

Nr 20

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående vårdbidragen till handikappade barn.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 232 i första kammaren av fru *Olsson* och herr *Svanström* samt nr 291 i andra kammaren av herr *Persson* i Heden *m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts,

»att riksdagen för sin del måtte besluta sådan ändring av lagen om allmän försäkring, 9 kap., 3 §, att vårdbidrag i form av invaliditetstillägg skall utgå till alla barn med mera betydande handikapp, i enlighet med motionens syfte, samt

att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till den härför erforderliga ändringen av lagtexten».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II:291.

Gällande bestämmelser m. m.

Vid 1964 års riksdag infördes vårdbidrag till vissa i enskilda hem vårdade handikappade barn under 16 år. Bestämmelser härom upptogs i lagen om allmän försäkring, I lagens 9 kap. 3 § första stycke stadgas: »Försäkrad äger för tid före den månad då han fyller sexton år rätt till vårdbidrag i form av *invaliditetsersättning*, därest han på grund av sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte för avsevärd tid och i avsevärd omfattning är i behov av särskild tillsyn och vård. Sådant bidrag må vara begränsat till viss tid.»

Vårdbidragets anknytning till invaliditetsersättningen innebär att bidraget är indexreglerat. Bidraget utgör för år räknat 50 procent av basbeloppet, som för närvarande är 5 000 kronor.

Efter 16 års ålder kan för invaliderade försäkrade vilkas arbetsförmåga är varaktigt nedsatt med minst hälften utgå folkpension i form av *förtidspension* jämte *kommunalt bostadstillägg*. Vid kvalificerat vårdbehov kan dessutom *invaliditetstillägg* tillkomma. *Invaliditetsersättning* utgår till vissa försäkrade som ej åtnjuter pension.

Socialpolitiska kommittén utformade i ett betänkande (stencil 1963:3) reglerna för vårdbidrag. Kommittén uttalade bl. a., att rätten till invaliditetstillägg är beroende av om vederbörande är ur stånd att reda sig själv och på grund härav i kvalificerat behov av hjälp av annan. Kommittén förordade att villkoren för rätt till vårdbidrag i princip borde vara desamma.

Föredragande departementschefen yttrade i *proposition nr 94* till 1964 års riksdag med förslag bl. a. om införande av vårdbidrag.

Invaliditet hos barn innebär stora påfrestningar för barnets föräldrar och fostrare. Vid sidan om oro och ångslan för barnet får de underkasta sig avsevärda uppoffringar, om barnet skall få så god utveckling som dess förutsättningar medger. I de fall då barnet med fördel kan vistas i sitt hem blir den personliga insatsen från vårdarnas sida av utomordentligt stor betydelse för denna utveckling. I vilken utsträckning en sådan insats kan göras är dock till stor del en kostnadsfråga. Det är inte bara så att vårdaren på grund av den tid som måste ägnas åt barnet i motsvarande mån får avstå från arbetsinkomst, som eljest skulle stått att få. Vården kräver ofta också särskilda kostnader i flera hänseenden, inte minst för resor i olika sammanhang. Många gånger kan de krav som ställs på föräldrarna bli så stora, att de måste överlämna barnet för vård på en institution trots att vården hellre borde ha beretts i hemmet.

Mot bakgrunden av det sagda är det angeläget att från statsmakternas sida åtgärder vidtages för att bereda lättnader och stöd för vård av handikappade barn i hemmen. En väg är härvidlag att tillhandahålla service och hjälpmedel av olika slag, såsom också sker. Vid sidan härav bör övervägas att införa kontantstöd i mera generella former. — — —

Vad i övrigt angår de nya bestämmelsernas utformning vill jag framhålla att det torde vara ogörligt att i lagtext med exakthet fastslå i vilka fall vårdbidrag skall komma i fråga. Någon avgränsning av personkretsen med hänvisning till särskilda slag av handikapp bör som kommittén framhållit inte komma i fråga. Bidragsrätten bör för alla kategorier av handikappade bedömas efter enhetliga grunder. Vårdbidragstagarna måste komma att representera en mycket heterogen grupp inrymmande både kroppsliga och psykiska handikapp, medfödda såväl som senare förvärvade. Här måste nödvändigtvis ett visst utrymme ges åt tillämpningen, varvid det bl. a. får ankomma på riksförsäkringsverket att, lämpligen efter samråd med medicinalstyrelsen, anvisa normer för bedömningen.

Kommittén föreslår att för rätt till vårdbidrag skall krävas att barnet — på motsvarande medicinska grunder som fordras för rätt till förtidspension — varaktigt och i avsevärd omfattning är i behov av särskild tillsyn och vård. Jag tillstyrker förslaget med en viss jämkning i fråga om varaktighetskravet som jag strax kommer till.

De behov av tillsyn och vård som skall beaktas är sådana som går utöver dem som föreligger hos ett normalt utvecklade barn. Detta innebär att utrymmet för tillämpning av bestämmelserna blir mindre, när det gäller barn i späda ålder, vilka även om de är friska kräver tillsyn och vård i betydande omfattning. För sådana fall har man främst att se till behovet av särskild behandling, som fordras med hänsyn till barnets handikapp och som kan ges i hemmet. Vidare har man att beakta sådana av handikappet föranledda yttringar och behov hos barnet som kräver speciella åtgärder från vårdarens sida.

Behovet av särskild tillsyn och vård skall såsom angivits föreligga i avsevärd omfattning. Bedömningen får här ske med ledning av den särskilda arbetsinsats som vårdaren får göra och de särskilda kostnader som barnets handikapp föranleder. I övrigt torde viss ledning vara att hämta från den praxis, som föreligger rörande tillämpningen av bestämmelserna om invaliditetstillägg enligt 9 kap. 2 § första stycket lagen om allmän försäkring.

Andra lagutskottet godtog i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 41 propositionens förslag. I samband med propositionen behandlade utskottet motioner, som syftade till införande av halva vårdbidrag för de medelsvårt handikappade barnen. Utskottet behandlade dessutom motioner med yrkanden om förhöjda bidrag i vissa fall. I dessa frågor anförde utskottet.

Utskottet anser, att den i motionsparen I:299 och II:390 samt I:703 och II:856, framställda begäran om utredning och förslag beträffande införande av halva vårdbidrag bör bli föremål för övervägande. Utskottet anser nämligen, att man bör undersöka möjligheterna att införa särskilda bidrag i sådana fall, där fullt vårdbidrag icke kan ifrågakomma, men där det uppenbarligen föreligger ett starkt behov av hjälp.

I motionerna I:299 och II:390 framställs krav på utredning och förslag beträffande formerna för en eventuell statlig medverkan vid av landsting utgivna behovsprövade bidrag och i motionerna I:703 och II:856 motsvarande krav angående ett med 50 eller 100 procent förhöjt bidrag. Enligt utskottets mening bör utredning företagas även beträffande möjligheterna till en statlig medverkan vid behovsprövade bidrag samt angående införande av förhöjda bidrag i vissa fall, där kostnaderna till följd av handikapp är avsevärda. De överväganden som enligt det ovan sagda erfordras synes böra utföras inom socialpolitiska kommittén.

Till ledning för de allmänna försäkringskassornas prövning av ansökningar om vårdbidrag utfärdade riksförsäkringsverket den 10 juli 1964 ett cirkulär (P 7/1964) till vilket hade fogats en av verket i samråd med medicinalstyrelsen utarbetad promemoria. I promemorian heter det bl. a.

Av uttalandena i förarbetena till de nya bestämmelserna, t. ex. hänvisningen till invaliditetstilläggen, får anses framgå att tillämpningen bör ske efter relativt restriktiva linjer, åtminstone intill dess större erfarenhet vunnits.

Den 26 november 1964 svarade socialministern i andra kammaren på en enkel fråga om han ville vidta åtgärder för att få till stånd en mer enhetlig bedömning av vanförheten vid beslut rörande vårdbidrag för svårt handikappade barn. Socialministern anförde bl. a.

I den allmänna debatten har förekommit kritik mot riksförsäkringsverkets anvisningar. I anslutning härtill vill jag erinra om att vårdbidraget inte är — och naturligtvis inte kan vara — en ersättning för det lidande som ett svårt handikapp innebär för barnet och föräldrarna. Det avgörande för rätten till bidrag är barnets behov av tillsyn och vård. Det grundläggande stadgandet i 9 kap. 2 § lagen om allmän försäkring anger, att barnet skall vara i behov av särskild tillsyn och vård för avsevärd tid och i avsevärd omfattning. Bestämmelsen överensstämmer med propositionsförslaget

och riksdagen gjorde ingen invändning mot detta. Däremot begärde riksdagen utredning rörande halva vårdbidrag m. m. Pensionsförsäkringskommittén har fått i uppdrag att utreda de frågor som riksdagen begärt utredning om.

Jag skall inte här gå in på de normer för bedömningen av olika typfall som riksförsäkringsverket uppställt i sina anvisningar. Jag vill dock understryka, att anvisningarna inte träder i stället för lagen utan är ett hjälpmedel för tolkningen av denna. Bedömningen måste ske med hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet.

Lagstiftningen om vårdbidrag är så ny att någon egentlig rättspraxis inte hunnit utbildas. I pensionsdelegationerna har avgjorts omkring tusentalet ärenden. Av dessa hade till och med oktober ett 60-tal förts upp till riksförsäkringsverket. Av dessa ärenden var det endast 18, som kommit till verket på grund av att enskilda överklagat beslut av en pensionsdelegation. Varken riksförsäkringsverket eller försäkringsdomstolen har ännu tagit ställning i något ärende om vårdbidrag.

Redan när förslaget om vårdbidrag framlades för riksdagen i våras räknade jag med att reglerna om bidraget, som är en förmån av ny och oprövad typ, skulle behöva överses sedan någon tid gått och vissa erfarenheter samlats. En översyn kan också bli aktuell i anslutning till de frågor om vårdbidragets konstruktion, vilka f. n. utredes av pensionsförsäkringskommittén.

Enligt vad jag inhämtat har riksförsäkringsverket haft kontakt med företrädare för handikapporganisationer. I den mån dessa kontakter eller erfarenheter från den praktiska tillämpningen av lagstiftningen ger anledning därtill avser verket att göra erforderliga jämkningar i anvisningarna till försäkringskassornas pensionsdelegationer. Jag kommer att följa utvecklingen på området med största uppmärksamhet.

Den 28 januari i år utfärdade riksförsäkringsverket en ny cirkulärskrivelse angående rätt till vårdbidrag (nr 2/1965). I cirkuläret, som delvis är av samma innehåll som det tidigare utfärdade cirkuläret jämte promemorian, har det ovan citerade avsnittet angående lämpligheten att iakttaga restriktivitet utmönstrats. I cirkuläret 2/1965 heter det bl. a.

I samråd med Kungl. Medicinalstyrelsen har Riksförsäkringsverket funnit att följande riktlinjer bör tillämpas i fråga om nedan angivna grupper av barn.

Rörelsehindrade barn. Om barnet inte alls eller endast i obetydlig utsträckning kan förflytta sig på annat sätt än med hjälp av annan person eller i rullstol, torde rätt till vårdbidrag föreligga. Så torde också vara fallet om barnet på grund av förlust av eller nedsatt funktionsförmåga i armar eller händer behöver väsentlig hjälp med på- och avklädning, vid måltider eller toalettbesök. Även i andra fall kan rätt till vårdbidrag föreligga vid rörelsehinder, särskilt om barnet samtidigt lider av annan sjukdom eller defekt. Vid bedömningen av sådana fall bör beaktas bl. a. de omständigheter som nedan anges under rubriken Andra grupper av handikappade barn.

Någon generell nedre åldersgräns för rörelsehindrade barns rätt till vårdbidrag bör ej tillämpas. Vid mycket svåra handikapp bör sålunda vårdbidrag kunna beviljas redan under första levnadsåret. Upp till treårsåldern bör i övrigt vikt främst fästas vid behovet av särskild behandling.

Barn med höggradig syn- eller hörselnedsättning: Rätt till vårdbidrag torde föreligga från det ifrågavarande defekt påvisats.

Psykiskt efterblivna barn. Barn som är inskrivna hos vederbörande centralstyrelse för psykiskt efterblivna samt barn som, utan att vara sålunda inskrivna, kan anses jämställda med sådana i fråga om efterblivenhet får anses ha rätt till vårdbidrag.

I fråga om psykiskt efterblivna barn under 3-årsåldern torde rätt till vårdbidrag dock endast föreligga, om efterblivenheten är mycket allvarlig eller förenad med mera betydande fysiskt handikapp.

Andra grupper av handikappade barn. Vid bedömningen av behovet av särskild tillsyn och vård torde viss vägledning kunna erhållas av det ovan anförda. I övrigt bör vid bedömningen bl. a. följande omständigheter beaktas.

1. Den faktiska arbetsprestation vårdaren måste utföra i samband med skötseln av barnet. Härvid skall beaktas inte endast vårduppgifternas art utan även deras frekvens samt tillsynsbehovet och vårdarens bundenhet.

2. De av barnets vård i hemmet förorsakade särskilda kostnaderna. Hänsyn bör tagas ej endast till direkta kostnader utan även till nöjaktigt dokumenterade indirekta kostnader (t. ex. att modern på grund av vården måste avstå från förvärvsarbete, som hon eljest med stor sannolikhet skulle ha ägnat sig åt).

Utskottet

Sedan den 1 juli 1964 utgår enligt lagen om allmän försäkring vårdbidrag till i enskilda hem vårdade barn under 16 år som på grund av sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte för avsevärd tid och i avsevärd omfattning är i behov av särskild tillsyn och vård. Bidraget utgör 50 procent av basbeloppet. Riksförsäkringsverket har i samråd med medicinalstyrelsen utarbetat anvisningar till ledning för de allmänna försäkringskassorna vid tillämpning av bestämmelserna. Den 10 juli 1964 utfärdades anvisningar vari rekommenderades en relativt restriktiv tillämpning av reglerna, åtminstone intill dess större erfarenhet vunnits. Den 29 januari i år utfärdade verket nya anvisningar i vilka det berörda avsnittet om restriktivitet ej medtogs.

I förevarande motioner kritiseras riksförsäkringsverkets den 10 juli 1964 utfärdade anvisningar. Motionärerna framhåller att avsikten vid införandet av vårdbidragen var att tillämpningen skulle bli förhållandevis generös. Vad som förevarit vid bidragsgivningen aktualiserar enligt motionärerna ändring i lagtexten. I motionerna yrkas därför att lagen måtte ändras så att den möjliggör för alla barn »med mera betydande handikapp» att erhålla vårdbidrag.

Utskottet finner det tillfredsställande att riksförsäkringsverkets tidigare rekommendation om restriktivitet inte finns upptagen i verkets senaste anvisningar. Lagstiftningen om vårdbidrag har varit i kraft endast en kort tid. Med hänsyn härtill och då man ännu ej vunnit tillräcklig erfarenhet av hur riksförsäkringsverkets senaste anvisningar påverkar rättstillämp-

ningen är det enligt utskottets mening inte möjligt att redan nu bedöma denna. Det må här framhållas att anvisningarna ej var publicerade då förevarande motioner väcktes. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att pensionsförsäkringskommittén utreder frågan om införande av halva vårdbidrag i sådana fall, där fullt bidrag icke kan ifrågakomma, men där uppenbarligen föreligger starkt behov av hjälp. I samband härmed kan man förvänta att översyn av reglerna om vårdbidrag i sin helhet blir aktuell. Med hänvisning till det anförda anser utskottet något riksdagens initiativ för närvarande icke vara erforderligt. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I:232 och II:291, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 4 mars 1965

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, herrar Lars Larsson, Eric Carlsson*, Edström, Hübinette och Dahlberg;

från andra kammaren: herr Anderson i Sundsvall, fru, Ekendahl, herrar Gustavsson i Alvesta, Bengtsson i Varberg, Johansson i Södertälje, Edlund*, fru Skantz och herr Ullsten.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.