

Nr 58

Utlåtande i anledning av motioner om en omsorgslag för handikappade.

Andra lagutskottet har behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, I: 166 av fru *Ohlsson, Lilly, m. fl.* och II: 186 av fru *Eriksson* i Stockholm.

I motionerna, som är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om en utredning som syftar till att så ändra lagen om omsorgen om de utvecklingsstörda att denna kommer att omfatta alla handikappkategorier och att därmed ansvaret för omsorgen om alla handikappade ålägges landstingen och städerna utanför landstingen».

Utskottet har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över motionerna från socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och statens handikappråd. Yttranden har vidare på utskottets begäran avgivits av Svenska landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

Inför behandlingen av förevarande motioner har utskottet vid studiebesök i Lund under hösten innevarande år studerat undervisning i förskola och grundskola av hörselskadade barn.

Gällande bestämmelser

Samhällets åtgärder för att bereda de psykiskt utvecklingsstörda tillfredsställande möjligheter till utbildning och vård har reglerats i särskild lagstiftning. Den första lagen antogs år 1944 och avsåg undervisning och vård av sådana sinnesslöa barn som var tillgängliga för undervisning. Lagen avlöstes 1954 av en ny lag, som gjordes tillämplig även på vuxna och på barn som inte kunde tillgodogöra sig undervisning. Lagen innehöll en i princip fullständig reglering av huvudmannaskapet för undervisningen och vården av de psykiskt efterblivna. Huvudmannaskapet lades på landstingskommunerna utom i fråga om de svårskötta eller komplicerade fallen som staten förutsattes skola svara för. Vid 1967 års riksdag antogs en ny lag — *lag angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda* (SFS 1967: 940) — som ersatte 1954 års lag i ämnet. Den nya lagen reglerar alla särskilda omsorger — undervisning, vård och bostad — som det allmänna skall bereda psykiskt utvecklingsstörda. Med sådana avser lagen dem som på grund av hämmad förstärkt utveckling för sin utbildning eller anpassning i samhället eller i övrigt behöver särskilda omsorger genom

det allmänna. Huvudmannaskapet för omsorgerna vilar på landstingskommunerna. Av de tidigare undantagen under statligt huvudmannaskap återstår endast en liten grupp, nämligen undervisning av sådana psykiskt utvecklingsstörda som på grund av syn- eller hörselskada inte kan följa undervisningen i särskola. Ledningen av landstingskommuns verksamhet enligt lagen utövas av en styrelse för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Vissa delegeringsmöjligheter föreligger till sjukvårdsstyrelse och skolstyrelse. Högsta tillsynen över verksamheten utövas av skolöverstyrelsen och socialstyrelsen med en av Kungl. Maj:t bestämd arbetsfördelning men så att en av myndigheterna är huvudtillsynsmyndighet för varje inrättning.

Undervisning av psykiskt utvecklingsstörda skall meddelas i särskola varvid eleverna skall beredas den personliga och medicinska omvårdnad som behövs. Särskola skall omfatta förskola, skola för grundundervisning, träningsskola eller yrkesskola. Det förutsätts att allt fler av de svårare utvecklingsstörda barnen skall få undervisning. För utvecklingsstörda med anpassningssvårigheter eller vissa komplicerade handikapp skall meddelas specialundervisning i särskola eller undervisning i specialsärskola. En nyhet i lagen är skyldigheten för landstingen att anordna s. k. särskild undervisning i hemmet eller på en vårdinrättning av utvecklingsstörda som på grund av rörelsehinder, långvarig sjukdom e. d. inte kan delta i särskolans vanliga arbete.

För *vård* av psykiskt utvecklingsstörda skall finnas vårdhem, specialsjukhus, daghem för barn och sysselsättningshem. Om en utvecklingsstörd, som behöver vård enligt lagen, inte bör få den i inrättning som avses i lagen, skall vården tillhandahållas honom i hemmet.

När det gäller *bostadsförhållanden* föreskriver lagen att utvecklingsstörd, som inte kan bo i eget hem men som inte behöver bo i vårdhem eller specialsjukhus, skall beredas bostad i annat enskilt hem, inackorderingshem eller elevhem.

Lagen innehåller utförliga bestämmelser om inskrivning i särskola, vårdhem eller specialsjukhus och utskrivning därifrån.

Med undantag för omsorgslagen för psykiskt utvecklingsstörda föreligger inte någon lagstiftning som ålägger en och samma huvudman ansvaret för samhällets omsorger, vad gäller undervisning, vård och bostad, gentemot handikappade. Den lagstiftning som allmänt reglerar dessa frågor, d. v. s. främst sjukvårdslagen, skollagen och socialhjälpslagen, har utformats så att den omfattar såväl handikappade som icke handikappade. I viss utsträckning har lagstiftningen försetts med specialregler för handikappade. Kompletterande bestämmelser har i en del fall tagits in i särskilda författningar.

Sjukvårdslagen den 6 juni 1962 ålägger landstingskommun att ombesörja

såväl öppen som slutet vård för sjukdom, skada, kroppsfel och barnsbörd i den mån icke annan drar försorg härom. Skyldigheten omfattar i främsta rummet dem som är bosatta inom sjukvårdsområdet men gäller även dem som vistas inom området om behov av omedelbar vård föreligger. Stadgan- det innebär bl. a. att landstingskommunerna har att svara för vården av konvalescenter och ombesörja den medicinska habiliteringen av de handi- kappade.

Enligt *skollagen* den 6 juni 1962 åligger det varje kommun att sörja för undervisningen av barn i grundskola samt att främja åtgärder i syfte att bereda barn och ungdom undervisning i yrkesskola, fackskola och gymnasium. Staten sörjer dock för undervisningen i specialskola av barn som på grund av syn-, hörsel- eller talskada inte kan följa undervisning- en i grundskolan. Inom grundskolan skall anordnas dels olika studievägar avpassade efter barnens studieinriktning, dels ock specialundervisning för sådana barn som har svårt att följa den vanliga undervisningen eller an- passa sig till verksamheten i skolan. För barn som på grund av lyte, lång- varig sjukdom eller liknande omständighet inte kan delta i vanligt skol- arbete, skall anordnas särskild för dem lämpad undervisning. I läroplan för grundskolan anges skolans mål och riktlinjer för skolans arbete samt allmänna anvisningar för skolans verksamhet. Det framhålls i denna att skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av fysiska, psykiska eller andra skäl har svårigheter i skolarbetet och att särskilda ansträngningar bör göras för att stödja dessa elever.

För vissa rörelsehindrade barn m. fl. finns särskilda bestämmelser om elevhem. Skyldigheten att sörja för medicinsk vård och behandling av dessa barn åvilar landstingskommunerna enligt bestämmelserna i sjuk- vårdslagen och undervisningen i grundskola är en angelägenhet för pri- märkommunerna enligt *skollagen*. Särskilda krav måste emellertid i många fall ställas på skolor och undervisning för de ifrågavarande barnen och deras medicinska vårdbehov måste tillgodoses jämsides med att de får undervisning. Möjligheter att tillgodose dessa undervisnings- och vårdbehov föreligger inte alltid i barnens hemkommuner. Speciella anordningar måste därför vidtas för att bereda barnen den erforderliga vården och undervis- ningen på platser där tillräckliga undervisnings- och vårdresurser kan åstadkommas. Till följd härav föreskrivs i *lag* den 26 maj 1965 *om elev- hem för vissa rörelsehindrade barn m. fl.* (SFS 1965: 136) att landstings- kommun skall sörja för att rörelsehindrade eller eljest fysiskt handi- kappade barn, som till följd av sitt handikapp eller av andra särskilda skäl är i behov av inackordering för att kunna delta i undervisning i grund- skola, skall erhålla inackordering i särskilt elevhem. Landstingskommun skall även sörja för att rörelsehindrade eller eljest fysiskt handikappade barn före skolåldern erhåller inackordering om så erfordras för att bereda barnen den vård och förskoleundervisning som påkallas av handikappet.

Barn som är inackorderade i elevhem skall erhålla den vård som påkallas av handikappet. Om så erfordras skall förskola finnas vid elevhem.

För den direkta omvårdnaden om handikappade har kommunerna ett primärt ansvar. Detta kommer bl. a. till uttryck i den aktiva, uppsökande vård som kommunerna efter lagändring 1968 åläggs att bedriva enligt *lagen om socialhjälp*. Enligt denna åligger det varje kommun att tillse att den som vistas i kommunen erhåller den omvårdnad som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande. Det åligger socialnämnden att göra sig väl förtrogen med de enskildas behov av omvårdnad och verka för att detta blir tillgodosett. I kommunernas uppgifter rörande omvårdnaden av handikappade ingår ett brett register av åtgärder. Socialpolitiska kommittén sammanfattade i sitt år 1964 avgivna betänkande (SOU 1964: 43) dessa åtgärder så att kommunerna hade att genom inventeringar o. d. i samarbete med vederbörliga samhällsorgan få reda på handikappade som är i behov av omvårdnad av något slag, arbetsprövning, arbetsträning, arbete under skyddade förhållanden etc.; att planera och göra upp program för handikappvården i kommunen; att verka för att handikappade erhåller upplysning om olika vård- och hjälpmöjligheter; att tillse att de handikappade genom de institutioner och andra organ, som är ansvariga för verksamheten, får de tekniska hjälpmedel — inklusive invalidfordon — som de behöver för sin dagliga livsföring, förvärvsarbete m. m.; att medverka till att sådana handikappade, som är helt eller delvis oförmögna att utföra förvärvsarbete, så långt det är möjligt förhjälpas till lämplig form av sysselsättning; att tillse att de handikappade har goda och ändamålsenliga bostäder; att aktivisera de handikappade, så att de i största möjliga utsträckning klarar sig på egen hand, och medverka till att bostaden med dess utrustning anpassas individuellt för den handikappade; att verka för att de handikappade får kontakt med samhället och med sin omgivning; att medverka till att de handikappade bereds tillfälle att ta del i kulturlivet och får möjlighet till förströelse; att bistå de handikappades anhöriga och andra, som tar aktiv del i vården av handikappade.

Denna sammanfattning av kommunernas uppgifter i fråga om handikappvården ingår som en av utgångspunkterna för den år 1965 tillkallade handikapputredningen med uppgift att utreda frågan angående den sociala omvårdnaden av handikappade. Utredningen har hittills avgivit betänkandena *Kommunerna och den sociala omvårdnaden* (SOU 1967: 53), vilket resulterade i att socialhjälpslagen fick den ovan redovisade utformningen, *Bättre hjälpmedel åt handikappade* (SOU 1967: 60) och *Bättre utbildning för handikappade* (SOU 1969: 35).

Samhällets åtgärder för de handikappade spänner över ett betydligt vidare fält än vad som inryms i de nu redovisade lagarna. Här kan näm-

nas socialförsäkringar, främst förtidspension, invaliditetstillägg och invaliditetsersättning, institutionsvård, rehabilitering, samhällsplanering, bostäder, färdtjänst, hemhjälp, vårdartjänst, undervisning, tekniska hjälpmedel, stöd åt enskilda organisationer m. m. En närmare redogörelse för samhällets åtgärder för de handikappade, i vilka såväl staten, landstingen och kommunerna som enskilda organisationer är engagerade, lämnas i handikapputredningens betänkande Kommunerna och den sociala omvårdnaden (SOU 1967: 53), till vilket utskottet får hänvisa.

Motionerna

I motionerna framhålls att lagen om omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda givit denna handikappgrupp en särställning gentemot andra handikappgrupper genom den garanti för undervisning och vård som lagen inrymmer under ett och samma huvudmannaskap. Någon motsvarande lagstiftning finns inte för andra kategorier handikappade. För många små grupper, de hörselskadade, hjärnskadade, av psykiskt sjukdomstillstånd handikappade, samt för den stora heterogena gruppen barn med lätta handikapp finns ingen fast organisationsform. Detta resulterar enligt motionärerna i stora svårigheter att med rationellt och optimalt utbyte bedriva en habiliterande verksamhet för dessa handikappade. Motionärerna anser att primärkommunerna i de flesta fallen är för små enheter för att kunna organisera och bedriva habilitering över hela fältet. Den riktiga organisationsformen bör enligt deras mening vara att landstingen blir huvudmän för verksamheten på samma sätt som de är för omsorgsverksamheten.

Remissyttrandena

Meningarna bland remissinstanserna är delade. *Skolöverstyrelsen*, *Svenska landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* intar en negativ inställning till motionerna. *Socialstyrelsen* och *statens handikappråd* tillstyrker däremot en utredning i frågan.

Skolöverstyrelsen framhåller att den allmänna inställningen till de handikappade och deras problem samt till samhällets förpliktelser gentemot dessa grupper förändrats helt under senare decennier. Tidigare ansågs avskiljandet av de handikappade till en tillvaro och verksamhet i skyddade miljöer som den väsentligaste åtgärden. Nu gäller det att ordna för dem, så att de så långt möjligt kan leva sitt liv som andra i samhället. Dessa strävanden att normalisera de handikappades tillvaro genom integration och med stöd av det allmänna, avpassat efter deras varierande behov, har — säger styrelsen — tillmötesgått önskemål från de handikappade själva och deras organisationer. När det gäller undervisning av handikappade erinrar styrelsen om att läroplanen för grundskolan särskilt understryker skolans

ansvar för sådana elever som av fysiska, psykiska eller andra skäl har svårigheter i skolarbetet. Denna grupp barn och ungdomar, som är stor och heterogen (under våren 1969 åtnjöt cirka 115 000 barn särskild specialundervisning), måste i skolan förberedas för sitt framtida liv som vuxna i samhället. Detta kan enligt styrelsen ske endast genom att principerna om normalisering, integrering och flexibilitet i åtgärderna så långt möjligt förverkligas. Praktiskt föreligger möjligheter att lösa frågorna om de handikappades undervisning genom lämpligt avvägd samverkan mellan större regioner, län eller skolkommuner, vilket innebär bestämda fördelar organisatoriskt, resursmässigt och pedagogiskt. Den omständigheten att man har särskild lagstiftning för de psykiskt utvecklingsstörda får inte tas till intäkt för liknande lagstiftning för andra handikappgrupper. Svårigheten att klart avgränsa de olika omsorgsformerna från varandra inom gruppen psykiskt utvecklingsstörda har nämligen ansetts motivera en huvudman för hela omsorgsverksamheten. För andra handikappade gäller att alla åtgärder som är ägnade att onödigtvis markera en särställning bör undvikas. Ett särskilt huvudmannaskap för all handikappundervisning skulle enligt styrelsen ofrånkomligt utgöra en sådan företeelse. Med hänvisning härtill avstyrker styrelsen motionsyrkandet.

Svenska landstingsförbundet, som besvarat remissen genom sin styrelse, erinrar till en början om att motivet för en särskild lagstiftning om psykiskt utvecklingsstörda varit att dessa handikappade genom sin hämmade förståndsutveckling inte själva kan klargöra sina behov och bevaka sina rättigheter. Sådana motiv är inte lika starka för andra handikappade. Omsorgslagen erbjuder — genom att den reglerar såväl medicinska och sociala som pedagogiska omsorgsåtgärder — stora svårigheter när det gäller att avgränsa det ansvar som olika organ och huvudmän har gentemot den handikappade för tillgodoseende av sådana behov som inte direkt hänför sig till utvecklingsstörningen. En författningsreglering med den innebörden att alla handikappade skulle få samtliga sina hjälp- och serviceanspråk uppfyllda genom en och samma huvudman skulle innebära en radikal förändring av ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och primärkommun. Styrelsen finner det enbart av denna anledning orealistiskt att efterkomma de i motionerna framförda önskemålen. Till detta kommer de risker för en fastlåsnings av utvecklingen, som en lagreglering av handikappvården skulle innebära. Vården av och servicen till de handikappade har hittills vuxit fram genom ett växelspel mellan sjukvårds- och socialvårdshuvudmännens insatser samt initiativ från handikapporganisationernas sida. Härigenom har enligt förbundet, trots de brister som otvivelaktigt ännu kvarstår, handikappvården under en uppbyggnadstid fått en flexibilitet som med all sannolikhet inte skulle ha funnits om samhällets insatser reglerats i detalj.

Svenska kommunförbundet erinrar om handikapputredningens betänkan-

den Bättre utbildning för handikappade (SOU 1969: 35) och Kommunerna och den sociala omvårdnaden (SOU 1967: 53) och framhåller att förbundet såväl vid remissbehandlingen härav som eljest tagit klar ställning för de integrerings- och normaliseringssträvanden som varit vägledande för handikapputredningens målsättning i rehabiliterings- och handikappverksamheten. Förbundet anser således att vård- och utbildningsåtgärder för personer med handikapp så långt det är möjligt bör handhas av samma organ som handhar verksamheten för övriga medborgare. Med hänsyn härtill kan förbundet inte dela motionärernas uppfattning om behovet av den i motionerna skisserade utredningen.

Socialstyrelsen framhåller att det är angeläget att i lag slå fast det ansvar för en samordning av de olika åtgärderna, medicinska och andra, som måste ingå i rehabiliteringsproceduren. Detta bör ske i form av särskild lagstiftning. Lagen om omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, vilken reglerar just de olika omsorgsformer som behövs för denna grupp handikappade, kan inte utan väsentliga ingrepp ändras så att den även omfattar de i motionerna avsedda handikappgrupperna. Styrelsen tillstyrker därför att en utredning görs om en allmän vårdlag eller omsorgslag för handikappade där de olika huvudmännens ansvar preciseras och fördelas och där ansvaret för samordning av de olika rehabiliteringsåtgärderna läggs fast.

Statens handikappråd framhåller inledningsvis i sitt utförliga remissyttrande att de utvecklingsstörda, tack vare omsorgslagen, i flera fall har garanterats rättigheter, som inte i samma konkreta form kommit till uttryck i lagstiftning för andra handikappgrupper. Rådet anför vidare:

Opinionen inom FUB

Inom Riksförbundet FUB värdesätter man dessa rättigheter synnerligen högt, så mycket mer som den nya lagen innehåller ett rikare sortiment av rättigheter till bestämda serviceåtgärder, än som återfanns i den äldre lagen av år 1954, och öppnar nya vägar för en utveckling gentemot normalisering och integrering, bl. a. genom att ge större möjligheter till arbetsutbildning och yrkesutbildning, träningsundervisning av dem som förr ansågs »obildbara», särskild undervisning av sådana som inte kan delta i kollektiv undervisning, förskolor, daghem, externa sysselsättningshem för vuxna, inackorderingshem m. m.

Man värdesätter också högt det förhållandet att omsorgsstyrelsen i ett landsting har ett *enhetligt ansvar* för alla de habiliteringsformer som är nämnda i lagen. Därigenom minskas risken för att en person »ramlar mellan olika stolar», d. v. s. blir beroende av ett ofta bristfälligt samarbete mellan olika organ, delvis tillhörande skilda huvudmän. Allt efter de individuella olikheterna i behov, som dessutom förändras med individens ålder, skall omsorgsstyrelsen svara för att en samordnad insats kommer till stånd med användande av sådana olika åtgärder som är nämnda i lagen. Detta ansvar sträcker sig över den handikappades hela liv eller så långt vederbörande är i behov av denna särskilda service. Det förväntas emellertid att habiliteringen i fler fall än tidigare skall bli så framgångsrik, att detta

behov efterhand bortfaller. Det betyder då, att vederbörande inte längre är att anse såsom utvecklingsstörd.

Dock föreligger också i fråga om utvecklingsstörda ett organisatoriskt samordningsbehov, ty även utvecklingsstörda har givetvis rätt till sådan service som lämnas av andra organ, t. ex. vanlig sjukvård, medicinsk rehabilitering, arbetsvård, socialförsäkring etc. På samma sätt skall de ha del i sådan primärkommunal service, som enligt det år 1968 ikraftträdande tillägget till socialhjälpslagen skall åvila primärkommunerna och i första hand deras socialnämnder. — — —

Men eftersom omsorgsstyrelserna tar en så stor och ledande del i servicen för de utvecklingsstörda bör sådana samordningsproblem åtminstone vara mindre svåra att lösa än många andra fall. I alla händelser är det uppenbart, enligt FUB:s erfarenhet, att redan den tidigare lagen om service för utvecklingsstörda, och ännu mer den nya lagen, utgör grunden för en sedan länge pågående nödvändig förbättring i de utvecklingsstördas villkor. Det är lång väg kvar, men utvecklingen går onekligen ganska snabbt och snabbare nu än förr.

Opinionen i andra handikappgrupper

Mot bakgrunden av denna gynnsamma erfarenhet kan det måhända i förstora te sig förvånande, att någon fullt motsvarande lagstiftning, uttryckande så många konkreta rättigheter till service, icke kommit till stånd för andra handikappgrupper.

En del av förklaringen kan vara att uppgiften blir mer komplicerad om man skulle söka inbegripa handikappade av alla slag under en motsvarande lagstiftning, inte minst med hänsyn till svårigheten att avgränsa vilka som skall anses vara handikappade. Ibland uttalas också den uppfattningen att en detaljerad lagstiftning binder utvecklingen och hindrar en förbättring utöver en viss miniminivå. Inom FUB däremot säger man sig icke ha någon sådan negativ erfarenhet. Man menar tvärtom att utvecklingen påskyndats och inte fördröjts genom 1954 års eller 1968 års omsorgslagar, att hela diskussionen om lagen och dess innehåll kännetecknats av ett genombrott av nya idéer, och att denna idéutveckling icke visar några tecken på att förlora i dynamisk kraft.

I alla händelser råder en stark motsättning mellan omsorgslagens konkreta innehåll och t. ex. den allmänna föreskrift om »omvårdnad» av »tillfredsställande» slag som — jämte kravet på uppspårande arbete — utgör hela innehållet i det förut nämnda tillägget till socialhjälpslagen. Nu är det klart att bakom sistnämnda allmänna föreskrift finns förarbeten, som talar om färdtjänst, bostadsåtgärder, indaghem, fritidsverksamhet och mycket mer. Men denna diskussion i förarbetena ger knappast en rätt för den enskilde handikappade att utkräva en service av visst bestämt slag, som är jämförlig med den direkt uttryckta rätt till bestämda serviceåtgärder som finns i omsorgslagen. Det är måhända betecknande att socialstyrelsen, som har till uppgift att, med utgångspunkt från lagtext och förarbeten, ge konkreta anvisningar om innehållet i socialhjälpstillägget, ännu icke behandlat något annat än det uppspårande arbetet, trots att snart två år förflutit sedan detta tillägg trädde i kraft.

Väsentligt i sammanhanget är emellertid, att handikappade som själva kan uttrycka sina önskemål, sällan eller aldrig formulerat något krav på att få till stånd en lagstiftning motsvarande omsorgslagen. Inte sällan uttryckes av sådana handikappade tvärtom den uppfattningen, att de inte vill

ha en särskild lag för handikappade och att en sådan lag rent av skulle vara degraderande. Man sätter stort värde på att ordet handikapp icke ens är nämnt i tillägget till socialhjälpslagen. Det är därmed, menar man, på ett lyckligt sätt fastslaget, att *sådan service som de handikappade behöver icke skall vara något annat än ett utflöde av den allmänna service som samhället vid behov skall ställa till förfogande för alla medborgare.* (Å andra sidan framhållse ibland att tilläggets placering i socialhjälpslagen i viss mån är degraderande.)

Dessa synpunkter brukar anföras såsom uttryck för moderna integrerings- och normaliseringssträvanden. Kvar står emellertid behovet av att successivt söka uttrycka ett rättighetsregister för handikappade i mera konkret form, även om det sker i allmän lagstiftning för t. ex. undervisning, sjukvård, socialvård, samhällsplanering, etc., genomgående bör formuleras med tanke på att *alla* medborgares behov skall tillgodoses. Kvar står också behovet att få till stånd en sådan *samordning av de åtgärder som i det enskilda fallet skall utföras av vårdorgan, skolorgan och andra myndigheter, att det kan tagas ett enhetligt grepp på den enskilde handikappades hela situation.* Nu är det bl. a. vanligt att inget organ känner någon förpliktelse gentemot ungdomar som passerat grundskolans specialundervisning — förrän det befinnes att i en del av dessa fall utvecklat sig problem med t. ex. behov av arbetsvård, som får sättas in sedan den bästa tiden föruttits. Visserligen har den primärkommunala socialnämnden ett ansvar för samordningen. Den skall kartlägga alla behov och, utan egna åtgärder, skall den från andra organ, till stor del med andra huvudmän, utverka att alla övriga erforderliga åtgärder sätts in. Men socialnämnderna har åtminstone än så länge knappast den sakkunskap och de resurser som erfordras för att på det sättet styra en samordning av alla insatser. I all synnerhet gäller detta i fall som är komplicerade och svåra och som därför erfordrar en mycket specialiserad expertis om samordningen skall bli effektiv.

Grupper som har svårt att göra sig gällande

Utan närmare undersökning är det svårt att säga något om utbredningen av den opinion, som vänder sig emot en speciallagstiftning för handikappade. Gruppen finns, men det är tvivelaktigt om den har nämnvärd betydelse bland sådana handikappade som har svårt att göra sig gällande, ofta till och med svårt att med auktoritet formulera sina önskemål och av sådana skäl är särskilt eftersatta.

Till dessa hör bl. a. många av de *flerhandikappade*, t. ex. döv-blinda, döva med rörelsehinder, i viss mån även blinda med rörelsehinder, vidare personer med starka psykiska besvär som samtidigt är kroppsligt handikappade och andra. Även enkelhandikappade *barndomsdöva*, som samtidigt ofta är språk- och begreppshandikappade, hör till dessa grupper.

En del av dessa grupper är små. De registrerade döv-blinda uppgår t. ex. till föga mer än 600, och även om registreringen är ofullständig torde den verkliga siffran icke vara mycket högre. De kräver omsorger av alldeles speciella slag. Man kan inte begära att de primärkommunala socialnämnderna, varav de flesta bara har ansvar för enstaka personer tillhörande denna kategori — och ibland inte ens det — någonsin skall kunna mera allmänt bemästra denna mycket speciella problematik. Så är också situationen för denna grupp dålig. Den hos De blindas förening verkande specialkonsulenten för döv-blinda räcker icke till för mycket mer än att registrera de döv-blinda, konstatera att flertalet av dem är felplacerade,

t. ex. på mentalsjukhus, ge dem lite uppmuntran och i en del fall något underlätta deras tillvaro. Någon verklig systematisk habilitering av dem har bara påbörjats i enstaka fall. På liknande sätt är det för flera andra små grupper av flerhandikappade. Även om man tar hela gruppen av normalbegåvade barndomsdöva (något mellan 5 000 och 10 000) är antalet personer som tillhör varje primärkommuns ansvarsområde för litet för att man skall kunna vänta sig att primärkommunala organ mera allmänt skall kunna lära sig deras problematik.

De som är *svårt psykiskt sjuka* däremot är en stor handikappgrupp. De hör emellertid till dem som har svårt att göra sig gällande, svårt att formulera sina önskemål. Riksorganisationen för mental hälsa, RMH, befinner sig ännu i uppbyggnadsskedet. Liksom andra svårt handikappade behöver de en »tvärvetenskaplig» eller »multidisciplinär» rehabilitering, sålunda utan ensidig dominans av t. ex. medicinska inslag, men det finns starka skäl för att denna lättare kan utvecklas på landstingsplanet än på det primärkommunala planet. Det talar för att ansvaret, även vad gäller annat än sjukvård, till stor del får läggas på lämpligt landstingskommunalt organ, vilket dock inte får hindra en arbetsfördelning med primärkommunala instanser och ett samarbete med dem. Det kan t. ex. gälla rehabilitering, träning och undervisning av sådana som under ett flertal år vårdats på mentalsjukhus och hunnit glömma åtskilliga färdigheter, så att de på nytt måste lära sig läsa en tidning, fungera självständigt i en bostad, gå på en cafeteria, köpa hem mat och sköta enkel mallagning, delta i fritidsaktiviteter etc. Det lär finnas åtskilliga, som skulle kunna skrivas ut, och som skulle vålla mindre kostnad för samhället om de kunde få en sådan rehabilitering.

Ökat ansvar på landstingen

Det bör inskräpas att tillägget till socialvårdslagen knappast är avsett som uttryck för en ny syn beträffande arbetsfördelningen mellan primär- och sekundärkommuner. Avsikten var endast att klargöra att primärkommunerna måste agera inom den sfär som ligger nära till deras uppgifter och dessutom driva ett uppspårande arbete och vid behov påkalla insatser från andra organ, även andra huvudmän. Det finns ingenting i detta som hindrar, att landstingen får ett ökat ansvar, när det av särskilda skäl föreligger behov därav på grund av att primärkommunerna är för små som upptagningsområden eller eljesl. I vissa fall kan även landstingen vara för små, men då kan de lämpligen använda regionvårdstekniken.

Det förtjänar anmärkas att omsorgslagen skall vara tillämplig även på vissa sådana som lider av en »sekundär» och icke »ursprunglig» störning i de intellektuella anlagen. I proposition nr 142/1967 heter det sålunda (sid. 104): »Till skillnad mot vad som nu gäller skall alltså den nya lagen enligt utredningens förslag vara tillämplig också när störningen i den intellektuella utvecklingen beror på miljön eller på någon kroppslig sjukdom, som inte berör det centrala nervsystemet, eller endast drabbat vissa delfunktioner.»

Tillämpningen av denna regel synes dock hittills i stort sett ha varit restriktiv. Sålunda har förekommit att en döv-blind utan »ursprunglig» intellektuell svaghet vägrats vård på ett hem för utvecklingsstörda döva, trots att detta av många ansetts vara ett bättre alternativ än nuvarande placering på ett mentalsjukhus där det saknas personal som kan kommunicera med den döv-blinde, men på senare tid lär just denna sak ha under-

kastats förnyat övervägande med hänsyn till nyss citerade uttalande i förarbetena.

Förslag om utredning

Här är det emellertid fråga om en större reform än som kan åstadkommas genom en vidare tolkning av omsorgslagen. Det är inte ens säkert om den alls skall åvägbringas genom en breddning av tillämpningsområdet för omsorgslagen. Denna är tämligen omfattande, icke minst med hänsyn till de speciella rättssäkerhetskrav som måste iakttas vid omhändertagande av vissa svårt utvecklingsstörda. Ett behov att vidga landstingens ansvar för vissa grupper kan sannolikt tillgodoses genom en enklare lagstiftning, som dock innehåller ett bredare »rättighetsregister» än för närvarande. En annan sak är att landstingets »omsorgsstyrelse» kanske lämpligen kan bli det organ som får administrera åtgärderna.

Av ovan anförda skäl, särskilt det eftersatta läget för vissa flerhandikappade och för en del andra gravt handikappade, som har svårt att göra sig gällande, anser vi emellertid att en utredning av frågan skulle vara angelägen. I denna utredning bör man självklart respektera det önskemål om att icke få en särskild »handikapplag», som gör sig gällande bland många sådana handikappade som själva uttrycker en mening — men samtidigt också beakta behovet hos vissa illa ställda minoriteter bland de handikappade, som hotas av att ständigt komma på efterkälken i utvecklingen av samhällets åtgärder. Den närmare avgränsningen av dessa grupper kan delvis bli en svår fråga. Även denna komplikation bör dock kunna åtminstone »hyfsas» genom en utredning, som kan ge bättre grund för ett slutligt ställningstagande än som för närvarande föreligger.

Utskottet

För psykiskt utvecklingsstörda, som på grund av hämmad förståndsutveckling för sin utbildning eller anpassning i samhället eller i övrigt behöver särskilda omsorger genom det allmänna, finns en särskild lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1968. Enligt denna åligger det landstingskommun att bereda psykiskt utvecklingsstörda undervisning, vård och bostad enligt närmare föreskrifter i lagen. Undervisningen skall ske i särskola, som skall omfatta förskola, skola för grundundervisning, tränings-skola eller yrkesskola. För vården skall finnas vårdhem, specialistsjukhus, daghem för barn och sysselsättningshem. Bostad skall under vissa förutsättningar beredas i enskilt hem, inackorderingshem eller elevhem.

I motionerna framhålls att lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda givit denna handikappgrupp en särställning gentemot andra handikappgrupper genom den garanti för utbildning, vård och bostad under ett och samma huvudmannaskap som lagen inrymmer. För många små grupper handikappade, såsom de hörselskadade, hjärnskadade, av psykiska sjukdomstillstånd handikappade, samt för den stora heterogena gruppen barn med lätta handikapp finns ingen fast organisationsform. Detta resulterar enligt motionärerna i svårigheter att med rationellt och optimalt utbyte bedriva en habiliterande verksamhet. Motionärerna

förordar att landstingen blir huvudmän för omsorgerna om dessa handikappade på samma sätt som de är för omsorgerna om de psykiskt utvecklingsstörda. De hemställer om utredning om sådan ändring av omsorgslagen att den blir tillämplig på alla handikappkategorier och huvudmannaskapet för omsorgerna om samtliga handikappade som följd därav läggs på landstingskommunerna.

Med undantag för omsorgslagen finns inte någon lagstiftning som ålägger en och samma huvudman ansvaret för samhällets omsorger vad gäller undervisning, vård och bostad gentemot handikappade. Den lagstiftning som allmänt reglerar dessa frågor har utformats så att den omfattar såväl handikappade som icke handikappade, varvid vissa specialbestämmelser tillförts med sikte på de förstnämnda. Skyldigheten att sörja för medicinsk vård och behandling åvilar landstingskommunerna enligt bestämmelser i sjukvårdslagen. Primärkommunerna har enligt skollagen ansvaret för undervisning av barn i grundskola och har att främja åtgärder i syfte att bereda undervisning i yrkesskola, fackskola och gymnasium. Staten har dock huvudmannaskapet för undervisning i specialskola av barn som på grund av syn-, hörsel- eller talskada inte kan följa undervisningen i grundskolan. För vissa rörelsehindrade eller eljest fysiskt handikappade barn skall landstingskommun enligt särskild lagstiftning sörja för inackordering i särskilt elevhem. För den direkta omvårdnaden om handikappade åläggs primärkommunerna ett förstahandsansvar i socialhjälpslagen.

Anledningen till att man reglerar samhällets åtgärder för att bereda psykiskt utvecklingsstörda tillfredsställande möjligheter till utbildning och vård under landstingskommunernas samlade huvudmannaskap är att dessa handikappade genom sin hämmade förståndsutveckling bedömts inte själva kunna klargöra sina behov och bevaka sina rättigheter. Någon motsvarande situation har inte ansetts föreligga för andra handikappgrupper. Anspråk har inte heller under den tid som särskild lagstiftning funnits för psykiskt utvecklingsstörda, dvs. alltsedan år 1944, rests från andra handikappade på någon liknande lagstiftning för dem. Tvärtom har strävandena, framför allt under senare tid, gått i riktning mot att så långt möjligt normalisera handikappades tillvaro och integrera samhällets service till handikappade i den allmänna service som samhället skall ställa till förfogande för alla medborgare. En särslagstiftning för handikappade — antingen genom utvidgning av den nuvarande omsorgslagens tillämpningsområde som motionärerna förordar eller genom införande av en kompletterande omsorgslag — skulle såsom en del remissinstanser anfört stå i strid mot dessa normaliserings- och integreringssträvanden. Redan denna omständighet talar enligt utskottets mening emot en lagstiftning av det slag som motionärerna aktualiserat. Till detta kommer de avgränsningssvårigheter som föreligger mellan handikappade och icke handikappade samt mellan handikappade för vilka en lagstiftning skulle ha betydelse och handikappade för vilka den skulle

sakna sådan. Motionärerna har undvikit sistnämnda problem genom att låta utredningsyrkandet omfatta alla handikappkategorier. För utskottet framstår det som tveksamt om lagstiftningen skulle tjäna något nämnvärt syfte för t. ex. diabetiker och psoriasissjuka. Däremot skulle den kunna bli av visst intresse för t. ex. gravt handikappade, särskilt gravt handikappade barn och ungdomar. Å andra sidan finns i den lagstiftning som i dag reglerar samhällets skyldigheter i fråga om undervisning, vård och bostad särskilda bestämmelser med sikte på dessa sist åsyftade handikappgrupper. Utskottet har inte blivit övertygat om att ett utbyte av nuvarande delade huvudmannaskap mot ett enhetligt huvudmannaskap för alla omsorger skulle gagna ifrågavarande handikappkategorier. Samordning av de åtgärder som i det enskilda fallet skall utföras av skolorgan, vårdorgan och andra myndigheter är emellertid en viktig sak. Det är möjligt att det på vissa håll brustit i effektivitet i detta avseende. Den år 1965 tillkallade handikapputredningen skall enligt sina direktiv eftersträva sådana lösningar av de utredningsuppgifter angående omvårdnaden om handikappade som ålagts utredningen att en bättre samordning av samhällets insatser åstadkommes. På förslag av utredningen har statsmakterna år 1968 beslutat om en ändring av socialhjälpslagen enligt vilken kommunerna åläggs att bedriva en aktiv uppsökande socialvård för att tillgodose den enskildes behov av hjälp och bistånd. Om skyldigheten att svara för åtgärder enligt lag eller annan författning vilar på staten eller landstingen, skall kommunerna förmedla kontakt mellan den vårdbehövande och det organ som svarar för vården. Härigenom har lagstiftaren lagt grunden till en samordning av samhällets insatser för handikappade. Utskottet vill i sammanhanget betona vikten av att kommunerna i sitt arbete med handikappvården har sin uppmärksamhet riktad på dessa samordningsuppgifter.

Det anförda leder till att utskottet inte kan tillstyrka bifall till motionerna. Utskottet får i stället hemställa,

att motionerna I: 166 och II: 186 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 oktober 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Strand (s), Lars Larsson (s), Dahlberg (s), Hübinette (m), Österdahl (fp), Andreasson (cp), fru Grethe Lundblad (s) och herr Wikström (fp);

från a n d r a kammaren: herr Lundberg (s), fru Skantz (s), herrar Göransson (s), Ringaby (m), fru Nilsson (cp), herr Aldén (s), fru Håvik (s) och herr Romanus (fp).