarbetas. Utskottet förutsätter, att socialstyrelsen noga följer utvecklingen på området och verkar för att socialtjänstlagens och hälso- och sjukvårdslagens intentioner förverkligas i detta avseende.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion So218 (s) yrkande 2.

Omsorg om brottsoffer

Motionen

I *motion 1988/89:So304 av Rolf Dahlberg m.fl. (m)* yrkas att riksdagen beslutar att i socialtjänstlagen införa ett särskilt avsnitt angående omsorgen om brottsoffer. Enligt motionärerna är antalet offer som drabbas av brott betydligt fler än officiell statistik utvisar. Motionärerna framhåller, att bakom de statistiska uppgifterna om anmälda brott finns mycket mänskligt lidande. Ett antal brottsoffer drabbas av allvarliga kroppsskador och t.o.m. invaliditet. Många får uppleva kännbara ekonomiska förluster. Psykiska besvär direkt beroende på brottet är enligt motionärerna vanligt förekommande. Motionärerna påpekar, att det endast i vissa större städer har inrättats socialjourer som kan bistå de skadelidande genom samtal och hjälp med praktiska åtgärder. Motionärerna anser, att det i socialtjänstlagen bör införas ett nytt avsnitt som särskilt behandlar omsorgen om brottsoffer. I lagen bör såväl behovet av socialjourer som en uppföljande kontaktverksamhet med brottsoffer behandlas. (Motiveringen återfinns i motion 1988/89:Ju817.)

Bakgrund

Några särskilda bestämmelser om brottsoffer finns inte i *socialtjänstlagen.*

Enligt 3 § socialtjänstlagen har kommunerna det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Lagen ger kommunerna en långt gående frihet att bestämma sin verksamhet. Av 10 § framgår bl.a. att socialnämnden bör tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler och liknande, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet.

I *propositionen (prop. 1979/80:1) om socialtjänsten* (s. 178 f.) framhöll föredragande statsrådet värdet av en väl utbyggd social jour. Statsrådet hänvisade till socialutredningen som nämnt två huvudområden där allmänheten behöver komma i kontakt med socialtjänsten även under kvällar och helger. Det ena området gäller äldre ensamstående och det andra barn och ungdom. Statsrådet påpekade, att en social beredskap är viktig inte minst ur förebyggande synpunkt samt att olika remissinstanser som kriminalvårdsstyrelsen, brottsförebyggande rådet och skolöverstyrelsen från skilda utgångspunkter hade belyst det angelägna i en

väl fungerande jourverksamhet inom socialtjänsten. Försöksverksamhet med social jour bedrevs under åren 1974-1976 i 21 kommuner och socialstyrelsen har värderat verksamheten (Socialstyrelsen redovisar 1977:4).

I propositionen anfördes vidare, att den närmare utformningen av jourverksamheten måste bli beroende av de lokala förhållandena. Verksamheten kan samordnas med en mer allmänt inriktad samhällsjour och med läkarjour. I mindre kommuner torde behovet kunna tillgodoses genom samarbete mellan flera kommuner, uttalades det.

På regeringens uppdrag har *brottsförebyggande rådet (BRÅ)* genomfört en undersökning rörande brottsofferjourer och behovet i övrigt av stöd- och hjälpåtgärder åt brottsoffer. BRÅ har 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.

Tidigare behandling

Justitieutskottet har behandlat frågor om brottsoffrens situation i betänkandet *JuU 1987/88:37*. Utskottet anförde därvid följande (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 skyldigheter 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

Liksom motionären anser utskottet, att det finns anledning att uppmärksamma de problem av skilda slag som ofta möter en person som blivit offer för ett brott. Åtgärder som syftar till att öka den sociala omsorgen om brottsoffren bör enligt utskottet prioriteras. Utskottet noterar att BRÅ:s förslag, om att personal inom sjukvård och socialvård skall få möjlighet att i högre grad ägna sig åt brottsoffrens svårigheter, fortfarande är föremål för regeringens överväganden. Utskottet, som förväntar sig att regeringen skyndsamt lägger förslag i ärendet, avstyrker därmed motion So304 (m).

Motionerna

I *motion So222 av Görel Thurdin och Karin Söder (båda c)* hemställs om tillkännagivanden beträffande dels barnombud *(yrkande 1)*, dels utbildning till berörda myndigheter *(yrkande 2)*, dels utredning och utvärdering *(yrkande 3)* och dels bidrag till Riksföreningen mot sexuella övergrepp på barn (RMSÖ) *(yrkande 4)*. Motionärerna anför, att barn som drabbats av sexuella övergrepp från en vuxen i familjen har stort behov av hjälp och stöd. Det krävs framför allt en bred kunskap bland dem som har ansvar för barn och ungdomar, dvs. sociala myndigheter, polis- och åklagarmyndigheter, sjukvård, barnomsorg och skolväsende. Stora krav ställs också på samarbete mellan myndigheterna, anför motionärerna som anser att regeringen bör ge socialstyrelsen i uppdrag att ta initiativ till nödvändig utbildning och information till berörda myndigheter. Motionärerna förespråkar vidare, att socialtjänsten bör ha ansvar för att inrätta ett barnombud som skall ha till uppgift att ta till vara barnets rättigheter i varje utredning och i övrigt tillse att barnets bästa tas till vara och värna barnets intressen. Motionärerna anser det också vara befogat med en utredning och utvärdering av socialtjänstens handläggning av anmälda fall av misstänkta sexuella övergrepp på barn och ungdom. Slutligen framhåller motionärerna att RMSÖ, som är en frivillig organisation som genom jourverksamhet arbetar för att stödja och hjälpa offer för sexualbrott, borde ha möjlighet att få bidrag för sin verksamhet.

I *motion So251 av Bengt Westerberg m.fl. (fp)* hemställs om tillkännagivanden dels beträffande behovet av utbildning av personal när det gäller skador uppkomna på grund av sexuella övergrepp och misshandel *(yrkande 2)*, dels beträffande en samarbetsmodell för handläggning av mål och ärenden om sexuella övergrepp på barn *(yrkande 4)*. Motionärerna uppger, att anmälda fall av barnmisshandel i åldrarna 7—14 år ökat med 51 % under åren 1986-1987. För barn i åldrarna 0-6 år var ökningen 25 %. Motionärerna påpekar, att riktlinjer för handläggning av dessa ärenden redan finns, men att det behövs en förnyad information och utbildning. Personalen måste vara väl insatt i de resurser som finns och kunna informera om möjligheter till inläggning, om kontakt med kvinno- och socialjour och olika typer av samtalsbehandling. Av grundläggande betydelse är enligt motionärerna att sexuella övergrepp kommer till myndigheternas kännedom, så att erforderliga åtgärder kan vidtas. Därför är det nödvändigt att samordna rättsväsende, socialförvaltning och aktuella vårdinstanser. En samverkansmodell med fasta rutiner skulle bäst kunna garantera en tillfredsställande gemensam bas för såväl sociala som rättsliga åtgärder. Det arbete som för närvarande bedrivs vid BRÅ bör, enligt motionärernas mening, påskyndas.

I *motion So302 av Ingrid Ronne-Björkqvist m.fl. (fp)* tas upp behovet av åtgärder för att minska eller förebygga våld och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn. I motionen begärs en utredning och förslag till åtgärdsprogram avseende våld mot kvinnor och barn *(yrkande 1)*. En-

ligt motionärerna visar statistiska centralbyråns brottsstatistik att det år 1987 anmäldes 12 693 fall av kvinnomisshandel och 1 114 våldtäkter. Statistiken visar också att minst ett barn varje dag utsätts för sexuellt ofredande, två för sexuellt tvång och tre för misshandel. Detta är den kända brottsligheten. Verkligheten är än mer skrämmande, eftersom mörkertalen för våld och hot under de tio senaste åren konstant har legat på 90 % enligt undersökningar som gjorts, uppger motionärerna. Det innebär att bara vart tionde brott av denna typ blir anmält. En rad åtgärder på skilda områden skulle kunna minska eller förebygga våld och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn. Ett samlat förslag till åtgärdsprogram bör därför föreläggas riksdagen, anser motionärerna. Bl.a. måste verkligheten kartläggas, så att fler kvinnor och barn vågar tala om när de utsatts för övergrepp.

I samma motion har hemställts om ökat stöd till kvinnojourernas verksamhet samt om en utvärdering av kvinno- och mansjourernas verksamhet. Dessa yrkanden behandlades våren 1989 i betänkandet 1988/89:SoU20.

Bakgrund

Socialstyrelsen har utarbetat 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, rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och domstolsverket publicerade 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.

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 Norrköping bestående av representanter ur länsgruppen.

I årets *budgetproposition* erinrar socialministern om att det krävs särskilda åtgärder för familjer i utsatta situationer, där olika former av våld som kvinnomisshandel, barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn förekommer (prop. 1988/89:100, bil 7, s. 148). Dessa former av våld utspelas ofta mellan människor som har nära känslomässiga relationer till varandra vilket gör frågorna komplicerade att arbeta med. Föredragande statsrådet anför, att kvinnojourernas verksamhet är ett utmärkt exempel på hur ideell verksamhet kan komplettera samhällets insatser och hänvisar bl.a. till att socialstyrelsen disponerar medel till försöks- och utvecklingsarbete som bedrivs av kvinnojourer och andra organisationer som ger stöd åt misshandlade kvinnor.

En arbetsgrupp inom *brottsförebyggande rådet (BRÅ)* med företrädare för berörda myndigheter m.fl. utreder för närvarande sexuella övergrepp mot barn. Arbetsgruppen, som utsågs 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. Gruppen behandlar frågan om den information som behöver ges till vissa yrkesgrupper för att dessa skall kunna upptäcka sexuella övergrepp, om hur dessa problem handläggs av myndigheterna och om hur alternativa behandlingsmetoder skall kunna utvecklas. Projektets resultat kommer att redovisas vid årsskiftet 1989-1990.

Gruppen har även haft kontakt med barnpsykiatrisk expertis vid S:t Görans sjukhus som i samarbete med socialtjänsten har bedrivit ett utvecklingsprojekt på området. En kartläggning av brottsstatistik och genomgång av forskning på området utförd inom BRÅ utgör en del av underlaget för gruppens arbete. Beträffande den del av arbetet som avser forskning och kartläggning har projektet hittills resulterat i två delrapporter varav den senaste, Sexualbrott mot barn, 1989:1, redovisades under våren 1989. Ytterligare två rapporter avseende denna del är under utarbetande.

Socialstyrelsen avser att bl.a. på grundval av arbetsgruppens rapport ge ut allmänna råd om handläggningen av ärenden rörande sexuella övergrepp mot barn.

Ett planerat men ännu ej beslutat projekt vid BRÅ, "Brott mot barn", är tänkt att utgöra en fortsättning på det tidigare arbetet "Sexuella övergrepp mot barn". Perspektivet vidgas till att innefatta även andra typer av brott mot barn, t.ex. barnmisshandel och brott inom familjen.

I ett pressmeddelande från justitiedepartementet i februari 1989 angående förslag om skärpta bestämmelser för sexuella övergrepp anges att det klarare skall markeras hur allvarligt samhället måste se på sexuella övergrepp mot barn. Detta är huvudsyftet med den *promemoria (Ds 1989:6) med förslag till ändringar i brottsbalkens bestämmelser* om sexualbrott som har remissbehandlats och som för närvarande är föremål för beredning inom justitiedepartementet.

Vidare kan nämnas att *justitieministern* i juni 1989 beslutat om en snabb kartläggning av våldtäktsbrottens utveckling. Bl.a. skall man försöka besvara frågorna om hur de senaste lagändringarna på området inverkat på utvecklingen och om polisens och åklagarnas rutiner i våldtäktsmål behöver förändras.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 1988 behandlade utskottet ett motionsyrkande (fp) som motsvarar yrkande 2 i den nu aktuella motionen So251 (SoU 1987/88:22 s. 24). Utskottet erinrade därvid bl.a. om vad som tidigare anförts i betänkandet *SoU 1986/87:27*. Däri uttalades följande.

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

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

Hösten 1988 behandlade utskottet i betänkandet *1988/89:SoU1* två motioner (fp) om sexuella övergrepp mot barn. Utskottet uttalade följande.

Utskottet anser att det är en fråga av yttersta vikt att förebygga sexuellt 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 — — —

Motionerna avstyrktes varvid utskottet även erinrade om det lagstiftningsarbete som pågår och som syftar till skärpta straff för övergreppen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottets bedömning

Utskottet underströk hösten 1988, i samband med behandlingen av motioner om sexuella övergrepp mot barn, 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. Våren 1989 uttalade utskottet, att förekomsten av våld inom familjen, som tar sig uttryck i misshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn, är ett stort och brännande problem.

En rad olika åtgärder på skilda områden behövs, enligt utskottets mening, för att minska eller förebygga våld och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn. Av grundläggande betydelse är att dessa övergrepp kommer till myndigheternas kännedom för erforderliga åtgärder.

Barn och kvinnor som utsätts för misshandel och sexuella övergrepp i hemmet är i stort behov av hjälp och stöd. Det krävs, enligt utskottets mening, en bred kunskap hos berörda myndigheter om dessa särskilda problem. Personalen måste bl.a. vara väl insatt i vilka resurser som finns att tillgå och kunna informera om dessa. Utskottet anser, att det finns behov av förnyad information och utbildning till de personalgrupper som kommer i kontakt med dessa ärenden.

Stora krav ställs också på ett väl fungerande samarbete mellan berörda myndigheter. Enligt utskottet är det nödvändigt att samordna de insatser som görs av rättsväsendet, de sociala myndigheterna och

aktuella vårdinstanser, eftersom utredningarna i dessa ärenden är mycket svåra. En samverkansmodell med fasta rutiner skulle bäst garantera en tillfredsställande gemensam bas för såväl sociala som rättsliga åtgärder.

Utskottet anser, att det är befogat med en utvärdering av socialtjänstens handläggning av anmälda fall av misstänkta övergrepp på barn och kvinnor. Ett samlat förslag till åtgärdsprogram bör föreläggas riksdagen.

Det anförda bör ges regeringen till känna med anledning av motionerna So222 (c), So251 (fp) yrkandena 2 och 4 samt So302 (fp) yrkande 1.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *en riksnorm för socialbidrag*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So213 och motion 1988/89:So294,

res. 1 (vpk)

2. beträffande *ekonomiskt stöd åt asylsökande*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So236,

res. 2 (vpk, mp)

3. beträffande *annat bistånd än socialbidrag*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So230, motion 1988/89:So232 och motion 1988/89:So247,

4. beträffande *lokala program*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So218 yrkande 1,

5. beträffande *behovet av utvecklingsarbete*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So218 yrkande 3,

6. beträffande *socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So218 yrkande 2,

7. beträffande *omsorg om brottsoffer*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So304,

8. beträffande *våld mot kvinnor och barn*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:So222, motion 1988/89:So251 yrkandena 2 och 4 samt motion 1988/89:So302 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

res. 3 (s)

Stockholm den 24 oktober 1989

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Bo Holmberg (s), Anita Persson (s), Sten Svensson (m), Aina Westin (s), Ulla Tillander (c), Ingrid Andersson (s), Per Stenmarck (m), Johnny Ahlqvist (s), Rinaldo Karlsson (s), Ingegerd Anderlund (s), Ingrid Hemmingsson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Rosa Östh (c), Gudrun Schyman (vpk), Anita Stenberg (mp) och Jan Andersson (s).

Reservationer

1. En riksnorm för socialbidrag (mom. 1)

Gudrun Schyman (vpk) anser

dels att det avsnitt i betänkandet som på s. 8 börjar med "Liksom tidigare" och slutar med "So294 (m)." bort ha följande lydelse:

Många människor i vårt land behöver samhällets stöd för att klara uppehället. Socialtjänstlagen föreskriver därvid att den enskilde skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå men överlåter åt kommunerna att avgöra vad som skall rymmas inom det begreppet. Utskottet kan konstatera att vissa kommuner betalar ut för litet pengar i socialbidrag, dvs. bidrag som ligger under socialstyrelsens normer. Normerna är då inte tillräckliga för att åstadkomma den skäliga levnadsnivå som socialtjänstlagen ålägger kommunerna att tillförsäkra sina invånare. De bidragstagare som får för lågt socialbidrag kan visserligen överklaga beslutet, men det är många som inte känner till denna möjlighet och vissa vågar inte överklaga.

Utskottet vill vidare understryka att handikappersättning och merkostnadsdelen vid vård av handikappat barn inte skall reducera socialbidraget. 60 kommuner — ungefär var femte kommun således — minskar dock socialbidraget med handikappersättningen. I dessa kommuner får handikappade människor som behöver socialbidrag mindre bidrag än vad de egentligen är berättigade till.

För att få till stånd större rättvisa mellan olika delar av landet anser utskottet att regeringen bör utfärda bindande normer för socialbidragen i form av en riksnorm. Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna med anledning av motion So213 (vpk).

Eftersom syftet med motion So294 (m) härmed får anses åtminstone delvis tillgodosett, erfordras, enligt utskottets mening, inte något initiativ från riksdagens sida. Motionen avstyrks följaktligen.

dels att utskottet under mom. 1 bort hemställa

1. beträffande *en riksnorm för socialbidrag*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So294 och med anledning av motion 1988/89:So213 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Ekonomiskt stöd åt asylsökande (mom. 2)

Gudrun Schyman (vpk) och Anita Stenberg (mp) anser

dels att det avsnitt i betänkandet som på s. 12 börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "avstyrks följaktligen." bort ha följande lydelse:

Asylsökande som befinner sig i olika kommuner och som får stöd enligt det s.k. flyktingbidraget — vilket i många kommuner är avsevärt lägre än socialbidragsnormen — borde, enligt utskottets uppfattning, kunna få kompletterande ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen.

Detta bör riksdagen med anledning av motion So236 (vpk) ge regeringen till känna.

dels att utskottet under mom. 2 bort hemställa

2. beträffande *ekonomiskt stöd åt asylsökande*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:So236 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Våld mot kvinnor och barn (mom. 8)

Bo Holmberg, Anita Persson, Aina Westin, Ingrid Andersson, Johnny Ahlqvist, Rinaldo Karlsson, Ingegerd Anderlund och Jan Andersson (alla s) anser

dels att det avsnitt i betänkandet som på s. 27 börjar med "Utskottet underströk" och på s. 28 slutar med "(fp) yrkande 1." bort ha följande lydelse:

Utskottet underströk hösten 1988, i samband med behandlingen av motioner om sexuella övergrepp mot barn, 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. I ärenden om barn som far illa är ett samarbete mellan berörda yrkesgrupper ofrånkomligt och av central betydelse, uttalade utskottet. Ett bra exempel på hur samarbetet mellan myndigheterna kan fungera utgör enligt utskottets mening den s.k. Eskilstunamodellen. Våren 1989 uttalade utskottet vidare att förekomsten av våld inom familjen, som tar sig uttryck i misshandel och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn, är ett stort och brännande problem.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att BRÅ har engagerat sig i frågan om hur samhället skall kunna förbättra och effektivisera sina insatser när det gäller att komma till rätta med sådana övergrepp som nämns i motionerna. En rapport förväntas vara färdig vid det kommande årsskiftet. Arbetet kommer därefter att följas upp av socialstyrelsen som har för avsikt att ge ut allmänna råd om handläggningen av ärenden rörande sexuella övergrepp mot barn.

Slutligen konstaterar utskottet att ett förslag om skärpta bestämmelser för sexuella övergrepp för närvarande är föremål för beredning inom regeringskansliet.

Med hänsyn till vad utskottet nu anfört får enligt utskottets mening syftet med de aktuella motionerna i huvudsak anses vara tillgodosett. Motionerna So222 (c), So251 (fp) yrkandena 2 och 4 samt So302 (fp) yrkande 1 avstyrks följaktligen.

dels att utskottet under mom. 8 bort hemställa

8. beträffande *våld mot kvinnor och barn*

att riksdagen avslår motion 1988/89:So222, motion 1988/89:So251 yrkandena 2 och 4 samt motion 1988/89:So302 yrkande 1.

Särskilt yttrande

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen m.m.

Daniel Tarschys (fp), Sten Svensson (m), Ulla Tillander (c), Per Stenmarck (m), Ingrid Hemmingsson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp) och Rosa Östh (c) anför:

Motion 1988/89:So218 behandlar en rad viktiga problem inom socialtjänsten. Vi vill erinra om att vi har föreslagit en parlamentarisk utvärdering och översyn av socialtjänstlagen. Vi hänvisar till reservation nr 1 i utskottets betänkande 1988/89:SoU12 om anslag till Socialdepartementet m.m.

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Motioner ... 1
Utskottet ... 3
Norm för socialbidrag ... 3
Motionerna ... 3
Gällande bestämmelser m.m. ... 4
Utredningar m.m. ... 7
Tidigare riksdagsbehandling ... 8
Utskottets bedömning ... 8
Ekonomiskt stöd åt asylsökande ... 8
Motionen ... 8
Gällande bestämmelser m.m. ... 9
Tidigare riksdagsbehandling ... 11
Utskottets bedömning ... 12
Annat bistånd än socialbidrag ... 12
Motionerna ... 12
Gällande bestämmelser m.m. ... 13
Utredningar ... 14
Tidigare riksdagsbehandling ... 15
Utskottets bedömning ... 15
Lokala program ... 15
Motionen ... 15
Bakgrund ... 16
Tidigare riksdagsbehandling ... 17
Utskottets bedömning ... 17
Behovet av utvecklingsarbete ... 17
Motionen ... 17
Bakgrund ... 18
Tidigare riksdagsbehandling ... 18
Utskottets bedömning ... 19
Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen ... 19
Motionen ... 19
Gällande bestämmelser m.m. ... 19
Tidigare riksdagsbehandling ... 20
Utskottets bedömning ... 20
Omsorg om brottsoffer ... 21
Motionen ... 21
Bakgrund ... 21
Tidigare behandling ... 22
Utskottets bedömning ... 22

Våld mot kvinnor och barn 23
Motionerna 23
Bakgrund 24
Tidigare riksdagsbehandling 26
Utskottets bedömning 27
Hemställan 28
Reservationer 29
Särskilt yttrande 31