Socialutskottets betänkande

1981/82:8

om insatser för äldre genom allmänna arvsfonden

Motion

I motion 1980/81:1188 av Sven Aspling m. fl. (s) hemställs att riksdagen begär att en undersökning görs om på vilket sätt och i vilken omfattning medel från allmänna arvsfonden kan ställas till förfogande för insatser för äldre i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motionärerna erinrar inledningsvis om att arvsfondens ändamål genom beslut av 1969 års riksdag utvidgades till att förutom ändamålet att främja barns och ungdoms vård och fostran även omfatta omsorger för handikappade. I detta sammanhang diskuterade man också frågan om att utvidga fondens ändamål till att avse även omsorger om äldre men avstod från detta med hänsyn till önskemålet att inte splittra verksamheten och därigenom möjligheterna till effektiva insatser på de tidigare nämnda områdena. Fortsättningsvis anför motionärerna bl. a. att den s. k. pensionärsundersökningen visat att de starkt stigande omsorgs- och vårdbehoven främst gäller de äldre åldersgrupperna och att det är just dessa åldersgrupper som ökar.

Med hänsyn till de stora behov som föreligger på detta område bör enligt motionärerna på nytt frågan prövas om medel från arvsfonden kan ställas till förfogande för att initiera och stimulera olika slag av insatser för att ge de äldre en rikare och mer meningsfull ålderdom. Det bör i första hand gälla behovet av ökade insatser i utvecklingsarbete och praktisk försöksverksamhet för att dels klarlägga behov och önskemål, dels finna lämpliga lösningar för att tillgodose dessa.

Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden inrättades år 1928 i samband med att arvsbestämmelserna ändrades så att kusiner och avlägsnare släktingar uteslöts från arvsrätt. Kvarlåtenskapen efter den som avlider utan att efterlämna arvsberättigad make eller släkting tillfaller allmänna arvsfonden (5 kap. 1 § ärvdabalken). Egendom kan också tillföras fonden genom gåva eller testamente.

Enligt lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden skall fonden förvaltas av kammarkollegiet såsom en särskild fond för främjande av vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade. Understöd får inte lämnas ur fonden för åtgärd som det åligger stat eller kommun att bekosta. En tiondel av de medel som flyter in under ett räkenskapsår läggs till fondens kapital. De återstående nio tiondelarna och avkastningen på hela kapitalet är tillgängliga för utdelning.

Under budgetåret 1979/80 uppgick influtna arvsmedel (brutto) till drygt 39 milj. kr. För utdelning under budgetåret 1979/80 fanns 46,2 milj. kr. disponibla. De understöd som utdelades fördelade sig på följande sätt. Till sommargårdar (barnkolonier) 485 000 kr., till försöks- och utvecklingsverksamhet inom barn- och ungdomsområdet 27,2 milj. kr., till fritidssysselsättning för barn och ungdom (lokal- och inventariestöd m. m.) 6,5 milj. kr. och till omsorg om handikappade 9,2 milj. kr. Vid utgången av budgetåret 1979/80 fanns ca 125 milj. kr. som behållning i fonden.

Socialtjänstlagen

Den 1 januari 1982 träder socialtjänstlagen (1980:620) i kraft. Den kommer att ersätta bl. a. den nuvarande socialhjälpslagen och innebär ändrade och delvis utökade förpliktelser för kommunerna såvitt gäller bl. a. äldreomsorgen.

Den proposition (1979/80:1) som föregick lagstiftningen bygger på material från socialutredningen och pensionärsundersökningen. I propositionen framhålls att pensionärsundersökningen visat att de äldre i allmänhet är i ett förhållandevis gott fysiskt och psykiskt välbefinnande långt upp i åldrarna. Detta ger enligt propositionen anledning till omprövning på många punkter av de värderingar som hittills gällt i fråga om äldre i samhällslivet. Den resurs som de äldres kunskaper och livserfarenheter utgör måste i ökande grad tas till vara.

I 19 och 20 §§ socialtjänstlagen upptas särskilda bestämmelser om äldreomsorgerna. Socialnämnden skall enligt dessa bestämmelser verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Socialnämnden skall också verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Servicehus skall inrättas för äldre med behov av särskilt stöd. Övergången från ett yrkesverksamt liv skall underlättas genom information och annat stöd.

Utredningar m. m.

Under åren 1975–1978 arbetade den s. k. *pensionärsundersökningen (S 1974:06)*. Uppdraget var att göra en undersökning angående åldringsvården m. m. och att därvid bl. a. kartlägga pensionärernas situation i dagens samhälle och göra en analys av de framtida utvecklingstendenserna. Ett första betänkande kom år 1977 (SOU 1977:98) Pensionär –75. Därefter har särskilda rapporter om social hemtjänst, färdtjänst, ålderdomshem och hemsjukvård publicerats (Ds S 1979:5).

Äldrearbetskommittén (A 1979:02) skall enligt direktiven för sitt arbete ha som utgångspunkt att äldre arbetstagare bör ha vidsträckt rätt att, inom ramen för ett flexibelt pensionssystem, i praktiken själva bestämma när de

vill lämna arbetslivet. Utredningen skall lägga särskild vikt vid att överväga och föreslå arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan öka de äldres möjligheter att få eller behålla ett lämpligt arbete, på hel- eller deltid.

I ett delbetänkande (Ds A 1981:7) Anställningsskydd för äldre som publicerats under september 1981 föreslår utredningen att lagen om anställningsskydd ändras så att personer som uppnått pensionsålder skall kunna träffa avtal med arbetsgivaren om anställning för viss tid. Under hösten kommer kommittén också att publicera en intervjuundersökning om äldres vilja till arbete. Rapporten kommer att kallas Grå arbetskraft.

Anhörigvårdskommittén (S 1979:11) är en parlamentariskt sammansatt kommitté. I dess arbetsuppgifter ingår bl. a. att överväga frågan om införande av rätt till hel eller partiell ledighet från arbetet för vård av äldre, sjuk eller handikappad anhörig i hemmet och att bedöma behovet av och möjligheterna att införa ett system med ersättning från den allmänna försäkringen för vård i hemmet av äldre, sjuk eller handikappad anhörig.

I början av år 1979 inrättades en äldreberedning inom regeringskansliet för beredning av frågor som gällde de äldres levnadsförhållanden. I samband med behandlingen i riksdagen av socialtjänstlagen föreslog socialutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (SoU 1979/80:44, rskr 385) att de uppgifter som tidigare ålegat den tidigare nämnda äldreberedningen skulle anförtros åt en parlamentariskt sammansatt beredning.

Den parlamentariska äldreberedningen (S 1981:1) till vilken knutits representanter för Pensionärernas riksorganisation (PRO) och Sveriges Folkpensionärers Riksförbund (SFRF) som sakkunniga skall enligt utredningsdirektiven utgå från de övergripande mål och de delmål för äldreomsorgen som har bestämts i anslutning till den nya socialtjänstlagen. Beredningens huvuduppgift är att behandla frågor om övergripande prioritering och samordning av samhällets insatser.

Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri) beslutade år 1976 att genomföra ett gemensamt utvecklingsarbete främst inriktat på primärvård, äldreomsorger samt samverkan mellan landstingskommuner och kommuner. Arbetet inleddes med förstudier. Resultatet av förstudierna presenterades år 1977 i skriften Primärvård – äldreomsorger – samverkan. Härefter följde ett utredningsarbete som syftade till att ge de lokala huvudmännen ett så konkret underlag som möjligt för planeringen i första hand till mitten av 1980-talet. Resultatet av utredningsarbetet publicerades i sex skrifter år 1978.

De båda kommunförbunden rekommenderade – bl. a. med hänvisning till ovannämnda skrifter – i likalydande cirkulär i april 1979 kommunerna och landstingskommunerna *att*, i den man så inte redan skett, snarast kommunvis påbörja ett – mellan landstingskommuner och kommuner samordnat – konkret och åtgärdsinriktat program- och planeringsarbete för äldreomsorgernas utbyggnad och utveckling, *att* i första hand inrikta planeringen på en

femårsperiod *samt att* bedriva arbetet i kontakt med pensionärsorganisationerna. De båda förbunden presenterade under våren 1980 uppgifter om läget beträffande den planerade utvecklingen av äldreomsorgerna, vilka byggde på en enkät hösten 1979 till landstingskommunerna och kommunerna.

Sedan flera kommuner vänt sig till Svenska kommunförbundet och efterfrågat material som kan vara till hjälp vid planeringen av den sociala äldreomsorgen, har Kommunförbundet år 1980 tagit fram ett s.k. idématerial benämnt Att planera för äldre: gemensamma insatser under 80-talet. Idématerialet består av en huvudskrift, i vilken avsikten är att belysa hur man kan arbeta fram program för kommunens insatser för äldre, och ett arbetsmaterial.

Bidrag till forskning m. m. rörande äldreomsorgen

Under budgetåret 1980/81 beviljade regeringen (socialdepartementet), efter beredning i departementets delegation för social forskning, drygt 1,5 milj. kr. till projekt rörande äldreomsorgen. Medlen utgick från anslaget Forsknings- och utvecklingsarbete samt försöksverksamhet (A3) under socialhuvudtiteln. Sammanlagt nio projekt fick stöd varav fyra var nya, medan de andra fem utgjorde fortsättning på tidigare igångsatta verksamheter. För budgetåret 1981/82 har hittills drygt 1,4 milj. kr. beviljats projekt inom äldreomsorgsområdet. Projekten rör både de äldres hälsa och deras livssituation för övrigt. I en studie kartläggs i vilken utsträckning tidigt insatta sociala och medicinska serviceåtgärder kan minska behovet av tyngre vårdinsatser i högre åldrar. I en kommun studeras de sociala kontakternas betydelse för de äldres användning av service och vård. I ett annat projekt kartläggs vilken betydelse en konkret information och uppföljning i hemmen har för äldres användning av olika tekniska hjälpmedel. Från anslaget har även medel beviljats till ett par undersökningar rörande förtidspensioneringens inverkan på hälsan och levnadsförhållandena.

Från socialhuvudtitelns anslag Extra utgifter (A 4) utgår bidrag till pensionärsorganisationer med 1 280 000 kr. för budgetåret 1981/82.

Tidigare riksdagsbehandling

År 1964 tillsattes en utredningsman för att göra en översyn av lagen om allmänna arvsfonden. Ett förslag till ändringar främst avseende fondens ändamål framlades i slutet av år 1966 (SOU 1967:2). I utredningen föreslogs bl. a. att arvsfondens ändamål utvidgades till att omfatta, förutom vård och fostran av barn och ungdom, omsorger om äldringar och handikappade. I den proposition (prop. 1969:83) som grundar sig på utredningen uttalades bl. a. följande (s. 43–44).

Utredningens förslag tillgodoser de krav som enligt vad jag nyss anförde bör ställas i fråga om ändamålet för bidragsverksamheten, och det är väl

förenligt med de tankegångar som kom till uttryck i samband med arvsfondens tillkomst. Från dessa synpunkter finns därför inte anledning till erinran mot förslaget. Ett genomförande av detta skulle emellertid innebära en ganska kraftig utvidgning av de grupper som skall kunna få bidrag ur fonden. Som jag nyss framhöll kommer även i fortsättningen att föreligga stort behov av stöd till barna- och ungdomsvårdsändamål. Det är angeläget att undvika en splittring av verksamheten som kan minska möjligheterna att göra effektiva insatser på något område. Jag anser därför att fondens bidragsändamål inte bör utvidgas i så stor omfattning som utredningen har föreslagit. Av de grupper som omfattas av utredningsförslaget synes i första hand de handikappade böra uppmärksammas. Visserligen har det allmännas insatser inom handikappvården ökat kraftigt under senare år. Det finns dock fortfarande åtskilliga behov som inte tillgodoses genom understöd från det allmännas sida. Både utredningen och remissinstanserna har pekat på många sådana behov, särskilt inom ramen för allmän service, rekreation och fritidssysselsättning. Åtgärder på dessa områden kan vara av stor betydelse för att bryta de handikappades isolering genom att ge dem tillfälle till samvaro med andra och till gemensamma sysselsättningar såsom hobbyverksamhet, gymnastikövningar etc. samt möjliggöra miljöbyte. Anordningar för handikappade kräver emellertid ofta kostsamma investeringar. Bidrag ur allmänna arvsfonden skulle här kunna fylla en väsentlig uppgift. Även för de gamlas del föreligger behov av lokaler där de kan samlas för gemensam verksamhet. Ofta torde emellertid befintliga lokaler kunna användas för sådant ändamål. Bl.a. kan lokaler som har inrättats med stöd från arvsfonden också utnyttjas som samlingslokaler för gamla i den mån detta inte inkräktar på den verksamhet lokalerna i första hand är avsedda för.

De nu redovisade övervägandena har lett mig till den slutsatsen att arvsfondens ändamål alltjämt bör omfatta främjande av vård och fostran av barn och ungdom samt att utvidgningen bör begränsas till att avse omsorger om handikappade. I enlighet med vad utredningen har anfört bör som handikappade betraktas personer vilka på grund av lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter har mera betydande svårigheter med sin dagliga livsföring. Jag vill också i likhet med utredningen förorda att åldersgränsen för dem som skall betraktas som ungdom i tillämpningen höjs från 21 till 25 år.

Departementschefen uttalade härefter att liksom hittills bidrag från fonden inte skall lämnas för åtgärder som det åligger stat eller kommun att bekosta. Endast i undantagsfall bör arvsfondsmedel användas för ändamål som kan finansieras med stöd från det allmänna i annan ordning, exempelvis genom lån eller bidrag ur särskilda, av statsmedel bildade fonder.

Första lagutskottet (1 LU 1969:37) fann inte anledning till erinran mot de i propositionen framlagda ändringsförslagen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr 238).

Fråga om ändring av allmänna arvsfondens ändamål har också varit aktuell för behandling i riksdagen år 1979 (LU 1978/79:17).

I motion 1978/79:689 av Bertil Johansson (c) och Martin Olsson (c) yrkades att reglerna för allmänna arvsfonden ändrades på sådant sätt att möjligheter öppnades att utdela stöd för ungdomsverksamhet till idrottsföreningar.

Vid behandlingen i lagutskottet konstaterades att under de senaste åren en allt större del av de utdelade medlen gått till olika projekt av försöks- och utvecklingskaraktär och att idrottsföreningar i några fall fått medel för särskilda utvecklingsprojekt.

Utskottet anförde slutligen.

Enligt utskottets mening är det värdefullt att stöd har lämnats av arvsfondsmedel för utvecklingsprojekt av nu nämnt slag. Utskottet utgår från att stöd i fortsättningen kommer att beviljas för liknande projekt och att härvid även idrottsföreningar kan komma i fråga som bidragstagare. Med hänsyn till det anförda och då vad i motionen i övrigt anförs inte påkallar någon ändring av gällande principer för utdelningen av arvsfondsmedel avstyrker utskottet bifall till motionen.

Riksdagen beslutade i enlighet med lagutskottets förslag.

Utskottet

Allmänna arvsfonden var ursprungligen en fond för främjande av vård och fostran av barn och ungdom. Efter förslag i proposition till 1969 års riksdag utvidgades fondens ändamål till att avse även omsorger om handikappade. Under budgetåret 1979/80 uppgick influtna medel till drygt 39 milj. kr. För utdelning fanns 46,2 milj. kr. tillgängliga. Följande belopp utbetalades, nämligen 450 000 kr. i understöd till sommargårdar, 27,2 milj. kr. till försöks- och utvecklingsverksamhet inom barn- och ungdomsrådet, 6,5 milj. kr. till fritidssysselsättning för barn och ungdom och 9,2 milj. kr. till omsorg om handikappade.

I motion 1980/81:1188 av Sven Aspling m. fl. (s) anförs att det med hänsyn till de stora behov som föreligger bör prövas om medel från allmänna arvsfonden kan ställas till förfogande även för ändamål som gäller de äldre. Motionärerna vill att riksdagen skall begära en undersökning av frågan.

Riksdagen har vid två tidigare tillfällen haft att ta ställning till ändringar i allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelser. Den ovan angivna propositionen till 1969 års riksdag grundade sig på en utredning där det föreslagits att ändamålet skulle utvidgas till att omfatta förutom vård och fostran av barn och ungdom även omsorger om handikappade och äldre. Dåvarande departementschefen avvisade emellertid mycket bestämt förslaget i vad det avsåg omsorger om äldre. Han uttalade bl. a. att det var angeläget att undvika en splittring av verksamheten som kunde minska möjligheterna att göra effektiva insatser på något område och att det även i fortsättningen skulle komma att föreligga ett stort behov av stöd till barn- och ungdomsändamål.

Enligt utskottets uppfattning är situationen densamma i dag. Kraven på att medel skall utgå från fonden till nyskapande verksamheter då det gäller vård och fostran av barn och ungdom liksom till omsorger om handikappade är fortfarande stora. Den resurs som allmänna arvsfonden utgör utnyttjas bäst

om den inte splittras på fler ändamål än för närvarande. Det bör å andra sidan framhållas att det föreligger ett stort behov av insatser för att ge människor en rikare och mer meningsfull ålderdom.

Vid den avvägning mellan olika intressen som sålunda måste göras finns skäl att beakta även följande. Av den redovisning som lämnats tidigare framgår bl. a. att en rad utredningar pågår som avser de äldre och att medel för projekt avseende denna grupp utgår ur socialdepartementets anslag Forsknings- och utvecklingsarbete samt försöksverksamhet. Det pågår också ett utredningsarbete som bedrivs av socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut. I sammanhanget kan också nämnas att pensionärsorganisationerna får vissa bidrag som anvisas över socialhuvudtiteln. Utskottet vill här också peka på det vidgade ansvar bl. a. för omsorgen om de äldre som åläggs kommunerna i den nya socialtjänstlagen som träder i kraft vid årsskiftet.

Vad utskottet sålunda anfört leder enligt utskottets mening till slutsatsen, att allmänna arvsfondens uppgifter inte bör vidgas till att avse även insatser för de äldre. Motionen avstyrks således.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1980/81:1188.

Stockholm den 3 november 1981

På socialutskottets vägnar
GÖRAN KARLSSON

Närvarande: Göran Karlsson (s), Gabriel Romanus (fp), Karl Leuchovius (m), Rune Gustavsson (c), Evert Svensson (s), John Johnsson (s), Erik Larsson (c)*, Ivar Nordberg (s), Karin Israelsson (c), Sven-Gösta Signell (s), Kersti Swartz (fp), Anita Bråkenhielm (m), Stig Alftin (s), Ann-Cathrine Haglund (m) och Maria Lagergren (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

GOTAB 69567 Stockholm 1981