

Nr 66

Utlåtande i anledning av väckta motioner om en enhetlig socialvårdslagstiftning, m. m.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 277 i första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* och nr 326 i andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla a) att dels frågan rörande alternativt nämnds-system inom den kommunala socialvården med möjlighet till stadsdelsorganisation, samordning med institutioner på näraliggande områden samt geografisk indelning som grund för det sociala nämnds-systemet, 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 demokratin, 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 nämnds-systemet samt angelägenheten av den s. k. familjevårdsprincipens tillämpning och av att den passiva ekonomiska stöd- och understöds-linjen ersättes av en aktiv rehabiliterings- och arbetsvårds-linje särskilt bör beaktas».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 326.

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från socialstyrelsen. Yttranden har därjämte på utskottets begäran avgivits av Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund samt Svenska socialvårdsförbundet. Stockholms stads socialnämnd har beretts tillfälle att avgiva yttrande men har avstått från att yttra sig.

Kommunernas socialvårdsorgan m. m.

Uppdelningen på skilda specialorgan och tillgången på speciella hjälpformer i kommunernas socialvård har en förklaring i socialvårdens och socialförsäkringens successiva utveckling och sin motivering i behovet av hjälpformer och sakkunskap, specialiserade för de olikartade och skiftande

hjälpssituationerna i det moderna samhället. Den översikt av den kommunala socialvården och dess organ som här lämnas gör inte anspråk på fullständighet.

Enligt 2 § *lagen den 4 januari 1956 om socialhjälp* skall i varje kommun finnas en socialnämnd. Denna har att bestämma i vilka fall, i vilken omfattning och under vilka former socialhjälp skall meddelas, att tillhandagå allmänheten med råd och upplysningar i frågor som har samband med nämndens verksamhet och att ombesörja alla de angelägenheter avseende socialhjälp, som är att hänföra till förvaltning och verkställighet. Under socialnämnden sorterar även ålderdomshemsverksamheten. Angående nämndens sammansättning finns ingen annan bestämmelse än att antalet ledamöter inte får vara lägre än fem. Möjlighet föreligger att delegera den beslutanderätt, som eljest tillkommer nämnden i dess helhet, till särskild avdelning inom nämnden eller till ledamot av nämnden eller till befattningshavare i kommunens tjänst (8 §). För att delegation skall få äga rum erfordras samtycke av kommunens fullmäktige. Fullmäktiges medgivande skall avse en viss eller vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i beslutet. Huvudsyftet med delegationsinstitutet är emellertid att från socialnämnden avlasta rutinärenden, och det har förutsatts, att kommunernas fullmäktige kommer att iaktta försiktighet och inte medge delegation i ärenden av större vikt. Då det gäller den rena understödsverksamheten torde delegationsrättens utövande göras beroende av en viss kostnadsgräns. Där så finnes påkallat för att åstadkomma en lämplig arbetsfördelning mellan socialnämndens ledamöter, må kommunens fullmäktige eller, efter bemyndigande av dem, socialnämnden indela kommunen i distrikt. Har så skett, skall nämnden för varje distrikt utse en av sina ledamöter att utöva den närmaste uppsikten över socialhjälpverksamheten inom distriktet (9 §). Beträffande organisationen av socialhjälpverksamheten i Stockholm gäller särskilda bestämmelser, se kungl. brev den 14 december 1956 (nr 631).

Även särskild barnavårdsnämnd är obligatorisk i varje kommun (2 § *barnavårdslagen den 29 april 1960*). Det föreligger emellertid inte något hinder mot att låta barnavårdsnämndens och socialnämndens sammansättning bli helt eller delvis identisk, liksom det också är tillåtet att i barnavårdsnämnden respektive socialnämnden invälja personer som är ledamöter i andra nämnder eller styrelser. Barnavårdsnämnden handhar enligt närmare bestämmelser i lagen barna- och ungdomsvården inom kommunen och ombesörjer i princip alla angelägenheter på detta område som hänför sig till förvaltning och verkställighet. Inte heller i fråga om barnavårdsnämnd finns föreskrift om att vissa befattningshavare eller yrkesutövare skall ingå som ledamöter. Däremot rekommenderas att, där så lämpligen kan ske, juridisk sakkunskap bör vara företrädd inom nämnden. Antalet ledamöter får inte vara under fem (7 §). Även enligt barnavårdslagen

föreligger delegationsrätt. Bestämmelserna härom finnes i 12 § och ansluter nära till vad som gäller i fråga om socialnämnd. Främst av hänsyn till rätts-säkerheten har delegationsrätten begränsats tämligen snävt genom ett flertal undantag. Från delegation har också undantagits de uppgifter som ankommer på barnavårdsnämnden enligt föräldrabalken och enligt särskilt angivna lagrum i lagarna om allmänna barnbidrag och om bidragsförskott. I motsats till socialhjälpslagen innehåller barnavårdslagen inte några bestämmelser om krets- eller distriktsindelning. Om det för att åstadkomma önskvärd arbetsfördelning inom barnavårdsnämnden skulle befinnas lämpligt att fördela olika arbetsuppgifter efter en lokal indelning, möter detta emellertid inte något hinder, förutsatt att avsteg inte göres från vad lagen kräver. Även i fråga om barnavårdsverksamhetens organisation gäller särskilda bestämmelser för Stockholm (kungl. kungörelse den 9 december 1960, SFS nr 721).

Kommunal nykterhetsnämnd skall utgöras av särskilt tillsatt nämnd eller, därest kommunens ringa folkmängd eller liknande förhållande gör sådan obehövlig, av kommunens socialnämnd (5 § *lagen den 27 juli 1954 om nykterhetsvård*). Antalet ledamöter skall utgöra minst fem. Om möjligt bör läkare vara ledamot av nämnden. I kommun, där nykterhetsnämnden utgöres av socialnämnden, skall kommunen utse en av socialnämndens ledamöter att för den tid han är vald till ledamot bereda och vara föredragande i de ärenden som ankommer på nykterhetsnämnds prövning. Nykterhetsnämnden äger uppdraga åt ordföranden, en eller flera ledamöter eller viss befattningshavare hos nämnden att avge yttrande i körkortsfrågor. Vidare äger Konungen för viss kommun förordna, att befattningen med ärenden i övrigt må i den utsträckning Konungen bestämmer tillkomma ett eller flera arbetsutskott, som utsetts inom nämnden. Närmare föreskrifter om arbetsutskotts sammansättning och verksamhet meddelas av Konungen (§ 8). I fråga om nykterhetsnämnd i Stockholm gäller särskilda bestämmelser.

De lokala åtgärderna för hjälpverksamhet enligt *kungl. kungörelsen den 27 maj 1949 angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet (nr 278)* ombesörjes inom kommun av arbetslöshetsnämnd. Kommun må antingen inrätta särskild sådan nämnd eller uppdraga i stad åt drätselkammare och på landet åt kommunalnämnd att vara arbetslöshetsnämnd. Särskild arbetslöshetsnämnd består av ordförande samt minst fyra och högst tio ledamöter.

Enligt 23 § *familjbidragsförordningen den 29 mars 1946 (nr 99)* skall kommun antingen inrätta särskild familjbidragsnämnd eller ock uppdraga åt annat kommunalt organ att vara familjbidragsnämnd. Antalet ledamöter i särskild sådan nämnd må icke vara under fem. Familjbidragsnämnden handhar verksamheten med familjbidrag åt värnpliktiga.

De flesta kommuner, som bedriver hemhjälpssverksamhet, har en hemhjälpssnämnd. Nämnden uppdrar åt någon av sina ledamöter, åt en särskild tjänsteman eller en organisation att anställa hemvårdarinnor och leda arbetet.

I allmän försäkringskassa prövas i den utsträckning varom stadgas i särskild författning frågor rörande folkpension av försäkringsnämnder. Nämnderna skall även tillhandagå kassans styrelse, pensionsdelegation och lokalkontor med råd och upplysningar angående lokala angelägenheter. Försäkringsnämnd skall finnas för varje kommun. Med riksförsäkringsverkets medgivande må dock försäkringsnämnds verksamhetsområde omfatta flera kommuner eller del av kommun. Bestämmelserna om försäkringsnämnd återfinnes i 18 kap. 23 och 24 §§ *lagen om allmän försäkring*. Nämnden skall bestå av minst fem och högst sju ledamöter.

Ledamöter och suppleanter i nu behandlade nämnder utses av kommunen, dock att ordförande och suppleant för denne i särskild arbetslöshetsnämnd förordnas av länsstyrelsen efter förslag av vederbörande kommunala myndighet.

Utvecklingen har i många kommuner gått mot en centralisering av socialvårdens organisation. I flertalet städer har inrättats en socialvårdsbyrå, som betjänar två eller flera sociala nämnder. I landskommunerna ingår en motsvarande byråorganisation ofta i kommunalkontoret. Där kommunalkontor inrättats, betjänar detta nämligen i mindre eller större omfattning även socialvårdens organ också med annat än kassa- och bokföringsgöromål. Till dessa byråer eller kontor har knutits tjänstemän med arbetsuppgifter inom två eller flera sociala nämnders verksamhetsområden. För att skapa smidiga regler om tillsättande av sådana befattningshavare tillkom *lagen den 22 maj 1953 om tillsättning av vissa befattningshavare inom socialvården (nr 228)*. I denna lag föreskrives att, om kommun beslutat inrätta befattning som skall vara gemensam för två eller flera av de sociala organen, sådan befattning må tillsättas i den särskilda ordning kommunen bestämmer. En regel härom har även införts i socialhjälpslagen och barnavårdslagen såvitt avser socialnämnd respektive barnavårdsnämnd och andra kommunala förvaltnings- eller verkställighetsorgan.

I detta sammanhang bör även erinras om andra organ, vilkas uppgifter ligger nära socialvårdens, såsom sjukvårds- och hälsovårdsorgan, bostadsförmedlingsorgan, arbetsförmedling m. fl. samt organen för den allmänna försäkringen och enskild hjälpverksamhet.

Socialvårdskommitténs förslag

Socialvårdskommittén föreslog i ett 1942 framlagt betänkande, att det s. k. småkommunsproblemet skulle för social- och hälsovårdens del tillsvidare lösas genom bildande av särskilda enheter, socialvårdskommuner. I anslutning härtill framlades ett förslag till lag om socialnämnd m. m., genom vilket en centralisering av socialvårdsorganisationen i varje kommun skulle åvägbringas. Sedan småkommunsproblemet lösts genom en ändrad kommunal indelning, vilken trädde i kraft den 1 januari 1952, företog kommittén en översyn beträffande lagen om socialnämnd m. m. och framlade i betänkandet SOU 1950: 11 nytt förslag till dylik lag. Förslaget innebar att inom varje kommun skulle inrättas en socialnämnd med central ställning inom kommunens socialvård men att kommunerna skulle i hög grad få fria händer att ordna organisationen efter de lokala och personliga förhållandena.

Endast socialnämnden skulle vara obligatorisk. Om inte särskilda förhållanden föranledde till annat, borde emellertid kommunen tillsätta särskild barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och pensionsnämnd.¹ Vid mera omfattande arbetslöshet borde även särskild arbetslöshetsnämnd tillsättas. Särskild familjebidrag snämnd och hemhjälp snämnd kunde kommunen tillsätta, när den så fann påkallat. Konungen kunde föreskriva, att särskild barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd eller arbetslöshetsnämnd skulle tillsättas i viss kommun. Särskild nämnd skulle ha att för sitt område självständigt sköta förvaltning och verkställighet, i regel dock icke i fråga om att företräda kommunen i ekonomiska angelägenheter. Där särskild nämnd inte tillsatts skulle det ankomma på socialnämnden att sköta förvaltning och verkställighet på ifrågavarande område. Länsstyrelsen skulle utse en ledamot i socialnämnden.

Socialvårdskommitténs ifrågavarande förslag har inte lett till lagstiftning.

Motionerna

I motionerna framhålles inledningsvis att bl. a. socialförsäkringarnas utbyggnad medfört en förskjutning av den kommunala socialvårdens uppgifter så att de ekonomiska bidragen minskat i omfattning och vård- och tillsynsåtgärderna ökat. Motionärerna understryker vidare betydelsen av att vård- och tillsynsuppgifterna så långt möjligt fullgöres på sådant sätt att de orsaker, som föranlett hjälpbehovet, undanröjes. Denna målsättning ställer nya krav på socialvården och dess organisation och metoder.

¹ Pensionsnämnderna har upphört med sin verksamhet med utgången av juni 1963. Handläggning som enligt lag eller författning ankommer på pensionsnämnd ankommer numera på allmän försäkringskassa.

Hänsyn måste tagas till den hjälpbehövandes hela situation, och i förekommande fall måste socialvårdsinsatserna samordnas. För att undvika onödigt och ineffektivt dubbelarbete bör vissa ändringar vidtagas inom socialvårdsorganisationen. Motionärerna fortsätter:

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 personkänedom 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.

Motionärerna berör därefter socialvårdskommitténs förslag 1942, att en socialnämnd skulle ersätta de olika kommunala organen på området, och fortsätter:

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 arbetsgruppvis 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 angivna riktlinjer skulle enligt motionärerna tvivelsutan underlätta familjevårdsprincipens genomförande. Motionärerna anser det önskvärt, att den geografiska indelningen eller stadsdelsorganisationen kunde tillämpas även beträffande verksamheter, som inte tillhör socialvården men har anknytning till denna. En reformering av det kommunala nämnds-systemet skulle medföra, att ett ökat antal medborgare skulle medverka i ifrågavarande angelägenheter, vilket även från demokratiens och självstyrelsens synpunkt är synnerligen angeläget. Beträffande sättet för att utse förtroendeorganen anföres i motionerna följande:

De förtroendeorgan som skulle finnas i de olika stadsdelsenheter kan givetvis utses av fullmäktigeförsamlingar av nuvarande slag. En annan möjlighet är att vid de allmänna valen utse speciella fullmäktigeförsamlingar — stadsdelsfullmäktige — inom varje stadsdelsenhet. Dessa fullmäktige skulle då ha till uppgift bl. a. att tillsätta de nämnder och organ som kan erfordras inom enheten.

Motionärerna framhåller slutligen att nuvarande uppdelning av lagstiftningen på socialvårdens område gör lagstiftningen svåröverskådlig och hämmar samordning mellan olika grenar och uppgifter. Vidare måste social-

vården som helhet få en mera enhetlig målsättning. Den passiva stöd- och understödslinjen måste ersättas av en aktiv rehabiliterings- och arbetsvårdslinje. En utveckling i den riktningen skulle underlättas av en genomgående anpassning av socialvårdslagstiftningen. Enligt motionärernas mening bör därför en utredning tillsättas med uppgift att utarbeta förslag till en enhetlig socialvårdslagstiftning, lämpligen benämnd socialvårdsbalk.

Remissyttrandena

Socialstyrelsen anför att frågan om samordning av de sociala uppgifterna sedan länge varit föremål för uppmärksamhet. Enligt styrelsens mening föreligger stora möjligheter för kommunerna att inom ramen för gällande lagstiftning åstadkomma en ökad samverkan mellan de sociala organen. Under det gångna decenniet har också inom kommunerna nya organisationsformer prövats i sådant syfte. Styrelsen anser att det i första hand bör ankomma på kommunerna själva att finna organisationsformer som medger en rationell handläggning av hithörande frågor. Emellertid nödvändiggör kommunindelningsreformen en lösning av hur socialadministrationen bör ordnas i småkommuner, som kommer att uppgå i storkommuner med annan centralort. Styrelsen tillstyrker därför motionärernas förslag att hithörande frågor skall behandlas av arbetsgruppen för överläggningar om frågor rörande den kommunala demokratien.

Beträffande ett i motionerna gjort uttalande, att sekretessbestämmelser skulle hindra en tjänsteman inom en nämnd från att få del av en inom en annan nämnd gjord utredning, förklarar socialstyrelsen att den för sin del inte kan ansluta sig till en sådan tolkning av gällande bestämmelser.

Socialstyrelsen framhåller vidare, att det redan i nuvarande läge på sina håll möter stora svårigheter att förvärva erforderligt antal förtroendemän med tillräckliga kvalifikationer för att i egenskap av beslutande ledamöter delta i de ofta invecklade och för den enskilde betydelsefulla avgöranden som ankommer på de sociala nämnderna och kanske framför allt på barnavårdsnämnderna. Styrelsen erinrar i anslutning till uttalandena i motionerna om en aktiv rehabiliterings- och arbetsvårdslinje om att den nya socialhjälpslagen genomgående utgår från en dylik målsättning och att, såvitt styrelsens erfarenheter ger vid handen, lagstiftningen härvidlag i görligaste mån följts av kommunerna. Kommunernas strävanden strandar emellertid ej sällan på den bristfälliga utbyggnaden av de medicinska rehabiliteringsorganen och annan arbetsvård.

Avslutningsvis heter det i socialstyrelsens yttrande:

Motionärernas ovan berörda förslag om en utredning som syftar till en mer enhetlig sociallagstiftning tillstyrkes av socialstyrelsen. Sedan de tre stora lagverken på det sociala området nu prövats ett antal år och i vissa

avseenden varit föremål för smärre justeringar, kan det enligt styrelsens mening vara lämpligt att verkställa en generell översyn som i första hand siktar till en större samordning av bestämmelserna på de olika vårdområdena. Härvid bör givetvis de ovan berörda samordningsfrågorna uppmärksammas men knappast — med hänsyn till vad som anförts i det föregående — komma i främsta rummet. Samordningen av lagstiftningen synes i första hand böra sikta till dels en lagteknisk samordning som skapar större överskådlighet vid lagverkens utnyttjande och dels till möjligheten av en större samordning av vissa processuella och materiellrättsliga bestämmelser av likartad innebörd.

Även *Svenska stadsförbundet* erinrar om att frågorna om en samordning och enhetlighet på det socialpolitiska området sedan länge varit föremål för utredning i samma syfte som motionernas, nämligen att åstadkomma en helhetssyn på vårdfallen och att anpassa åtgärderna därefter med anlitande av hjälpresurser från socialvårdsorganisationen i dess helhet. Tanken på ett gemensamt organ för den kommunala socialvården har hittills avvisats av statsmakterna, och vid revisionen av de viktigaste socialvårdsförfattningarna har den tidigare gällande nämndorganisationen bibehållits. Enligt Stadsförbundets förmenande har emellertid inom vissa gränser givits rum för en samordning på nämndplanet därigenom att lagstiftningen befriats från kvalificerande bestämmelser rörande olika nämnders sammansättning, vilket medfört möjlighet att göra sammansättningen av flera nämnder helt identisk. Förbundet påpekar också att en koncentration av nämndarbetet beträffande den sociala hemhjälpen, familjebidragen, barntillsynen, ungdomsvården och arbetslöshetsåtgärderna kommit till stånd i ett flertal städer. Trots de skäl motionärerna framlagt finner Stadsförbundet inte att frågan om alternativa nämnds-system bör göras till föremål för en separat utredning. I stället bör frågan prövas i samband med en utredning om en enhetlig socialvårdslagstiftning. Stadsförbundet förklarar vidare, att det inte hyser några betänkligheter i fråga om familjevårdsprincipens ändamålsenlighet, och framhåller, att förbundet även verkat för dess spridning. Förbundet anser dock att kommunerna bör ges så stor frihet som möjligt att själva ordna sin socialvårdsförvaltning och motsätter sig alla förslag som syftar till att påtvinga kommunerna vissa bestämda organisationstyper.

Beträffande den ifrågasatta samordningen mellan en stadsdelsorganisation av socialvården och andra institutioner anser Stadsförbundet, att en sådan samordning endast kan avse lokalerna. En samordning på beslutsplanet skulle nämligen medföra att arbetsfördelningen inom stora delar av den kommunala förvaltningen måste helt omprövas. Förbundet framhåller att det här gäller även landstingskommunala och statliga verksamhetsgrenar, beträffande vilkas handhavande en utredning inte synes styrelsen befogad.

Stadsförbundet anför avslutningsvis:

Det kan synas som om reformarbetet på socialvårdsområdet bör ha varit avslutat i och med det nyligen antagna lagsystemet. Då emellertid lagtill-

lämpningen på verkställighetsplanet går mot en total samordning och då detta enligt styrelsens mening är en önskvärd utveckling, vill styrelsen icke motsätta sig att frågan om en enhetlig sociallagstiftning utredes. Därvid bör förutsättningarna för att ge kommunerna frihet att tillsätta ett gemensamt beslutsorgan för skilda vårdområden även prövas. Det rationaliseringsarbete som för närvarande pågår inom de kommunala socialvårdsförvaltningarna över hela linjen möter obestriddligen, trots den relativa friheten, för närvarande vissa lagliga hinder. Vid utredningens avgränsning torde det vara av vikt att beakta att socialvården i dess vidaste bemärkelse bestämmas av ett stort antal föreskrifter som meddelats i andra sammanhang, exempelvis i familjerätten, för kriminalvården och hälsovården, på områdena för bostadsförsörjning och arbetsmarknadspolitik etc.

Det må slutligen understrykas att de kommunala rationaliseringssträvandena syftar till en ur klienteletts synpunkt effektiv socialvård. Styrelsen vill här bestämt vederlägga motionärernas antydan om att kommunernas sociala organ i strid mot gällande lagstiftning skulle arbeta efter en passiv ekonomisk understödslinje.

Svenska landskommunernas förbund avstyrker motionerna. Förbundet kan inte uttala sig om huruvida behov föreligger av en geografisk indelning som grund för det sociala nämndsystemet i större städer. Som nackdelar med en sådan indelning anför förbundet, att bedömningen av socialvårdsärendena inte blir enhetlig inom kommunen och att administrationen kan bli tungrodd och mindre effektiv genom ökningen av antalet nämnder. Förbundet ser emellertid gärna att dessa frågor blir föremål för utredning men förutsätter att den inom inrikesdepartementet verksamma arbetsgruppen självmant ägnar frågorna sitt intresse.

Även Landskommunernas förbund vänder sig mot uttalandet i motionerna om att sekretessbestämmelser skulle lägga hinder i vägen för samarbetet mellan nämnderna. Förbundet hänvisar till förarbetena till tryckfrihetsförordningen, enligt vilka föreskrifterna om allmänna handlingars utlämnande och hemlighållande inte reglerar i vad mån myndigheter inbördes skall äga tillgång till varandras handlingar. Om alltså en kommunal myndighet vill ta del av en hos annan myndighet förvarad handling, bör tillgång till handlingen ej vägras, även om handlingen enligt särskilda bestämmelser är sekretessbelagd, förutsatt att myndigheten är beroende av tillgång till handlingen för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Beträffande motionärernas förslag om enhetlig socialvårdslagstiftning uttalar Landskommunernas förbund följande:

Tanken att genom en enhetlig lagstiftning på socialvårdsområdet — en s. k. socialbalk — skapa bättre förutsättningar för familjevårdsprincipens tillämpning samt underlätta övergången till en aktiv rehabiliterings- och arbetsvårdslinje kan styrelsen i princip ansluta sig till. Meningarna torde dock vara delade i kommunerna i fråga om innehållet i en sådan lagstiftning, särskilt vad gäller nämndsorganisationen. Motionärerna motsätter sig en centralisering av socialvårdsuppgifterna till en nämnd i varje kommun emedan antalet förtroendevalda härigenom skulle komma att radikalt ned-

skäras. Huruvida ett sådant skäl för bibehållande av det nuvarande mångnämnds-systemet är godtagbart kan diskuteras. Det vill dock synas som om tanken på att genomföra en centralisering av kommunernas socialvårdsuppgifter till en nämnd, ungefär som socialvårdskommittén föreslog i sitt betänkande år 1942, numera vinner allt fler förespråkare efter hand som familjevårdsprincipen blir erkänd i kommunerna. Beträffande övergången till en aktiv rehabiliterings- och arbetsvårdslinje vill styrelsen framhålla att en utveckling i denna riktning pågår sedan lång tid tillbaka men givetvis kunde denna utveckling främjas genom ett enhetligande av lagstiftningen på socialvårdsområdet. Styrelsen, som inte motsätter sig att dessa frågor utredes, ifrågasätter dock starkt om frågorna är av den storleksordningen att en särskild utredning behöver tillsättas.

Svenska socialvårdsförbundet anför i sitt yttrande:

Den s. k. familjevårdsprincipen inom socialvården har hittills i huvudsak avsett fördelningen av tjänstemännens arbetsuppgifter. Bortser man därvid från de kommuner som endast har en tjänsteman, som ombesörjer kommunens hela socialvård, torde en renodlad familjevårdsprincip ännu inte helt ha genomförts i någon kommun. Organisationsförslag, bl. a. från Svenska stadsförbundets rationaliseringsavdelning, har emellertid framlagts och syftar till en sådan gruppering av tjänstemännen att en övergång från funktionsprincipen till familjevårdsprincipen så småningom blir möjlig. Lagliga förutsättningar för en sådan fördelning av tjänstemännens arbetsuppgifter föreligger.

En konsekvent genomförd familjevårdsprincip synes också beröra beslutsorganisationen. Frågan om en koncentration också av beslutanderätten har emellertid inte varit så allmänt aktuell som frågan om organisationen av tjänstemännens arbete men har dock på sina håll lett till att man inom ramen för gällande lagstiftning sökt koncentrera beslutanderätten till ett relativt begränsat antal förtroendemän. Sålunda har man nyligen i Västerås genom överenskommelser sökt nedbringa antalet förtroendevalda och sökt få dessa samtidigt engagerade i mer än en social nämnd.

Huruvida en kodifiering av den sociala lagstiftningen kan antagas befrämja de syften, motionärerna företräder, är svårbedömbart, och förbundet är icke berett att på föreliggande material taga ställning till frågan.

De av motionärerna berörda spörsmålen är emellertid av stor vikt för den kommunala socialvården, och förbundet tillstyrker, att frågorna närmare utredes av socialpolitiska kommittén.

Utskottet

I förevarande motioner behandlas vissa problem beträffande socialvårdens organisation och arbetsformer. Motionärerna framhåller inledningsvis betydelsen av att vård- och tillsynsuppgifterna så långt möjligt fullgöres på sådant sätt att de förhållanden, som föranlett hjälpbehovet, undanröjes. Denna målsättning ställer nya krav på socialvården samt dess organisation och metoder. Hänsyn måste tagas till den hjälpbehövandes hela situation och i förekommande fall måste socialvårdsinsatserna samordnas. För att

undvika dubbelarbete bör enligt motionärernas mening vissa ändringar vidtagas inom socialvårdsorganisationen. Den princip för ärendenas handläggning, som enligt motionärernas mening bör eftersträvas, benämnes familjevårdsprincipen och innebär att ärenden rörande en och samma familj handlägges av samme socialvårdstjänsteman oavsett till vilken social nämnd ärendet hör. En tänkbar lösning av de organisatoriska problemen för att förverkliga principen vore att i olika geografiska områden ha en social nämnd för socialärenden av olika kategorier med egen administration och personal. Den geografiska indelningen skulle kunna tillämpas även beträffande verksamheter, som inte tillhör socialvården men har anknytning till denna. Motionärerna framhåller slutligen att den nuvarande uppdelningen av lagstiftningen på socialvårdens område gör lagstiftningen svåröverskådlig och hämmar samordning mellan olika grenar och uppgifter. Motionerna utmynnar i yrkanden om att frågan om de sociala nämndernas organisation måtte behandlas inom arbetsgruppen för överläggningar rörande den kommunala demokratin samt att de med en enhetlig socialvårdslagstiftning och familjevårdsprincipens tillämpning förbundna problemen måtte utredas.

Enligt vad som upplysts har arbetsgruppen för överläggningar rörande den kommunala demokratin nyligen till behandling förehåft frågor om den kommunala nämndsorganisationen. Inom arbetsgruppen har övervägts, vilka åtgärder som kan vidtagas för att med bibehållande i princip av den koncentrerade förvaltningsformen inom kommunen som en odelad förvaltningsenhet motverka de konsekvenser, som stora kommunala förvaltningsenheter för med sig. En vidgad möjlighet att delegera avgörandet av vissa ärenden har ansetts vara en lämplig väg. Arbetsgruppens överväganden har resulterat i tilläggsdirektiv till kommunalrättskommittén att utreda de nämnda frågorna. Med hänsyn härtill finnes enligt utskottets mening nu icke skäl för riksdagen att taga något initiativ i detta avseende.

De problem i övrigt som behandlas i motionerna, d. v. s. frågan om en enhetlig socialvårdslagstiftning samt familjevårdsprincipens tillämpning, äger nära samband med de uppgifter som socialpolitiska kommittén har att lösa. Det synes utskottet därför lämpligt att motionerna i dessa delar överlämnas till kommittén att beaktas vid dess fortsatta arbete.

Med hänsyn till det anförda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen, i anledning av förevarande motioner, I: 277 och II: 326, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an hålla att motionerna, såvitt de avser frågorna om en enhetlig socialvårdslagstiftning och familjevårdsprincipens tillämpning, måtte överlämnas till socialpolitiska kommittén att beaktas vid dess fortsatta arbete; samt

B. att motionerna, i den mån de ej kan anses besvarade

genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 12 november 1963

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, fröken Nordström, herrar Lars Larsson, Hübinette och Thorsten Larsson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, Rimmerfors, fröken Wetterström, fru Ekendahl*, fröken Sandell, herrar Johansson i Södertälje och Gustavsson i Alvesta.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.