

Nr 326

Av herr Hedlund m. fl., om en enhetlig socialvårdslagstiftning,
m. m.

(Lika lydande med motion nr 277 i Första kammaren)

Den allmänna samhällsutvecklingen och socialförsäkringarnas utbyggnad har medfört en förskjutning av den kommunala socialvårdens uppgifter. De ekonomiska stödåtgärderna och bidragen har således minskat i omfattning, medan vård- och tillsynsåtgärderna ökat. Dessa förändringar medför nya krav på socialvården, krav som ingående måste uppmärksammas, om socialvården skall kunna fungera rationellt och effektivt.

Ekonomiskt stöd och bidrag är nödvändiga då möjligheten och förmågan till försörjning på annat sätt uteblir. Det är emellertid en passiv linje, som inte angriper orsakerna till att stöd och bidrag måste lämnas. I vissa fall kan t. o. m. enbart ekonomiskt stöd medföra ett bestående av den inaktivitet som föranlett stödet. Det måste eftersträvas att ekonomiskt bidrag ej skall lämnas utan att man samtidigt söker råda bot på de förhållanden som nödvändiggjort bidraget. Men det måste också uppmärksammas, att även vård- och tillsynsuppgifter så långt möjligt måste fullgöras på ett sådant sätt att de söker undanröja de orsaker som kan ha föranlett behovet av vård och tillsyn.

En sådan målsättning ställer nya krav på socialvården och på dess organisation och metoder. Några grundläggande förutsättningar är att orsaken till ett uppkommet hjälp- eller vårdbehov utredes, att man tar hänsyn till den behövandes hela situation och att man i förekommande fall samordnar socialvårdsinsatserna. Skall dessa förutsättningar kunna skapas bör vissa ändringar vidtagas inom socialvårdsorganisationen. Annars kan onödigt och ineffektivt dubbelarbete uppstå. Som exempel kan nämnas att enligt undersökningar i bl. a. Gävle stad uppgår de fall, där familjen har kontakt med minst två sociala nämnder, till mer än 50 procent av totalantalet. Sköts kontakten i sådana fall av två socialtjänstemän, t. ex. en från nykterhetsnämnden och en från barnvårdsnämnden, skall båda utföra den ovannämnda helhetsutredningen och båda söka få till stånd åtgärder mot de brister och orsaker som framkommer vid utredningen. I sådana fall som här exemplifierats föreligger risker för både dubbelutredningar och åtgärder som till viss del kan strida mot varandra. Det bör uppmärksammas, att gällande sekretessbestämmelser i sådana fall kan medföra att en tjänsteman

knuten till en nämnd inte kan få del av en utredning utförd inom annan nämnd. I sådant fall kan vederbörande bli nödsakad att verkställa ny utredning för att införskaffa bl. a. den sekretessbelagda uppgiften.

Den s. k. funktionsprincipen inom socialvården, d. v. s. att nykterhetsärenden handläggs för sig, barnavårdsärenden för sig o. s. v., har främst motiverats med att man på det sättet fått sakkunniga specialister på vart och ett av socialvårdsområdena. Detta motiv förlorar emellertid i tyngd i och med att helhetsbedömningen måste vara grundmetoden vid alla socialfall. Funktionsprincipen kan emellertid inte någonstades sägas vara helt renodlad. Det bör dock uppmärksammas, att man på vissa håll gått längre än till en uppdelning efter ärendenas nämndtillhörighet i vissa fall, t. ex. genom att en barnavårdstjänsteman handlägger ärenden rörande vissa åldersgrupper och en annan ärenden rörande andra åldersgrupper.

Funktionsprincipens motsats, som något oegentligt kallas familjevårdsprincipen, innebär främst att ärenden rörande en och samma familj oavsett nämndtillhörighet handläggs av en och samme socialvårdstjänsteman som därvid utgår från familjen som helhet. Familjevårdsprincipen är således en konsekvens av den ovannämnda helhetssynen.

Landets kommuner kan schematiskt indelas i tre olika grupper i fråga om funktions- resp. familjevårdsprincipens tillämpning. I ett minskande antal kommuner handläggs socialvårdsärendena allttjämt av förtroendemän, d. v. s. nämndordförandena. I dessa små kommuner tillämpas således formellt funktionsprincipen men till följd av den lokal- och personkännedom som där är möjlig torde förutsättningarna för helhetssynen ändå vara goda. I något större kommuner handläggs samtliga socialvårdsärenden av en eller möjligen ett par socialvårdare utan åtskillnad på ärendekategori och nämndtillhörighet. I dessa tillämpas således familjevårdsprincipen. I större kommuner, från medelstora städer och uppåt, finns socialvårdstjänstemän knutna till var och en av de olika nämnderna, en eller flera vid varje nämnd. I dessa kommuner får således funktionsprincipen sägas vara dominerande.

Ett markant undantag från denna schematiska indelning utgör Gävle stad, där sedan år 1956 en successiv ännu ej helt slutförd övergång från funktionsprincipen till familjevårdsprincipen ägt rum. I huvudsak innebär den i Gävle tillämpade ordningen att staden geografiskt indelats i fyra socialvårdsdistrikt. Inom varje distrikt, med undantag för ett mindre som sköts av 1:e assistenterna, finns en grupp om fyra socialvårdare, nämligen en nykterhets-, en social- och en barnavårdsassistent samt en utredande assistent på barnavårdens område. Inom varje grupp tillämpas familjevårdsprincipen, dock ej in absurdum. Kontaktsvårigheter mellan en klient och en assistent kan t. ex. tvinga till frångående. Utöver de nämnda tjänstemännen finns i staden ytterligare socialpersonal, såsom ungdomskonsulent, rehabiliteringskonsulent och familjerådgivare. Dessa är icke fördelade på

distrikten. De olika sociala nämnderna har självfallet bibehållits i enlighet med gällande författningar. Tjänstemännen är ej underställda någon speciell nämnd utan i princip samtliga nämnder. Detta medför ett speciellt system i fråga om föredragningar. Även i några andra städer pågår försök att införa familjevårdsprincipen.

Det kan nämnas att det i England tillämpas ett arbetsgruppsystem som företer vissa likheter med den ordning som tillämpas i Gävle. Vidare kan nämnas att man i Norge har en lagstiftning som kan sägas lämna möjligheten öppen till familjevårdsprincipens genomförande även i fråga om själva nämndindelningen. Kommunerna har nämligen att själva avgöra om alla socialvårdsärenden skall handläggas av en nämnd eller om flera nämnder skall utses i likhet med vad som gäller i vårt land. Det kan också nämnas att socialvårdskommittén i sitt betänkande 1942 föreslog att en socialnämnd skulle överta de angelägenheter, som då åvilade fattigvårdsstyrelse, pensionsnämnd, nykterhetsnämnd, arbetslöshetskommitté och familjebidragsnämnd, dock först sedan det då rådande småkommunproblemet lösts.

Enligt vår mening bör en sådan centralisering till ett kommunalt organ inte komma i fråga. Det vore betänkligt med en sådan radikal nedskärning av antalet förtroendevalda, som skulle bli följden av en sådan åtgärd. Härtill kommer att det främst är de stora kommuner, där ärendebelastningen i de nu befintliga nämnderna är mycket stor, som främst beröres av frågan om familjevårdsprincipen. I Gävle har det visat sig möjligt att genomföra familjevårdsprincipen med bibehållande av det nuvarande nämnds-systemet, dock gäller där att administrationen inte uppdelats på de olika distrikten utan sker centralt på ett ställe där också nämnderna utövar sina funktioner. Det är endast i fältarbetet som distriktsindelningen tillämpas. I de största städerna skulle emellertid en sådan ordning vara orationell och otymplig med hänsyn till de stora avstånd som där finns. Här talar starka skäl för en geografisk distriktsindelning, såväl beträffande fältarbetet som administration och nämnder. En tänkbar lösning vore således att i olika geografiska områden ha en social nämnd för socialärenden av olika kategorier med egen administration för dessa ärenden och med socialvårdspersonal arbetsgruppsvis såsom berörts ovan. Detta synes tala för att man beträffande nämnds-systemet liksom i Norge får tänka sig två olika möjligheter inom lagstiftningens ram, dock med den skillnaden att man endera har ett nämnds-system av nuvarande typ eller också ett på geografisk indelning grundat system. Det kan dock befinnas ändamålsenligt att även i det senare systemet ha ett centralt organ med samordnings- och tillsynsuppgift samt måhända handhavandet av vissa aktiviteter för hela kommunen. Dessa spörsmål bör ingående prövas vid utredning.

En ändring av socialvårdsorganisationen efter sådana linjer som här berörts skulle tvivelsutan underlätta familjevårdsprincipens genomförande. Det är dock önskvärt att den geografiska indelningen eller stadsdelsorga-

nisationen kunde tillämpas även i fråga om verksamheter som inte tillhör den kommunala socialvården men som på ena eller andra sättet kommer i beröring och kontakt med denna. Detta kunde t. ex gälla arbetsförmedlings-expeditioner med dessas åtgärder beträffande partiellt arbetsföra och arbetsvård, tjänsteläkarstationer, mottagningar inom mödra- och barnvården, polisstationering och kvarterspolis, ungdomsgårdar m. m. Det bör också prövas i vad mån den åsyftade geografiska indelningen kan förenas med indelningen på skolans område samt även beträffande funktioner som saknar beröring med den kommunala socialvården.

Såsom nämnts skulle en reformering av det kommunala nämndsystemet medföra att ett ökat antal medborgare skulle medverka i de kommunala angelägenheterna, vilket ur demokratiens och självstyrelsens synpunkt är synnerligen angeläget. Dessa frågor är alltså av sådan karaktär att de tillhör det uppdrag, som givits arbetsgruppen rörande den kommunala demokratin. Av det anförda framgår att det inte är oväsentliga kommunala angelägenheter som kan prövas bli överförda på stadsdelsenheter, emedan det med hänsyn till funktionen är ändamålsenligt. Det är angeläget att man därvid tillvaratar möjligheterna att skapa ett bättre underlag för många medborgares aktiva medverkan i allmänna angelägenheter och beslut, vilket är ett kännemärke för den kommunala självstyrelsen. De förtroendeorgan som skulle finnas i de olika stadsdelsenheterna kan givetvis utses av fullmäktigeförsamlingar av nuvarande slag. En annan möjlighet är att vid de allmänna valen utse speciella fullmäktigeförsamlingar — stadsdelsfullmäktige — inom varje stadsdel. Dessa fullmäktige skulle då ha till uppgift bl. a. att tillsätta de nämnder och organ som kan erfordras inom enheten. Enligt vår mening är en utveckling i den riktning som här skisserats en av de närmast liggande möjligheterna att stärka och befordra den kommunala demokratin. Vi förordar därför att spörsmålen tages upp till behandling i arbetsgruppen rörande den kommunala demokratin.

I det ovan anförda har antytts att socialvårdslagstiftningen inte kan anses tillfredsställande ur olika synpunkter. Detta är i och för sig naturligt. Den nuvarande lagstiftningen har nämligen inte kommit till som en helhet utan är resultatet av en successiv utveckling där olika åtgärder på skilda områden vidtagits alltefter det behoven uppkommit och i stor utsträckning utan närmare inbördes samband. Följden har blivit att socialvårdslagstiftningen — inte allenast den som gäller kommunerna — måste sägas vara oenhetligt och svåröverskådligt utformad. Detta måste hämma den smidighet och samordning mellan olika grenar och uppgifter, som alltmer måste karakterisera socialvården. Härtill kommer att socialvården som helhet måste få en mera enhetlig målsättning. Den passiva ekonomiska stöd- och understödslinjen måste ersättas av en aktiv rehabiliterings- och arbetsvårdslinje. En utveckling i den riktningen skulle självfallet underlättas av en genomgående anpassning av socialvårdslagstiftningen.

Genom beslutet vid 1962 års riksdag rörande lag om allmän försäkring skapades en enhetlig lagstiftning på socialförsäkringsområdet, som kan benämnas socialförsäkringsbalk. Enligt vår mening föreligger minst lika starka skäl för en motsvarande enhetlighet på socialvårdsområdet. En utredning bör därför tillsättas med uppgift att utarbeta förslag till en enhetlig socialvårdslagstiftning, lämpligen benämnd socialvårdsbalk.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställes,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla

- a) att dels frågan rörande alternativt nämndsystem inom den kommunala socialvården med möjlighet till stadsdelsorganisation, samordning med institutioner på näraliggande områden samt geografisk indelning som grund för det sociala nämndsystemet, vilket bl. a. skulle främja den s. k. familjevårdsprincipens tillämpning inom socialvården, samt dels frågan rörande sättet för tillsättande av sociala nämnder och andra förtroendeorgan inom en sådan stadsdelsorganisation måtte behandlas inom arbetsgruppen för överläggningar om frågor rörande den kommunala demokratien,
- b) att en utredning måtte tillsättas med uppgift att framlägga förslag rörande en enhetlig socialvårdslagstiftning, lämpligen benämnd socialvårdsbalk, varvid vad i ovanstående yrkande berörts rörande det sociala nämndsystemet samt angelägenheter av den s. k. familjevårdsprincipens tillämpning och av att den passiva ekonomiska stöd- och understödslinjen ersättes av en aktiv rehabiliterings- och arbetsvårdslinje särskilt bör beaktas.

Stockholm den 24 januari 1963

Gunnar Hedlund

Lars Eliasson

Nils G. Hansson

i Sundborn

i Skegrie

S. G. W. Wahlund

Per Svensson

Harald Larsson

i Stenkyrka

i Hedenäset

Sven Vigelsbo

Gustaf Svensson

i Vä
