

Nr 28

Utlåtande i anledning av väckta motioner om viss ändring i lagen om socialhjälp.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 43 i första kammaren av herr *Sunne m. fl.* samt nr 51 i andra kammaren av herr *Nelander m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om sådan ändring i lagen om socialhjälp, som i görligaste mån förhindrar förfaranden från kommuns sida, vilka syftar till att övervältra kostnader för obligatorisk socialhjälp på annan kommun genom att socialhjälp klientel förmås utflytta».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet, i den mån redogörelse härför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen I: 43.

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från kungl. socialstyrelsen samt länsstyrelserna i Södermanlands och Östergötlands län, varjämte Svenska socialvårdsförbundet erhållit tillfälle yttra sig i ärendet. Nämnda länsstyrelser har infordrat yttranden från socialvårdskonsulenterna i resp. andra och tredje distriktet.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt *lagen om socialhjälp* skall varje kommun sörja för att den, som vistas i kommunen och som finnes vara i behov av hjälp, erhåller sådan enligt vad i lagen närmare sägs (1 §). Minderårig ävensom den, som på grund av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- och själskrafter icke kan försörja sig genom arbete eller som saknar medel och hans behov icke tillgodoses på annat sätt, skall erhålla socialhjälp till sitt livsuppehälle och till den vård, som finnes erforderlig, s. k. *obligatorisk socialhjälp* (12 §). Socialhjälp bör lämnas på sådant sätt, att den behövande såvitt möjligt blir i stånd att för framtiden genom eget arbete försörja sig och de sina (14 §). Innan fråga om beviljande av socialhjälp avgöres, skall socialnämnden göra sig noga underrättad om förhandenvarande omständigheter, samt, om behov av socialhjälp föreligger, utreda hur behovet bör på lämpligaste sätt avhjälpas (16 §).

Kommun, som lämnat obligatorisk socialhjälp åt svensk medborgare, vilken för det år hjälpen utgivits mantalsskrivits inom annan kommun, äger

med vissa i detta sammanhang betydelselösa undantag erhålla ersättning för socialhjälp av denna kommun (22 §). Genom denna regel är alltså fastslaget, att kostnaderna för den obligatoriska socialhjälp skall i princip bestri- das av den kommun där hjälptagaren är mantalsskriven.

Socialstyrelsen har i sin publikation »*Råd och anvisningar*» för mars 1960, nr 123, behandlat frågan om socialhjälp för flyttning till annan kommun och bosättning där. Häri framhålles, att var och en i princip äger rätt att fritt välja vistelseort i landet. Detta innebär emel- lertid inte att den som inte kan genomföra en flyttning med egna medel skall kunna erhålla socialhjälp härför. Socialstyrelsen erinrar härvid om inne- hållet i 14 § socialhjälpslagen, enligt vilken socialhjälp skall lämnas på sådant sätt att den behövande såvitt möjligt blir i stånd att för framtiden genom eget arbete försörja sig och de sina. Alldeles speciellt angeläget är det, säger styrelsen, att upprätthålla detta krav i det fall, då avsikten med socialhjälp är att sätta vederbörande i stånd att bosätta sig inom annan kommun; om flyttningshjälp lämnas utan garantier för den framtida försörjningen i inflyttningskommunen länder den icke till verkligt gagn. Vidare framhåller styrelsen, att en överflyttning till annan kommun ovillkorligen måste föregås av samråd med vederbörande myndigheter i den tilltänkta bosättningskom- munen, innan beslut fattas om bidrag till flyttning.

Historik

Den gamla fattigvårdslagen, som år 1957 avlöstes av socialhjälpslagen, hade bestämmelser om att den kommun, där en hjälptagare hade hemortsrätt, skulle ersätta s. k. obligatorisk fattigvård, som lämnades av en annan kommun. Hemortsrätten var anknuten till mantalsskrivningsorten. En person kunde dock inte förvärva ny hemortsrätt enbart genom att bli mantalsskriven i en ny kommun. Det fordrades dessutom att han skulle ha varit mantalsskriven där för minst ett år och under den tiden inte hade åtnjutit fattigvård.

Dessa regler ansågs allmänt otillfredsställande. Dels gav de i många fall upphov till processer mellan kommuner om vem som skulle betala den utgivna fattigvården, dels ansågs dessa regler inbjuda till manipulationer för att an- tingen medverka till eller också förhindra, att hemortsrätten övergick från en kommun till en annan. Om en person, som åtnjöt fattigvård, mantalsskrevs i en annan kommun än hemortsrättskommunen, kunde den kommun som han lämnat ha intresse av att genom förtäckta åtgärder sätta honom i stånd att framleva ett fattigvårdsfritt år i den nya mantalsskrivningskommunen och på så sätt förvärva hemortsrätt där. Å andra sidan hade den kommun, dit hjälptagaren flyttat in, anledning att utge fattigvård till honom, eftersom hans hemortsrätt därigenom bands vid den gamla kommunen. Fattigvårds- lagens hemortsrättsbestämmelser ledde till att en kommun år efter år kunde

få svara för fattigvård åt personer, som för länge sedan släppt all kontakt med kommunen.

I socialhjälpslagen förenklades dessa regler radikalt. Den kommun, där hjälptagaren är mantalsskriven, är nu så gott som alltid skyldig att ersätta obligatorisk socialhjälp, som utgivits av en annan kommun. Under förarbetena till lagen diskuterades behovet av regler för den händelse att en kommun obehörigen verkade för att en hjälptagare skulle bli mantalsskriven i en annan kommun. Enligt ett kommittéförslag skulle i sådana fall länsstyrelsen kunna ingripa och förordna, att den kommun, i vars intresse den obehöriga åtgärden vidtagits, skulle svara för socialhjälpkostnaden, fastän hjälptagaren inte var mantalsskriven i kommunen. I förslaget till socialhjälpslagen uttalade emellertid dåvarande chefen för socialdepartementet, att risken för manipulationer av detta slag numera var så liten, att man vid lagens utformning kunde bortse därifrån. Några regler motsvarande kommittéförslagets finns följaktligen inte i socialhjälpslagen.

Remissyttrandena

Motionsyrkandet har inte tillstyrkts i något remissvar. *Socialstyrelsen* hänvisar till att justitieombudsmannen funnit anledning att granska vissa kommunala myndigheters åtgöranden i samband med flyttning av socialhjälpsklientel till annan kommun, vilka misstänkes ha skett i syfte att övervältra kostnaderna för socialhjälp. I avbidan på resultatet av denna granskning bör enligt styrelsen frågan om lagstiftning för att stävja illojala överflyttningar av socialhjälpsklientel anstå. Styrelsen anser att det blir av betydelse för frågans fortsatta bedömning, huruvida det visar sig möjligt att tjänstefelvägen komma till rätta med de fall där illojalt förfarande kan påvisas. *Svenska socialvårdsförbundet* anser att någon lagstiftning i av motionärerna föreslagen riktning i vart fall inte för närvarande bör övervägas. Förbundet framhåller därvid, att illojala förfaranden från kommuns sida kan tänkas förekomma, inte blott för att förmå socialhjälpsklientel att utflytta utan även för att hindra sådant klientel från att inflytta. Sålunda anföres i förbundets yttrande:

I föreliggande motioner — liksom i en interpellation i andra kammaren rörande samma fråga — har endast medverkan till illojala förflyttningar påtalats. Exempel saknas emellertid inte på att kommuner sökt spjärna mot en inflyttning, som varit önskad av familjen själv och även ur social synpunkt önskvärd. Det har också förekommit, att missförstånd uppkommit på detta känsliga område, i synnerhet i sådana fall där fråga varit om en fullt legitim medverkan vid anskaffande av bostad i någon närbelägen kommun. Om man genom lagbestämmelse skulle vilja söka hindra de av motionärerna påtalade förflyttningarna torde en sådan sålunda inte kunna utformas endast med hänsyn till motionärernas syfte utan också på ett sådant sätt att en kom-

munal medverkan till välgrundade förflyttningar inte motarbetas. Den för alla medborgare självklara rätten till fri bosättning får inte beskäras. Det synes vidare förbundet angeläget framhålla, att inte ens fattigvårdslagens rigorösa hemortsrätts- och hemsändningsbestämmelser kunde helt förhindra förflyttningar i sådana fall, där motivet till väsentlig del syntes ha varit familjernas bristande anpassning till samhälle och omgivning.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser, att möjligheterna att lagstiftningsvägen avhjälpa de i motionerna påtalade missförhållandena är ytterst begränsade. Måhända kunde dock, fortsätter länsstyrelsen, en föreskrift om skyldighet för socialnämnden i vistelsekommunen att före flyttningen samråda med socialnämnden i inflyttningskommunen vara befogad.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller, att antalet fall där kommun vidtagit illojala åtgärder av förevarande slag torde inskränka sig till ett tiotal i hela landet. Länsstyrelsen betraktar emellertid dessa fall såsom i och för sig mycket allvarliga. Emellertid har, anför länsstyrelsen, genom TV och framför allt genom dagspressen uppmärksamheten riktats på förevarande förhållanden. Enligt länsstyrelsens mening bör resultatet av den belysning frågan sålunda fått avvaktas, innan lagändring tillgripes. Länsstyrelsen nämner vidare, att frågan genom landshövdingens initiativ kommer att upptagas vid socialvårdsförbundets möte i länet.

Omfattningen av förevarande slag av illojalt förfarande belyses i *socialstyrelsens* yttrande, där det heter:

För att kunna bedöma omfattningen av ett förfarande som det angivna har styrelsen från samtliga socialvårdskonsulenter införskaffat uppgift angående fall, som kommit till konsulenternas kännedom och som avser sådana under år 1959 med socialhjälp företagna flyttningar mellan kommuner, vilka kan antagas ha kommit till stånd »för att övervältra socialhjälpkostnader från kommun till annan».

Den sålunda företagna utredningen visar att av de under år 1959 med socialhjälp möjliggjorda flyttningar, som kommit till vederbörande konsulents kännedom, endast åtta torde få anses ha ägt rum i nyssnämnda syfte.

Antalet socialhjälpfall för år 1959 kan ännu icke redovisas. År 1958 utgjorde antalet omkring 156 000, varav 54 000 familjer med minderåriga barn. Det nyssnämnda antalet redovisade flyttningar uppgår till åtta, varav fyra familjer med minderåriga barn. Även om man utgår från att socialvårdskonsulenterna icke erhållit kännedom om samtliga fall, där kommun lämnat socialhjälp för att möjliggöra flyttning till annan kommun och därigenom övervältrat socialhjälpkostnader på inflyttningskommun, synes alltså antalet dylika fall vara ringa såväl absolut som relativt.

Av de artiklar och uppgifter, som under år 1959 förekommit i pressen, bibringas man den uppfattningen, att antalet flyttningar av nu ifrågakvarande slag skulle vara betydligt större än det nu redovisade. Emellertid är att märka, att samma familj har varit föremål för behandling i ett flertal tidningar och vid flera tillfällen i varje tidning samt att därvid redogjorts även för sådana

flyttningar, som kommit till stånd före år 1959, ävensom för flyttningar, beträffande vilka utredningen icke givit anledning till erinran.

Socialstyrelsen framhåller vidare, att i de fall av illojal förflyttning som blivit föremål för närmare utredning från socialstyrelsens sida socialhjäpslagens föreskrifter och av styrelsen i anslutning därtill lämnade anvisningar i allt väsentligt icke synes ha efterkommit. För att speciellt klargöra vad socialnämnd har att iakttaga, då fråga uppkommer om socialhjälp för flyttning till annan kommun, har styrelsen nu utarbetat särskilda råd och anvisningar i detta ämne. Styrelsen kommer därefter in på frågan, huruvida man kan vänta sig att de påtalade missförhållandena stävjas genom den offentliga uppmärksamhet de väckt, varvid styrelsen anför:

Under senaste tiden har vissa förfrågningar framställts till styrelsens socialvårdsbyrå beträffande lämpligheten av att i särskilt fall lämna socialhjälp vid flyttning till annan kommun. Att döma av dessa förfrågningar synes den offentliga uppmärksamhet, som riktats mot de missbruk av flyttningshjälp, som förekommit, ha medfört en mycket restriktiv hållning till utgivande av socialhjälp vid flyttning till annan kommun. Det må emellertid framhållas, att flyttningar till annan kommun med stöd av socialhjälp understundom kommer till stånd på direkt initiativ av den enskilde och därvid är starkt motiverade genom att möjlighet yppats för den hjälpbehövande att i den andra kommunen erhålla arbete och bostad.

Interpellationssvar

I interpellationssvar den 23 februari 1960 i förevarande ämne framhöll *chefen för socialdepartementet, statsrådet Nilsson*, att antalet kända fall, där kommun lämnat socialhjälp i det illojala syftet att förmå socialhjäpsklientel att utflytta och därmed övervältra kostnader för socialhjälp på annan kommun, var mycket få. I fortsättningen anförde han:

Även om de fall där manipulationer förekommit är rätt fåtaliga, är de dock ägnade att inge oro med hänsyn både till att flyttningarna kan vara olämpliga för de personer det gäller och till att kommuner uppträder illojalt mot varandra.

Det måste till en början göras klart, att det inte står i överensstämmelse med socialhjäpslagen att lämna socialhjälp till flyttning med syfte att befria den egna kommunen från ansvar för socialhjäpskostnader för hjälptagaren. Enligt lagens 14 § bör socialhjälp lämnas på sådant sätt, att den behövande såvitt möjligt blir i stånd att för framtiden försörja sig och de sina genom eget arbete. Innan socialhjälp beviljas, skall socialnämnden enligt 16 § göra sig noga underrättad om rådande omständigheter samt utreda hur behovet av socialhjälp på lämpligaste sätt bör avhjälpas.

Socialstyrelsen har i sina 1956 utgivna råd och anvisningar om lagens tillämpning understrukit vikten av noggranna utredningar i syfte att främja hjälpens förebyggande karaktär. Enligt vad jag erfarit har socialstyrelsen ut-

arbetat särskilda råd och anvisningar, vilka emellertid ännu inte hunnit tryckas, där styrelsen kommer att särskilt betona, att socialhjälp bör lämnas för bosättning i annan kommun endast om det efter undersökning kan antagas, att försörjningsmöjligheterna är bättre där eller att eljest förhållandena är lämpligare för hjälptagaren och hans familj på den nya orten. En kommuns intresse av att kunna undgå socialhjälpkostnader får aldrig vara vägledande för det sätt på vilket hjälpen meddelas. Dessutom skall i sådana fall kontakt ovillkorligen tas mellan de berörda kommunernas myndigheter.

Med hänsyn till att socialhjälpslagets bestämmelser så tydligt anger, att lämpligheten för den hjälpbehövande skall vara avgörande vid valet av hjälpatgärder, anser jag, att riskerna för en oriktig tillämpning bör kunna än mer reduceras genom upplysning. Vederbörande myndigheter har reagerat med kraft i de fall, som blivit utredda, och inte lämnat de berörda kommunerna i tvivelsmål om vad både lagens bokstav och dess anda bjuder. Jag är för min del helt överens med dessa myndigheter.

En god vägledning för tillvägagångssättet i socialhjälpärenden får socialnämnderna i socialstyrelsens råd och anvisningar. När saken nu också ställts under belysning i den allmänna debatten, har jag svårt att tänka mig annat än att våra kommunala myndigheter skall ägna frågor om socialhjälp till bosättning i andra kommuner en sorgfällig prövning i socialhjälpslagets anda. Jag vill ogärna tänka mig ett inskridande mot kommunerna i lagform, innan det står klart att rättelse på annat sätt inte kan åstadkommas. Socialhjälpslagen har dock ännu inte varit gällande i mer än tre år. Socialstyrelsen kommer, herr talman, att ägna frågan fortsatt uppmärksamhet, och jag kommer själv att noga följa den vidare utvecklingen.

Utskottet

Kostnaderna för obligatorisk socialhjälp skall i princip bestridas av den kommun där hjälptagaren är mantalsskriven.

I föreliggande motioner påtalas, att kommun i vissa fall genom egendomsmanipulationer förmått hjälptagare att utflytta ur kommunen för att därigenom överflytta kostnader för socialhjälp på en annan kommun. Som exempel på förfaranden av detta slag nämnes, att kommun lämnat socialhjälp för inköp eller arrende av en mindervärdig fastighet i annan kommun. När man i inflyttningkommunen upptäckt, att hjälpen till inköpet eller arrendet inte lämnats i syfte att bereda hjälptagaren bättre utkomstmöjligheter utan för att övervältra socialhjälpkostnader, har myndigheterna där i vissa fall med liknande medel försökt förmå hjälptagaren att flytta vidare. Motionärerna framhåller att detta förfaringssätt i allmänhet använts i fråga om familjer med ett stort antal barn, där familjefadern helt eller delvis saknat försörjningsmöjligheter. I motionerna yrkas sådan ändring i lagen om socialhjälp att förfaranden av nu beskrivet slag i görligaste mån förhindras.

Enligt 14 § socialhjälpslagen bör socialhjälp lämnas så, att den behövande såvitt möjligt blir i stånd att framdeles genom eget arbete försörja sig och de sina. I 16 § stadgas att, innan fråga om socialhjälp avgöres, social-

nämnden skall göra sig noga underrättad om förhandenvarande omständigheter samt, om behov av socialhjälp föreligger, utreda hur behovet bör på lämpligaste sätt avhjälpas. Redan av dessa bestämmelser följer enligt utskottets mening, att socialhjälp för utflyttning ur kommun icke får lämnas i syfte att kommunen därigenom skall undgå kostnader för socialhjälp. Hjälp för utflyttning får ges endast om det är att antaga, att hjälptagaren genom flyttningen får större möjligheter att försörja sig och de sina. Vidare måste ovillkorligen krävas att samråd sker med vederbörande myndigheter i inflyttningkommunen, innan bidrag ges till flyttning.

Illojalt förfarande av det i motionerna påtalade slaget synes ha förekommit i förhållandevis få fall. Såsom chefen för socialdepartementet framhållit i ett nyligen lämnat interpellationssvar, vilket delvis återgivits i det föregående, är dessa fall dock ägnade att väcka oro. Fallen har också i stor utsträckning uppmärksamrats av vederbörande myndigheter. Sålunda har socialstyrelsen i anledning härav utgivit råd och anvisningar i ämnet. Häri framhålls med skärpa, att åtgärder av ifrågavarande slag icke får förekomma. Vidare erinras om att beslut om bidrag till flyttning till annan kommun ovillkorligen måste föregås av samråd med vederbörande myndigheter i inflyttningkommunen. Även riksdagens justitieombudsman har uppmärksammat förevarande fråga, och en del fall, där bidrag för bosättning i annan kommun misstänkes ha givits i illojalt syfte, är för närvarande föremål för hans prövning.

Genom socialstyrelsens ovannämnda råd och anvisningar torde med erforderlig tydlighet ha blivit klargjort för dem som handlägger frågor om socialhjälp, att förfaranden av ifrågavarande slag icke är förenliga med socialhjälpslagets bestämmelser. Frågan om möjligheterna att ingripa mot dem som gör sig skyldiga till sådana förfaranden är för närvarande under justitieombudsmannens prövning. Därvid torde jämväl frågan om behovet av lagstiftning i ämnet komma upp till övervägande. I avvaktan på resultatet av justitieombudsmannens prövning av dessa frågor synes någon riksdagens åtgärd icke påkallad. Utskottet hemställer därför,

att förevarande motioner, I: 43 och II: 51, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 april 1960

På andra lagutskottets vägnar:

EDVIN JACOBSSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Axel Svensson, Sunne, fru Carlqvist, fru Svenson*, herrar Lars Larsson, Åkesson, Magnusson och Kaijser*;

från andra kammaren: herrar Jacobsson i Tobo*, Odhe, fru Ekendahl, fröken Sandell*, herr Wahrendorff, fru Wallerius-Gunne, fru Svensson* och herr Königson*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Sunne*.