

Regeringens proposition

1981/82:6

om upphävande av visst underställningsförfarande m. m. beträffande omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda;

beslutad den 25 juni 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARIN AHRLAND

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att landstingskommunernas underställningsskyldighet i fråga om planer för omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda – i den del planerna gäller annan verksamhet än särskolan – liksom kravet på godkännande av landstingskommunernas inrättningar och verksamhet enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda slopas.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda

Härigenom föreskrivs att 8 och 10 §§ lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Landstingskommun skall upprätta plan för ordnandet av omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda. I *plan* skall *upptagas* de inrättningar för psykiskt utvecklingsstörda som *behöves*. *Plan* kan vara *gemensam* för flera landstingskommuner.

Plan fastställs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Plan kan fastställas även om behovet av platser för vissa psykiskt utvecklingsstörda i landstingskommunen tills vidare tillgodoses i enskild inrättning, som ej upptagits i *planen* men som godkänts enligt 10 §.

Annan än staten får driva inrättning för psykiskt utvecklingsstörda endast om *den* är godkänd i den ordning regeringen bestämmer. *Utan sådant godkännande* får *annan* än *staten* eller *landstingskommun* icke heller i övrigt driva verksamhet, som innefattar mottagande av psykiskt utvecklingsstörda för yrkesmäs-

*Föreslagen lydelse*8 §¹.

Varje landstingskommun skall upprätta *en* plan för ordnandet av omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda. I *planen* skall *tas upp* de inrättningar för psykiskt utvecklingsstörda som *behövs*. I *planen* upptagna inrättningar kan vara *gemensamma* för flera landstingskommuner.

Regeringen eller *den myndighet* som regeringen bestämmer fastställer *planen* i *den del*, som avser *särskolan*. *Planen* i övrigt ges in till socialstyrelsen.

10 §²

Andra än *staten* eller *landstingskommunerna* får driva inrättningar för psykiskt utvecklingsstörda eller *andra verksamheter*, som innefattar yrkesmässigt bedriven undervisning eller vård av psykiskt utvecklingsstörda, endast om inrättningen eller verksamheten är godkänd i den ordning som regeringen bestämmer.

¹ Senaste lydelse 1974:582.

² Senaste lydelse 1974:582.

Nuvarande lydelse

sigt bedriven undervisning eller vård som ej meddelas enligt avtal med landstingskommun.

Drives godkänd inrättning eller verksamhet icke på tillfredsställande sätt eller föreligger annat uppenbart missförhållande och sker ej rättelse, kan godkännandet återkallas. Beslut härom går omedelbart i verkställighet, om ej annat förordnas.

I ärende enligt denna lag som rör någons vård i enskild inrättning äger förvaltningslagen (1971:290) motsvarande tillämpning.

Föreslagen lydelse

Drivs en godkänd inrättning eller verksamhet inte på ett tillfredsställande sätt eller föreligger något annat uppenbart missförhållande och sker inte rättelse, kan godkännandet återkallas. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

I ärenden enligt denna lag som rör någons vård i en enskild inrättning skall förvaltningslagen (1971:290) tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-06-25

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Söder, Johansson, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin.

Föredragande: statsrådet Ahrland

Proposition om upphävande av visst underställningsförfarande m. m. beträffande omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda

1 Inledning

Enligt 8 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen) åligger det varje landstingskommun att upprätta en plan för hur omsorgerna om utvecklingsstörda skall anordnas. En plan kan vara gemensam för flera landstingskommuner. Planen skall uppta de inrättningar för utvecklingsstörda som behövs. Planerna fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Drivs en inrättning för utvecklingsstörda av någon annan än staten, skall den vara godkänd i den ordning som regeringen bestämmer. Sådant godkännande krävs också för verksamhet, som innebär att annan än staten eller en landstingskommun tar emot utvecklingsstörda för yrkesmässigt bedriven undervisning eller vård. Detta framgår av 10 § omsorgslagen.

Frågan om fastställelse av planer och om godkännande av inrättning eller verksamhet prövas av socialstyrelsen och skolöverstyrelsen, var och en för sitt område.

Omsorgskommittén (S 1977:12), som tillkallades år 1977 av dåvarande chefen för socialdepartementet har haft i uppdrag att utreda bl. a. frågan om omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda (Dir. 1977:89). Kommittén har den 3 juni 1981 avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 1981:26) Omsorger om vissa handikappade.

Den av chefen för kommundepartementet tillkallade stat-kommungruppen (Kn 1980:03) med uppdrag att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet (Dir. 1980:39) tar i en skrivelse den 16 december 1980 upp de angivna tillsynsbestämmelserna i omsorgslagen. Gruppen föreslår att underställning-

en av landstingskommunernas omsorgsplaner enligt 8 § omsorgslagen liksom godkännandet av deras inrättningar och verksamheter enligt 10 § samma lag slopas.

Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna har i en skrivelse den 17 januari 1981 avstyrkt stat-kommungruppens förslag.

Efter remiss har yttranden över stat-kommungruppens och riksförbundets skrivelser avgivits av socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och omsorgskommittén.

Riksförbundet har därefter yttrat sig över remissyttrandena.

2 Stat-kommungruppens skrivelse

Stat-kommungruppen erinrar i sin skrivelse om att dess arbete går ut på att stärka den kommunala självstyrelsen och att begränsa statlig normgivning och annan tillsyn som medför ökade kostnader för kommunerna.

Enligt gruppens mening talar starka skäl för att reglerna om tillsyn över omsorgsverksamheten i möjligaste mån stäms samman med vad som gäller om statlig tillsyn över andra landstingskommunala verksamheter. I de författningsbestämmelser som reglerar motsvarande förhållanden inom sjukvården och folk tandvården finns inte något krav på underställning av planer. Stat-kommungruppen hemställer därför att regeringen omgående tar initiativ till att underställningsskyldigheten avseende omsorgsplanerna avskaffas.

Enligt gruppens bedömning bör underställningskravet kunna föras ut ur omsorgsförfattningarna utan att omsorgskommitténs huvudbetänkande avvaktas.

Stat-kommungruppen anser vidare att frågan bör tas upp om att slopa kravet på huvudtillsynsmyndighetens godkännande av landstingskommunernas inrättningar för omsorgsverksamhet. Härvid pekar gruppen på att tidigare bestämmelser om godkännande av sjukhusritningar har utmönstrats ur sjukvårdsförfattningarna i anslutning till att nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader avvecklades den 1 juli 1979. När denna ändring gjordes, anfördes bl. a. att det tidigare förfarandet med statlig granskning av ritningar till sjukhusbyggnader i fortsättningen skulle ersättas av samråd och kontinuerligt erfarenhetsutbyte mellan landstingskommunerna och sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut. Stat-kommungruppen anser att en motsvarande utveckling bör vara naturlig också för omsorgsverksamhetens del.

3 Remissyttranden

Socialstyrelsen, som räknar med att omsorgskommitténs betänkande om omsorgernas framtida utformning kommer att läggas fram våren 1981 och innehålla förslag även i de frågor som stat-kommungruppens skrivelse gäller.

anser att de föreslagna ändringarna i omsorgslagstiftningen bör anstå åtminstone tills betänkandet har remissbehandlats.

Skolöverstyrelsen konstaterar, att landstingens planer såvitt avser styrelsens tillsynsområde, huvudsakligen upptar elevområden och inrättningar för särskolans olika former samt skoledarorganisationen.

Enligt styrelsens mening bör tillsynen över omsorgerna i möjligaste mån samordnas med reglerna för statlig tillsyn över annan motsvarande landstingskommunal och primärkommunal verksamhet. Styrelsen anser att bestämmelserna om underställning av landstingens planer kan slopas, om de ersätts med bestämmelser som motsvarar dem som gäller för grundskolan och gymnasieskolan.

Styrelsen anför vidare, att bestämmelserna om godkännande av inrättning har tillkommit bl. a. för att trygga en likvärdig standard för de utvecklingsstörda barnen. Motsvarande godkännanden för icke handikappade barn har numera upphört, vilket talar för att slopa bestämmelserna även för utvecklingsstörda.

Styrelsen utgår från att omsorgskommittén i sitt slutbetänkande kommer att redovisa förslag angående bl. a. de frågor som här är aktuella. Ett slutligt ställningstagande till dessa frågor bör därför tas i samband med behandlingen av detta betänkande.

Omsorgskommittén tillstyrker stat-kommungruppens förslag och upplyser att den i sitt slutbetänkande kommer att redovisa sin uppfattning i de frågor som stat-kommungruppen tar upp i sin skrivelse. Kommittén kommer därvid att föreslå, att landstingskommunerna också i framtiden skall upprätta planer för omsorgerna. En sådan plan bör i fortsättningen upprättas i samråd med kommunerna inom landstingsområdet. Den skall redovisas för socialstyrelsen för att styrelsen skall kunna få en överblick över alla landstingskommuners verksamhet. Något behov av att socialstyrelsen skall fastställa planerna finns inte enligt kommitténs mening.

Kravet på godkännande av landstingskommunala inrättningar för omsorgsverksamhet kommer att föreslås slopat. Däremot bör en enskild person eller sammanslutning som avser att driva omsorgsverksamhet söka tillstånd för detta hos socialstyrelsen. Också granskningen av ritningar för landstingskommunala lokaler för sådan verksamhet kommer att föreslås avskaffad.

Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna framhåller att socialstyrelsens möjligheter att påverka omsorgsverksamheten har en utomordentlig betydelse för utvecklingsstördas situation. I den av riksdagen antagna propositionen om socialstyrelsens uppgifter och organisation behandlas bl. a. den statliga kontrollen av omsorgsverksamheten (prop. 1979/80:6, SoU 45, rskr 386). I propositionen uttalas att man måste väga mot varandra å ena sidan intresset av ökat kommunalt självstyre och å andra sidan krav på rättssäkerhet och lika tillgång till samhällsservice för alla. Det erinras om att omsorgskommittén prövar omsorgslagstiftningen och att det med

hänsyn till de särskilda kraven på rättssäkerhet för utvecklingsstörda kan tas för givet att socialstyrelsens befogenheter inom omsorgsområdet kommer att klart uttryckas i lag och förordningar.

Riksförbundet känner stark oro över stat-kommungruppens framställning. Socialstyrelsen måste behålla sitt inflytande över landstingens planering. Detta är särskilt angeläget i en tid som kännetecknas av krympande ekonomiska resurser. Det är annars risk för att utvecklingsstördas intressen inte kan hävdas i konkurrensen med andra angelägna landstingsuppgifter.

Härtill kommer att omsorgerna just nu befinner sig i en brytningstid. Specialsjukhusen och de stora vårdhemmen håller på att avvecklas. I stället bygger man elevhem och inackorderingshem. Socialstyrelsen behövs som pådrivande kraft i denna utveckling. Beslut enligt stat-kommungruppens förslag kan leda till prutningar på omsorgsområdet till förfång för utvecklingsstörda. Socialstyrelsens aktiva roll i planarbetet måste bibehållas.

Riksförbundet anser att det inte finns anledning till lagstiftningsåtgärder på omsorgsområdet innan omsorgskommitténs slutbetänkande framlagts och remissbehandlats. Riksförbundet avstyrker därför stat-kommungruppens förslag. I yttrande den 23 april 1981 över remissytrandena vidhåller riksförbundet sin uppfattning.

4 Föredragandens överväganden

Tillkomsten av omsorgslagen år 1967 var en genomgripande reform. Lagen har haft en avgörande betydelse för utbyggnaden av landstingskommunernas anordningar för psykiskt utvecklingsstörda. För utvecklingen inom hela handikappområdet har handikapporganisationernas arbete varit väsentligt. De hade i början av 1970-talet vuxit ut till en folkrörelse, som i kraft av sina kunskaper ägde stor förmåga att påverka inriktningen och utformningen av handikappåtgärderna. Inom området för omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda spelade härvid Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna en framträdande roll. Som specialorganisation fick riksförbundet ett betydelsefullt inflytande på utvecklingen, både inom landstingskommunerna och centralt.

Den statliga regleringen av omsorgerna hade stor betydelse under tiden närmast efter omsorgslagens ikraftträdande. Bestämmelserna var framför allt motiverade av uppfattningen om samhällets skyldighet att garantera en god omsorg om utvecklingsstörda och en likvärdig standard över hela landet inom detta område.

Redan en kort tid efter omsorgslagens tillkomst ifrågasattes från skilda håll omsorgslagstiftningens detaljeringsgrad. Den snabba utbyggnaden av omsorgerna som ett resultat av landstingskommunernas ambitioner, ingav tvivel om värdet av den omfattande statliga detaljregleringen. Denna uppfattades som osmidig genom att den band utvecklingen vid centralt uppgjorda mönster och minskade möjligheterna att ta hänsyn till lokala

förhållanden. Den ansågs också medföra både onödigt krångel och onödiga kostnader. Det överensstämde dåligt med den moderna synen på kommunal självstyrelse.

Dessa synpunkter var ett av skälen för tillkallandet av omsorgskommittén. Bl. a. uttalar dess direktiv att det inte kan uteslutas att omsorgslagens karaktär av särlag för en viss grupp är till förfång för gruppens integrering. Kommittén bör därför pröva om och hur utvecklingsstördas trygghet kan upprätthållas och förstärkas om antalet särbestämmelser minskas. I direktiven framhålls vidare, att prövningen av frågor om tillsynen över omsorgerna bör ske med utgångspunkt i att en förenkling skall medföra bättre omsorger för utvecklingsstörda och en jämn standard över hela landet. Det i och för sig beaktansvärda intresset av ökad frihet för huvudmännen får enligt direktiven inte ensamt vara tillräckligt skäl för minskat statligt inflytande.

För egen del finner jag det angeläget att den fortsatta utvecklingen av omsorgerna sker i ett förtroendefullt samarbete mellan staten och huvudmännen samt de utvecklingsstörda själva och deras familjer genom Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna och förbundets regionala och lokala organisationer. Jag anser att den numera ändrade inriktningen av de centrala ämbetsverkens uppgifter – där tyngdpunkten lagts mera på den stödjande och informerande verksamheten än på den kontrollerande – skapar goda förutsättningar för en sådan utveckling.

Också stat-kommungruppen ger uttryck åt denna uppfattning i sin skrivelse. I denna föreslås, att underställningsskyldigheten avseende omsorgsplanerna enligt 8 § omsorgslagen avskaffas. Vidare anser gruppen, att frågan bör tas upp om att slopa kravet enligt 10 § om godkännande av inrättningar för omsorgsverksamhet.

Skolöverstyrelsen och omsorgskommittén tillstyrker förslaget att bestämmelserna om underställning och godkännande för landstingskommunernas omsorgsverksamhet i omsorgslagen slopas. Skolöverstyrelsen anser dock att det även framdeles finns behov av godkännande såvitt avser planerna för särskolan. Styrelsen föreslår därför att de bestämmelser i skollagen (1962:319), som i detta avseende gäller för grundskolan och gymnasieskolan skall tillämpas även på särskolan. Socialstyrelsen yttrar sig inte i sakfrågorna. Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna avstyrker förslaget.

Stat-kommungruppen anför i sitt förslag att ett underställningsförfarande med en karaktär av generell statskontroll allmänt sett mindre väl överensstämmer med en modern syn på samspelet mellan staten och kommunerna. Förfarandet har också slopats inom ett flertal verksamhetsområden. Enligt gruppens mening talar därför starka skäl för att bestämmelserna om tillsyn över omsorgsverksamheten i möjligaste mån stäms samman med vad som gäller för den statliga tillsynen över andra landstingskommunala ansvarsområden. Jag delar denna uppfattning, som också vunnit anslutning hos flertalet av remissinstanserna. Detta innebär bl. a. att underställningsskyldigheten

enligt 8 § omsorgslagen i princip kan slopas.

Den plan som skall godkännas avser emellertid dels särskoleverksamheten, dels övriga omsorger om de psykiskt utvecklingsstörda, som bedrivs av landstingskommunerna. Något hinder mot att slopa underställningsskyldigheten beträffande den senare delen av planen finns inte. Även framgent kommer det dock att i detta fall finnas ett behov för den myndighet som har det centrala ansvaret och tillsynen över verksamheten – i detta fallet socialstyrelsen – att få en inblick i hur verksamheten planeras i de olika landstingen. Jag föreslår därför att huvudmännen i fortsättningen redovisar denna del av planen för socialstyrelsen. Härigenom får socialstyrelsen också framdeles den information som styrelsen behöver för sin verksamhet inom detta område. En bestämmelse härom bör tas in i 8 § andra stycket omsorgslagen.

När det gäller den del av planen som avser särskolan har skolöverstyrelsen i sitt remissyttrande tillstyrkt att bestämmelsen om underställningsskyldighet i 8 § omsorgslagen upphävs men föreslagit att skollagens (1962:319) motsvarande bestämmelser för grundskolan och gymnasieskolan skall tillämpas på särskolan. Som grund för att bibehålla underställningsskyldigheten beträffande denna del av planen pekar styrelsen på bl. a. den ekonomiska betydelse planerna har främst vad gäller statsbidrag till verksamheten.

Med hänsyn till att skolförfattningsutredningen (U 1979:12) nyligen avlämnat ett delbetänkande (Ds U 1981:4) Skollagen med förslag till ny skollag finns det anledning att inte nu föreslå någon ändring av underställningsskyldigheten av planen i den del som avser särskolan. En sådan ändring skulle i nuläget innebära att särskolan i detta avseende kom att behandlas annorlunda än grundskolan och gymnasieskolan. Vidare skulle, som skolöverstyrelsen påpekar, konsekvenserna för statsbidragen bli svåröverskådliga. Jag anser därför att övervägande skäl talar för ett bibehållande av underställningsskyldigheten tills vidare för särskolans del. Enligt min mening bör därför bestämmelserna härom stå kvar i 8 § omsorgslagen.

Stat-kommungruppens förslag att godkännande inte längre skall behövas för inrättningar och verksamheter som bedrivs av landstingskommunerna tillstyrks av remissinstanserna och även jag ansluter mig till förslaget. Kravet på godkännande när annan än landstingskommunerna driver inrättningen eller verksamheten bör emellertid kvarstå. Godkännandet bör i dessa fall ske på det sätt som regeringen bestämmer. En bestämmelse härom bör tas in i 10 § första stycket omsorgslagen.

Jag delar också den uppfattning som uttalas av Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna om vikten av socialstyrelsens aktiva roll i den fortsatta utvecklingen av omsorgerna. Enligt min mening kommer styrelsen att kunna spela denna roll i konstruktivt samarbete med huvudmännen vid upprättandet av planer för omsorgerna för psykiskt utvecklingsstörda. Socialstyrelsens överblick och kompetens är i hög grad

behövliga även i fortsättningen.

Socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna anser att ett ställningstagande till stat-kommungruppens förslag bör anstå tills beredningen av omsorgskommitténs slutbetänkande är färdig. Omsorgskommittén har, som jag tidigare nämnt, nyligen överlämnat sitt betänkande (SOU 1981:26) Omsorger om vissa handikappade och har därmed slutfört sitt uppdrag. Dess redovisning är omfattande och erfordrar förhållandevis lång remiss- och beredningstid. Jag erinrar om att omsorgskommittén för sin del tillstyrkt stat-kommungruppens förslag. Jag anser därför angeläget att redan nu bereda riksdagen möjlighet att ta ställning till detta förslag. De förordade ändringarna i omsorgslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1982.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta ett inom socialdepartementet upprättat förslag till

lag om ändring i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.