

Nr 38

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 och 6 §§ lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp, jämte i ämnet väckta motioner.

Genom en den 8 mars 1968 dagtecknad proposition, nr 74, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, föreslagit riksdagen att antaga följande

**Förslag
till**

L a g

**angående ändrad lydelse av 1 och 6 §§ lagen den 4 januari 1956 (nr 2)
om socialhjälp**

Härigenom förordnas, att 1 och 6 §§ lagen den 4 januari 1956 om socialhjälp skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

Varje kommun skall sörja för att den, som vistas i kommunen och som finnes vara i behov av hjälp, erhåller sådan enligt vad nedan sägs (socialhjälp).

Varje kommun skall tillse att den som vistas i kommunen erhåller den omvårdnad, som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande. Kommunen skall vidare sörja för att den, som vistas i kommunen och som finnes vara i behov av hjälp, erhåller sådan enligt vad nedan sägs (socialhjälp).

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

6 §.

Socialnämnden har

Socialnämnden har

att göra sig väl förtrogen med den
enskildes behov av omvårdnad och
verka för att detta blir tillgodosett;

att bestämma, — — — — — och verkställighet.

Socialnämnden har ock — — — — — på nämnden.

Nämnden skall — — — — — nämndens uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1968.

I samband med propositionen har utskottet behandlat de i anledning av propositionen väckta motionerna I: 794 av herr *Blomquist* samt II: 1092 av herr *Wiklund* i Stockholm.

I motionen I: 794 hemställes »a) att riksdagen måtte bifalla Kungl. Maj:ts proposition nr 74 med de ändringar i 6 § lagförslaget, som anges i motionen» och »b) att vederbörande utskott måtte utarbeta erforderlig lagtext».

I motionen II: 1092 yrkas »att riksdagen vid behandlingen av prop. nr 74 måtte uttala, att den i propositionen föreslagna ändringen av 1 § socialhjälpslagen även omfattar narkomaner, på vilka barnavårdslagen inte är tillämplig, med det förstahandsansvar för denna kategoris vård, som följer av ett sådant uttalande».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i socialhjälpslagen för att klarlägga kommunernas ansvar för den enskildes personliga omvårdnad. I 1 § föreslås en bestämmelse av innebörd att kommun skall tillse att den som vistas i kommunen får den omvårdnad som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande. Samtidigt föreslås ett tillägg till 6 § som fastslår att socialnämnderna är skyldiga att skaffa sig kännedom om de enskildas behov av omvårdnad och verka för att detta blir tillgodosett.

Gällande bestämmelser

Enligt lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp (ändrad senast 1967: 321) skall varje kommun sörja för att den som vistas i kommunen och som finnes vara i behov av socialhjälp får sådan hjälp (1 §). Socialhjälp handhas av en för varje kommun obligatorisk socialnämnd (2 §).

Socialnämndens huvudsakliga uppgifter anges i 6 §. Nämnden har bl. a. att bestämma i vilka fall, i vilken omfattning och under vilka former socialhjälp skall meddelas. Den har vidare att gå allmänheten tillhanda med råd och upplysningar i frågor som har samband med verksamheten och att lämna annat bistånd i personliga angelägenheter, då detta lämpligen kan ske.

Socialhjälpslagen skiljer mellan obligatorisk och frivillig hjälp. Obligatorisk socialhjälp (12 §) är sådan hjälp som den enskilde har rätt att kräva och samhället skyldighet att lämna. Frivillig socialhjälp (13 §) utges av kommunen eller dess socialnämnd efter fritt bedömande.

För att obligatorisk socialhjälp skall utgå krävs först och främst att den hjälpbehövande antingen är minderårig, dvs. under 16 år, eller att han på grund av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter inte kan försörja sig genom arbete eller att han av hälsoskäl bör avhålla sig från arbete. Härutöver krävs dels att vederbörande saknar medel för att tillgodose de behov, som den obligatoriska hjälpen är avsedd att täcka, dels att hans behov inte avhjälpas på annat sätt. Socialhjälp utgår till livsuppehälle och till behövlig vård. I fråga om minderårig skall socialhjälp också avse uppfostran.

Obligatorisk socialhjälp utgår inte till personer över 16 år, vilkas hjälpbehov är föranlett av arbetslöshet.

I fråga om den frivilliga socialhjälp gällar att kommunerna har oinskränkt rätt att ge ut sådan hjälp i all den utsträckning de anser lämpligt. 13 § föreskriver sålunda att frivillig socialhjälp meddelas enligt grunder, som kommunens fullmäktige bestämmer eller efter vad socialnämnden anser behövt, om sådana grunder inte fastställts.

I 14 § föreskrivs att socialhjälp — vare sig den är obligatorisk eller frivillig — skall ges på sådant sätt, att den behövande såvitt möjligt blir i stånd att försörja sig och de sina genom eget arbete. Socialhjälp har med andra ord karaktären av en hjälp till självhjälp. Hjälpen bör i regel utgå med kontant belopp. Det förutsätts dock, att naturaformen skall användas dels då hjälpbehovets art föranleder därtill, dels då det finns anledning anta att kontant understöd inte kommer till behörig användning.

I stället för att bevilja en hjälpsökande kontant understöd kan socialnämnden teckna borgen på lån för honom. Kommunens fullmäktige avgör om denna hjälpform skall få användas inom kommunen.

Om hjälptagaren behöver vård ankommer det på socialnämnden att dra

försorg om att vårdbehovet blir tillgodosett. Det förutsätts att vården skall kunna lämnas antingen i den vårdbehövandes hem — t. ex. genom att nämnden betalar kostnaderna för en hemvårdarinna — eller i annat enskilt hem eller på vårdhem eller sjukvårdsinrättning eller annan vårdanstalt eller i ålderdomshem. Vilken vårdform som bör väljas skall avgöras efter vad som med hänsyn till vårdbehovets art och övriga omständigheter prövas mest lämpligt.

I princip är varje kommun skyldig att anordna och driva hem för äldre och andra personer, vilka behöver vård eller tillsyn som inte eljest tillgodoses (18 §). I motsats till vad som gällde enligt fattigvårdslagen avser bestämmelsen inte endast understödstagare.

Såsom regionala tillsyns- och rådgivningsorgan åt kommunerna tjänstgör länsstyrelserna och statens socialvårdskonsulenter. Länsstyrelserna skall noga följa tillämpningen av socialhjälpslagen och se till att socialhjälpssamheten ordnas och handhas på ett ändamålsenligt sätt. Underlåter kommun att lämna behövlig obligatorisk socialhjälp skall länsstyrelsen ålägga kommunen att fullgöra sin skyldighet. Skulle eljest yppas missförhållande, skall länsstyrelsen vidta den åtgärd som behövs för dess avhjälpande (52 §). Enligt instruktionen för socialvårdskonsulenterna skall de lämna socialnämnderna upplysningar och råd i frågor som berör deras verksamhetsområde.

Den centrala statliga myndigheten på socialhjälpens område är socialstyrelsen. Styrelsen skall genom råd och upplysningar verka för att socialhjälpssamheten ordnas och handhas på ett ändamålsenligt sätt (53 §).

Det genom propositionen framlagda förslaget grundar sig på arbetet inom en utredning, som tillkallades den 2 juli 1965 för att utreda frågan angående omvårdnaden av handikappade. Utredningen har kallat sig handikapputredningen. Utgångspunkt för utredningens verksamhet borde enligt dess direktiv vara den kartläggning av handikappvården i kommunerna som socialpolitiska kommittén företog år 1962. Utredningen borde i första hand följa upp socialpolitiska kommitténs arbete genom att undersöka i vilken omfattning kommuner och landsting genomfört eller avser att genomföra de åtgärder som aktualiserades genom kommitténs initiativ. Utredningen lät därför under år 1966 genomföra en undersökning, som kallats 1966 års handikappundersökning. Handikapputredningen redovisade resultatet av undersökningen i ett betänkande, Kommunerna och den sociala omvårdnaden (SOU 1967: 53). Betänkandet har remissbehandlats.

Beträffande handikapputredningens betänkande, remissyttranden samt tidigare behandling av nu aktuella spörsmål må här hänvisas till redogörelse i propositionen.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, *statsrådet Aspling*, har i propositionen anfört:

Handikappvården har under senare år ägnats ökande intresse från samhällets sida allt eftersom resurserna och möjligheterna att hjälpa vuxit. Nödvändigheten av en aktiv, uppsökande vård har alltmer betonats. Här pågår också en betydande utveckling. Det är naturligt att mycket av vad som bör och kan göras faller inom ramen för den kommunala verksamheten. En ändamålsenlig lagstiftning utgör i detta sammanhang en viktig förutsättning. Handikapputredningen har funnit att det på vissa håll råder oklarhet om kommunernas kompetens och uppgifter i fråga om handikappvården. Det är angeläget att sådana oklarheter i lagstiftningen som kan vara till hinder för en önskvärd utveckling undanröjs.

Socialhjälpslagen tillkom under andra förhållanden än de som nu råder. Den utformades huvudsakligen i syfte att bistå personer som behöver ekonomisk hjälp. Ett i allmänna ordalag hållet stadgande i socialhjälpslagen ålägger socialnämnderna att ställa sin sakkunskap på det sociala området till förfogande för dem som anser sig behöva personligt bistånd. Härmed avses inte bara rådgivning och upplysning utan också hjälp med praktiska angelägenheter av mera personlig natur. Det förutsätts att nämnderna själva fritt skall pröva på vad sätt biståndet skall ges. Socialvårdskommittén föreslog på sin tid att den enskilde skulle tillerkännas en vidsträckt rätt att påkalla bistånd i personliga angelägenheter. Enligt kommittén skulle det åligga socialnämnden att se till att behov av sådant bistånd blev tillgodosett även om anmälan inte gjorts. Propositionen med förslag till socialhjälpslag avvek i denna del från kommittéförslaget. Som skäl åberopades att många socialnämnder inte skulle vara tillräckligt rustade för att bemästra alla de uppgifter som enligt kommittéförslaget skulle vila på dem.

Kommunernas möjligheter att tillgodose den enskildes behov av personligt bistånd är i dag avsevärt större än i mitten på 1950-talet, då socialhjälpslagen kom till. Härtill bidrar flera omständigheter. Kommunernas ekonomiska resurser har förbättrats, bl. a. som en följd av den skatteutjämningsreform som trädde i kraft den 1 januari 1966. Nya former av statsbidrag har även tillkommit för bestämda ändamål. Den reform av den kommunala indelningen som pågår med sikte på att skapa ekonomiskt bärkraftiga kommunala enheter har också stor betydelse. Kommunalsammanläggningarna innebär inte bara att man får bärkraftigare kommuner utan också att tillgängliga resurser kan utnyttjas mera rationellt. Detta i sin tur är ägnat att främja den kommunala aktiviteten på det sociala området.

Samhället har ett ansvar för medborgarnas ekonomiska och personliga trygghet. Den enskilde skall inte vara hänvisad till anhörigas hjälp eller annan privat välvilja för att få sitt behov av trygghet tillgodosett. Ett

system av anordningar har successivt byggts upp för att tillgodose behovet av hjälp och bistånd. Systemets effektivitet beror dock av att förmånerna kommer den enskilde till godo, vilket förutsätter kunskap om de individuella behoven. Sådan kunskap måste inhämtas där den enskilde bor. I regel är det också där som hjälpen måste sättas in. Därför är det i första hand kommunerna som måste se till att samhällets intentioner att skapa trygghet förverkligas.

Jag utgår från att kommunerna har ett intresse av och en vilja att bedriva en aktiv, uppsökande socialvård för att tillgodose den enskildes behov av hjälp och bistånd. Oklarhet i fråga om den kommunala kompetensen kan dock som handikapputredningen framhållit ha bidragit till att hämma en utveckling som annars skulle ha kommit till stånd. Den tvekan som en del kommuner hyser i fråga om sin kompetens att tillgodose den enskildes behov av personlig omvårdnad bör därför undanröjas. Efter be- myndigande av Kungl. Maj:t den 8 december 1967 har jag tillkallat en utredning för att se över socialhjälp-, barnvårds- och nykterhetsvårdslagstiftningen och därvid utreda frågan om en gemensam vårdlagstiftning. Utredningen kommer i sitt arbete naturligen in på de problem som här berörs. Jag finner det dock angeläget att det utan dröjsmål vidtas de lagändringar som behövs för att undanröja den tvekan som kan finnas om kommunernas kompetens. Med tanke på den allmänna översynen av vårdlagstiftningen bör ändringarna nu begränsas till vad som oundgängligen behövs för att kommunerna inte längre skall tveka om sin rätt att aktivt engagera sig i hithörande frågor. Jag föreslår att ändringarna får formen av ett tillägg till 1 § socialhjälpslagen, vars nuvarande lydelse i stort sett oförändrad behålls som ett andra led i paragrafen. Tillägget bör tas in som en första punkt i paragrafen. Där bör föreskrivas att varje kommun skall tillse att den som vistas i kommunen erhåller den omvårdnad som med hänsyn till hans behov och förhållandena i övrigt kan anses tillfredsställande. Kompletteringen är inte avsedd att medföra någon ändring i förhållande till gällande rätt när det gäller innebörden av begreppet socialhjälp eller besvärsrättens omfattning enligt socialhjälpslagen.

Flera remissinstanser har efterlyst klarare regler om ansvarsfördelningen mellan de olika huvudmän som har ansvaret för omvårdnaden av de handikappade. Jag anser det dock inte genomförbart att i detta sammanhang i lagtext närmare precisera kommunernas uppgifter och ansvar för den sociala omvårdnaden. Liksom utredningen vill jag som en allmän utgångspunkt för verksamheten hänvisa till det program för kommunernas uppgifter som socialpolitiska kommittén utarbetade och som redovisats i det föregående.

Genom ändringen i 1 § socialhjälpslagen klarläggs kommunernas första- handsansvar för handikappvården. Detta innebär naturligtvis inte att kommunerna är skyldiga att svara för åtgärder som enligt lag eller annan för-

fattning vilar på staten eller landstingen. Kommunerna bör i sådana fall om det behövs förmedla kontakt mellan de vårdbehövande och det organ som svarar för vården. Det är min förhoppning att avvägningen av insatserna på de områden där närmare bestämmelser om ansvarsfördelningen saknas skall kunna lösas i samråd mellan berörda parter. Det får ankomma på socialstyrelsen att i den mån det behövs ge huvudmännen anvisningar för verksamhetens bedrivande. I anslutning härtill vill jag understryka vikten av att de åtgärder varom här är fråga inte bara kommer att avse fysiskt handikappade. Även psykiskt handikappade eller personer — yngre och äldre — som av andra skäl möter mera betydande svårigheter i sin dagliga livsföring, bör omfattas av åtgärderna.

I samband med den nu förordade lagändringen bör som utredningen framhållit i ett avseende kommunernas ansvar direkt fastslås i lagtexten. Detta gäller den grundläggande förutsättning för en god social omvårdnad som ligger i att samhällets organ skaffar sig kännedom om den enskildes behov av hjälp och stöd oavsett hans ekonomiska situation. Denna skyldighet att bedriva en aktiv, uppsökande verksamhet bör åvila socialnämnden och komma till uttryck genom det av utredningen föreslagna tillägget till 6 § socialhjälpslagen. I paragrafen bör alltså tas in en föreskrift om att socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med den enskildes behov av omvårdnad och verka för att detta blir tillgodosett.

Utskottet

Socialhjälpslagen innehåller en inledande bestämmelse, som ålägger varje kommun att sörja för att den som vistas i kommunen och som finnes i behov av socialhjälp erhåller sådan hjälp. Begreppet socialhjälp definieras inte direkt i lagtexten utan får sin innebörd främst genom bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av socialhjälp och formerna för denna hjälp. Det kommunala organ som handhar socialhjälpverksamheten är socialnämnden, som är obligatorisk för varje kommun. Socialnämnden har som huvuduppgift att behandla frågor om beviljande av socialhjälp. Därutöver skall socialnämnden utöva viss verksamhet för bistånd i personliga angelägenheter. Härvidlag har föreskrivits att socialnämnden har att tillhandagå allmänheten med råd och upplysningar i frågor som äger samband med nämndens verksamhet samt, där så lämpligen kan ske, lämna annat bistånd i personliga angelägenheter.

Sedan någon tid tillbaka pågår inom en statlig utredning arbete för översyn av socialhjälp-, barnavårds- och nykterhetsvårdslagstiftningen. Genom förevarande proposition föreslås — på grundval av ett av handikapputredningen avgivet betänkande — det oaktat att socialhjälpslagen nu ändras på vissa punkter. Syftet med ändringarna anges vara i främsta rummet att skyndsamt undanröja den tvekan som en del kommuner hyst i fråga om

sin kompetens att tillgodose enskildas behov av personlig omvårdnad. För detta ändamål föreslås ett tillägg till den inledande bestämmelsen (§ 1) i lagen. I tillägget, som placeras som en första punkt i paragrafen, föreskrivs att varje kommun skall tillse att den som vistas i kommunen får den omvårdnad som med hänsyn till hans behov och förhållandena i övrigt kan anses tillfredsställande. Ändringen av § 1 är vidare avsedd att klarlägga kommunernas ansvar för omvårdnaden av de handikappade. Detta ansvar föreslås bli uttryckligen fastslaget i lagtext i ett hänseende, nämligen så till vida att kommunens organ, socialnämnden, skall skaffa sig kännedom om den enskildes behov av hjälp och stöd oavsett hans ekonomiska situation. En komplettering föreslås därför också till bestämmelsen om socialnämndens uppgifter (§ 6). Enligt propositionen bör inskrivas att socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med den enskildes behov av omvårdnad och verka för att detta blir tillgodosett.

Handikapputredningen — liksom socialpolitiska kommittén på sin tid — har efter omfattande undersökningar konstaterat att den sociala omvårdnaden av handikappade inte är tillfredsställande. Utredningen har vidare ansett att tveksamhet om den kommunala kompetensen när det gäller att aktivt engagera sig i handikappvården torde vara en bidragande orsak till bristerna på området. En lagstiftningsåtgärd av den art som föreslagits är enligt utskottets mening väl ägnad att avhjälpa sådan tvekan som nyss sagts. Det kan dessutom vara anledning att genom lagstiftning fastslå ansvaret för den aktiva uppsökande verksamheten inom handikappvården. Utskottet tillstyrker därför kompletterande bestämmelser enligt de riktlinjer som angivits i propositionen.

I motionen II: 1092 anföres att primärkommunernas vårdansvar f. n. inte omfattar andra narkomaner än dem på vilka barnavårdslagen kan tillämpas. Enligt motionären har emellertid den föreslagna ändringen av 1 § socialhjälpslagen till konsekvens att vårdansvaret för den nämnda kategorin narkomaner i första hand skall ankomma på socialnämnden. Motionären yrkar att riksdagen vid behandlingen av propositionen uttalar sig i sådan riktning.

Enskildas behov av personlig omvårdnad kan naturligtvis ha mycket varierande orsaker. Av vad föredragande departementschefen anfört framgår, att orsaken till omvårdnadsbehovet inte skall vara avgörande för om åtgärder från kommunalt håll skall kunna komma i fråga. Sålunda understryker departementschefen vikten av att den kommunala verksamheten på ifrågasvarande område inte bara kommer att avse fysiskt handikappade; även psykiskt handikappade eller personer — yngre och äldre — som av andra skäl möter mera betydande svårigheter i sin dagliga livsföring bör omfattas av åtgärderna. Utskottet ansluter sig till vad departementschefen uttalat. Den omständigheten, att vissa människors behov av omvårdnad har sin direkta eller indirekta orsak i narkotikamissbruk är givetvis inte något skäl att göra

undantag i omvårdnadshänseende för dessa personer. Inom ramen för vad som kan hänföras till omvårdnad finns det för övrigt betydande utrymme för kommunala initiativ. När det gäller narkotikamissbrukare kan pekas på uppsökande verksamhet och i samband därmed förmedling av kontakt med främst sjukvårdande organ. Med det sagda anser sig utskottet har besvarat motionen II: 1092.

I motionen I: 794 anföres vissa synpunkter på utformningen av den föreslagna ändringen av 6 § socialhjälpslagen. Motionären hävdar, att propositionens förslag till lagtext synes kunna medföra formella kompetensvister mellan socialnämnden och andra kommunala nämnder, särskilt barnavårdsnämnden. Enligt motionären bör det av lagtexten klart framgå att socialnämndens skyldigheter beträffande den personliga omvårdnaden gäller i den mån skyldigheterna inte åvilar annat organ hos kommunen. Dessutom anser motionären att en föreskrift bör ges om att socialnämnden skall samarbeta med övriga organ på området.

Utskottet anser inte att det på grund av den i propositionen förordade lydelsen av § 6 behöver befaras att kompetensvister kommer att uppstå mellan de olika nämnderna inom socialvården. Helt naturligt måste det i många ärenden över hela det sociala fältet förekomma att nämndernas verksamhet nära berör varandra. Det kan enligt utskottets mening förutsättas att om det i sådant fall inte skulle direkt framgå vilket organ som har att handlägga ärendet, de generella föreskrifter om samarbete, som redan finns i de tre sociala vårdlagarna, kommer att visa sig tillfyllest. Utskottet vill dessutom erinra om att frågan om förändringar i reglerna för den kommunala socialvårdens nämndorganisation tagits upp i direktiven för den utredning, som skall verkställa översyn av den sociala vårdlagstiftningen. Sålunda bör utredningen enligt direktiven bl. a. undersöka om reglerna kan utformas så att de gör det möjligt för kommunerna att låta en enda nämnd få ansvaret för hela den kommunala socialvården. I det sammanhanget må nämnas att det redan förekommer att kommuner har inrättat fakultativa organ med uppgift att handha frågor på den personliga omvårdnadens område. Det finns givetvis inget hinder mot att ett sådant fakultativt organ får svara även för de arbetsuppgifter som avses i propositionen. Detta innebär inte någon ändring i den gällande ordningen att det yttersta ansvaret för verksamheten åvilar den i lagen angivna obligatoriska kommunala nämnden, socialnämnden. På grund av det anförda påkallar förevarande motion inte att någon avvikelse görs från propositionen.

Även i övrigt anser utskottet att utformningen av lagförslaget och de av departementschefen i anslutning därtill gjorda uttalandena bör godtas.

Under hänvisning till det sagda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen med avslag på motionen I: 794 måtte antaga det genom förevarande proposition nr 74 framförda lagförslaget; samt

B. att motionen II: 1092 icke måtte föranleda någon riksdagen åtgärd.

Stockholm den 7 maj 1968

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Carlqvist (s), herr Lars Larsson (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Eric Carlsson (cp), Dahlberg (s)*, Edström (fp) och Blomquist (h);

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall (fp), Bengtsson i Varberg (s), fröken Sandell (s), herrar Wiklund i Stockholm (fp)*, Gomér (cp), Ringaby (h), fru Svensson (s)* och herr Göransson (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Blomquist* (h).