

Nr 48

Utlåtande i anledning av väckta motioner om lagstiftningen om åldringsvård.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 543 i första kammaren av herr *Nilsson, Yngve, m. fl.* samt nr 550 i andra kammaren av fröken *Wetterström* och herr *Nordgren*.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts,

»att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att Kungl. Maj:t måtte med beaktande av vad i motionen anförts efter härom företagen skyndsamt utredning för riksdagen framlägga förslag, innebärande att åldringsvårdsfrågorna utbrytes ur nuvarande socialhjälpslag och sammanföres till en särskild åldringsvårdslag med bestämmelser om att åldringsvårdsfrågorna skall handhas av särskilda åldringsvårdsnämnder i primärkommunerna».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen I:543.

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver infordrat yttranden från socialstyrelsen och medicinalstyrelsen. Yttranden har därjämte på utskottets begäran avgivits av Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Svenska socialvårdsförbundet.

Åldringsvården och dess administration

Med åldringsvård sammanfattar man numera de olika former, på vilka samhällets bistånd och vård åt gamla människor specialiserats. Folkpensioneringen är på sitt sätt en yttring av åldringsvård. Även den allmänna sjukförsäkringen och sjukvården svarar för väsentliga inslag i åldringsvården. De för närvarande vanligaste formerna av primärkommunal verksamhet på området utgöres av pensionärsbostadsverksamheten, hemhjälpverksamheten med viss hemsjukvård för åldringar samt anordnandet av ålderdomshem.

Beträffande handläggningen av frågor om åtgärder för åldringarnas bostadsförsörjning växlar förhållandena mellan olika kommuner. Även inom en och samma kommun förekommer det inte sällan att olika organ är inkopplade på dessa frågor. Sålunda sorterar pensionärshemsverk-

samheten under drätselkammare eller kommunalnämnd, därvid dock ofta samråd med vederbörande socialnämnd äger rum vid antagandet av hyresgäster, eller under särskild pensionärshemsstyrelse, styrelse för enskild stiftelse, socialnämnd eller fastighetsnämnd. Frånsett den befattning med bostadsfrågorna, som författningsmässigt tillkommer de kommunala förmedlingsorganen, handhar på sina håll socialnämnderna vissa frågor i samband med bostadsförbättringsverksamheten.

I fråga om den öppna åldringsvården, särskilt hemhjälpverksamheten, är organisationen också mycket växlande inom kommunerna. I flertalet fall ledes verksamheten av särskilda hemhjälpnämnder under det att i andra fall socialnämnd eller stundom barnvårdsnämnd fungerar som hemhjälpnämnd. I vissa kommuner har arbetsförmedlingsorganet fått sig anförtrott uppdraget att förmedla hjälp.

De kommunala ålderdomshemmen, varom bestämmelser finns intagna i 18—21 §§ lagen om socialhjälp, sorterar under socialnämnderna.

Differentieringen av åldringsvården och dess administration har varit föremål för uppmärksamhet av 1952 års åldringsvårdsutredning i dess betänkande Åldringsvård (SOU 1956:1). Härutinnan anförde utredningen (s. 172) följande:

Åldringsvårdsutredningen ifrågasätter inte en samordning på det kommunala planet i den formen, att alla eller ens de flesta åtgärderna för åldringsvård inom en kommun skall sammanföras under ett kommunalt organ, även om utredningen är medveten om att några kommuner funnit det av praktiska skäl vara lämpligt att vidtaga en sådan organisatorisk åtgärd som att hänföra frågor rörande pensionärsbostäder, hemhjälpverksamhet och andra öppna hjälpåtgärder samt ålderdomshemsvård under ett organ. Den kommunala självbestämmanderätten måste enligt utredningens mening i möjligaste mån lämnas fritt spelrum härvidlag. Då de åldringsvårdande åtgärderna inom en kommun i så hög grad som möjligt måste suppleras och kompletteras varandra, är det emellertid angeläget att ett organ inom kommunen har huvudansvaret för den nödvändiga samordningen av de olika åtgärderna och för initiativ till nya och vidgade åtgärder på området. Med den centrala ställning, som de föreslagna socialnämnderna kommer att få inom socialvården, är det naturligt att ansvaret i angivna hänseenden skall vila på dessa nämnder.

Vid 1960 års riksdag förekom ett flertal motioner i frågor rörande åldringsvården. Allmänna beredningsutskottet beaktade i sitt utlåtande nr 28 i anledning av motionerna bl. a. spörsmål angående gränsdragningen mellan åldringsvård på sjukvårdens och socialvårdens område, huvudmannaskapet för olika former av vård och en utvidgning av den öppna vården. I utlåtandet hemställde utskottet bl. a. att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om en översyn och kartläggning av vissa förhållanden inom åldringsvården. Riksdagen godkände utlåtandet.

Även vid 1961 års riksdag behandlades motioner i nyss berörda hänseenden. Allmänna beredningsutskottet erinrade i sitt utlåtande nr 27 om riks-

dagsbehandlingen året innan och anförde, att utskottet erfarit att utlåtandet nr 28 år 1960 överlämnats till socialpolitiska kommittén, som erhållit uppdrag att utföra en kartläggning av vårdbehov och vårdmöjligheter för åldringar samt till Kungl. Maj:t inkomma med de förslag kommittén fann påkallade. Då motionärernas önskemål härigenom blivit i väsentlig mån tillgodosett, hemställde utskottet, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd, vilket också blev riksdagens beslut.

Motionerna

Motionärerna framhåller att snabb och fullgod vård av åldringar är en av de viktigare kommunala uppgifterna. Med hänsyn till storleksordningen av de arbetsuppgifter som nu och i framtiden ankommer på åldringsvården och till utvecklingen mot större kommuner bör åldringsvården anförtros åt en särskild kommunal nämnd, som odelat kan ägna sig åt detta arbete. Härigenom undviks utspridningen på olika organ av åldringsvården.

Motionärerna erinrar om att fattigvårdslagens regler om ålderdomshem med vissa justeringar överfördes till socialhjälpslagen och att det 1957 i proposition nr 38 uttalats, att ålderdomshemmens ställning i princip inte då behövde regleras på annat sätt. Under de år som gått sedan dess har emellertid åldringsvårdsfrågorna blivit ytterligare belysta och deras storleksordning framträtt allt klarare. Avslutningsvis anföres i motionerna följande:

Tidigare utredningsarbete och den starka aktualisering av åldringsvården som följt av att antalet åldringar snabbt ökar kräver att man utan dröjsmål prövar hur åldringsvården även institutionellt skall skiljas från socialvården. Kungl. Maj:t bör sålunda enligt vår mening redan nästa år ge riksdagen möjlighet att besluta om inrättande av särskilda kommunala åldringsvårdsnämnder, varvid förutsättes att åldringsvårdsfrågorna sammanföres i en särskild lagstiftning, åldringsvårdslag, på samma sätt som skedde år 1924, då barnvårdsfrågorna utbröts ur dåvarande fattigvården och gjordes till föremål för särskild lagstiftning.

Remissyttrandena

Socialstyrelsen finner det värdefullt om huvudansvaret för den nödvändiga samordningen på åldringsvårdens område vilar på ett organ inom kommunerna och anför vidare:

Socialstyrelsen anser det naturligt att denna uppgift vilar på socialnämnden, som har en central ställning i den kommunala åldringsvården. Styrelsen har därjämte rekommenderat att den centraliserade socialvårdsförvaltningen i form av socialbyrå eller dylikt, som förekommer i talrika kommuner, bör sammanhålla och samordna ansökningar om åldringsvård och fördelning av hjälpåtgärderna.

Vad beträffar förslaget att utbryta »åldringsvårdsfrågorna» ur socialhjälpslagen torde motionärerna avse sammanförandet av innehållet i §§ 18—21 om ålderdomshem m. m. till en särskild lag. Ett förslag i sådan rikt-

ning framfördes av åldringsvårdsutredningen men har, såsom motionärerna redovisat, icke lett till någon åtgärd.

Helt allmänt vill socialstyrelsen uttala, att styrelsen nu finner tiden mogen för en legislativ och organisatorisk samordning av samhällets uppgifter på den kommunala åldringsvårdens allt betydelsefullare område. Styrelsen har erfarit, att hithörande frågor är under beredning i socialpolitiska kommittén. Anledning torde därför saknas att nu vidtaga någon åtgärd i den av motionärerna berörda frågan.

Medicinalstyrelsen uppehåller sig i sitt yttrande till en början vid gränsdragningen mellan social och medicinsk åldringsvård och anför härutinnan:

I den mån sociala hjälpåtgärder komma i fråga, ligger ansvaret härför på de kommunala myndigheterna, under det att landstingen, såsom huvudmän för kroppssjukvården, skola svara för vården av de åldringar som behöva omhändertagas på grund av sjukdom. Sistnämnda skyldighet avser icke blott anordnande av hem för vården av långvarigt sjuka. Tillfredsställande möjligheter skola också finnas att, i den mån behov föreligger, bereda åldringarna adekvat vård å andra sjukhus, därvid behovet av särskilda geriatriska kliniker icke får förbises. Den moderna medicinska åldringsvården innefattar också geriatrisk hälsokontroll och rehabiliteringsåtgärder. Vid mental ohälsa kan vidare frågan om vård på mentalsjukhus bli aktuell. Slutligen kan framhållas, att den geriatriska forskningen torde kunna få stor betydelse för den framtida inriktningen av hjälpåtgärderna.

Tyvärre har hittills icke kunnat genomföras en enhetlig planering av de olika insatserna inom åldringsvården. De brister som för närvarande otvivelaktigt framträda inom denna vård torde sålunda i stor utsträckning kunna föras tillbaka på den splittring som gör sig gällande i fråga om handhavandet av samhällets vårdresurser på detta område. Med hänsyn därtill är det av största betydelse att frågan om huvudmannaskapet för åldringsvården upptages till omprövning.

Medicinalstyrelsen berör därefter ett av styrelsen den 31 januari 1962 avgivet utlåtande beträffande förslaget till sjukvårdslag m. m. och anför avslutningsvis:

Endast genom att ansvaret för åldringsvården i såväl dess sociala som dess hälso- och sjukvårdande aspekter samlas på en hand eller genom att eljest garantier skapas för en tillfredsställande samordning mellan vederbörande huvudmän torde goda förutsättningar för en rationell åldringsvård erhållas.

De nu remitterade motionerna syfta också till bättre samordning av åtgärder inom åldringsvården vad gäller den sektor därav som handhaves av primärkommunerna. Däremot ger förslaget icke någon lösning av de större problemen, om vilka ovan givits en antydning. Såsom därav framgår är frågan om den socialt betingade verksamhetens samordning med sjukvården enligt medicinalstyrelsens mening av grundläggande betydelse för åldringsvårdens ändamålsenliga utveckling.

Enligt vad medicinalstyrelsen erfarit har den år 1958 utsedda socialpolitiska kommittén företagit en omfattande undersökning av såväl den sociala som den medicinska åldringsvården i riket. Kommittén planerar också att i särskilt betänkande framlägga förslag rörande åldringsvårdens utformning. Medicinalstyrelsen, som starkt vill betona angelägenheten av att på-

gående utredning i denna del snarast slutföres, anser sig i avvaktan härå icke böra tillstyrka bifall till motionerna I:543 och II:550.

Även *Svenska stadsförbundet* — som helt delar motionärernas uppfattning att åldringsvårdsfrågorna kräver en snabb lösning — erinrar om att det åt socialpolitiska kommittén givits i uppdrag att utföra en kartläggning av åldringsvården och att framlägga de förslag som kommittén med anledning därav finner påkallade. Stadsförbundet fortsätter:

I uppdraget anses även ingå att pröva huvudmannaskapet för åldringsvården. Att under dessa omständigheter företaga åtgärder av det slag motionärerna åsyftar kunde enligt styrelsens förmenande synas mindre välbetänkt. Då det kommunala socialvårdsområdet för närvarande präglas av ett starkt behov av centralisering i såväl besluts- som verkställighetsfrågor, kunde det även i princip sägas vara olämpligt att i detta skede motverka de kommunala rationaliseringssträvandena genom en speciallagstiftning för åldringsvården och dess organisation. Styrelsen har emellertid liksom vid sitt ställningstagande till 1952 års åldringsvårdsutrednings betänkande angående åldringsvård alltjämt den uppfattningen att gränsen mellan socialhjälp och åldringsvård bör markeras genom en särskild lagstiftning för det senare vårdområdet.

Svenska landskommunernas förbund avstyrker motionerna. Till stöd för avstyrkandet åberopas i yttrandet bl. a. följande:

Beträffande tanken att genom inrättande av en särskild åldringsvårdsnämnd i varje kommun särskilja ålderdomshemsvården från socialnämndernas förvaltning och samla olika åldringsvårdande uppgifter till en nämnd, som får odelat ägna sig åt dessa uppgifter, synes motionärerna överskatta möjligheterna att genom en specialisering på begränsade uppgifter effektivisera nämndsarbetet. Erfarenheterna av kommunal verksamhet pekar i annan riktning. Flertalet kommuner har numera funnit fördelaktigt att rationalisera bort speciella nämnder med begränsade uppgifter (exempelvis särskild arbetslöshetsnämnd, särskild familjebidrag-nämnd, särskild civilförsvarsnämnd, särskild polisnämnd) i de fall uppgifterna i stället med fördel kunnat läggas på kommunalnämnden eller annan nämnd. Åldringsvårdsuppgifterna i en kommun torde i allmänhet inte — hur betydelsefulla uppgifterna än är — kunna hålla en nämnd tillräckligt sysselsatt för att ge ledamöterna den erforderliga rutinen. Det ligger då nära till hands att i nämnden inväljes personer som redan är engagerade i andra nämnders verksamhet och således inte kommer att odelat ägna sig åt åldringsvården. Åldringsvårdsuppgifterna är för övrigt inte så renodlade att man utan olägenhet kan sammanföra dem till en särskild nämnd: pensionärernas bostadsfråga är exempelvis en integrerande del av bostadsförsörjningsverksamheten, hemhjälpn åt gamla kan med fördel administreras gemensamt med hemhjälpn åt barnfamiljer och andra, ålderdomshemsvården har i enskilda fall karaktär av socialhjälp etc. Vidare kan erinras om att den s. k. familjevårdsprincipen under senare tid tilldragit sig ökad uppmärksamhet, vilket aktualiserat önskemål om att så småningom i varje kommun få en gemensam nämnd för socialhjälp, barnavård och nykterhetsvård m. m. Att i denna situation bryta ut åldringsvårdsuppgifterna i avsikt att lägga dem på en särskild nämnd synes inte vara tillrädligt.

Svenska landstingsförbundet tvekar om tiden nu är lämplig för företagande av den av motionärerna föreslagna omläggningen och anför:

Åldringsvården och åldringssjukvården har behandlats av kommittén för översyn av hälso- och sjukvården i riket i ett nyligen avgivet betänkande. I detta har föreslagits, att ålderdomshemmen och den sociala hemhjälpen för gamla skall överflyttas från primärkommunerna till landstingen. Betänkandet torde komma att överlämnas till socialpolitiska kommittén, som på riksdagens begäran nu är sysselsatt med en utredning om åldringsvården. Med hänsyn till sålunda pågående utredningsarbete vill styrelsen ifrågasätta, huruvida tillräckliga skäl nu föreligga för en ändring av gällande lagstiftning på området.

Svenska socialvårdsförbundet slutligen föreslår, att ifrågavarande motioner överlämnas till socialpolitiska kommittén, och anser sig för närvarande icke böra taga ställning till de i motionerna föreslagna åtgärderna.

Utskottet

I förevarande motioner har hemställts om utredning i syfte att ur lagen om socialhjälp utbryta bestämmelserna om åldringsvård och sammanföra dessa till en särskild lag, varvid förutsattes att frågor rörande åldringsvård skall i primärkommunerna omhändersas av särskilda åldringsvårdsnämnder. Motionärerna erinrar om att uppgifter på detta område för närvarande åvilar socialnämnderna. Med hänsyn till storleksordningen av de arbetsuppgifter som nu och i framtiden i ännu högre grad ankommer på åldringsvården och till utvecklingen mot större kommuner, anser motionärerna starka skäl tala för att hithörande uppgifter anförtros en särskild kommunal nämnd, som kan odelat ägna sig åt detta arbete. Härigenom skulle också den nuvarande splittringen av åldringsvårdsfrågorna på olika organ inom kommunerna kunna undvikas, och det skulle bli lättare för den enskilde att nå kontakt med de för åldringsvården ansvariga. Motionärerna understryker vidare betydelsen av att åldringsvården löses från nuvarande anknytning till socialvården.

Motionärerna syftar närmast på de uppgifter inom åldringsvården som åvilar primärkommunerna. Emellertid aktualiseras i detta sammanhang — såsom medicinalstyrelsen påpekat i ett remissyttrande — även frågor rörande åldringsvården på sjukvårdens område ävensom huvudmannaskapet för de olika formerna av vård. Kungl. Maj:t har åt socialpolitiska kommittén uppdragit att utföra en av 1960 års riksdag begärd kartläggning av vårdbehov och vårdmöjligheter för åldringar samt att till Kungl. Maj:t inkomma med redogörelse för kartläggningens resultat ävensom de förslag kommittén med anledning därav finner påkallade. I detta uppdrag anses även ingå att pröva huvudmannaskapet för åldringsvården. Enligt vad utskottet erfarit planerar kommittén att i ett särskilt betänkande framlägga förslag rörande åldringsvårdens utformning. Utskottet anser det därför lämpligt att motionerna överlämnas till kommittén för beaktande.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

1) att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I:543 och II:550, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att motionerna överlämnas till socialpolitiska kommittén för beaktande, samt

2) att motionerna, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet under 1) hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 25 april 1963

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, Kaijser, fru Carlqvist, fru Gärda Svenson*, fröken Nordström och herr Edström*;

från a n d r a kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg*, Rimmerfors, fröken Wetterström, fröken Sandell, fru Eriksson i Ängelholm, herr Gustavsson i Alvesta och fru Svensson i Kungsör*.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.