

Nr 12.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående kommunal centralisering av socialvården.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 67 i första kammaren av herr *Lundgren* och nr 121 i andra kammaren av herr *Birke m. fl.*

I motionerna, vilka äro likalydande, hemställas, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om genomarbetning av socialvårdskommitténs i december 1942 avgivna förslag till kommunal centralisering av socialvården samt att förslag med anledning härav måtte föreläggas 1949 års riksdag».

Beträffande de skäl, som åberopats till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

Sociallagstiftningen i vårt land ålägger i betydande utsträckning primärkommunerna socialvårdande uppgifter. Som exempel kunna nämnas fattigvård, samhällelig barnavård, alkoholistvård, familjebidragsverksamhet för värnpliktiga samt kommunal verksamhet i samband med folkpensioneringen och arbetslöshetshjälpen. De lagar, som ålägga kommunerna ansvaret för dessa uppgifter, uppdraga regelmässigt verksamhetens omedelbara handhavande åt ett administrativt organ. För ombesörjande av de angelägenheter, som äro att hänföra till förvaltning och verkställighet, skall sålunda vid de nyss angivna slagen av social verksamhet finnas respektive fattigvårdsstyrelse, barnavårdsnämnd, kommunal nykterhetsnämnd, familjebidragsnämnd, pensionsnämnd och arbetslöshetskommitté. Sedan lång tid tillbaka har det diskuterats vilka åtgärder, som lämpligen kunna vidtagas för att samordna kommunernas socialvårdande verksamhet.

Redan vid framläggandet för 1924 års riksdag av proposition (nr 150) med förslag till lag om samhällets barnavård diskuterade föredragande departementschefen frågan om en centralisering av kommunernas sociala verksamhet, dock utan att uttala någon bestämd uppfattning för egen del. Vid samma riksdag yrkades i en inom andra kammaren av herr *Hage* väckt motion, nr 454, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om utredning angående en lagstiftning syftande till att sammanföra kommunernas sociala verksamhet till en nämnd, kallad socialnämnd. Motionen kom av formella skäl icke under riksdagens bedömande.

Vid 1926 års riksdag väckte herr *Hage* i andra kammaren en motion, nr 279, med enahanda yrkande som i nyssnämnda motion. I sitt i anled-

ning av motionen avgivna utlåtande, nr 3, yttrade andra lagutskottet bland annat:

Den lagstiftning, som motionären föreslagit, innebär att under en gemensam nämnd skulle sammanföras kommunernas barnavård, fattigvård och pensionsväsen samt eventuellt även annan del av kommunernas verksamhet. Att nu för kommunerna föreskriva en återgång till en anordning med gemensamt organ för samtliga verksamhetsgrenar — låt vara med särskild föredragande på de olika verksamhetsområdena — anser utskottet icke tillrådligt. Utskottet kan ej heller förorda en valfrihet, som skulle innebära, att de kommuner, som så önskade, skulle erhålla rätt att tillsätta en gemensam nämnd för ifrågavarande ärenden, enär de olikheter mellan olika kommuners styrelse, som på detta sätt skulle uppkomma, skulle medföra olägenheter såväl för de hjälpsökande som ur allmän synpunkt.

Under hänvisning till vad sålunda anförts hemställde utskottet, att motionen icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd. Utskottets utlåtande var icke enhälligt. Riksdagen biföll vad utskottet hemställt.

År 1929 tillkallade chefen för socialdepartementet enligt bemyndigande sakkunniga (*organisationssakkunniga*), vilka bl. a. erhöilo i uppdrag att utreda frågan om att åstadkomma större enhetlighet vid förvaltningen inom kommunerna främst beträffande den sociala omvårdnaden. I ett av de sakkunniga avgivet betänkande med utredning och förslag rörande den samhällsliga hjälpverksamhetens organisation m. m. (SOU 1934: 53) föreslogs inrättande av en social nämnd, vilken skulle övertaga de funktioner, som dittills utövats av fattigvårdsstyrelse, barnavårdsnämnd, ungdomsnämnd, pensionsnämnd, nykterhetsnämnd och arbetslöshetskommitté. Flertalet av de myndigheter och sammanslutningar, som i anledning av remiss yttrade sig över de sakkunnigas förslag till lagstiftning om social nämnd, avstyrkte detsamma. Vederbörande departementschef fann de skäl bärande, som anförts mot så omfattande förändringar i organisatoriskt avseende, som ett genomförande av de sakkunnigas förslag skulle innebära, och ansåg sig icke böra lägga sakkunnigförslagets huvudprinciper till grund för lagstiftning i ämnet. Med utgångspunkt från ett av de sakkunniga utarbetat förslag i ämnet framlades emellertid en proposition med förslag till *lag om socialregister*, vilket vann riksdagens bifall. Denna lag promulgerades den 20 mars 1936.

I december 1937 utsåg chefen för socialdepartementet enligt bemyndigande en kommitté med uppdrag att verkställa en översyn av den svenska socialvården. Kommittén antog namnet *socialvårdskommittén*. I direktiven för kommitténs arbete angav departementschefen bland annat, att strävandena efter rationalisering och förenkling av socialvårdens organisation vore synnerligen angelägna och att en av kommitténs huvuduppgifter borde vara att åvägabringa ett samordnande av socialvårdens olika former i den mån detta vore möjligt utan att större värden äventyrades. I ett 1942 avgivet betänkande angående socialvårdens organisation m. m. (SOU 1942: 56)

framlade socialvårdskommittén dels ett förslag till lag om socialvårdskommuner, syftande till att möjliggöra sammanförandet av två eller flera primärkommuner till en specialkommun för socialvårdens handhavande med bibehållande i övrigt av vederbörande primärkommuners ställning och funktioner, dels ock ett förslag till lag om socialnämnd m. m., syftande till att åstadkomma en centralisering av den kommunala socialvårdsorganisationen. Kommittén konstaterade att viss centralisering av socialvårdens lokala organisation genomförts i en del kommuner. De former, som därvid kommit till användning, vore, att kommunen centraliserat sin kassarörelse till ett kommunalkontor eller drätselkontor och dit överfört socialvårdsorganens medelsförvaltning, att ett kommunalkontor inrättats, som samtidigt fungerade som social byrå, att gemensam expedition inrättats för fattigvårdsstyrelsen och barnvårdsnämnden samt att flertalet nämnder och styrelser inom socialvården sammanförts till en förvaltningsteknisk enhet genom inrättandet av en socialvårdsbyrå. De erfarenheter man haft av dessa åtgärder vore enligt kommittén övervägande positiva. Kommittén framhöll emellertid, att centraliseringen av socialvården inom kommunerna skulle vara lättare att genomföra i och bättre förenlig med ett system innebärande en koncentration även av beslutanderätten. Kommittén diskuterade de skäl som talade för och emot en dylik koncentration och anförde därutinnan bland annat:

För närvarande finnes intet organ som har *ledningen* av kommunens socialvård. Varje styrelse och nämnd arbetar självständigt med sina speciella arbetsuppgifter, låt vara att det i vissa fall finnes en lagstadgad eller faktisk personell gemenskap, och det saknas ett på en hand samlat ansvar för att de inom kommunen rådande förhållandena med avseende å den samhälleliga hjälpverksamheten äro tillfredsställande. Om ett centralt socialvårdsorgan skapades inom kommunen, skulle detta på ett helt annat sätt än som för närvarande står de särskilda hjälporganen till buds erhålla en överblick över hjälparbetet och de aktuella behoven samt kunna vidtaga åtgärder och taga initiativ, som vore till gagn för det sociala arbetet i dess helhet inom orten. För närvarande finnas vissa gränsområden inom socialvårdsarbetet, vilka icke kunna sägas tillhöra ett visst hjälporgans verksamhetsområde och som därför löpa fara att bli försummade. Å andra sidan finnas arbetsuppgifter, som falla inom flera organs behörighet och som just därför löpa samma fara. Över huvud taget föreligger ett behov av en myndighet, som äger befogenhet och möjligheter att planmässigt påverka utvecklingen inom kommunen i fråga om det sociala välfärdsarbetet.

Genom förekomsten av ett dylikt organ skulle det också bliva möjligt att erhålla en bättre överblick över socialvårdens ekonomiska betingelser. Kommunen skulle kunna upprätta en socialvårdsbudget, där en bättre avvägning än vad nu är fallet kunde ske mellan medelsbehovet för olika hjälpformer, och det skulle vara lättare att i tid vidtaga erforderliga justeringar i denna.

I förhållande till såväl kommunens beslutande myndighet som allmänheten skulle ett dylikt centralorgan säkerligen erhålla större auktoritet än särskilda styrelser och nämnder.

Genom att prövningen av hjälpbehovet förlägges till ett centralt organ vinner man vidare, att detta så att säga får en totalbild av det individuella hjälpfallet och kan samtidigt vidtaga de olika åtgärder, som finnas påkallade, vare sig dessa falla inom området för den ena eller andra hjälpformen. Håri ligger enligt kommitténs förmenande en av de väsentligaste fördelarna med koncentrationen av beslutanderätten. Det blir på ett helt annat sätt än nu möjligt att anpassa hjälpformen efter behovet i det individuella fallet, att mera allsidigt beakta föreliggande omständigheter och att bättre avväga hjälpen. Ett centralorgan torde dessutom ha möjlighet att förvärva mera ingående kännedom om de hjälpbehövande och deras förhållanden än fristående hjälporgan, då ju centralorganet blir den instans, som skall handlägga samtliga understödsfrågor för kommunen, vilket hjälpbehov som än må föreligga. De hjälpsökande besparas också den rundgång hos skilda nämnder, som nu ofta förekommer och som medför tidsspillan för dem, dröjsmål med hjälpens meddelande och ofta dubbelarbete för nämnderna. Genom socialregistrets införande har faran för dubbelunderstöd visserligen minskats, men den torde icke vara helt undanröjd. Först genom att förlägga ärendenas behandling till ett centralorgan kan denna risk helt undanröjas.

I åtskilliga kommuner, särskilt de mindre, har det understundom förelagat svårigheter att tillfredsställande rekrytera de olika socialvårdsorganen. Genom bildandet av socialvårdskommuner skulle väl dessa svårigheter minskas, men det finnes anledning att det oaktat räkna med dem. Om ett centralorgan inrättas, ökas utsikterna att såsom deltagare i socialvårdsarbetet förvärva kvalificerade och för uppgiften intresserade personer. Helt naturligt måste detta i sin tur återverka på centralorganets verksamhet och — vilket icke är av ringa betydelse — de anslagsbeviljande myndigheternas inställning till detsamma.

Ehuru sålunda enligt kommitténs förmenande starka skäl tala för inrättandet av ett kommunalt centralorgan för socialvårdens handhavande, kunna även erinringar framställas häremot. En huvudinvändning torde vara, att de olika förvaltningsgrenarna sinsemellan förete så stora skilljaktigheter och att hjälpklientelet är så heterogent, att ett centralorgan icke kan på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina funktioner. Helt visst äro dylika erinringar värda beaktande, men de äro — med visst undantag — enligt kommitténs förmenande icke av beskaffenhet att rubba riktigheten av själva centraliseringsprincipen, men väl att öva inflytande vid avgörandet av frågan om centralorganets sammansättning.

Socialvårdskommittén föreslog, att den till förvaltning och verkställighet hänförliga kommunala verksamhet, som omhänderhades av skilda socialvårdsorgan med självständig beslutanderätt, i princip skulle samlas hos ett kommunalt organ, för vilket föreslogs beteckningen *socialnämnd*. En särskild barnvårdsnämnd avsågs emellertid fortfarande böra omhänderhålla det omedelbara ansvaret för barna- och ungdomsvården. Socialnämndens ledamöter skulle enligt förslaget tillsättas av kommunens beslutande myndighet, dock att länsstyrelsen skulle utse en ledamot jämte suppleant för denne. Möjlighet lämnades öppen att för socialhjälp-sändamål indela en kommun i distrikt. Kommittén framhöll tillika, att principiella skäl icke

finge förhindra en fördelning av arbetsuppgifterna på olika organ, där detta med hänsyn till uppgifternas mångfald befundes nödvändigt. Förslaget förutsatte därför, att särskilda nämnder skulle kunna inrättas i anslutning till socialnämnden i sådana kommuner, där detta vore erforderligt med hänsyn till socialvårdsarbetets omfattning. Det skulle sålunda vara möjligt att i detta syfte tillsätta särskild pensionsnämnd, nykterhetsnämnd, arbetslöshetsnämnd, familjebidragsnämnd etc. Kommittén framhöll emellertid angelägenheten av att så mycket som möjligt behölls av centraliseringstanken genom att socialnämnden tillförsäkrades en ledande ställning. Socialvårdens medelsförvaltning skulle under alla förhållanden vara samlad hos socialnämnden. Förslaget förutsatte vidare att socialnämnden skulle kunna tillsätta en eller flera delegationer. Det borde emellertid icke tillåtas socialnämnd att åt delegation anförtro den slutliga befattningen med ärenden, som vore av principiell natur eller medförde mer väsentliga kostnader för kommunen. Kommittén framhöll i sitt betänkande, att detta icke åsyftade att slutgiltigt och i detalj reglera socialvårdens organisationsproblem, något som borde anstå till dess en överblick kunde erhållas över det blivande socialvårdssystemets innehåll.

Numera ha de syften socialvårdskommittén velat tillgodose med sitt förslag om socialvårdskommuner i stort sett blivit tillgodosedda genom den i enlighet med förslag av 1943 års *kommunindelningsskommitté* beslutade *kommunindelningsreformen*.

Utskottet. Handhavandet av olika kommunerna åvilande socialvårdande uppgifter, som för sitt utförande kräva olika förutsättningar, har i vårt land överlämnats till olika administrativa organ. Utbyggnaden av socialvården under de senaste årtiondena har ställt allt större krav på de styrelser och nämnder, som ha att ombesörja förvaltnings- och verkställighetsuppgifterna inom den kommunala socialvården. Differentieringen av den sociala verksamheten och tillskapandet av olika organ för olika sidor av verksamheten har framför allt i de större kommunerna försvårat överblicken över hjälparbetet och möjligheten för de olika organen att skaffa sig en klar uppfattning om hjälpbehovet i det individuella fallet. Vidare ha de nuvarande organisationsformerna i viss utsträckning orsakat dubbelarbete inom den kommunala socialvården och förorsakat den hjälpsökande allmänheten besvär och tidsspillan.

För att motverka de uppkomna olägenheterna ha en del av de större och medelstora kommunerna genomfört en förvaltningsteknisk rationalisering bland annat genom att inrätta en särskild socialvårdsbyrå eller en gemensam expedition för flera nämnder och styrelser. Med nuvarande lagstiftning är det emellertid icke möjligt att åt ett centralt organ överlämna ledningen av kommunens socialvård.

Den genom lagen den 21 juni 1946 rörande ny indelning av riket i bor-

gerliga kommuner i princip beslutade kommunindelningsreformen, som nu står inför sitt förverkligande och som syftar till att skapa större, efter de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet bättre anpassade kommuner, kommer att öka kraven på enhetlighet i det socialvårdande arbetet. Samtidigt torde man emellertid kunna räkna med att möjligheterna att genomföra en effektiv centralisering av socialvården inom kommunerna skola öka. Det kan förväntas, att åtgärder till centralisering av den kommunala socialvårdsorganisationen efter kommunindelningsreformens genomförande komma att vidtagas i ökad omfattning. Mycket talar för att formerna för en centralisering av kommunernas socialvårdsorganisation förr eller senare böra lagligen regleras, så att alltför stora organisatoriska olikheter kommunerna emellan kunna undvikas.

Det synes dock utskottet välbetänkt att avvakta vilka erfarenheter, som kunna vinnas av socialvårdsarbetet i de genom kommunindelningsreformen bildade kommunala enheterna, innan man överväger en omorganisation av den kommunala socialvården. Några allvarigare olägenheter torde ett dröjsmål med att på lagstiftningens väg genomföra en kommunal centralisering av socialvården icke behöva medföra för kommunerna, då nuvarande lagstiftning ger utrymme för en relativt långt gående centralisering i de fall, då sådan kan finnas påkallad. Genom att man icke alltför kraftigt kringskär kommunernas möjligheter att organisera centraliseringen av socialvården på sätt de finna lämpligast, kunna värdefulla erfarenheter vinnas om i vilken omfattning centraliseringsåtgärder böra vidtagas och huru de lämpligen skola utformas.

Utskottet förutsätter, att Kungl. Maj:t med uppmärksamhet följer utvecklingen på förevarande område och vid lämplig tidpunkt vidtager de åtgärder, som kunna påkallas av densamma.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motioner icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 4 mars 1948.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Forslund, Löfvander, Sten, Björkman, Nils Elowsson, Söderkvist och Carl Eric Ericsson;

från andra kammaren: herrar Olovson i Västerås, Hagård, Hellbacken, Ryberg, Holm, fru Johansson i Norrköping, herrar Larsson i Östersund* och Jacobsson i Igelsbo*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Hagård*.
