

Nr 108

Av fröken Höjer m. fl., angående vissa ändringar i lagen om socialhjälp.

I anslutning till vid 1955 års riksdag avlämnad proposition nr 177 med förslag till lag om socialhjälp m. m. framlades ett flertal motioner med yrkanden, att förslaget måtte antagas endast efter vissa i motionerna föreslagna ändringar. Dessa motioner föranledde andra lagutskottet att i sitt utlåtande nr 39 föreslå riksdagen att antaga propositionen med vissa ändringar, vilka dock endast delvis tillmötesgick motionärernas önskningsar. Riksdagen anslöt sig till utskottets förslag (höstsessionen), och den nya lagen har vid årsskiftet 1955/1956 trätt i kraft.

Ehuru lagen sålunda först helt nyligen börjat tillämpas, är det inte minst på grund av de diskussioner om lagens innebörd, som under år 1956 förekommit vid kongresser, konferenser och möten av olika slag, uppenbart, att lagen trots de vid riksdagens behandling vidtagna förbättringarna har allvarliga brister. Det är en god regel att icke ändra på nyligen antagna lagar, förrän man genom deras tillämpning vunnit sådana erfarenheter, att man har utsikter att på en gång rätta till förekommande brister. Så till vida skulle frågan om ändringar av socialhjälpslagen kunna anses vara för tidigt väckt. Om det emellertid redan tidigt i en ny lag avslöjas en brist av så allvarlig art, att den kan vålla direkta skador för dem som lagen är till för att hjälpa, föreligger uppenbarligen goda skäl för undantag från ifrågavarande regel. Enligt vår mening har socialhjälpslagen en sådan brist i avseende på de bestämmelser, genom vilka det avgöres vilken kommun som i sista hand skall stå för kostnaderna för socialhjälp (härmed jämställs kostnader för barn under 16 år, som omhändertagits av barnavårdsnämnd enligt barnavårdslagen, vilken kostnad i fortsättningen benämnes barnavård). Det är alltså frågan om bestämmelser, vilka motsvarar vad som i fattigvårdslagen benämnts hemortsrättsbestämmelser. Socialhjälpslagens bestämmelser om ersättningskyldig kommun (ersättningskommun) återfinnes i lagens 22 §.

Huvudregeln enligt socialhjälpslagen är, att den kommun, inom vilken hjälpmottagaren (det omhändertagna barnet) blivit mantalsskriven, för det år, då utgiften förekommit, i sista hand skall stå för denna, dock att för barn, som på grund av sin ålder ännu icke hunnit bliva mantalsskrivet, födelsehemorten skall anses som dess mantalsskrivningsort.

Regeln om mantalsskrivningskommunen (födelsehemorten) som ersättningskommun har ett viktigt undantag. Syftet med detta undantag är att förebygga att huvudregeln försvårar anskaffandet av hem för familjevård

åt vuxna och barn, alltså i fråga om barn försvårar anskaffandet av fosterhem. Det kan icke nog understrykas hur viktig denna synpunkt är. Den är av stor betydelse för alla ålderskategorier, men starkast framträder den självfallet för barnens del. Det lämnas ingen möda ospard för att i stigande utsträckning kunna utnyttja vård i enskilt hem, fosterhem, för nya kategorier av barn. En växande misstro till anstaltsfostran ställer allt högre krav på tillgången på fosterhem. Varje åtgärd, både lagbestämmelse och annan, som kan försvåra anskaffandet av fosterhem måste därför undvikas. Denna synpunkt har länge varit uppmärksammas. I 1918 års fattigvårdslag har den för barnens del icke behövt ge anledning till särskilda bestämmelser, eftersom barn enligt hemortsrättsbestämmelserna följde en av föräldrarnas hemortsrätt. För vuxna gav den däremot anledning till en särskild föreskrift (48 § fattigvårdslagen), innebärande att mantalsskrivning på grund av en bosättning som skett i och för familjevård inte skulle kunna läggas till grund för hemortsrättsförvärv. I socialhjälpslagen har hela frågan aktualiserats även för barnens del därigenom att barnets egen mantalsskrivning är avgörande för frågan om ersättningskommun. Enligt departementschefens uttalande i propositionen (s. 200 och 203) avsåg han att vinna det omtalade syftet genom en undantagsregel av sådan innebörd, att ett barn »så länge det vistas i fosterhemmet eller inackorderingshemmet, behåller den hemortsrätt det ägde, då det mottogs därstädes» samt vidare genom att överföra föreskrifterna i 48 § fattigvårdslagen till socialhjälpslagen utan annan ändring i sak än att de utvidgades till att avse sådana fall, då vederbörande mottages i ett privat vårdhem. Vid propositionens behandling i utskottet uppmärksammades att de föreslagna bestämmelserna i själva verket inte täckte det angivna syftet, och vissa ändringar i 22 § företogs därför.

Det är numera uppenbart att även de sålunda vidtagna ändringarna var helt otillräckliga. I själva verket kommer enligt de nu gällande bestämmelserna den kommun, inom vilken en familj öppnat sitt hem för att där för vård motta en vårdbehövande människa respektive ett fosterbarn, att löpa en stor risk att bli ersättningskommun för denna person och sålunda få gälda kostnaderna för socialhjälp eller barnavård. Man har i själva verket beklagligtvis misslyckats med att undvika försvårandet av familjevården (fosterbarnsvården). Tvärtom måste det befaras, att socialhjälpslagens bestämmelser om ersättningskommun kommer att bereda stora svårigheter för anskaffningen av familjevårdshem och alldeles särskilt för anskaffningen av fosterhem. Detta förhållande är så allvarligt, att det utan något dröjsmål måste undanröjas genom en lagändring.

För att demonstrera bristerna i lagen må följande anföras. Vid den omtalade överflyttningen av 48 § fattigvårdslagen till socialhjälpslagen har i själva verket en ändring av bestämmelsens form vidtagits, så att även innehållet blivit förändrat. Enligt fattigvårdslagen kunde under angivna vård-

förhållanden mantalsskrivningen aldrig ge anledning till hemortsrätt; enligt socialhjälpslagen åter skall visserligen under pågående familjevård den aktuella mantalsskrivningskommunen icke vara ersättningskommun utan i stället den kommun, där vederbörande var mantalsskriven, när familjevården (vård i fosterhem) tog sin början. Till möjligheten av att sistnämnda mantalsskrivning även den tillkommit på grund av familjevård (vård i fosterhem) tages i lagen ingen hänsyn. Vidare synes man ha förbi-sett, att en person blir mantalsskriven i en viss kommun för ett bestämt år, så snart han är bosatt där den 1 november året förut. Normalt gäller alltså att även om vederbörande inflyttar från en kommun under november eller december, så blir han mantalsskriven i utflyttningsskommunen för det följande kalenderåret.

Om vi i första hand tager det sista förhållandet till utgångspunkt, misslyckas undantagsbestämmelsen i att nå det avsedda målet i följande sammanhang. En person åtnjuter familjevård (vård i fosterhem), som avbrytes efter den 1 november ett visst år. Han har då blivit mantalsskriven i vårdkommunen för det följande året. Uppkommer för personen kostnad för socialhjälp eller barnavård under november och december är vårdkommunen icke ersättningskommun, men från den 1 januari det följande året blir den ersättningskommun, och detta förhållande kommer att bestå i varje fall under hela detta år. Detta har uppenbarligen icke varit meningen med bestämmelsen.

Övriga brister i bestämmelsen avser de fall, då familjevård (vård i fosterhem) förekommer i två eller flera perioder *utan* att dessa följer så nära på varandra som i lagen avses med ordet omedelbart, i vilket fall de skall betraktas som en enda period. De här oftast förekommande fallen torde gälla vård i fosterhem. Det är allt annat än ovanligt att en moder, som haft sitt barn i fosterhem och gärna vill åter få taga det till sig, felbedömer sina möjligheter att klara detta. Hon tar barnet till sig — men endast för att efter kanske några månader se sig nödsakad att på nytt lämna barnet till samma eller till annat fosterhem. Antag att hon är bosatt och mantalsskriven jämte barnet i Stockholm och lämnat barnet till fosterhem i A kommun på landet vid sådan tid under 1955, att barnet blivit mantalsskrivet där för 1956. Måste barnet omhändertagas av barnavårdsnämnden i A, som då betalar fosterlönen, får denna ersättning av Stockholm, som är ersättningskommun. Det gör ingen skillnad, om vi i stället antager, att barnet från början på moderns önskan blivit omhändertaget av barnavårdsnämnden i Stockholm och placerat av nämnden i samma fosterhem i A kommun. Stockholm får även då stå för kostnaden. I september 1956 yrkar modern att få återtaga sitt barn, vilket sker, men i december 1956 ser hon sig åter nödsakad att få barnet placerat i fosterhem. Hon vänder sig till barnavårdsnämnden i Stockholm med anhållan, att denna på nytt skall omhändertaga barnet för samhällsvård, vilket sker. Barnet placeras

i december i bästa fall i samma fosterhem i A kommun eller eljest i ett annat fosterhem, låt säga i B kommun. I vilket fall som helst kan Stockholms barnavårdsnämnd nu utkräva ersättning av A kommun, som var mantalsskrivningskommun, när denna aktuella fosterbarnsvård började.

De båda anförda omständigheterna leder sålunda till att varje person, som överväger att mottaga en vårdbehövande vuxen eller ett fosterbarn i sitt hem, måste säga sig, att han därigenom riskerar att ådraga sin kommun kostnaden för socialhjälp (barnavård) för vederbörande. De kommunala myndigheter, som har ansvaret för kommunens ekonomi, påverkas härigenom till att se på familjevård (vård i fosterhem) inom kommunen såsom riskabel för kommunens ekonomi.

Vad här anförts visar enligt vår mening, att en omedelbar lagändring är angelägen. Frågan är då vilken form denna bör få. Man kan tänka sig att nå ett tillfredsställande resultat genom att utgå från 48 § i fattigvårdslagen och verkligen bibehålla denna bestämmelses karaktär. Vi föreslår, att undantagsbestämmelsen i 22 § omarbetas så, att den kommer att innebära *dels* att mantalsskrivning på grund av bosättning som föranletts av familjevård (vård i fosterhem) inte kan ge upphov till ersättningsskyldighet för kommunen, *dels* att, därest denna bestämmelse är tillämplig på den aktuella mantalsskrivningen, ersättningsskyldigheten i stället skall vila på den kommun, inom vilken personen senast mantalsskrivits under omständigheter av annat slag än nyss angivits (alltså icke i samband med familjevård eller vård i fosterhem).

Även om man på detta sätt undanröjer, såvitt vi kan se, åtminstone de väsentliga bristerna i nuvarande undantagsbestämmelse, är det fråga om det icke vore säkrast att för den viktigaste kategorien, nämligen fosterbarnen, återgå till fattigvårdslagens ordning, d.v.s. att låta barnen följa en av föräldrarna. Så är fallet i fråga om kommuns ersättningsskyldighet för särskilt barnbidrag eller för bidragsförskott, och det är egentligen egendomligt, att man i socialhjälpslagen frångått denna princip. På den vägen skulle man erhålla fullständiga garantier för att kostnader för fosterbarn inte skulle belasta vårdkommunen. Det finns ytterligare ett viktigt skäl för en sådan åtgärd, nämligen de svårigheter vid tillämpningen av 22 § som ligger dolda i föreskriften att två perioder av familjevård (vård i fosterhem) skall betraktas som en, om de följer »omedelbart» på varandra.

Det måste med hänsyn till denna bestämmelse bli nödvändigt att utreda huruvida en flyttning från fosterhem till annat, som ägt rum för många år sedan, verkligen skett utan uppehåll. Även om man efter hand erhåller rättsfall, som ger klarhet i hur lång tid, som måste förflyta, för att en sammanslagning av vårdperioderna skall vara utesluten, så kommer alltså stora svårigheter alltid att vållas av att kunna utreda dagarna för den första periodens avslutande och den andras påbörjande, eftersom behovet av utredning många gånger blir aktuellt först efter flera år. En annan svårighet

ligger i frågan, huruvida barnet verkligen under en mellanperiod varit fosterbarn eller inte. Om en mor måste ta sitt barn från ett fosterhem, t. ex. på grund av fostermoderns sjukdom eller död, kanske hon placerar det helt tillfälligt hos sin egen mor, medan hon söker efter ett nytt fosterhem. Om barnet sålunda vistas låt oss säga tre månader hos sin mormor, innan det på nytt kommer i ett fosterhem hos oskylda, så blir det avgörande för frågan om den förstnämnda och den sistnämnda fosterhemsperioden skall få räknas samman, huruvida även vistelsen hos mormor skall anses vara vård i fosterhem. Var och en som har erfarenhet av fosterbarnsbestämmelserna och deras tillämpning vet, att det är mycket svårt att avgöra, huruvida ett barn under sådan tillfällig vistelse, även om den varar flera månader, kan anses såsom fosterbarn. Det vore ur de anförda synpunkterna synnerligen önskvärt, om man för barnens del kunde undgå hela frågan om sammanräkning av vårdperioder.

De beträffande barnen sålunda aktuella synpunkterna skulle tillgodoses, om man följde linjen att för deras del huvudregeln om mantalsskrivning för bestämmande av ersättningskommun inte skall gälla barnets egen mantalsskrivning utan endera av föräldrarnas mantalsskrivning, lämpligen den av föräldrarna, som har vårdnaden om barnet, eller om båda föräldrarna har vårdnaden fadern eller om ingen har vårdnaden den som senast hade detta. Därmed skulle även frågan om mantalsskrivningskommun på ett smidigt lätt lösas för barn, födda före den 1 januari 1947, vilka blivit fosterbarn redan innan de hunnit bli mantalsskrivna och för vilka socialhjälpslagets bestämmelse om födelsehemort ej är tillämplig på grund av att detta nu gällande folkbokföringsrättsliga begrepp först med 1946 års folkbokföringsförordning trädde i kraft.

Vi föreslår, att huvudregeln om mantalsskrivningskommunen som ersättningskommun förses med ett nytt undantag, innebärande att för barn under 16 år inte barnets egen utan en av föräldrarnas mantalsskrivning skall vara avgörande.

På grund av det anförda hemställes,

att riksdagen ville besluta sådana ändringar av lagen om socialhjälp, som i det föregående föreslagits, samt att utskottet ville utarbeta för ändamålet erforderliga ändringar i lagtexten.

Stockholm den 23 januari 1957

Gerda Höjer

Gunnar Heckscher

Sigrid Ekendahl
