

Regeringens proposition

1996/97:124

Ändring i socialtjänstlagen

Prop.
1996/97:124

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 1997

Lena Hjelm-Wallén

Margot Wallström
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård, rättegångsbalken och sekretesslagen (1980:100).

Ändringarna i socialtjänstlagen innebär att 6 § kompletteras med tilläggsbestämmelser som preciserar dels rätten till försörjningsstöd, dels rätten till annat bistånd. Försörjningsstödet består av en schabloniserad del och därutöver vissa andra preciserade kostnadsposter som skall utges till skäligena kostnader. Med annat bistånd avses färdtjänst, hjälp i hemmet och särskilt boende för äldre eller funktionshindrade. Beslut om försörjningsstöd och annat bistånd skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Vidare föreslås att socialnämnden även får ge bistånd i annan form. Sådant bistånd får prövas i den ordning som gäller enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Vidare föreslås vissa ändringar som förtydligar socialtjänstens skyldighet att i högre utsträckning bistå med aktiva åtgärder samt den enskildes egna ansvar att göra vad han eller hon kan för att bli självförsörjande. Nya bestämmelser införs vilka ger kommunen rätt att begära att ungdomar under 25 år som uppbär försörjningsstöd skall delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

I syfte att stärka barnperspektivet inom socialtjänsten föreslås ett antal nya bestämmelser. Bland annat föreslås att portalparagrafen kompletteras med en ny bestämmelse som svarar mot artikel 3 i FN:s barnkonvention och innebär att det skall särskilt beaktas vad hänsynen till bar-

nets bästa kräver när åtgärder rör barn. Även en bestämmelse om barns rätt att komma till tals vid åtgärder som rör dem samt nya regler för skydd, vård och behandling av barn och ungdom.

Regeringen föreslår även vissa förändringar som rör äldre och funktionshindrade. Bl.a. föreslås en ny bestämmelse om stöd till anhöriga. I anslutning till 6 § införs en bestämmelse som reglerar möjligheterna att flytta till en annan kommun för människor som på grund av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan genomföra flytningen utan att den andra kommunen erbjuder detta.

Regeringen föreslår vidare vissa regeländringar och nya bestämmelser som rör enskild verksamhet och dokumentation.

Prop. 1996/97:124

Innehållsförteckning

Prop. 1996/97:124

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	5
	2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	5
	2.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	22
	2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kom- munernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård	23
	2.4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	24
	2.5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	25
3	Ärendet och dess beredning	27
4	Allmänna utgångspunkter och överväganden	28
5	Samhällsutvecklingen	33
6	Behov av ny lagstiftning	41
	6.1 Nuvarande lagkonstruktion	41
	6.2 Behov av ny översyn	45
7	Allmänna bestämmelser för socialtjänsten	47
	7.1 Personal och kompetensfrågor	47
	7.2 Kvalitet	51
8	Rätten till bistånd	61
	8.1 Nuvarande ordning	61
	8.2 Bakgrund	63
	8.2.1 Socialbidragens utveckling	63
	8.2.2 Orsaker till socialbidragsberoende	64
	8.2.3 Socialbidragstagarnas levnadsförhållanden	65
	8.2.4 Socialbidraget och övriga socialpolitiska system	65
	8.3 Socialstyrelsens bruttonorm	67
	8.4 Rättstillämpning och överklagande	70
	8.5 Aktiva åtgärder	71
	8.6 Försörjningsstöd och annat bistånd	78
	8.7 Precisering av försörjningsstödet	82
	8.8 Annat bistånd	84
	8.9 Bistånd i andra fall	90
	8.10 Återkrav av utgivet ekonomiskt bistånd	93
9	Barn- och ungdomsfrågor	98
	9.1 Socialtjänstlagen kompletteras med ett barnperspektiv	98
	9.2 Grundläggande bestämmelser för skyddet av barn och ungdom	101
	9.3 Anmälan till socialtjänsten om barn som far illa	102
	9.4 Socialtjänstens utredningsskyldighet i ärenden som rör skyddet av barn och ungdom	109
	9.5 Vård och behandling utanför hemmet	111
	9.5.1 Kommunens ansvar för vårdresursplanering	111
	9.5.2 Socialnämndens ansvar vid vård och fostran utanför hemmet	112
	9.5.3 Ersättning till familjehemsföräldrar vid en vårdnadsöverflyttning	118

9.5.4 Stöd och hjälp i samband med ärende om vårdnad m.m.	119
10 Frågor rörande äldre och funktionshindrade	120
10.1 Mål för arbetet med äldre människor	120
10.2 Äldres möjlighet att flytta till annan kommun	123
10.3 Stödet till anhöriga	130
10.4 Avgifter inom äldre- och handikappomsorgen	134
11 Frågor rörande missbrukare	136
11.1 Socialtjänstens ansvar	136
11.2 Handläggning av missbruksärenden	139
11.3 Avgifter inom missbrukarvården	140
12 Kommunal nämndorganisation och sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen	142
13 Särskilda bestämmelser om enskild verksamhet	144
13.1 Tillståndspliktig verksamhet	144
13.2 Tillståndsprövningen	146
13.3 Tillsynen	147
14 Dokumentation och personregister	149
14.1 Nya lagbestämmelser om dokumentation i socialtjänsten ..	149
14.2 De nya bestämmelsernas tillämpningsområde	150
14.3 Dokumentationsskyldighetens omfattning	151
14.4 Kraven på dokumentationen	152
14.5 Insynsrätt	153
14.6 Omhändertagande av personakter i enskild verksamhet ..	155
14.7 Författningsreglering av socialtjänstens personregister ..	156
15 Ansvar i vissa fall för placeringskommun och folkbokföringskommun	157
15.1 Placeringskommunens ansvar	157
15.2 Folkbokföringskommunens ansvar i vissa fall	160
16 Ekonomiska konsekvenser av förslagen	162
17 Ikraftträdande	167
18 Författningskommentar	167
18.1 Förslaget till ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	167
18.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	194
18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kom- munernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård	194
18.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	195
18.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ..	196
Bilaga 1 Förteckning över remissinstanser	198
Bilaga 2 Socialtjänstkommitténs förslag till ny socialtjänstlag	202
Bilaga 3 Socialtjänstkommitténs lagförslag om dokumentation och socialtjänstregister	221
Bilaga 4 Bemötandeutredningens lagförslag	234
Bilaga 5 Förteckning över remissinstanser	236
Bilaga 6 Lagrådsremissens lagförslag	237
Bilaga 7 Lagrådets yttrande	259
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1997	266

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1996/97:124

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård,
4. lag om ändring i rättegångsbalken,
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹ dels att 41–46 §§ samt punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i nämnda lag skall upphöra att gälla, dels att rubriken närmast före 41 § skall utgå, dels att 1, 3–6, 9, 12, 19, 20, 22, 23, 27, 30, 33, 36, 37, 47, 50–52, 68–71 och 73–75 §§ skall ha följande lydelse, dels att rubriken närmast före 67 § skall lyda "Tillsyn över socialtjänsten", dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 6 a–6 h, 7 a, 33 a, 50 a, 50 b, 69 a–69 c, 70 a–70 c, 72 a och 72 b §§, samt närmast före 69 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

ekonomiska och sociala trygghet,
jämlighet i levnadsvillkor och
aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver

¹ Lagen omtryckt 1988:871.
Senaste lydelse av 46 § 1991:1667.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

3 §²

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I 6 h och 72 a §§ finns föreskrifter om ansvar i vissa fall för annan kommun än den i vilken den enskilde vistas.

4 §³

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

5 §

Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,

informera om socialtjänsten i kommunen, genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Socialnämnden bör genom stöd och avlösning underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller äldre eller som har funktionshinder.

² Senaste lydelse 1994:142.

³ Senaste lydelse 1992:1381.

Nuvarande lydelse

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Föreslagen lydelse

6 §

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§.

6 a §

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv.

6 b §

Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 skall i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar rörande olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, skall socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Prop. 1996/97:124

6 c §

Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller
2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller

3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket.

6 d §

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 6 c §, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

6 e §

Den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 6 c § skall därvid inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som

vanligen utförs vid förvärvsarbete, skall han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 §§ och 7–14 §§, 4 kap. 1–4 §§ och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

6 f §

Med annat bistånd avses

1. färdtjänst,
2. hjälp i hemmet,
3. särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade.

6 g §

Socialnämnden får ge bistånd i annan form än eller utöver vad som följer av 6 b och 6 f §§, om det finns skäl för det.

6 h §

En person som önskar flytta till en annan kommun, men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att inflyttningsskommunen erbjuder behövliga insatser, får hos den kommunen ansöka om sådana insatser som avses i 6 f § punkterna 2 och 3. En sådan ansökan skall behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningsskommunen.

Det förhållandet att sökandens behov är tillgodosedda i hemkommunen får inte beaktas vid prövning enligt första stycket.

På begäran av inflyttningsskommunen är hemkommunen skyldig att bistå den förra kommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av ansökan.

7 a §

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet.

För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

med lämplig utbildning och erfarenhet.

9 §

Socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

12 §⁴

Socialnämnden skall

verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden,

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom, med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet, samt

i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan föreligga sedan en tvist om vårdnad eller umgänge har avgjorts av en domstol.

i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, umgänge eller adoption har avgjorts av en domstol.

19 §

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet

20 §⁵

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd.

Övergången från ett yrkesverksamt liv skall underlättas genom information och annat stöd.

⁴ Senaste lydelse 1990:1527.

⁵ Senaste lydelse 1990:1403. Ändringen innebär att tredje stycket upphävs.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

22 §

Socialnämnden skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende.

Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön.

Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

23 §⁶

Behovet av andra hem för vård eller boende än sådana som anges i 23 a § skall inom varje landsting tillgodoses av landstinget och kommunerna i området.

Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet. Enligt 23 a § skall dock behovet av vissa hem tillgodoses av staten.

Landstinget och kommunerna upprättar gemensamt en plan över behovet av hem enligt första stycket och fördelningen av ansvaret för deras inrättande och drift. Planen skall redovisas för länsstyrelsen.

27 §

När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda en person som har sitt hem inom kommunen att utan nämndens medgivande ta emot andras underåriga barn för sådan vistelse i hemmet som inte är tillfällig

När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda eller begränsa möjligheterna fören person som har sitt hem inom kommunen att i hemmet ta emot andras underåriga barn.

Ett förbud enligt första stycket omfattar inte fall då det med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogat att ett barn tas emot i hemmet.

30 §⁷

Ett medgivande enligt 25 § första stycket meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun,

Ett medgivande enligt 25 § första stycket meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun,

⁶ Senaste lydelse 1993:1. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

⁷ Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

skall nämnden rådgöra med socialnämnden i den kommunen innan den fattar sitt beslut.

skall nämnden informera och samråda med den kommunen innan den fattar sitt beslut.

Ett medgivande enligt 25 § tredje stycket och ett samtycke enligt 25 § femte stycket meddelas av socialnämnden i den eller de sökandes hemkommun.

Den nämnd som har lämnat medgivande enligt 25 § fullgör skyldigheterna enligt 26 §. I de fall samtycke enligt 25 § femte stycket lämnats av socialnämnden i en annan kommun fullgör i stället den nämnden skyldigheterna enligt 26 §.

33 §

Socialnämnden får återkräva ekonomisk hjälp om den enskilde har erhållit enligt 6 §, endast om den har lämnats som förskott på en förmån eller ersättning eller till den som är indragen i arbetskonflikt.

Socialnämnden får, i andra fall än som avses i 33 a §, återkräva försörjningsstöd som den enskilde har erhållit enligt 6 b § endast om det har lämnats

1. som förskott på en förmån eller ersättning,
2. till den som är indragen i arbetskonflikt, eller
3. till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 6 §, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

Har ekonomisk hjälp lämnats med stöd av 6 g §, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

Beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt denna paragraf skall vara skriftligt. Beslutet skall innehålla uppgift om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet skall delges den enskilde.

33 a §

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 6 b eller 6 g § utgått obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket uppburit sådant ekonomiskt bistånd obe-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

hörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

36 §

Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte betalar godvilligt för ekonomisk hjälp som avses i 33 § eller för kostnad som kommunen har haft enligt 34 § första eller andra stycket, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. Talan väcks vid länsrätten i det län där den enskilde är bosatt.

Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte betalar godvilligt för ekonomisk hjälp som avses i 33 eller 33 a § eller för kostnad som kommunen har haft enligt 34 § första eller andra stycket, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. Talan väcks vid länsrätten i det län där den enskilde är bosatt.

Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

37 §

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 33 § och 34 § första och andra styckena.

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 33 och 33 a §§ samt 34 § första och andra styckena.

47 §⁸

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som ankommer på nämnden enligt 25 § första-fjärde styckena och 28 § denna lag, 4 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 25 § femte stycket om samtycke vägras.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 25 § femte stycket om samtycke vägras och beslut enligt 36 § om att föra talan om återkrav enligt 33 a §.

50 §

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt.

⁸ Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

50 a §

Vid en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den skall inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Utredning enligt första stycket skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid

Den som berörs av en sådan utredning som anges i första stycket skall underrättas om att en utredning inleds.

50 b §

Socialnämnden är skyldig att slutföra en utredning enligt 50 a § och fatta beslut i ärendet även om den underårige byter vistelsekommun. Detsamma gäller om en utredning inletts enligt 50 § och ärendet avser vård av missbrukare.

Första stycket gäller inte om den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet.

51 §

Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt.

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att den som är obehörig inte får tillgång till dem.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

52 §

Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom.

Dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig skall detta antecknas.

68 §⁹

Länsstyrelsen skall inom länet följa socialnämndernas tillämpning av denna lag, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet, främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan, även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Annat hem för vård eller boende än sådant som avses i 23 a § står under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten vid sådana hem.

Föreskrifter om enskild verksamhet m.m.

69 §¹⁰

Vill en enskild person eller sammanslutning inrätta ett hem för vård eller boende, skall tillstånd sökas hos länsstyrelsen. Ett sådant hem står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten vid hemmet.

Ett bolag, en förening, en sällskap, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

1. hem för vård eller boende,
2. särskilda boendeformer motsvarande sådana som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket,
3. hem för viss annan heldygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet.

Vad som sägs i första stycket gäller även hem som har inrättats för vård under en begränsad del av dygnet. Tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas.

⁹ Senaste lydelse 1993:1. Ändringen innebär att andra stycket upphävs

¹⁰ Senaste lydelse 1996:791.

Tillstånd behövs inte för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 4 § tredje stycket har överlämnat till en enskild att utföra.

69 a §

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 69 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet i verksamheten.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, skall nytt tillstånd sökas.

69 b §

Länsstyrelsen har tillsyn över

1. annat hem för vård eller boende än sådant som avses i 23 a §,
2. verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 69 § första stycket 2–4,
3. verksamhet som kommunen genom avtal enligt 4 § tredje stycket har överlämnat till en enskild att utföra,
4. annan enskild verksamhet än sådan som omfattas av 1–3 från vilken kommunen upphandlar tjänster för att fullgöra skyldigheter enligt denna lag.

Länsstyrelsen har rätt att inspektera sådan verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Länsstyrelsen har rätt att inspektera sådan verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

69 c §

Verksamhet för vilken tillstånd krävs enligt 69 § första stycket står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten är belägen. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall social-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

nämnden underrätta länsstyrelsen om det.

70 §¹¹

Om det föreligger något missförhållande vid ett hem för vård eller boende som står under länsstyrelsens tillsyn, skall länsstyrelsen förelägga ledningen för hemmet att avhjälpa missförhållandet.

Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b §, skall länsstyrelsen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och länsstyrelsens föreläggande inte efterkoms, får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet.

70 a §

Bestämmelserna i 51 och 52 §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b §. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.

70 b §

En handling i en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b § skall, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 71 a §.

Frågor om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut, skall han genast med eget yttrande överlämna frågan till länsstyrelsen för prövning.

70 c §

Länsstyrelsen får besluta att en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b § skall tas om hand

1. om verksamheten upphör,
2. om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt föreskrifterna i

¹¹ Senaste lydelse 1993:1.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller

3. om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

En omhändertagen personakt skall återlämnas, om det är möjligt och det inte finns skäl för omhändertagande enligt första stycket. Beslut i fråga om återlämnande meddelas av länsstyrelsen efter ansökan av den som vid beslutet om omhändertagande ansvarade för personakten.

Personakter som har tagits om hand enligt första stycket skall förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna omhändertagits. Personakterna skall bevaras i minst två år från det att de kom in till arkivmyndigheten. En myndighet som har hand om en personakt som har omhändertagits har, om en uppgift ur akten begärs för särskilt fall, samma skyldighet att lämna uppgiften som den haft som ansvarat för akten före omhändertagandet.

71 §¹²

Var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla detta till socialnämnden

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd bör anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som

¹² Senaste lydelse 1996:140.
är anställda hos sådana myndig-

Nuvarande lydelse

heter samt läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

Föreslagen lydelse

är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

Prop. 1996/97:124

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesutövare som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

72 a §

Om någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det bistånd enligt 6 § samt det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 10–12 och 16 §§ som den enskilde kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 72 §.

Den kommun där den enskilde är folkbokförd har samma ansvar som en placeringskommun enligt första stycket för bistånd, stöd och sociala tjänster

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124

3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

72 b §

Om vårdnaden av en underårig överflyttats till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som den underårige tidigare varit familjehemsplacerad hos, får kommunen fortsätta att betala dessa vårdnadshavare skälig ersättning.

73 §¹³

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om
bistånd enligt 6 §,
medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §,
förbud enligt 27 §,
eller eftergift enligt 37 §

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om
försörjningsstödenligt 6 b §,
vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstödenligt 6 d §,
annat bistånd enligt 6 f §,
ansökan enligt 6 h §,
medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §, eller
förbud eller begränsning enligt 27 §.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

74 §¹⁴

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 § eller om föreläggande eller förbud enligt 70 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

¹³ Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

¹⁴ Senaste lydelse 1995:53.

Nuvarande lydelse

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Föreslagen lydelse

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § samtdomstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt.

Prop. 1996/97:124

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

75 §¹⁵

Till böter döms den som

1. åsidosätter bestämmelserna i 25 § eller 31 § första stycket, om inte gärningen i sistnämnda fall är belagd med straff i lagen (1997:000) om internationell adoptionsförmedling,
 2. överträder förbud som har meddelats med stöd av 27 §,
 3. utan tillstånd driver ett sådant hem för vård eller boende som avses i 69 §,
 4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 70 § fortsätter verksamheten vid ett hem för vård eller boende
2. överträder förbud eller begränsning som har meddelats med stöd av 27 §,
 3. utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 69 §,
 4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 70 § fortsätter verksamheten.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av socialnämnden, länsstyrelsen eller Socialstyrelsen.

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om 68–70 och 72 a §§, 75 § första stycket 3 och 4 samt upphävandet av punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) den 1 juli 1997, och i övrigt den 1 januari 1998.

2. Den som vid lagens ikraftträdande har tillstånd att inrätta ett hem för vård eller boende skall anses ha fått tillstånd att bedriva motsvarande verksamhet enligt 69 § i dess nya lydelse.

3. Den som har tillstånd att bedriva enskild verksamhet med stöd av punkt 3 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) skall anses ha erhållit tillstånd enligt 69 § i dess nya lydelse, om det för verksamheten krävs tillstånd även enligt de nya bestämmelserna.

4. I fråga om tillstånd som enligt punkterna 2 och 3 skall gälla som tillstånd enligt 69 § i dess nya lydelse fastställer länsstyrelsen till vilken punkt i nämnda paragraf som verksamheten skall hänföras.

5. Om en ansökan om bistånd kommit in före ikraftträdandet, skall äldre bestämmelser tillämpas i vad avser tid före den 1 januari 1998.

¹⁵ Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

2.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Prop. 1996/97:124

Härigenom föreskrivs att 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §²

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620). Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620) eller som efter beslut av kommunen bor i sådan särskild boendeform som avses i 69 § första stycket 2 samma lag. Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).

Landstinget får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda sådan vård, som sägs i andra stycket, om landstinget och kommunen kommer överens om det samt regeringen medger det. Överenskommelsen får avse även ansvar för förbrukningsartiklar som avses i 3 c §.

Kommunens ansvar enligt första och tredje styckena och kommunens befogenhet enligt andra stycket omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

¹ Lagen omtryckt 1992:567.

² Senaste lydelse 1996:1151.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård

Prop. 1996/97:124

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

En kommun skall betala ersättning till ett landsting för kostnader för hälso- och sjukvård åt personer som är folkbokförda i kommunen enligt vad som sägs i denna lag.

Betalningsansvaret för personer som efter beslut av en kommun vistas i en annan kommun i sådan särskild boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2 socialtjänstlagen (1980:620) har dock den kommun som beslutat om vistelsen.

Vad som i denna lag sägs om landsting gäller även kommuner som inte ingår i ett landsting.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

¹ Senaste lydelse 1994:89.

2.4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Prop. 1996/97:124

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap. 5 §¹

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (1980:620) och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket är andra än försvarare skyldiga att vittna i mål angående brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. andra än försvarare i mål angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) och

2. den som har uppgiftsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620) i mål enligt 25 eller 27 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Om tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till det kyrkliga ämbetet som präst finns föreskrifter i 36 kap. kyrkolagen (1992:300). Den som inom något annat trossamfund än Svenska kyrkan är präst eller den som i sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse 1996:142.

2.5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1996/97:124

Häriigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
4 §²

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild som uppnått myndig ålder om förhållanden av betydelse för att denne skall få vetskaper om vilka hans biologiska föräldrar är.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst eller till parkering för rörelsehindrade samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 70 c § socialtjänstlagen (1980:620) för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till socialnämnd om uppgiften behövs för handläggning av ärende eller genomförande av beslut om stödinsatser, vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1994:595.

Nuvarande lydelse

Sekretess enligt första stycket gäller inte beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård. Beträffande anmälan i sådant ärende gäller sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Föreslagen lydelse

Sekretess enligt första stycket gäller inte
1. beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård, eller
2. beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

Beträffande anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård gäller sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Prop. 1996/97:124

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

3. Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 13 juni 1991 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Bengt Lindqvist att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen (1980:620). Kommittén antog namnet Socialtjänstkommittén. Översynen avsåg att innefatta bl.a. en utvärdering av socialtjänstlagens tillämpning och syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. Enligt direktiven (Dir. 1991:50) skulle kommitténs arbete inriktas mot följande huvudområden:

- Socialtjänstlagens regler om rätt till bistånd, det yttersta ansvaret och vistelsebegreppet.
- Överklagande av beslut inom socialtjänsten.
- Kommunernas socialbidragsnormer.
- Socialtjänstens framtida inriktning och organisation.
- Tillsyn, uppföljning och utvärdering.

I betänkandet Rätten till bistånd inom socialtjänsten (SOU 1993:30) lämnade kommittén förslag som bl.a. innebär preciseringar i fråga om den enskildes rätt till bistånd inom socialtjänsten och förtydliganden av ansvarsfördelningen mellan kommunerna och andra huvudmän. I huvudbetänkandet Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) redovisas en bred översyn av socialtjänstens olika verksamhetsområden och förslag lämnas till en ny socialtjänstlag. I betänkandet Dokumentation och Socialtjänstregister (SOU 1995:86) lämnades förslag avseende dokumentations- och registerfrågor. Alla betänkandena har remissbehandlats och förteckningar över remissinstanserna finns i bilaga 1. Socialtjänstkommitténs lagförslag till ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) finns i bilaga 2. Kommitténs lagförslag från betänkandet Dokumentation och Socialtjänstregister (SOU 1995:86) finns i bilaga 3. Sammanställningar över remissvaren kan erhållas från Socialdepartementet.

Socialtjänstkommittén har dessutom under 1995 kommit med ett delbetänkande Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten (SOU 1995:58).

Socialstyrelsen har under hösten 1995 i två rapporter, Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling (1995:4) och Socialbidragsnormen – en översyn (1995:24), redovisat en utvärdering av socialbidragssystemets funktion.

Regeringen beslutade i december 1995 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att kartlägga och analysera frågan om bemötande av äldre (Dir. 1995:159). Mot bakgrund av den pågående debatten om äldres rätt att flytta till annan kommun, fick utredaren bl.a. i uppdrag att belysa denna fråga. I november 1996 överlämnade utredningen delbetänkandet Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre (SOU 1996:161) vars förslag behandlas i detta sammanhang. Betänkandet har remissbehandlats och remissyttrandena finns tillgängliga på Socialdepartementet. I bilaga 4 redovisas kommitténs lagförslag och i bilaga 5 finns en förteckning över remissinstanserna.

Genom en ändring i den numera upphävda departementsförordningen beslutade regeringen att barnomsorgen och skolbarnomsorgen fr.o.m.

den 1 juli 1996 skall tillhöra utbildningsdepartementets ansvarsområde. Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet hör förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen till Utbildningsdepartementet. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har fått i uppdrag att lämna förslag till hur tillämpliga delar av bestämmelserna i Socialtjänstlagen kan inarbetas i skollagen (1980:1100). Den har också fått i uppdrag att se över nuvarande definitioner av barnomsorg. Arbetsgruppen har nyligen presenterat sina förslag i betänkandet Samverkan för utveckling. Om förskolan, skolan och skolbarnomsorgen (Ds 1997:10) Förslagen är för närvarande föremål för remissbehandling.

Med hänsyn till att arbetet med att integrera barnomsorgslagstiftningen i skollagen ännu ej är slutfört bibehålls tills vidare de paragrafer i socialtjänstlagen som berör dessa områden oförändrade. Avsikten är dock att dessa paragrafer så småningom skall lyftas ut ur socialtjänstlagen.

Kvinnovåldskommissionen (1995:60) lämnade i juni 1995 sitt slutbetänkande som innehåller förslag som rör bl.a. vissa ändringar i socialtjänstlagen. Regeringen kommer att avlämna en proposition under hösten 1997 då kommissionens förslag som rör socialtjänsten kommer att behandlas.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 februari 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i bilaga 6. Lagrådets yttrande finns i bilaga 7.

Lagrådet har föreslagit att lagtexterna justeras på en rad punkter. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexterna. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter dels i avsnitt 8.5 och 9.1, dels i författningskommentaren.

4 Allmänna utgångspunkter och överväganden

Socialtjänstreformen som genomfördes i början av 1980-talet innebar en genomgripande förändring av de vägledande principerna för socialtjänsten. Styrande begrepp som infördes i och med denna reform var helhetssyn, frivillighet och självbestämmande, kontinuitet, normalisering, flexibilitet, närhet och valfrihet. I botten låg en i regeringsformen uttryckt grundläggande princip om alla människors lika värde och att demokratins idéer skall vara vägledande inom alla samhällets områden. De övergripande målen för socialtjänsten, som formulerades i portalparagrafen i socialtjänstlagen, präglas också av en positiv tilltro till den enskildes egen förmåga och vilja att förändra sin situation.

Dessa förändringar var en uppgörelse med resterna av en föräldrad förmyndarinriktad sociallagstiftning med rötter i den tidigare legostadgan, fattigvårdslagen och lösdriverilagen.

En huvudlinje i reformen var frivillighet i stället för tvång. Slentrian-

mässig tvångsvård av vuxna missbrukare skulle nu upphöra. Även inom ungdomsvården skulle tvångsåtgärder begränsas, i huvudsak till en inledningsfas i behandlingen och rättssäkerheten skulle stärkas.

En annan huvudlinje var helhetssyn i stället för splittrad symptombehandling. En familj skulle inte samtidigt kunna vara aktuell för åtgärder enligt barnvårds-, nykterhetsvårds-, och socialvårdslagarna.

En tredje huvudlinje var att använda socialtjänstens kunskaper och erfarenheter i ett förebyggande och samhällsplanerande arbete. Socialtjänsten skulle inte längre enbart ha till uppgift att "städa upp" efter en samhällsutveckling som var ogynnsam för många svaga grupper i samhället. Genom samhällsplanering och samhällsarbete skulle problemområden och problemsituationer bearbetas så att akuta problem så långt möjligt kunde förebyggas.

En annan förändring i syfte att undanröja kvarvarande inslag av förmyndarskap var det ändrade perspektivet; från att myndigheterna bedömde vad som är bäst till att den enskildes vilja blir avgörande för insatsen. Frivillighet och självbestämmande var en stor attitydförändring som präglade utvecklingen ända sedan mitten av 1970-talet.

De förändringar som kom till uttryck i 1980 års lagstiftning hade i sin tur sin bakgrund i samhällsförändringar under efterkrigstiden som ytterst går tillbaka till demokratins genombrott i Sverige. Ett mer jämlikt samhälle, allmänt höjd utbildningsnivå, demokratisk respekt för människors lika värde samt ökade ekonomiska möjligheter både nödvändiggjorde och möjliggjorde ett annat förhållningssätt inom socialtjänsten. Samtidigt medförde den snabba samhällsutvecklingen under 1960- och 1970-talen och de sociala missförhållanden denna ledde till, krav på ett annat bredare arbetssätt – med ökad tonvikt på strukturer och förebyggande arbete i förhållande till individer och behandling. Slutsatserna av dessa iakttagelser kom i den nya lagen bland annat till uttryck genom betoningen av socialtjänstens skyldighet att medverka i samhällsplaneringen i samverkan med andra samhällsorgan.

Det kan alltså konstateras att samhällsförändringar under efterkrigstiden i hög grad låg bakom den förändrade inriktningen av socialtjänsten genom 1980 års socialtjänstlag. Frågan är då om det idag ett och ett halvt decennium senare finns skäl till en motsvarande omläggning mot bakgrund av vad som skett i samhället under denna tid och de förändringsprocesser som pågår.

I följande avsnitt görs en genomgång och beskrivning av de viktigare utvecklingstendenserna i samhället av betydelse för den framtida socialtjänsten. Regeringen vill dock redan nu klart deklarera att grundtankarna bakom 1980 års socialtjänstlagstiftning fortfarande står sig och ingen av de utvecklingstendenser i samhället som vi idag kan skönja motiverar något avsteg från de grundläggande principer som formulerats i nu gällande socialtjänstlag. Vårt samhälle vilar på demokratisk grund. Regeringsformens principer har oförändrad giltighet som allmän utgångspunkt inom alla samhällsområden. Den allmänna utbildningsnivån har ytterligare höjts och människors förväntningar om valfrihet och självbestämmande har snarare markerats ytterligare i

förhållande till situationen under 1970-talet.

Inte heller finns det i dag någon anledning att misstro människors vilja och förmåga att, när möjligheter erbjuds, aktivt förändra sin situation. Snarare har människors vilja till inflytande och ansvarstagande ökat. Det grundläggande synsättet för socialtjänsten måste därmed förbli oförändrat.

En annan fråga är att medlen för att uppnå dessa mål kanske i många fall kan behöva omprövas. Den dramatiskt ökade arbetslösheten och tendenserna till ökade klyftor i samhället ställer t.ex. allt starkare krav på aktiva insatser från socialtjänstens sida för att verka för människors ekonomiska och sociala trygghet.

Diskussionens vågor gick höga inför 1980 års socialtjänstreform framför allt när det gällde frågan om frivilligvård kontra tvångsvård. De flesta insåg nog att det med den nya lagstiftningen inte var möjligt att helt avskaffa tvånget eller att få bort alla inslag av förmyndarskap. Svårast att leva upp till har utan tvekan varit ambitionen att socialtjänsten i avgörande moment skulle kunna påverka samhällsplaneringen. I övrigt kan konstateras att socialtjänsten under de 15 år som nuvarande lagstiftning varit i kraft tydligt har förändrats i den riktning som var avsedd.

Skälen för regeringens förslag till komplettering av nuvarande lagstiftning är alltså inte att ompröva grundtankarna i 1980 års reform. Arbetslösheten, de neddragna kommunala resurserna, förändringarna i socialförsäkringssystemen och en omfattande systemkritik mot välfärdspolitikens grundvalar är några av de förändringar som präglar socialtjänstens verklighet i dag. Fler människor än tidigare är utsatta för olika sociala problem. Brottutvecklingen, med en kraftig ökning av antalet anmälda brott, påverkar också socialtjänstens arbetsvillkor. Samtidigt är resurserna för att ge stöd och hjälp mer begränsade än tidigare.

Det är i detta läge enligt regeringens uppfattning allt mer angeläget att åter slå fast socialtjänstlagens grundläggande målsättningar och värderingar samt att hitta praktiska vägar att skapa största möjliga effektivitet i det sociala arbetet.

Utöver dessa mer allmänna iakttagelser bör dock några mer speciella förhållanden påtalas. En viktig utvecklingstendens är familjens successivt förändrade roll. Denna förändring, som ytterst sammanhänger med individens ökade frihet i det moderna samhället och kvinnornas förändrade ekonomiska situation (att separera är idag socialt accepterat och ekonomiskt möjligt), kan emellertid ställa barnen i en mer utsatt position och gör det angeläget att socialtjänsten mer än tidigare inriktas på att verka med barnens bästa för ögonen. Förslag om att i socialtjänstlagens första paragraf införa ett stycke som tydligt markerar detta bör ses mot denna bakgrund.

Genom det växande trycket på äldreomsorgen har också anhörigas insatser inom vård och omsorg alltmer kommit att uppmärksammas. Det har blivit tydligt bl.a. genom olika forskningsresultat att de anhöriga svarar för en huvuddel av insatserna inom äldreomsorgen och betydande delar inom andra områden. Förslaget om att socialtjänsten genom stöd

och avlösning bör underlätta för närstående som vårdar långvarigt sjuka, äldre och människor med handikapp är till en del avsett att skydda och stödja den viktiga resurs som de anhörigas insatser utgör. Men en annan viktig aspekt är också att detta i högre grad skall möjliggöra ökad valfrihet och kontinuitet i omsorgen. Av samma skäl bör socialtjänsten stödja frivilligt socialt arbete, som kan utgöra ett viktigt komplement och i vissa fall tillföra omsorgen kvaliteter som annars kommer vara svåra att uppnå.

Utvecklingen mot ett multi-etniskt samhälle aktualiserar i hög grad de principer om valfrihet, medbestämmande och integritet som redan finns inskrivna i nuvarande socialtjänstlag. I framtiden kan detta dock komma att behöva ta sig mer konkreta uttryck i form av verksamheter med speciella resurser eller särskilt utformade angreppssätt för olika grupper. Brukarinflytande är också något som allt fler ser som självklart vid utformning av nya verksamheter. Krav på ökad integritet och självbestämmande är också viktiga utgångspunkter liksom utvecklingen mot ett allt mer serviceinriktat arbetssätt som sammanhänger med människors bättre utbildning och förmåga att ställa krav.

Det är viktigt att socialtjänsten i ökad utsträckning får stöd av och samverkar med andra samhällsliga verksamheter; psykiatrin, den öppna sjukvården, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, kriminalvården, familjerådgivningen, mödra- och barnhälsovården, barnomsorgen, skolan och polisen. Det finns ett stort behov av att mer effektivt utnyttja samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose människors behov av stödåtgärder. Många människor med långvarig arbetslöshet, psykosociala eller hälsomässiga problem hamnar lätt i en rundgång mellan olika välfärdssystem, eftersom de inte renodlat faller inom en viss myndighets ansvarsområde. Ett synsätt där individens problem och behov betraktas snävt utifrån endast den egna myndighetens perspektiv har alltför länge präglat en stor del av den offentliga sektorn. Detta synsätt måste ändras.

Socialtjänstreformen var i väsentliga delar en kodifiering av en förändring som i varierande former skett under 70-talet i de flesta av landets kommuner. Man gick över till en social centralnämnd, man arbetade mer förebyggande, man prövade former för förenklad socialbidragshandling. I olika försöksprojekt utvecklades former för strukturinriktade och samhällspåverkande arbete. Inom narkomanvården utvecklades frivilliga behandlingsformer.

I vissa delar har utvecklingen under 1980- och 90-talen inneburit ett fullföljande av detta förändringsarbete och av de ambitioner som socialtjänstreformen angav. I andra delar har dock utvecklingen stannat upp eller gått i en helt annan riktning. Helhetsprincipen har på vissa områden ersatts av specialisering.

Socialbidraget skall vara en social rättighet. Det skall visserligen vara ett stöd som ges efter prövning och först när andra resurser är uttömda eller otillräckliga. Men socialbidraget skall inte behöva kännas förnedrande. Människor som behöver socialbidrag för sin försörjning skall bemötas med respekt och ha samma rättigheter som andra. I Sverige av

idag skall ingen behöva känna sig som en andra klassens medborgare. Kravet på respekt och fullvärdiga rättigheter står inte i strid med eget ansvar.

Den enskilde skall heller inte behöva överklaga till domstol för att vid varje tillfälle få sina rättigheter tillgodosedda. Lagen måste vara tydlig. Förslagen till en precisering av rätten till bistånd skall ses i detta perspektiv.

Att fattigdom och växande klyftor är ofrånkomliga i ett modernt samhälle är en uppgiven och passiverande inställning som enligt olika undersökningar främst förekommer bland de grupper som från snävt egoistisk synpunkt gynnas av en sådan utveckling. Majoriteten av befolkningen ser nu liksom tidigare fattigdom och sociala problem främst som uttryck för orättvisor i arbetslivet och samhället och folkmajoritetens stöd för välfärdspolitiken har, generellt sett, inte försvagats. Där emot finns en utbredd samhälls- och människosyn som säger att man skall ta eget ansvar. Man skall göra rätt för sig. Det är en människosyn som regeringen fullt ut delar. Samhällets åtgärder skall inte försvaga utan förstärka den enskildes ansvar och självbestämmande.

När socialtjänstlagen infördes var Sverige ett av de mest jämlika samhällena i världen. I USA och Storbritannien hade inkomstklyftorna redan börjat öka. I Sverige kom en vändpunkt i mitten på 1980-talet. Det finns i marknadsekonomiska samhällen alltid krafter som verkar i riktning mot ökade skillnader i levnadsvillkor. Sedan mitten av 1980-talet har dessa krafter varit starka även i Sverige.

Andelen hushåll som behöver socialbidrag för att klara försörjningen har ökat kraftigt under 1990-talet. Huvudorsaken är givetvis arbetslösheten. Den negativa tillväxten och den vikande sysselsättningen har tvingat fram nedskärningar i det sociala trygghetssystemet. Minskade barnbidrag, höjda avgifter för bland annat sjukvård och läkemedel samt minskade boendesubventioner har varit nödvändiga för att sanera statens finanser. Men dessa förändringar har slagit hårt på ekonomin för många hushåll. Ungdomar och småbarnsfamiljer samt ensamföräldrar har drabbats särskilt hårt.

Socialbidragen är det yttersta skyddsnätet i vårt sociala trygghetssystem och skall så förbli. Den senaste tidens utveckling har inneburit ett starkt ökat tryck på detta yttersta skyddsnät.

Utvecklingen under framför allt 1990-talet har inneburit att fler människor än tidigare ställts utanför det generella välfärdssystemet och tvingats att ansöka om socialbidrag. Socialbidraget har i massarbetslöshetens spår alltmer blivit en allmän inkomstgaranti under allt längre tider för allt fler människor, vilkas enda problem är arbetslöshet. Detta är en utveckling som måste vändas. Socialbidraget måste återgå till att vara ett sista skyddsnät och tillfälligt stöd i en – åtminstone för de flesta – tillfällig situation.

Det finns tendenser till ökande klyftor i vårt samhälle mellan dem som har arbete och dem som är arbetslösa, mellan dem som kan försörja sig själva och dem som är i behov av samhällets hjälp och mellan svenskar och invandrare. Det finns en risk att allt fler människor ställs vid sidan

och uppfattas som inte behövda varken på arbetsmarknaden eller någon annanstans. Samhällets polarisering genom ökande skillnader och olikheter leder i sin tur till ökade kostnader genom ökande ohälsa, missbruk och kriminalitet. Denna utveckling måste på alla sätt motverkas. Att bekämpa arbetslösheten förblir därför det viktigaste målet också för det socialpolitiska området.

I marknadsekonomins samhällen finns en stark dynamik som till stor del är till godo för människors välfärd men som också skapar påfrestningar och sociala problem. Om inte de tidiga försvarslinjerna mot fattigdom bevaras och i vissa fall förstärks kommer det yttersta skydds-nätet, socialbidragen, att få ta en alltför stor del av ansvaret för åtgärder mot fattigdom och utanförskap.

Socialbidragets syfte är att stärka den enskildes resurser att forma sitt liv. Alla övriga delar av det sociala trygghetssystemet är utformade som rättigheter, vilka anges i lag och kan överklagas till domstol. Regeringen ser det som viktigt att det yttersta skyddet mot fattigdom som gäller för de mest utsatta grupperna i samhället också skall ha karaktären av en sådan överklagningsbar social rättighet.

Analysen av de sociala förändringar som inträffat och de förändringar som kan förutses har inte alla koppling till de förslag som socialtjänst-kommittén fört fram. Regeringen anser det därför vara viktigt att fortsätta utredningsarbetet på en rad, för socialtjänsten, viktiga områden. Det gäller bl.a. att belysa förändringarna i transferingssystemen och påverkan på socialtjänsten, att se över socialtjänstlagens struktur och konstruktion, att utreda avgränsningar mellan rättighetslagstiftning och skyldighetslagstiftning, att se över socialtjänstlagens gränssnitt mot arbetsmarknadsförberedande verksamhet och att se över tillsynen av socialtjänstens verksamhet.

Den ekonomiska krisen har visat på svagheter i finansieringen av socialtjänsten. Socialtjänstens finansiering bör därför belysas ytterligare.

I det följande läggs därför förslag till förändringar och tillägg inom ramen för vad socialtjänstkommittén presenterat. Förslagen läggs i form av ändringar och tillägg till nuvarande socialtjänstlag.

Samtidigt uttalar regeringen behovet av ytterligare utredningsarbete på bl.a. de områden som här redovisats.

5 Samhällsutvecklingen

Socialtjänsten skall verka i ett föränderligt samhälle. Många samtidigt pågående tendenser på olika plan leder till att det svenska samhället förändras successivt och kontinuerligt. Socialtjänstens mål och verksamhet måste utformas i samklang med denna förändring. Det är därför viktigt att söka klargöra vilka samhällsförändringar det är fråga om och vilken betydelse de har för socialtjänstens framtida roll och uppgifter.

En beskrivning av förändringstendenser i det svenska samhället kan ske utifrån många olika aspekter. Det är i detta sammanhang naturligt att fokusera framställningen på områden som har direkt betydelse för socialtjänsten. Med hänsyn till dennas övergripande roll blir ändå av-

gränsningen tämligen vid. Det mesta som sker i vårt samhälle berör faktiskt socialtjänsten mer eller mindre direkt. Socialtjänsten griper också genom sin uppgift in på ett mycket brett område i samhället. Beskrivningen blir därför med hänsyn till utrymmet mycket översiktlig. Avsnittet avslutas med en sammanfattning av de utvecklingstendenser i det svenska samhället som bedöms ha särskild betydelse för den framtida socialtjänsten.

Samhällsekonomiska förutsättningar och villkor

Den samhällsekonomiska utvecklingen måste betraktas som basen för välfärdssystemet och därmed också för socialtjänsten. Sverige har under nittio-talet genomgått den djupaste och mest utdragna strukturella och konjunkturella ekonomiska kris sedan 1930-talet. Bruttonationalprodukten föll under åren 1991–1993 med totalt nästan 6% och antalet sysselsatta minskade under samma period med mer än en halv miljon personer. Lågkonjunkturen var internationell men förutom Finland har inget av OECD-länderna drabbats så hårt som Sverige.

Till följd av den ekonomiska tillbakagången råkade de offentliga finanserna i kris och de stora statliga underskotten ledde till en mycket snabb tillväxt av statsskulden. Genom ett omfattande saneringsprogram har den statsfinansiella situationen nu bringats under kontroll och det beräknas att balans mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter kommer att uppnås år 1998. De kommunala finanserna utvecklades starkt negativt genom den ekonomiska krisen, vilket i förening med realt minskade statsbidrag har framtvingat omfattande nedskärningar och effektivisering av den kommunala verksamheten.

De senaste åren har medfört en förbättring av den ekonomiska situationen och tillväxten har sedan år 1994 legat på en relativt hög nivå. Förbättringen har dock huvudsakligen gällt exportindustrin. Den inhemska efterfrågan är fortfarande låg och arbetslösheten ligger i stort sett kvar på den nivå som etablerades i krisens inledningsskede. Som följd härav kvarstår mycket av problemen inom den offentliga ekonomin och stor restriktivitet kommer att förbli nödvändig såväl i den statliga som den kommunala sektorn under flera år framåt.

Bedömningar av de ekonomiska tillväxtförutsättningarna på längre sikt – mot sekelskiftet och decennierna därefter – är givetvis i hög grad osäkra. För en relativt positiv utveckling talar att många av de strukturella problem som bedöms ha hämmat tillväxten under 1980-talet – inflationen, skattesystemets snedvridande effekter, bristerna i socialförsäkringssystemet m.m. – nu är undanröjda.

Den successiva omfördelningen av produktionen från varor till tjänster samt den ogynnsammare befolkningsutvecklingen efter sekelskiftet talar dock för en ganska måttlig tillväxttakt på sikt. Utsikterna för den offentliga sektorn framöver sammanhänger i hög grad med sysselsättningen. En halvering av arbetslösheten till sekelskiftet innebär väsentligt större möjligheter för framförallt kommunerna att lösa sina uppgifter avseende skola, vård och omsorg.

Demografi och folkhälsa

I spetsen för industriländerna har Sverige under de senaste 30 – 40 åren genomgått en demografisk revolution. Andelen äldre personer, dvs. över 65 år, är nu högre än i något annat land – 17,4% av befolkningen. Enligt den senaste prognosen från SCB kommer Sveriges befolkning att utvecklas som följer av tabell 1.

Som framgår av tabellen är ökningen av antalet äldre de närmaste tio-femton åren koncentrerad till de äldsta. Antalet 80 år och äldre förväntas öka med 17% från år 1995 till år 2005. I gruppen 90 år och äldre är ökningen ännu mer uttalad – från 52 000 till 76 200 personer, dvs. 47%. De yngre äldre minskar till att börja med i antal, men en ny ökningsvåg sätter in omkring år 2010 då 1940-talets stora födelsekullar når pensionsåldern.

Tabell 1. Befolkningsprognos åren 1995–2020, tusental personer

Ålder	1995		2005		2020	
	Antal	Proc	Antal	Proc	Antal	Proc
0 – 9 år	1 178	13,3	980	10,9	1 045	11,3
10 – 19 år	1 010	11,4	1 195	13,3	1 033	11,1
20 – 44 år	3 014	34,0	2 893	32,2	2 834	30,5
45 – 64 år	2 115	23,9	2 346	26,1	2 336	25,2
65 – 79 år	1 127	12,7	1 075	12,0	1 502	16,2
80 – w år	415	4,7	485	5,4	528	5,7
Totalt	8 859	100	8 973	100	9 279	100

Källa: SCB prel.prognos, febr 1997.

Till följd av den höga nativiteten i slutet av 1980-talet ökar antalet barn och ungdomar under den närmaste tioårs-perioden. På de senaste åren har dock nativiteten sjunkit mycket kraftigt och det preliminära fruktsamhetstalet för år 1996 – 1,6 – ligger väsentligt under SCB:s huvudprognos, som baserar sig på fruktsamhetstalet 1,9 barn per kvinna.

Den stora ökningen av antalet äldre har ett samband med en minskande dödlighet i alla åldersgrupper. Detta avspeglar i sin tur ett internationellt sett gott hälsotillstånd i den svenska befolkningen. Sverige tillhör de länder i världen som har den lägsta barnadödligheten. Den senaste tioårsperioden har medellivslängden ökat med 1,2 år för kvinnor och 1,9 år för män. Skillnaden i medellivslängd mellan män och kvinnor har därigenom minskat från 6,0 till 5,3 år. Enligt Socialstyrelsens folkhälsorapport år 1994 har hälsoutvecklingen varit mer gynnsam för män än för kvinnor även när man tar hänsyn till självrapporterad sjuklighet.

En demografisk faktor av mycket stor betydelse är självfallet invandringen. Invandringsöverskottet har de senaste fem åren uppgått till i

genomsnitt 27 900 personer. I Sverige är nu mer än var tionde person bosatt i landet – 920 000 personer – född utomlands.

På senare år har invandringen förändrat karaktär till flyktinginvandring och anknytningsinvandring. Samtidigt har fördelningen på ursprungsländer förskjutits från nordiska och sydeuropeiska länder till en större andel utomeuropeiska. Fortsatt invandring ter sig mycket sannolik med hänsyn till befolkningstrycket i vår omvärld och den stora risken för olika kriser som utlöser flyktinginvandring.

Flera tecken tyder på att invandrarnas situation i Sverige försämrats. Sålunda visar Socialstyrelsens sociala rapport (Social rapport 1996, Socialstyrelsen) att andelen sysselsatta bland invandrarna är betydligt lägre och arbetslösheten betydligt högre än för infödda svenskar. Som följd härav drabbas invandrarna också i högre grad än infödda svenskar av ekonomiska och sociala problem.

Arbetsmarknad och sysselsättning

En hög sysselsättningsgrad, dvs. andelen personer i åldern 16–64 år som är sysselsatta, är av central betydelse för ett lands möjligheter att föra en politik som leder till ekonomisk tillväxt. Det är dessutom ur fördelningsynpunkt av största betydelse att så många som möjligt i befolkningen är sysselsatta. Men en hög sysselsättningsnivå har också stor betydelse för jämlikheten och för att motverka social oro och kriminalitet.

Den svenska arbetsmarknadsutvecklingen under 1990-talet kan delas in i tre olika perioder. Under åren 1990–93 minskade antalet sysselsatta med ca 500 000 personer. Det var främst inom industrin och byggsektorn som antalet sysselsatta minskade. Detta fick som följd att antalet arbetslösa ökade från 76 000 till 356 000 personer. Relaterat till den totala arbetskraften var detta en ökning från 1,7% till 8,2%. Under den exportledda konjunkturuppgången under åren 1994–95 ökade antalet sysselsatta med drygt 60 000 personer, vilket innebar att antalet arbetslösa personer minskade med ca 24 000. Relaterat till arbetskraften var detta en minskning av arbetslösheten från 8,2% år 1993 till 7,7% år 1995. Under 1996 försvagades återigen den svenska arbetsmarknaden och antalet sysselsatta minskade med 24 000 personer. Det var främst under de inledande månaderna av år 1996 som antalet sysselsatta minskade.

Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade kraftigt under de inledande åren av 1990-talet, från 54 000 år 1990 till 226 000 år 1994. Under åren 1995 och 1996 uppgick antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder till 190 000 resp. 196 000 personer.

Samma utveckling kan skönjas vad beträffar långtidsarbetslösheten. Det ökade trycket på de äldre att lämna förvärvsarbetet under 1990-talet har lett till att den faktiska genomsnittliga pensionsåldern sjunkit från 62 till 59 år.

Socialstyrelsens sociala rapport visar att ökningen av den öppna arbetslösheten drabbat yngre mer än äldre, ensamstående mer än sammanboende, arbetare och lägre tjänstemän mer än övriga tjänstemän och

invandrare mer än svenskar. Flera av dessa tendenser var tydliga redan under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet. Sammantaget pekar detta mot ökande klyftor i samhället när det gäller situationen på arbetsmarknaden och möjligheterna till egen försörjning.

Sverige har länge lett utvecklingen i västvärlden när det gäller ökningen av andelen kvinnor i förvärsarbete och den därmed sammanhängande förändringen av kvinnornas roll i samhället. Andelen kvinnor i åldern 25–64 år som förvärsarbetar eller är arbetslösa har dock minskat de tre senaste åren från 85% till 82% (KI analysunderlag, juni 1996). Kvinnornas förvärsarbete har i Sverige i hög grad varit knutet till den offentliga sektorn och kvinnornas arbetsmarknad har på det sättet varit mera ensidig än i många andra västländer.

Utbildningsnivå och inkomstfördelning

Sveriges nuvarande välstånd bygger till stor del på den höga utbildningsnivån i befolkningen. Den svenska arbetskraftens kvalifikationer utgör också vår främsta "naturresurs" i framtiden. Informationsteknologins genombrott gör nu att kunskapsinnehållet i produktionen ökar samtidigt som kunskapsutvecklingen går allt snabbare. Utbildningens centrala betydelse visas av att sysselsättningsproblemen i dagens ekonomiska kris har fått sin tyngdpunkt i grupper med låg utbildningsnivå. En oroande utvecklingstendens är dock att en minskande andel av de unga nu går till högre studier i teknik och naturvetenskapliga ämnen. Detta är en motsatt trend än i andra jämförbara länder.

Som mål för utbildningspolitiken för nästa århundrade har regeringen angett att andelen högre utbildade och vetenskapligt meriterade anställda i företagen måste minst fördubblas, att fler måste ta tekniska och naturvetenskapliga examina på alla nivåer och att alla vuxna måste tillförsäkras rätt till kunskapskomplettering motsvarande gymnasieskolans kärnämnen. Kompetensutveckling efter utbildningen i ungdomen måste ses som ett lika viktigt element som grundutbildning. Var och en måste ges finansiella möjligheter att själv skaffa sig ytterligare kompetensutveckling senare i livet.

Sverige har en jämnare inkomstfördelning än de flesta andra industriländer. Sedan början av 1980-talet har dock inkomstklyftorna tenderat att växa. Detta har skett inte bara i Sverige utan också i många andra länder och kan sammanhånga med en växande efterfrågan på högt utbildade och minskande på dem med låg utbildning. En annan tendens är att ungdomarnas och barnfamiljernas relativa inkomster försämrats.

Den minskade sysselsättningen har också sin del i den ökade inkomstspridning som kan noteras på senare år. Socialstyrelsens sociala rapport visar att de ekonomiska problemen för vissa grupper – speciellt invandrare – började växa redan under 1980-talets senare del för att sedan i hög grad accelerera under 1990-talets första år. Genom denna marginaliseringsprocess har det skett en snabb ökning av antalet personer med svaga ekonomiska resurser. Utvecklingen har drabbat yngre mer än äldre, utländska medborgare mer än svenskar och ensamstående mer än

samboende.

Den samlade bilden av den utveckling som här skisserats är en klar tendens till polarisering och marginalisering i det svenska samhället.

Brottsutvecklingen de senaste årtiondena, med en kraftig ökning av antalet anmälda brott, påverkar också socialtjänstens arbetsvillkor.

Regeringen presenterade i juni 1996 ett nationellt brottsförebyggande program. En utgångspunkt för arbetet var att det samhällsproblem som brottsligheten utgör måste angripas från en bred kriminalpolitisk ansats. En sådan bred kriminalpolitisk helhetssyn omfattar inte enbart straff- och kontrollfunktioner som utförs inom rättsväsendet utan även den generella välfärdspolitiken. Åtgärder som bidrar till att stärka skyddsnäten för barn och ungdomar är t.ex. lika betydelsefulla i det kriminalpolitiska arbetet som de åtgärder som vidtas inom rättsväsendet. Inom alla samhällsområden krävs en ökad medvetenhet om vikten av brottsförebyggande insatser. Det är därför angeläget att inom socialtjänsten lyfta fram även dessa aspekter på arbetet.

Arbetstider, arbetsfördelning och jämställdhet

I och med 1980-talets början bröts i Sverige den mycket långvariga trenden mot en kortare arbetstid. Ända sedan 1800-talets slut hade årsarbetstiden successivt blivit kortare i en takt av omkring 0.7% per år. Under 1980-talet ökade i stället den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt – huvudsakligen beroende på att kvinnor övergick från kortare till längre deltidsarbete eller till heltidsarbete.

På den senaste tiden har arbetstidsfrågan åter kommit i förgrunden. Detta sammanhänger både med situationen på arbetsmarknaden och med allmänna önskemål om mer tid för hem, familj och fritid. Av betydelse i sammanhanget är att fördelningen mellan förvärvsarbete och hemarbete fortfarande ser mycket olika ut för män och kvinnor. Kvinnorna förvärvsarbetar i större utsträckning deltid och männen utför en betydligt mindre andel än kvinnorna av hemarbetet. En avgörande punkt är därför om en generell arbetstidsförkortning skulle påverka denna fördelning och om kvinnorna i så fall i högre utsträckning skulle kunna övergå till att förvärvsarbeta heltid.

Samlevnad, sociala nätverk, boende och omsorg

Frågan om jämställdheten och fördelningen av arbetet leder över till frågor som rör samlevnad och familjebildning. Antalet ensamstående föräldrar har ökat under den senaste tioårsperioden – framför allt kvinnor med små barn.

Till följd av separationer och nya parförhållanden tillbringar allt fler barn nu delar av sin uppväxt i en familj, som inte omfattar de båda biologiska föräldrarna. Resultatet av utvecklingen blir familjer, där familjetillhörigheten förändras över tiden i stället för att vara given en gång för alla.

Bostadsstandarden i Sverige är internationellt sett mycket hög. Mycket få personer är trångbodda eller bor i omoderna bostäder. Å andra sidan betalar man en hög andel av inkomsten för sin bostad och bostadsutgifterna har ökat mycket kraftigt under de senaste åren. Härigenom har många hushåll fått betydande problem att klara utgifterna för bostaden samtidigt som det finns en begränsad tillgång på billigare bostäder. Detta innebär också problem för dem som med begränsade inkomster – ungdomar, nyanlända invandrare – söker sig in på bostadsmarknaden. Antalet vräkningar har ökat de senaste åren – i det övervägande antalet fall på grund av obetald hyra.

Under de senaste decennierna har det också skett en snabb ökning av antalet personer som bor ensamma. Detta beror till en del på familjesplittringen, men när det gäller de äldre är huvudorsaken att deras ekonomiska förhållanden har förbättrats, så att man har råd att behålla bostaden när man blivit ensam. Enligt 1990 års folk- och bostadsräkning var knappt 19% av samtliga boende ensamboende. Bland de äldre är dock andelen betydligt högre (39%).

Boendet har stor betydelse för hur mycket hjälp man får av närstående. Den s.k. informella omsorgen, dvs. omsorg som ges utan betalning av anhöriga, vänner, grannar etc., spelar även i Sverige en mycket stor roll – självklart när det gäller omsorgen om barnen men också när det gäller de äldre. För äldreomsorgen beräknas den informella omsorgen för personer i vanligt boende omfatta två till tre gånger så stor volym som den kommunala hemtjänsten.

Nedskärningarna inom den offentliga vården och omsorgen har i många fall inneburit att anhöriga fått ta ett större ansvar. Samtidigt förändras som påpekats ovan familjens roll. Detta aktualiserar frågan om förutsättningarna framöver för den informella omsorgen.

Ideellt omsorgsarbete kan utgöra ett värdefullt komplement till den professionella omsorgen och samtidigt ge ett välbehövligt stöd för de anhörigas insatser.

Sverige och internationaliseringen

Ett betydelsefullt drag i den ekonomiska utvecklingen de senaste decennierna är att industriländernas ekonomier allt mer flätas samman genom utvecklingen av teknologi och handel. Produktionen blir alltmer internationellt integrerad. Ett annat besläktat fenomen är att regionernas betydelse ökar på bekostnad av nationalstaten. Det är i expansiva regioner, sammanhållna snarare genom den ekonomiska strukturen än genom nationsgränser, som den dynamiska ekonomiska utvecklingen sker. Regionerna knyter sedan kontakter med andra tillväxtregioner utan att gå via huvudstäder eller andra nationella centra. Som följd av denna utveckling tenderar nationalstaternas betydelse att minska. Detta innebär dock inte att det inte längre finns förutsättningar för en svensk nationell politik. Inom ramen för EU-samarbetet finns ett stort handlingsutrymme för nationella sårlosningar – inte minst inom vård- och omsorgsområdet.

Det kan här ha betydelse att konstatera att Sverige i många avseenden gått i spetsen för en utveckling som många EU-länder nu står inför. Sverige har som tidigare nämnts den högsta kvinnliga förvärvsfrekvensen i Västeuropa och den högsta andelen äldre. Sverige har som konsekvens härav byggt ut äldreomsorg och barnomsorg samt utvecklat en familjepolitik, som syftar till att göra det möjligt att förena barnafödande och förvärvsarbete för båda föräldrarna.

Många av EU-länderna står nu i början av en liknande utvecklingsprocess som den Sverige genomgått – såväl när det gäller antalet äldre som kvinnors förvärvsarbete och den nya familjestrukturen.

Attityder, livssyn, anspråk och förväntningar

Det är en vanlig uppfattning att de attityder och värderingar man bär med sig genom livet i hög grad formas i ungdomen och att värderingskiftet i samhället i första hand kommer till stånd när en ny generation växer upp och tar sin plats i samhällsledningen.

Institutet för framtidsstudier utför återkommande opinionsundersökningar bland svenska gymnasister runt om i landet i syfte att kartlägga vad som kan förväntas bli morgondagens värderingar. Enligt dessa undersökningar dominerar bland dagens svenska ungdomar sådana värderingar, som till exempel en prioritering av god hälsa, goda relationer med andra människor och intressanta arbetsuppgifter framför karriär och pengar. En tydlig utvecklingstendens i de framväxande värderingsmönstren är en ökad tonvikt på individuell frihet och självbestämmande.

Den höjning av den allmänna utbildningsnivån som påtalats i det föregående innebär också att man är mer informerad om sina möjligheter och rättigheter och därför bl.a. ställer högre krav som mottagare av vård och omsorg. Detta gäller t.ex. krav på mer information och ett större inflytande över behandlingen.

Genom internationalisering och invandring sker också en avsevärd attitydpåverkan. I en alltmer internationell värld måste man räkna med förekomsten av parallella kulturer. Man kan förvänta att värderingsmönstren i Sverige i allt högre grad kommer att likna dem i vår omvärld samtidigt som vårt samhälle blir alltmer heterogent.

Sammanfattning av utvecklingstendenser i det svenska samhället av betydelse för den framtidasocialtjänsten

Följande utvecklingstendenser i det svenska samhället synes vara av särskild betydelse med hänsyn till socialtjänstens framtida roll och uppgifter:

- det ekonomiska utrymmet för socialtjänsten i reala termer kommer inte att öka ens om tillväxten skulle bli betydligt bättre än under det senaste decenniet. Blir den sämre kommer kraftiga nedskärningar att krävas.

- andelen mycket gamla kommer att fortsätta att öka fram till sekelskiftet.
- fortsatt invandring ter sig sannolik med hänsyn till befolkningstrycket i vår omvärld och anknytningsinvandring som följd av tidigare höga invandringstal. Invandrarnas situation i Sverige har på senare år försämrats.
- det finns sedan 1980-talet en tendens till att klyftorna ökar i det svenska samhället när det gäller situationen på arbetsmarknaden och möjligheterna till egen försörjning. Under 1990-talets krisår har ungdomar, ensamstående och invandrare i högre grad än andra grupper drabbats av en allmän marginaliseringstendens.
- det sker en allmän höjning av utbildningsnivån, men personer med låg utbildning riskerar att halka efter. Allt mer av kompetensutveckling kommer att äga rum fördelad över livstiden.
- hög ekonomisk tillväxt kan förväntas utlösa önskemål om arbetstidsförkortning. Kortare arbetstid innebär dock bl.a. en relativ fördyring av yrkesmässig vård och omsorg.
- det kan bli nödvändigt att mer stödja den informella omsorgen. Ideellt arbete kan också bli ett viktigt komplement till socialtjänsten och ett stöd för anhöriginsatserna.
- den växande internationaliseringen kommer att resultera i att det i allt högre grad kommer att fattas beslut utanför landet vilka rör Sverige.
- krav på individanpassning kan förväntas öka. Detta kan bl.a. leda till krav på ökad valfrihet i socialtjänsten samt mer information och inflytande över vård och behandling.

6 Behov av ny lagstiftning

6.1 Nuvarande lagkonstruktion

Socialtjänstlagen är att betrakta som en i huvudsak målinriktad ramlag. Den innehåller grundläggande värderingar och principer för socialtjänstens verksamhet. De grundläggande principerna uttrycks i lagens första paragraf, den s.k. portalparagrafen.

Socialtjänstens huvudfunktioner och omfattningen av dessa framgår av 5 §. Där föreskrivs bl.a. att det hör till socialnämndens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen, informera om socialtjänsten i kommunen, bedriva uppsökande verksamhet samt att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Vidare innehåller lagen särskilda avsnitt om åtgärder mot missbruk samt om omsorger om barn och ungdom, äldre människor och människor med funktionshinder. Reglerna i dessa avsnitt innehåller också målpreciseringar.

En av paragraferna – 6 § – reglerar den enskildes rätt till bistånd. Rätten har knutits till att den enskilde är beroende av socialtjänstens

insatser för sin försörjning och livsföring i övrigt. Den enskilde kan också få hjälp med stöd av annan reglering i lagen. Härmed avses den skyldighetsreglering som finns, t.ex. 10 § som ger möjligheter att få bl.a. hjälp i hemmet (hemtjänst). Lagen innehåller således två olika regelsystem för möjligheterna till stöd och hjälp. De båda systemen är ofta tillämpliga samtidigt. En viktig skillnad mellan de båda systemen är att beslut grundade på rättighetsregleringen kan överklagas i den förvaltningsbesvär gällande ordningen, medan beslut grundade på skyldighetsregleringen inte kan det.

I socialtjänstlagen valdes – i jämförelse med den tidigare vårdlagstiftningen – medvetet en mindre grad av detaljreglering av medborgarnas rättigheter, socialvårdens förfaringssätt och förutsättningarna för stöd, hjälp eller annat bistånd. Tanken var att den nya lagen framför allt skulle ange intentionerna och syftet med verksamheten i dess helhet, liksom för dess olika delar. Inom dessa ramar skulle kommunen ges ett betydande utrymme för att i samråd med de berörda välja de insatser och tillvägagångssätt som var bäst ägnade att tillgodose föreliggande behov. Denna inriktning sammanfattades i beskrivningen av socialtjänstlagen som en målinriktad ramlag.

Ramlag – detaljlag

Den ramlagskonstruktion som nuvarande socialtjänstlag fått innebära att lagstiftaren genom uppställande av mål angett vad som förväntas av kommunerna. Lagstiftaren har i mindre utsträckning tagit ställning till innehållet i socialtjänsten. Kommunerna, Socialstyrelsen och domstolarna har tilldelats en stor roll vad gäller den närmare konkretiseringen av lagen.

Ramlagstekniken har vissa fördelar. Myndigheter som skall tillämpa lagen ges större frihet att välja en tolkning som är anpassad till det individuella fallet. Lösningar på problemen i samråd med den enskilde underlättas. Den enskildes intressen kan tillvaratas på ett bättre sätt än om lagen i detalj bestämmer vad som skall göras. Ramlagen kan också ge bättre möjligheter att utveckla metoder och arbetssätt på basis av egen kunskap och egna erfarenheter.

Men användningen av ramlagstekniken är inte utan problem. Risk finns för utveckling av en praxis som inte står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner och lagens anda. Risken är också större för att lagen kommer att tillämpas på olika sätt i olika delar av landet. Detta problem kan dock med tiden minskas genom utveckling av rättspraxis och tillsynsmyndigheternas insatser.

Med en detaljerad lag kommer man i från många av nackdelarna med en ramlag. Men en sådan lagstiftning är inte heller utan problem. Det kan ofta bli en stel lagstiftning med svårigheter att få den tillämpning som önskas i de enskilda fallen.

Frågan om ramlag – detaljlag är dock inte enbart en fråga om vilken lagstiftning som är den bästa utifrån juridiska utgångspunkter. En annan viktig fråga som aktualiseras i detta sammanhang är förhållandet

stat – kommun. Om staten vill överlämna till kommunerna att med stor frihet utforma socialtjänsten måste detta också återspegla sig i lagstiftningen genom allmänt hållna regler. Vill staten det motsatta ligger en detaljreglering närmast till hands.

Rättighetslag – skyldighetslag

Lagstiftningen på det sociala området innehåller regler som ger enskilda rättigheter i förhållande till myndigheten och regler som ger myndigheten skyldigheter i förhållande till enskilda. Begreppen rättighet och skyldighet är ofta använda begrepp i förhållandet mellan enskilda och myndigheter och man frågar sig kanske inte alltid vad de egentligen står för. Till att börja med kan man fråga sig om uppdelningen är logisk. Är inte en rättighet automatiskt en skyldighet och vice versa? Man borde kanske lika gärna kunna kalla en rättighetslag för en skyldighetslag och en skyldighetslag för en rättighetslag.

Men man kan ändå använda begreppen rättighetslag och skyldighetslag som fristående från varandra och inte enbart som spegelbilder av varandra. Vissa karaktäristiska drag för vad som brukar avses med det ena och vad som brukar avses med det andra finns.

En rättighetslag kan sägas rikta sig mer till den enskilde än vad en skyldighetslag gör. Rättighetslagen talar om vad den enskilde har rätt att få av myndigheten. En skyldighetslag talar mera om för myndigheten vad den skall göra i förhållande till enskilda.

Skyldigheterna kan vara mer eller mindre detaljerade. De kan liksom rättighetsreglerna handla om vad enskilda skall kunna få enligt lagen. Många av bestämmelserna i t.ex. barnomsorgsregleringen i socialtjänstlagen har sådan karaktär. Skyldighetsreglerna kan i andra fall vara mera övergripande och ange vad grupper av människor skall kunna få eller vara mera verksamhetsinriktade, dvs. ange vilka verksamheter som skall bedrivas.

Handlar det om övergripande skyldigheter kan det vara mer naturligt att tala om målregler. Begreppen mål och skyldighet bör alltså i viss mån kunna ses som synonymmer. Om en lag karaktäriseras som en målinriktad lag bör den således också kunna karaktäriseras som en skyldighetslag. Skyldigheterna kan dock vara mer eller mindre klart uttalade. Ett exempel på en regel i nuvarande lag som både kan ses som en skyldighetsregel och en målregel är 20 § första stycket där det föreskrivs att socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder samt ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Men den kanske viktigaste skillnaden mellan rättighetslag och skyldighetslag ligger på ett annat plan. Det handlar om möjligheterna att överklaga. Lagen är en rättighetslag när den enskilde har möjlighet att, hos ett i ärendet neutralt och i förhållande till beslutsmyndigheten överställt organ, få sitt ärende överprövat i form av förvaltningsbesvär, dvs. så att domstolen kan sätta ett nytt beslut i det överklagades ställe. En fullständig omprövning kan ske av domstolen.

Ett beslut som fattas på grundval av skyldighetsreglering inom det kommunala området kan också vanligtvis överklagas. Men då handlar det om överklagande i den för laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) gällande ordningen, dvs. det är endast lagligheten av beslutet som provas. Något nytt beslut kan inte sättas i det överklagades ställe.

Enligt regeringens mening är det inte önskvärt med en återgång till den detaljerade form av lagstiftning som fanns innan socialtjänst-reformen. Kommunerna bör, som hittills, ha utrymme att i samråd med de berörda välja de insatser och tillvägagångssätt som är bäst ägnade att tillgodose föreliggande behov. Det är på den lokala nivån som man är bäst skickad att utforma insatser efter individuella behov och lokala förutsättningar. Det är också den lokala nivån som är mest flexibel och därmed har bäst möjligheter att anpassa verksamheten till förändringar i omvärlden och att fortlöpande ta hänsyn till framväxten av nya kunskaper och erfarenheter. En detaljlagstiftning är inte lämplig för att uppnå dessa syften.

En annan fråga gäller rättighetslag eller skyldighetslag. Enligt regeringens mening är det uteslutet med en socialtjänstlag som enbart är en skyldighetslag. Det skulle innebära att den enskilde inte skulle ges några möjligheter att överklaga i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen. Hur långtgående rättighetslagstiftningen skall vara måste dock avvägas mot det ovan nämnda behovet av att undvika detaljregleringar.

Olika konventioner lägger också hinder i vägen för ett totalt borttagande av rätten till förvaltningsbesvär.

Kravet på rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen (artikel 6) innebär bl.a. att om den enskilde i lag tillerkänns en individuell rättighet av ekonomisk natur så skall han också ha rätt att kunna få sitt anspråk prövat av domstol (Se bl.a. målen Salesi mot Italien och Schuler- Zraggen mot Schweiz, Ser. A vol 257-E och 263). Och då räcker inte t.ex. kommunalbesvär; domstolen måste ha full prövningsrätt av alla omständigheter och den skall också kunna fatta ett för parterna bindande beslut i saken. Detta får konsekvenser för hur man kan utforma lagstiftningen. Väljer man en rättighetslagstiftning på t.ex. biståndsområdet så måste också förvaltningsbesvär accepteras. Vill man att endast laglighetsprövning enligt kommunallagen skall vara möjlig så måste lagstiftningen utformas som en skyldighetslagstiftning på så sätt att den enskilde inte får någon definierbar "rätt", utan den beslutande myndigheten ges ett stort skönmässigt utrymme för att avgöra under vilka förutsättningar ekonomiskt stöd skall lämnas. Sådant stöd bör därför falla utanför artikel 6 tillämpningsområde och kravet på domstolsprövning bortfaller.

6.2 Behov av ny översyn

Prop. 1996/97:124

Regeringens bedömning: Det finns behov av att utifrån de samhällsförändringar som skett se över socialtjänstlagen. En ny utredning som skall vara färdig till våren 1998 skall därför tillsättas.

Kommitténs förslag: Den framtida socialtjänstlagstiftningen bör likasom den nuvarande byggas upp som en målinriktad ramlag som innehåller en kombination av skyldighets- och rättighetsregler. Lagen bör omarbetas och ges en redaktionell översyn med kapitelindelning.

Remissinstanserna: Remissutfallet är här blandat. Ett antal instanser instämmer i ställningstagandet att behålla socialtjänstlagen som en målinriktad ramlag med inslag av detaljreglering samt att lagen bör vara en kombination av rättighets- och skyldighetslag. Många instanser anser dock att lagförslaget innebär en detaljreglering som snävar in på kommunernas självbestämmande och vill att grundtanken med en målinriktad ramlag skall bestå. De ifrågasätter om lagförslaget fortfarande kan betraktas som en ramlag och anser att detaljregleringen i förslaget visar brist på tilltro till kommunernas förmåga att bedriva en bra verksamhet. Ett antal remissinstanser anser att lagens konstruktion som både rättighets- och skyldighetslagstiftning är svår att förstå sig på och förklara för den enskilde och efterlyser förtydliganden. Flera kommuner anser inte heller att lagförslaget löser den obalans som finns mellan å ena sidan riksdag, regering och domstolar och å andra sidan kommunernas självbestämmande och alltmer begränsade resurstilldelning. Socialstyrelsen anser att de nya skyldigheterna t.ex. att bedriva en verksamhet med god kvalitet, utvärdera, följa upp och stödja anhöriga, bör åtföljas av en utvecklad tillsyn för att få genomslagskraft. I stället för detaljerade föreskrifter i lagstiftningen bör den statliga tillsynen skärpas och kopplas till kraven på laglighet och rättssäkerhet, på kvalitet och kompetens i socialtjänstens arbete. Göteborgs kommun anser det helt nödvändigt att det i lagen på ett konkret sätt preciseras vilka rättigheter den enskilde kan göra anspråk på.

Ett stort antal remissinstanser anser att en sammanläggning med LSS och socialtjänstlagen borde ha prövats. Flera instanser anför att det ofta är oklart vilken lag som har företräde framför den andra. De Handikappades riksförbund (DHR) avvisar alla tankar att sammanföra socialtjänstlagen och LSS. Svenska Kommunförbundet efterlyser en samordning mellan hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen.

Ett antal remissinstanser påtalar också att kommitténs betänkande saknar framtidsperspektiv och att någon analys av utvecklingen framåt inte finns.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen konstaterar att Socialtjänstkommitténs direktiv i vissa fall begränsade kommitténs möjligheter att analysera frågor som i dag ter sig mycket viktiga. Regeringens bedömning är att Socialtjänstkommitténs förslag till helt ny socialtjänstlag inte fullt ut uppfyller de krav och behov som i dag ställs på socialtjänsten och beaktar de diskussioner som i vissa delar nu förs.

Remissinstansernas synpunkter är blandade och den analys som i dag görs av de sociala förändringar som inträffat och som kan förutskickas framöver har inte fullt ut koppling till Socialtjänstkommitténs förslag. Ett flertal frågor behöver utredas och beredas ytterligare innan de kan presenteras som färdiga förslag. Att i dag föreslå en helt ny lagstiftning och en ny kapitelindelning för att kanske redan om något år behöva göra nya kompletteringar, uppdelningar och förändringar är knappast rationellt. Regeringen bedömer därför att ett fortsatt utredningsarbete är nödvändigt som bör bedrivas skyndsamt och vara avslutat till våren 1998. Denna nya utredning skall få till uppgift att särskilt granska bl.a. följande.

1. Förändringarna i transfereringssystemen har i viss utsträckning givit socialtjänsten en ny roll som allmän inkomstgarant. Det finns dock ingen riktig analys gjord av Socialtjänstkommittén om de underliggande problemen. En sådan analys borde ta upp frågan om förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkring, socialförsäkring, bostadsbidrag, barnbidrag, underhållsstöd m.fl. och socialbidraget. Hur skall man i framtiden se på samspelet mellan ändringar i transfereringssystemet och socialbidraget?

2. Den ekonomiska krisen har visat på svagheter i finansieringen av socialtjänsten. Det blir orimligt om statligt sparande i socialförsäkringen ökar kommunernas kostnader för socialbidraget som i sin tur tränger undan resurserna för äldre-, handikapp- och barnomsorgen. Långsiktig stabilitet i resurserna på omsorgsområdet är nödvändigt. Socialtjänstens finansiering borde därför belysas ytterligare. I synnerhet bör belysas om det är möjligt att genom förändringar i lagstiftning och andra centralt fastställda regelverk kan tillskapas ett utrymme för omprioriteringar inom ramen för de resurser som anslås till socialtjänsten.

3. Hela socialtjänstlagens struktur och konstruktion kan behöva ses över. Är det ändamålsenligt att blanda olika lagstiftningsprinciper i en lag? Socialtjänstlagens karaktär av social behandlingslag samtidigt som det är en lag om social service gör innehållet motsägelsefullt och svårt att arbeta efter. Kan det vara bättre att nu dela upp lagen i t.ex. en lag om socialt arbete och en lag om kommunal äldre- och handikappomsorg?

4. Avgränsningen mellan rättighetslagstiftning och skyldighetslagstiftning är i nuvarande lagstiftning oklar och förvirrande. Det finns behov av avgränsningar och förtydliganden som borde utredas ytterligare. Begreppet skälig levnadsnivå bör utredas. Vidare bör rättssäkerhetsaspekterna och kostnadskonsekvenserna för kommunerna när det gäller förvaltningsbesvär analyseras.

5. Den höga arbetslösheten har förändrat socialtjänstens arbete i riktning mot att bli mera arbetsmarknadsförberedande verksamhet för främst ungdom, invandrare och ensamstående föräldrar. Lagstiftningen har dock inte följt med i denna förändring. Lagstiftningen borde därför ses över och anpassas efter dessa nya förutsättningar.

6. Tillsynen över socialtjänsten behöver effektiviseras. Socialstyrelsen utövar idag tillsyn på nationell nivå och länsstyrelserna på regional nivå. Tillsynen över hälso- och sjukvården utövas av Socialstyrelsens

sex regionala tillsynsenheter. Gränserna mellan kommunernas socialtjänst (t.ex. äldreomsorg och psykiatri) samt hälso- och sjukvården har i vissa avseenden luckrats upp. En mer slagkraftig regional tillsyn med samma statliga huvudman för båda områdena borde kunna utvecklas.

Regeringen avser att inom kort mer i detalj utforma direktiv till en sådan utredning.

Den kommande utredningen får till följd att de nu framlagda förslagen inte medför den totala revision av socialtjänstlagen som tidigare varit avsedd. Det går inte att motivera att regeringen lägger fram en proposition och utifrån Socialtjänstkommitténs förslag föreslår en helt ny kapitelindelning och omfattande ändringar i lagens konstruktion. Dock finns ett mycket viktigt material i utredningens förslag, som getts starkt stöd av remissinstanserna och som inte bör försenas genom avvaktan av den kommande utredningen. Regeringen föreslår därför i detta sammanhang, trots de stora återstående frågeställningarna, en partiell reform med betydande räckvidd.

Det som presenteras i det följande omfattar de i sak viktigaste av de förslag som Socialtjänstkommittén presenterat. Förslagen presenteras dock i form av ändringar och tillägg till nuvarande socialtjänstlag.

7 Allmänna bestämmelser för socialtjänsten

7.1 Personal och kompetensfrågor

Regeringens förslag: För att utföra socialtjänstens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. En ny bestämmelse med detta innehåll införs i socialtjänstlagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att det är positivt att personalens kompetens tas upp i lagstiftningen. Socialstyrelsen påpekar att det inte nämns något om vikten av att det finns tillräckligt med personal för att kunna fullgöra uppgifterna. En sådan precisering finns både i HSL 13 §, LSS 6 § och i de nya barnomsorgsreglerna. Några remissinstanser utvecklar sin syn på behovet av särskild kompetens inom socialtjänsten men också att förtydligande krävs av vad som menas med lämplig utbildning och erfarenhet.

Skälen för regeringens förslag: I socialtjänstlagens förarbeten nämns personal och kompetensfrågor mycket översiktligt och i lagstiftningen saknas bestämmelser om personal. Enligt 2 d § Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall det där det bedrivs hälso- och sjukvård finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård skall kunna ges. Enligt 6 § lagen (1993:357) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skall finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges. Den 1 januari 1995 infördes i socialtjänstlagen en bestämmelse (13 b §) om personal inom barnomsorgsverksamheten: "För bedrivande av förskole-

verksamhet och skolbarnomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning och erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses". Mot denna bakgrund anser regeringen att socialtjänstlagen bör kompletteras med en allmänt hållen bestämmelse om personal.

Frågan om kompetens och kunskapsutveckling är enligt regeringens uppfattning av central betydelse för socialtjänstens möjligheter att erbjuda insatser av god kvalitet och det ligger i sakens natur att socialtjänsten med sina vitt skilda uppgifter behöver personal med skiftande utbildning och erfarenhet. Det är också en tillgång om det finns personal inom socialtjänsten som speglar befolkningens språkliga, kulturella och etniska mångfald.

Begreppet kompetens är mångtydigt och kan ha olika betydelse i olika sammanhang. I allmän mening handlar det om förmåga att klara de olika krav som ställs i en viss organisation och i en viss verksamhet. Begreppet syftar inte bara på formell behörighet utan hänvisar också till ord som kvalifikation, kunskap, erfarenhet, förmåga, lärande och färdighet. Beroende på omständigheterna kan någon aspekt på kompetens överväga.

Samhället förändras i allt snabbare takt vilket påverkar inriktningen av socialtjänstens uppgifter och ansvarsområde. Enligt regeringens mening måste kompetensutveckling ske ute i verksamheten och vara en integrerad del i en ständigt pågående underhålls- och förnyelseprocess. Samhällets utbildningssystem lägger dock grunden för den långsiktiga kompetens- och kunskapsutvecklingen. Inriktning och kvalitet på grund- och vidareutbildningarna spelar därmed en betydande roll även för senare satsningar på intern kompetensutveckling. Det är därför av stor vikt att samhällets utbildningssatsningar följer de nya krav som verksamheter i ständig förändring ställer.

I uppdraget till Socialtjänstkommittén ingick att belysa utbildnings- och kompetensfrågor. I direktiven betonades särskilt arbetet inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg och behovet av en fördjupad kartläggning av socialsekreterarnas yrkesroll och utbildning. Mot bakgrund av de stora förändringar som skett inom äldre- och handikappomsorgen beslöt kommittén att även belysa yrkesroll, arbetsfält och utbildning för handläggare och administratörer inom dessa områden. Socialtjänstkommittén redovisade våren 1995 ett delbetänkande om kompetens- och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten (SOU 1995:58).

Av direktiven (1991:50) till Socialtjänstkommittén framgår att kommittén bör "förbereda en kommande översyn av socionomutbildningen genom att summera de krav och önskemål om en förändrad utbildning som finns hos kommunerna och de fackliga organisationerna. Kommittén bör därutöver vara oförhindrad att anlägga principiella synpunkter på den framtida socionomutbildningens innehåll och inriktning".

Förutsättningarna för kommitténs arbete kom dock att ändras i samband med genomförandet av högskolereformen som trädde i kraft den 1

juli 1993. I den nya högskolelagen anges de grundläggande målen och förutsättningarna för utbildning och forskning. Den centralt reglerade linjeorganisationen, avskaffades fr.o.m. budgetåret 1993/94. Högskole-reformen innebär vidare att regeringen i högskoleförordningen anger grundläggande bestämmelser om vilka examina som får utfärdas, vilka krav som skall uppfyllas för att få en viss examen och vilka universitet och högskolor som har rätt att utfärda examen. I samband med högskolereformen infördes ett nytt system för resursfördelning. Detta bygger på ett utbildningsuppdrag som utarbetas inom Utbildningsdepartementet och som anger omfattningen av den utbildning som skall bedrivas och därmed åtföljande ekonomisk ersättning från staten till utbildningshuvudmannen. Varje högskola är inom de ramar som högskoleförordningen anger och de tilldelade resurserna fria att själv bestämma hur resurserna skall fördelas och hur olika utbildningar skall utformas så att de uppfyller de kvalitetskrav som anges i högskoleförordningen. Detta innebär att den närmare utformningen och genomförandet av olika utbildningar i dag är ett område där besluten decentraliserats till utbildningshuvudmännen på den lokala nivån.

Socialtjänstkommitténs betänkande om kompetens och kunskapsutveckling berör dels den statliga högskolans utbildning för socionomexamen och dels vårdhögskolornas utbildning till social omsorgsexamen och som förbereder för yrkesverksamhet som arbetsledare och handläggare på äldre- och handikappområdet. Betänkandet utgör, enligt regeringens mening, ett värdefullt underlag för den fortsatta diskussionen mellan utbildningshuvudmännen och kommunerna kring behov av förändringar av dessa båda grundutbildningar. Sådana förändringar kan handla om utformning av det centrala utbildningsuppdraget, om kraven på kunskaper för att få ut examina enligt högskoleförordningen och om resurstilldelningen.

I betänkandet redovisas också en översyn av arbetsfält, yrkesroll och utbildning av arbetsledare och handläggare inom äldre- och handikappomsorgen. Den nu aktuella översynen är den senaste i en lång rad av motsvarande översyner i vilka brister i utbildningen framträder som ett återkommande inslag. Översynerna har lett till en successiv förlängning av utbildningen men först fr.o.m. läsåret 1994/95 uppnår utbildningen en omfattning av 120 poäng. Som jämförelse kan nämnas att socionomutbildningen inom den statliga högskolan sedan början på 1960-talet haft en utbildningslängd motsvarande 140 poäng. Som ett genomgående drag framgår också att vårdhögskolorna saknar eller har en tämligen bristfällig anknytning till forskarvärlden. Enligt kommitténs mening föreligger ett stort behov att öka kvaliteten i utbildningen och professionaliteten hos en yrkeskår som ansvarar för en årlig fördelning av resurser motsvarande 60 miljarder kronor. Kommittén gjorde bedömningen att vårdhögskolornas sociala omsorgsprogram bör överföras till de universitet och högskolor som i dag har utbildningsprogram i socialt arbete (socionomutbildningen) och integreras med denna utbildning.

Regeringen gav i december 1994 dåvarande Kanslersämbetet i uppdrag att utvärdera de medellånga vårdutbildningarna. Högskoleverket redo-

visade i mars 1996 resultatet av utvärderingen i rapporten Vårdutbildningar i högskolan – en utvärdering (Högskoleverkets rapportserie 1996:7 R). Av rapporten framgår bl.a. att den sociala omsorgsutbildningen i ett nationellt perspektiv karaktäriseras som högskolemässigt svag. Regeringen har i budgetpropositionen uttryckt som sin mening att utredningen inte tillräckligt beaktat att högskolans uppgift också är att ge en god yrkesutbildning. I augusti 1996 uppdrog regeringen åt Högskoleverket att bl.a. lämna underlag för ställningstagande till dels en framtida geografisk fördelning av vårdhögskoleutbildning, dels om staten bör ta ansvar för vissa vårdutbildningar i framtiden och i så fall vilka. I uppdraget ingår också att komplettera den utvärdering som lämnades till regeringen i april 1996 vad avser förmedlande av yrkeskunnande och yrkeskompetens. Högskoleverket redovisade i januari 1997 en utredning Högskoleutbildningar inom vård och omsorg (Högskoleverkets rapportserie 1997:2 R). Av utredningen framgår att både avnämare och övriga intressenter i utbildningen för omsorg om äldre- och funktionshindrade bestämt framfört att den nuvarande utbildningen för social omsorgsexamen inte ger tillräcklig bredd och tillräckligt djup kompetens för de ökande krav som verksamheten ställer. Högskoleverket föreslår att yrkesexamen avvecklas och utgår ur förteckningen bilaga 3 högskoleförordningen. Verket föreslår vidare att de statliga högskolor som anordnar såväl samhälls- och beteendevetenskapliga utbildningar som vårdutbildningar övertar ansvaret för att utveckla utbildningarna för socialtjänstens äldre- och handikappomsorg.

1994 års behörighetskommitté (S 1994:01) har under hösten 1996 överlämnat sitt huvudbetänkande till socialministern med förslag till ny behörighetsreglering för hälso- och sjukvårdspersonalen. Förslaget remissbehandlas för närvarande. I direktiven till kommittén angavs också att förslag väckts om legitimation för yrken inom socialtjänsten i syfte att tillförsäkra allmänheten en god och professionell handläggning inom socialtjänsten. Enligt direktiven borde överväganden beträffande behovet av rättslig reglering för yrken inom socialtjänsten utgå från samma principer som föreslås gälla för yrken inom hälso- och sjukvården.

Kommittén behandlar i enlighet med sitt uppdrag behörighetsfrågor inom socialtjänsten. I sina överväganden redovisar kommittén uppfattningen att det inte bör skapas ett legitimationsförfarande för yrken inom socialtjänsten. Det finns, enligt kommittén, goda skäl att ställa höga krav beträffande utbildning och lämplighet hos de personer som deltar i beslutsprocesser och handläggning av ärenden inom socialtjänsten. Personal inom socialtjänsten är emellertid på annat sätt än inom hälso- och sjukvården beroende av vad som beslutats av politiskt tillsatta nämnder. Någon motsvarighet till hälso- och sjukvårdspersonalens särskilda ansvar för medicinska åtgärder finns inte inom socialtjänsten. Kommittén pekar också på den varierande utbildningsbakgrunden och erfarenheten hos de personer som är verksamma inom socialtjänsten. För kommitténs del är det främst skillnaderna beträffande det personliga ansvaret i yrkesutövningen som föranlett ställningstagandena att ett

legitimationsförfarande motsvarande det inom hälso- och sjukvården inte bör tillskapas för socialtjänstområdet. Kommittén understryker dock att denna ståndpunkt inte innebär att den tagit ställning mot en behörighetsreglering inom socialtjänsten. Som ett alternativ nämns en behörighetsreglering knuten till vissa tjänster.

Den föreslagna särskilda bestämmelsen om att det skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för utförande av socialtjänstens uppgifter är visserligen mycket allmänt formulerad men syftar ändå till att framhålla hur viktigt det är att upprätthålla en hög kompetens och välja personer med lämplig bakgrund och personlighet för yrken inom socialtjänsten.

7.2 Kvalitet

Regeringens förslag: En bestämmelse införs i socialtjänstlagen om att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén använder begreppet kvalitetssäkring i sina förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är positiva till att införa en bestämmelse om att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet, men flera av dem efterlyser en konkretisering av begreppet. Vänersborgs kommun, Bodens kommun och Göteborgs kommun m.fl. anser att kvalitetsbegreppet bör utvecklas utifrån det resultat man vill uppnå och att kvalitetsbegreppen därför ytterligare bör preciseras. Norrköpings kommun påpekar att kraven på god kvalitet även bör gälla privata aktörer från vilka individ- och familjeomsorgen köper tjänster. Malmö kommun framhåller definitionssvårigheterna samt de ännu outvecklade metoderna för kvalitetssäkring.

Flera remissinstanser påpekar vikten av att metoder för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring tas fram. Behovet av kunskap om utvärdering etc. bör beaktas i såväl fortbildning som i socionomutbildningen.

Tolkningen av begreppet kvalitetssäkring har tagits upp i flera remissvar. Stockholms läns landsting m.fl. anser att det bör övervägas att ersätta begreppet kvalitetssäkring med kvalitetsutveckling.

Skälen för regeringens förslag: I nuvarande socialtjänstlag saknas särskilda bestämmelser om kvalitet i socialtjänsten.

Kravet på god kvalitet skall gälla både privat och offentlig verksamhet inom socialtjänsten och för såväl myndighetsutövning som övriga insatser.

Begränsade ekonomiska resurser i kommunerna i kombination med nya principer för styrning och ledning av verksamheterna har de senaste åren aktualiserat frågor om kvalitet och kvalitetsutveckling. Betydelsen av att kunna värdera effekter och resultat av socialtjänstens verksamhet och få en samlad överblick över socialtjänstens innehåll och utveckling har ökat. Det finns behov av att kunna jämföra den egna verksamheten med verksamhet hos privata vårdgivare och hos andra kommuner.

På central nivå och i kommunerna bedrivs ett omfattande arbete när det gäller att finna metoder för att utveckla och bedöma kvalitet. Länsstyrelserna och Socialstyrelsen ger stöd till lokal utveckling samt arbetar på regeringens uppdrag fram mål och metoder för tillsynen av Socialtjänsten där kvalitetsaspekterna har en framskjuten position. En nationell initiativgrupp för kvalitetsutveckling har bildats i samarbete mellan Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Föreningen Sveriges socialchefer.

Regeringen ser positivt på det pågående utvecklingsarbetet och kan samtidigt konstatera att det är svårt att bedöma och definiera kvalitet i socialtjänstens olika verksamheter. Kvalitet är ett svårfångat begrepp och vad som är god kvalitet låter sig inte fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. Människors olika behov och förväntningar påverkar deras föreställningar av vad som är god kvalitet. Socialtjänsten har betydelse för flera intressenter. Kvalitet kan därför inte enbart ses ur klientens/brukarens synvinkel utan bör även bedömas ur ett personal-, lednings- och medborgarperspektiv.

Socialtjänstkommittén menar att även om kunskapen om vad som avses med kvalitet inom socialtjänsten hittills är begränsad så vet vi att vissa faktorer är av stor betydelse för att verksamhetens skall sägas ha god kvalitet. Bland annat skall socialtjänstens insatser ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger samt på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås. Detta förutsätter personal med lämplig utbildning och erfarenhet och med ett sådant förhållningssätt till de hjälpbehövande att de upplever trygghet i mötet med socialtjänsten och i den vård som ges.

För att uppnå god kvalitet i Socialtjänsten krävs enligt Regeringens bedömning en rad ingredienser såsom rättssäkerhet, den enskildes medinflytande och en lätt tillgänglig vård och service. En väl fungerande arbetsledning och en lämplig sammansättning av ett arbetslag är andra faktorer som kan ge förutsättningar för en god kvalitet. Att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt är en del av kvaliteten, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av olika insatser.

Regeringen vill i detta sammanhang rikta särskild uppmärksamhet mot frågor om bemötandet av enskilda inom socialtjänsten. En väsentlig del av de insatser som utförs inom socialtjänstens individ- och familjomsorg syftar till att stödja en förändring i den enskildes livssituation. Kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och då främst det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänstens personal och respekten för den enskildes personliga integritet är därför av stor betydelse för kvaliteten. Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden samt att denne har insyn i och ett reellt inflytande över de insatser som ges. Vad gäller socialbidrag ställer den individuella behovsprövningen krav på att göra prövningen på ett sådant sätt att den enskilde upplever att hans eller hennes ärende bedömts på

ett objektivt och korrekt sätt i enlighet med den lagstiftning som gäller.

Mot bakgrund av det sagda framstår en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheterna som också ger röst åt dem som får del av eller nyttjar insatserna, som mycket angelägen.

Försöken att definiera vad som är god kvalitet inom socialtjänsten leder till slutsatsen att kvalitetsutveckling bör fokuseras på alla delar av verksamheten. Det gäller såväl organisationsstrukturen, arbetsprocessen som det resultat man uppnår.

En viktig förutsättning för att utveckla och bedöma kvaliteten är att kunskap tas till vara genom systematisk dokumentation. Kvalitetsarbete vid lokala arbetsenheter, det man kallar egenutvärdering eller – kontroll, bör utgöra ett centralt inslag i en strategi för kvalitetsarbete. Det är av stor vikt att det arbete som utförs, på alla nivåer i organisationen, granskas och värderas, så att initiativ kan tas till förändringar och förbättringar. Regeringen vill betona Socialstyrelsens roll när det gäller att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete, utveckla modeller för utvärdering och klargöra den begreppsapparat som finns inom området.

Kvalitet i äldreomsorgen

Socialtjänstens verksamhet för äldre skall präglas av respekt för den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet. Detta förutsätter att omsorgs- och vårdinsatser utformas utifrån den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål. Grundläggande för en individuell utformning av insatserna är en professionell och rättssäker behovsbedömning och att den enskilde får information om socialtjänstens möjligheter till stöd och hjälp. God kvalitet i äldreomsorgen innebär att vid behovsbedömningen och i det dagliga arbetet uppmärksamma behov av sådana insatser som kan underlätta den dagliga livsföringen t.ex. hjälpmedel, bostadsanpassning och rehabilitering. En viktig kvalitetsaspekt inom äldreomsorgen är också att inbegripa anhöriga i vårdplaneringen och erbjuda dem stöd i olika former.

En väl fungerande samverkan inom socialtjänstens olika verksamheter och tillsammans med andra berörda organ i kommunen har stor betydelse för kvaliteten i äldreomsorgen. En sådan samverkan kan handla om allt från socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen till ett väl integrerat medicinskt och socialt synsätt i det dagliga vårdarbetet. Begreppet helhetssyn ger uttryck för ett sådant integrerat synsätt där den enskildes behov av kontinuitet och trygghet alltid måste lyftas fram före de behov som organisationer och administration kan ställa. Vården mot och i livets slutskede är det område där olika vårdgivares och vårdnivåers samverkan ställs inför stora krav och där god kvalitet i alla dess aspekter måste uppmärksammas.

God kvalitet i omsorg och vård av äldre förutsätter att den enskilde och/eller dennes företrädare ges ett verkligt inflytande över insatsernas utformning. Dessa bör planeras och genomföras i en förtroendefull samverkan med den enskilde och/eller dennes företrädare. Ett reellt inflytande handlar också om bemötande och om respekt för var och ens särart,

vilja och önskemål. Ett gott bemötande kräver kunnighet, lyhördhet, inlevelseförmåga och empati – ett medvetet förhållningssätt. En av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå god kvalitet i omsorgen om äldre är tillgången till personal med lämplig utbildning och kompetens samt ett tydligt och engagerat ledarskap. Genom att fortlöpande beakta behovet av kompetensutveckling stärks möjligheterna att hålla en god kvalitet i socialtjänstens olika verksamheter.

Tidiga insatser

Betydelsen av förebyggande verksamhet och tidiga insatser har hittills främst diskuterats i anslutning till socialtjänstens insatser för barn och ungdom.

Att förebygga behov av omhändertagande och institutionsvård genom generellt förebyggande eller tidiga insatser, har alltmer kommit att utvecklas som en metod för det sociala arbetet under 1980-talet. De samlade erfarenheter som redovisas i socialtjänstkommitténs betänkande talar för att ju tidigare problem upptäcks och åtgärdas desto större chans att insatserna inte behöver bli så omfattande eller ingripande. Regeringens ställer sig bakom socialtjänstkommitténs bedömning att socialtjänsten bör beakta behovet av tidiga insatser inom alla verksamheter för både vuxna, barn och ungdomar.

I regeringens nationella brottsförebyggande program understryks också behovet av tidiga insatser i syfte att förhindra eller i vart fall begränsa en ogynnsam utveckling. Vi vet att föräldrarna är centrala för barnens utveckling av självkontroll och av de sociala banden. Bristande kontakt och en otrygg relation till föräldrarna kan försvåra en god social utveckling och kan leda till kriminalitet. Sociala bakgrundsfaktorer och negativa attityder till skolan samvarierar också barns och ungdomars brottsliga eller på annat sätt antisociala beteenden. Insatser på detta område bör inriktas mot generella åtgärder inriktade mot uppväxtmiljöer som är ogynnsamma för en bra start i livet. Särskilt stöd bör ges åt barn som tidigt uppvisar problembeteenden eller som har föräldrar som har svårt att klara sin fostrande roll. Arbetet för att utveckla vård och behandling av unga som kommit in i en kriminell utveckling är också av stor betydelse. När ungdomar begår brott skall samhället snabbt ingripa med tydliga, konsekventa och konkreta åtgärder. Huvudansvaret för dessa åtgärder ligger hos socialtjänsten. Regeringen överväger för närvarande frågor om förändringar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.

En förutsättning för att socialtjänsten skall komma in tidigt är att verksamhet och personal finns i människors närmiljö samt att verksamheterna är flexibla och tillgängliga. Ett väl fungerande samarbete med andra myndigheter och information till allmänheten är andra faktorer som underlättar tidiga insatser.

Inom missbrukarvården är betydelsen av att tidigt upptäcka och erbjuda insatser för att förebygga och motverka ett mer omfattande behov

av vård väl känd. Alkoholrådgivningarna fyller i detta sammanhang en viktig funktion, bland annat beroende på att människor även anonymt kan vända sig dit för att få råd och stöd.

Det är angeläget att missbrukares barn tidigt uppmärksammas och ges stöd. Genom tidiga stödinsatser för barn och andra anhöriga till missbrukare kan framtida skador, bland annat i form av eget missbruk eller ohälsa bland de anhöriga förebyggas. Både internationella och svenska studier har visat att barn som växer upp med missbrukande föräldrar oftare än andra får anpassnings- och missbruksproblem.

Ambitionen att nå människor tidigt i ett missbruk förutsätter att fler aktörer engageras och tar på sig ett ansvar. Högkonsumenter av alkohol kommer vanligtvis i första hand i kontakt med hälso- och sjukvården. Socialtjänsten kommer ofta in i ett senare skede. Samverkan är av stor betydelse och socialtjänsten bör samverka med bland annat hälso- och sjukvården för att utveckla metoder för att tidigt upptäcka och motivera människor med ett begynnande missbruk.

Ansvaret att särskilt beakta behovet av tidiga insatser innebär också att nå små barn och deras föräldrar med hjälpinsatser. Tidiga insatser när det gäller yngre barn är ofta synonymt med stöd till föräldrarna.

Spädbarnsverksamheter har byggts ut sedan slutet av 80-talet och drivs av landsting eller kommun eller i samverkan mellan de bägge huvudmännen. Erfarenheterna visar att detta är en viktig resurs för att stödja föräldrarna under barnets första år. Föräldrar kan få hjälp med att utveckla relationen/samspelet med sitt barn när den/det av någon anledning inte fungerar. Utsikterna att lyckas med behandling är stor under barnets första år och mycket kan därför åstadkommas under kort tid till relativt låg kostnad med tanke på de kostnader som behandling i ett senare skede för med sig.

Insatser för gravida missbrukare och missbrukande föräldrar som ofta bedrivs i samarbete mellan socialtjänsten och mödra- och barnhälsovården ger goda utsikter att kunna bryta missbruk under graviditet och barnets första levnadsår. Relativt små insatser har bedömts kunna ge goda resultat.

Ensamstående föräldrar och unga föräldrar har ibland behov av särskilt stöd. Av Socialstyrelsens rapporter framgår att särskild gruppverksamhet ger identifikation med andra i samma situation, utvecklar det sociala nätverket kring kvinnorna och barnen, ger stöd i föräldrarollen, hjälp att finna vägar till utbildning, arbete och fritid. Insatser för unga eller ensamstående föräldrar kan göras i samarbete mellan barnomsorgen, socialtjänsten och mödra- och barnhälsovården.

Även om begreppen tidiga insatser inte används inom äldreomsorgen finns här verksamheter som kan sägas ha en sådan funktion. Aktiviteter för att erbjuda social gemenskap i olika former har sannolikt en förebyggande effekt för många äldre. Många sociala verksamheter som vän-tjänst, kontakt- och besöksgrupper, som bygger helt på frivilliga insatser, har stor betydelse för att förebygga passivitet och isolering hos äldre och andra grupper. De öppna dagcentralerna som erbjuder matservering, sysselsättning och gemenskap har också en viktig funktion att

fylla. Insatser för att öka tryggheten och förebygga behovet av flyttning till särskilt boende är t.ex. trygghetslarm, telefonservice och andra former av trygghetsskapande kontakt. Genom de framväxande resurserna för växelvård och avlastning på ålderdomshem och sjukhem kan flyttning till dyrare vårdformer sannolikt uppskjutas eller undvikas. En av de viktigaste förebyggande insatserna på äldreområdet är stödet till de anhöriga.

Ett rehabiliterande synsätt hos personalen inom äldreomsorgen har också en avgörande betydelse för att förebygga eller uppskjuta omfattande vårdbehov. Att ta över aktiviteter i hemmet och att hjälpa till för tidigt eller i onödan kan leda till passivitet, beroende och i slutändan omfattande hjälpbehov.

Det saknas i stor utsträckning forskning inom området tidiga insatser. Det finns däremot en rad konkreta exempel på insatser där personal och klienter är positiva till det resultat man uppnått. För att möjliggöra metodutveckling är det emellertid angeläget att insatserna utvärderas och följs och att resultaten fortlöpande kan bedömas.

Samverkan

Ett viktigt mål för förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn är att överbrygga sektorsgränser som verkar hämmande på möjligheterna att bedriva en framgångsrik välfärdspolitik. Det kräver bl.a. en väl fungerande samverkan mellan verksamheter som bedrivs i offentlig regi.

Socialtjänstkommittén påpekar att även om det i vissa frågor har utvecklats många bra modeller för samverkan, finns det också brister. Det gäller t.ex. vård och service till människor med psykiska problem och störningar, rehabilitering av äldre människor och människor med missbruksproblem samt möjligheterna för personer med funktionshinder att få sysselsättning. En annan uppgift som kräver samordning mellan olika myndigheter är det allmänt inriktade och förebyggande arbetet bland barn och ungdomar. Kommittén bedömer att problemen sammanhänger med oklara ansvarsgränser, bristande kunskaper, olika synsätt och otillräckligt med tid för samverkan samt en oro för kostnadsövervältringar. Det är också vanligt att sekretesslagens bestämmelser anses utgöra ett hinder för samverkan.

Regeringen har på flera sätt uppmärksammat behovet av en förbättrad samverkan mellan olika samhällsorgan. Frågan är och har varit aktuell i flera utredningar.

Sedan år 1993 pågår konkreta försök på lokal nivå med finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och socialförsäkring. Riksdagen har år 1994 även fattat beslut om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Denna försöksverksamhet kommer att pågå till år 2000.

Sjuk- och arbetsskadekommittén (1996:113) har i sitt slutbetänkande lämnat förslag till en bättre samordning av rehabiliteringsarbetet för utsatta grupper. Utredningsförslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Storstadskommittén har behandlat frågor om förbättrad samverkan på lokal nivå i sitt delbetänkande "Att röja hinder" (SOU 1995:142)

I betänkandet Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet (SOU 1996:85) dras slutsatsen att det går att utveckla samverkan inom de ramar som finns under förutsättning att projekten ges större legitimitet. Den lösning som förordas innebär att myndigheterna skapar en gemensam ram för åtgärder och insatser men att de ekonomiska besluten fattas av respektive myndighet/förvaltning.

Det råder en stark enighet både på central och lokal nivå om att en ökad samverkan över sektorgränserna är nödvändig.

Erfarenheterna visar att detta leder till en ökad kostnadsmedvetenhet och ett bättre utnyttjande av de gemensamma resurserna samt bidrar till en ökad professionalitet och kompetens hos de olika aktörerna.

Det nyssnämnda betänkandet visar att samverkan kan ge ett värdigare liv för människor som hamnat i utsatta situationer som snabbare får den hjälp han eller hon behöver.

En utvecklad samverkan, både på en övergripande nivå och i enskilda ärenden, är ur många aspekter en förutsättning för att socialtjänsten skall kunna lösa sina åligganden och uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det har blivit allt viktigare att socialtjänsten medverkar till att mobilisera de samlade resurserna i samhället

Betydelsen av tidiga insatser har berörts i tidigare avsnitt. Ambitionen att på ett tidigt stadium få kontakt med familjer vars barn och ungdomar är i behov av särskilt stöd kan lättare förverkligas om socialtjänsten har ett gott samarbete med mödra- och barnhälsovård, barnomsorg och skola, barnpsykiatri, polis m.fl.

Regeringen vill också framhålla vikten av myndighetssamarbete för att motverka kvinnomisshandel.

Erfarenheterna av sådant samarbete redovisas i kvinnovåldskommissionens betänkande Kvinnofrid (1995:60) och slutsatsen är att de inblandade myndigheterna får en ökad kompetens och beredskap för att hjälpa de utsatta kvinnorna på ett bättre sätt. Det är angeläget att de erfarenheter som finns på detta område sprids och vidareutvecklas.

I det brottsförebyggande arbetet har olika metoder och modeller för samverkan utvecklats. Regeringen har bl.a. i de s.k. pilotprojekten stött bildandet av lokala råd för samordning av verksamheten. Företrädare för socialtjänsten är naturliga representanter och deltagare i ett sådant råd som har till uppgift att förstärka samarbetet i det brottsförebyggande arbetet.

Det är särskilt angeläget att en bättre samordning kommer till stånd i arbetet med rehabilitering av personer i utsatta grupper. Många människor med långvarig arbetslöshet, psykosociala problem eller andra hälsomässiga problem kan lätt hamna i en gråzon mellan de olika ersättnings- och vårdsystemen eftersom problembilden inte renodlat faller inom någon viss myndighets ansvarsområde. Detta kan leda till en rundgång mellan socialtjänsten, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och landstingets primärvård med många gånger kortsiktiga och

ineffektiva insatser som följd. Samverkan syftar till att öka dessa gruppers konkurrens på arbetsmarknaden.

De hinder för samverkan som identifierats i pågående projekt och utredningar är av såväl organisatorisk, ekonomisk, juridisk som kulturell natur och kan ofta påverkas på både lokal och central nivå. Från flera håll finns önskemål om flexibla regelverk och en friare resursanvändning. Regeringen vill i detta sammanhang peka på den kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet som genomfördes våren 1996 (SOU 1996:85) som visar att mycket går att göra inom de ramar som finns. Utredningen drar också slutsatsen att de faktorer som kan påverkas på lokal nivå är av stor betydelse för om samverkan sker eller inte.

Sådana hinder kan vara olika upptagningsområden, bristande kunskaper om varandras yrkesroller och avsaknad av gemensamma mötesplatser.

Regeringen vill framhålla att även om varje myndighet i grunden har som uppgift att sköta sitt sektorsansvar måste strävan vara att utnyttja de samlade resurserna maximalt och att vid behov samverka om de individer som riskerar att befinna sig i gränslandet mellan myndigheter och deras ersättnings- och vårdssystem. Det mest effektiva och kostnadsbesparande för samhället är att stoppa rundgång och dubbelarbete så tidigt som möjligt och snabbare hitta rätt hjälp för en individ. En väl fungerande samverkan bör därför snarare minska än öka risken för kostandsövertäckningar.

Sekretessreglerna framhålls i vissa fall som ett hinder i samarbetet mellan olika myndigheter. Sekretessreglerna är grundläggande för socialtjänstens möjligheter att få till stånd ett förtroendefullt samarbete med den enskilde vilket är en förutsättning för ett lyckat samarbete. I en rad samverkansprojekt har man kunnat lösa sekretessfrågan genom att den enskilde på olika sätt samtycker till att information får lämnas mellan myndigheter.

Regeringen vill betona betydelsen av lokalt utformade samverkanslösningar samt vikten av att det finns ett uttalat stöd för samverkan på alla nivåer i en organisation. Erfarenheterna visar att gemensamma utbildningsinsatser kan underlätta olika yrkesgruppers respekt och förståelse för varandras yrkesroller och bidra till att samverkan utvecklas.

För att understryka behovet av samverkan på olika nivåer har regeringen i olika sammanhang formulerat krav på de centrala myndigheterna, bl.a. som verksamhetsmål i regleringsbrev för myndigheternas verksamhet, att samverka över myndighetsgränserna för att fullgöra sina uppgifter. På så sätt avser regeringen att legitimera samverkan över hela välfärdsområdet.

Regeringen avser att återkomma i andra sammanhang och inom olika områden för att mer konkret underlätta och främja samverkan på olika nivåer inom välfärdsområdet.

Information

Regeringen vill framhålla betydelsen av en bred information, inte bara till enskilda utan också till socialtjänstens samverkanspartners.

Informationen har flera syften: Den skall nå breda grupper, den skall vara begriplig. Särskilt viktig är att socialtjänstens information kan nå missbrukare i ett tidigt skede. Information om de insatser som kan erbjudas för kvinnor som utsatts för våld är angelägen för att kunna förmå dessa kvinnor att kontakta socialtjänsten för att få hjälp.

Det ligger också i linje med synen på tidiga insatser att så långt som möjligt nå ut med information till olika grupper om bland annat färdtjänst, dagverksamhet, trygghetsanordningar och andra stödinsatser som socialtjänsten är skyldig att tillhandahålla.

Äldre och deras anhöriga skall informeras om verksamheter som socialtjänsten bedriver i syfte att ge vård och omvårdnad. Även de intresseorganisationer som företräder olika grupper bör informeras om socialtjänstens olika verksamheter och insatser.

Information om enskildas rättigheter enligt socialtjänstlagen är också en angelägen uppgift för socialtjänsten. Regeringen vill särskilt betona vikten av att information om biståndsrätten riktas både till allmänheten, andra myndigheter och till olika intresseorganisationer.

När det gäller samhällets ansvar för utsatta barn och ungdomar har socialtjänsten särskilda befogenheter och skyldigheter att ingripa till underårigs skydd. Socialtjänsten bör därför också informera om anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen. Regeringen vill särskilt framhålla vikten av att socialtjänsten också informerar om sin roll och sina skyldigheter i stort när det gäller skyddet för barn och unga.

Informationsskyldigheten bör ingå som en naturlig del i det sociala arbetet på både samhälls-, grupp- och individnivå.

Stöd till frivilligt socialt arbete

Socialtjänstkommittén presenterar i rapporten Frivilligt socialt arbete (SOU 1993:82) en kartläggning av och kunskapsöversikt över det frivilliga sociala arbetets omfattning i Sverige. Av denna rapport framgår att detta arbete har stor betydelse. Bland såväl organisationer som medborgare finns dock en tveksamhet till frivilliga organisationer som ersättare för den offentliga sektorns insatser. Samtidigt visar andra studier att trycket på frivilliga organisationer som utförare av sociala tjänster ökar i kommunerna.

Mot denna bakgrund anser regeringen att samarbetet mellan frivilliga organisationer och samhälle ytterligare bör utvecklas. Socialtjänsten bör stödja frivilligt socialt arbete. Det finns en bred enighet om att de frivilligorganisationer som arbetar på det sociala området är ett viktigt komplement till kommunernas socialtjänst och i allmänhet gör ett viktigt och bra arbete. Med frivilliga organisationer inom det sociala området avses organisationer som i intention och handling har en primär välfärdsinriktning.

Regeringen vill emellertid understryka att samhället har det grundläggande ansvaret för människornas välfärd. Människor skall kunna lita på att samhällets insatser finns där när de behöver hjälp för att kunna leva ett värdigt liv. Kommunerna har det yttersta ansvaret för att den enskilde får den hjälp och det stöd han eller hon behöver.

Det frivilliga sociala arbetet rymmer en mångfald organisationer, verksamheter och insatser. Det är till att börja med viktigt att särskilja det som frivilligorganisationer gör som entreprenörer, utsatta för konkurrens eller på uppdrag av samhället. Det är bra för samhället att ha ett antal olika aktörer i denna verksamhet; också aktörer som har andra intressen än vinst för sitt engagemang.

Det rena frivilligarbetet rymmer också en betydande mångfald. Humanitära organisationer, Svenska Kyrkan och andra religiösa samfund spelar idag en viktig roll som utförare av sociala tjänster. Vid sidan av det arbete som utträttas av anställd personal eller inom ramen för humanitära och kristna organisationer spelar även föreningar och andra organisationer en viktig roll i det sociala arbetet. Pensionärsorganisationernas många aktiviteter är t.ex. av stor betydelse inom äldre- och handikappomsorgen. Länkrörelsen fyller en viktig funktion inom vården av missbrukare och det allmänt förebyggande barn- och ungdomsarbetet bygger i stor utsträckning på insatser från föreningslivet. Enskilda och familjer svarar dessutom för betydande insatser som kontaktpersoner eller kontaktfamiljer och familjehem.

I kampen mot destruktiva livsstilar, droger och utanförskap är samhället i stor utsträckning beroende av frivilliginsatser. Politiken på drog- och alkoholområdet måste i fortsättningen, för att kunna fungera, ha en stark folklig förankring. Det kan inte åstadkommas utan att enskilda människor engagerar sig mot missbruk och utslagning.

En utgångspunkt i det brottsförebyggande arbetet skall också vara att ta tillvara den kreativitet och kapacitet som finns bland enskilda individer, organisationer och företag och att försöka skapa förutsättningar för en förstärkt samverkan mellan myndigheter, organisationer och enskilda i lokal brottsförebyggande verksamhet.

Regeringen vill också framhålla det frivilliga arbete som bedrivs i form av jourverksamhet för kvinnor som utsätts för våld, mansjourer och brottsofferjourer. Kvinnovaldscommissionen har i sitt slutbetänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60) visat att kvinnojourerna har stor betydelse för många utsatta kvinnor. De ger stöd och hjälp åt enskilda kvinnor och bedriver utåtriktat arbete i syfte att ge allmänheten en ökad medvetenhet och insikt om problemen. Frågor om jourernas roll kommer att behandlas i en kommande proposition som behandlar våld mot kvinnor.

Ett betydande arbete görs inom verksamheter som bedrivs av Rädda barnen och föreningen Barnens rätt i samhället (BRIS).

Ett område där frivilligorganisationernas arbete blivit mycket synligt de senaste åren är arbetet bland de människor som är mest utsatta. Frälsningsarmén, Stadsmissionen och andra gör utomordentliga insatser för hemlösa, helt utslagna människor med många gånger starkt negativ inställning till samhället. I förhållande till de mest utsatta är det

emellertid viktigt att samhället inte ger upp. Även om frivilligorganisationerna gör ett bra arbete får inte kommunerna stjäla över ansvaret för dessa människor på organisationerna.

Socialtjänstkommittén visar att de frivilliga organisationerna är starkt beroende av stöd från den offentliga sektorn. Trots detta bör stat och kommun vara försiktig med att ställa ensidiga villkor som krav för bidrag. Det är viktigt att värna om de frivilliga organisationernas frihet och oberoende. I socialtjänstlagens förarbeten poängteras särskilt att stöd från olika samhällsorgan inte får medföra en styrande effekt på organisationerna och att samverkan inte får inkräkta på organisationernas integritet, initiativförmåga och självbestämmande. Det hindrar dock inte att frivilligorganisationerna behöver utveckla sitt arbete, bli bättre på att formulera sina mål och utvärdera resultatet av sina ansträngningar. I det utvecklingsarbetet kan samhället ge stöd och dela med sig av sina erfarenheter. Ett sådant utvecklingssamarbete kan vara till nytta för båda parter, utveckla ansvarsfördelning och framför allt komma de berörda människorna till del.

I vilka former stödet till frivilligt socialt arbete ges bör liksom idag anpassas efter lokala förutsättningar och behov. Staten ger ett visst grundstöd till nationella frivilligorganisationer och fördelar också vissa projektpengar på nationell eller lokal nivå. På samma sätt fördelar kommuner och landsting medel till frivilligorganisationer som verkar inom deras område. Samarbetet och dialogen har enligt socialtjänstkommittén blivit bättre. De begränsade resurserna måste användas så att de både tar tillvara människors vilja att göra en frivillig insats och så att de kommer behövande människor till del.

8 Rätten till bistånd

8.1 Nuvarande ordning

Socialtjänstlagen (SoL) är till sin konstruktion en ramlag. Endast i 6 § SoL regleras den enskildes rätt till bistånd. Bestämmelsen har dock en betydande räckvidd. Det finns inga begränsningar vad avser personkrets eller typ av insatser. Biståndet kan avse såväl ekonomiskt stöd som vård eller stöd i olika former. Rätten till bistånd har knutits till att den enskilde är beroende av socialtjänstens insatser för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. I 6 § SoL föreskrivs följande:

"Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv."

Syftet är att den enskilde skall vara tillförsäkrad en rätt till stöd och hjälp av samhället, när han på grund av bristande arbetsförmåga, funktionshinder, ålder eller annan liknande omständighet behöver sådana insatser. Rätten till bistånd avser alltså inte enbart ekonomisk hjälp till försörjningen utan även insatser för livsföringen i övrigt, t.ex. när äldre eller människor med funktionshinder behöver hjälp med service och omvårdnad för sin dagliga livsföring. Andra viktiga exempel på när rätt till bistånd kan föreligga är när barn som far illa behöver tas om hand eller hjälpas på annat sätt av socialnämnden eller när missbrukare av alkohol eller narkotika behöver vård och behandling.

Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte närmare i lagtexten eller i lagens förarbeten. Kommunerna har enligt förarbetena getts betydande frihet att utifrån skiftande lokala förutsättningar utforma biståndet och fastställa vilken nivå som kan anses motsvara lagens krav på skälig levnadsnivå. Emellertid framhålls det också i propositionen (1979/80:1) som önskvärt att bedömningen av rätten till bistånd blir så enhetlig som möjligt.

Av socialtjänstlagen framgår också att målet för socialtjänsten bl.a. är att verksamheten skall inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser (1 §). Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv. En viktig princip är också att rätt till bistånd kan föreligga endast om den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Med detta avses att den enskilde för att ha rätt till ekonomiskt bistånd skall göra vad han eller hon kan för att bidra till sin egen försörjning bl.a. genom arbete. Den som inte har arbete är skyldig att aktivt söka och även godta lämpligt anvisat arbete. I skyldigheten att anta lämpligt arbete inbegrips i princip också deltagande i den verksamhet som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder t.ex. sådana som särskilt är inriktade på ungdomar.

Den enskilde har således enligt socialtjänstlagen i första hand ett eget ansvar för sitt liv och sina förhållanden i övrigt. Även i lagens förarbeten framhålls särskilt att socialtjänsten inte får frånta den enskilde hans ansvar i detta avseende. Först när den enskilde själv inte kan tillgodose sitt behov kan samhällets insatser ges med stöd av socialtjänstlagen.

Däremot saknas det ett uttryckligt stöd i lagen och gällande rättspraxis för att villkora ekonomiskt bistånd genom att kräva att den enskilde deltar i arbete eller sysselsättning som inte ryms inom den vanliga arbetsmarknaden eller arbetsmarknadspolitiken och inte är förenad med lön eller andra sedvanliga anställningsförmåner. Regeringsrätten har nyligen uttalat sig i frågan, vilket redovisas i avsnitt 8.4 och 8.5.

Många människor som behöver insatser från socialtjänsten tillhör emellertid socialt utsatta grupper. En del av dessa saknar förutsättningar att utan samhällets insatser klara sin försörjning eller sin livsföring i övrigt. När det gäller biståndets utformning för personer med missbruksproblem eller personer som är på väg in i ett mer eller mindre destruktivt livsmönster framgår av 11 § SoL att socialnämnden skall arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Insatser för barn och ungdom bör därvid ägnas särskild uppmärksamhet. Vidare skall socialnämnden aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp eller vård som han behöver för att komma ifrån sitt missbruk.

I 1 § SoL uttalas att socialtjänstens insatser skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Med detta menas inte att biståndet skall ges kravlöst. Åtgärderna skall alltid ha sådan karaktär att de stärker den enskildes egna resurser att leva ett självständigt liv (6 § SoL).

8.2 Bakgrund

8.2.1 Socialbidragens utveckling

År 1995 erhöll cirka 388 700 hushåll, eller cirka 720 800 personer, socialbidrag någon gång under året. Det motsvarar 10,3 procent av hushållen i yrkesaktiv ålder eller drygt 8 procent av hela befolkningen.

Kostnaderna uppgick samma år till närmare 10,8 miljarder kronor. Huvuddelen av dessa kostnader betalas av kommunerna. Emellertid utgår statlig ersättning för mottagandet av flyktingar och vissa andra utlänningar. Kommunerna får bl.a. en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting och annan utlänning som omfattas av flyktingmottagandet. Schablonersättningen skall täcka kommunernas kostnader för bl.a. ekonomiskt bistånd, administrations- och integrationskostnader samt kommunernas kostnader för lagstadgad svenskundervisning. För budgetåret 1993/94 erhöll kommunerna statsbidrag med ca 4,1 miljarder kronor. Tre fjärdedelar av socialbidragshushållen är svenska och en fjärdedel utländska. I genomsnitt har socialbidragshushåll bidrag 5,3 månader per år, varav flyktinghushållen har tre månaders längre tid än svenska hushåll.

Det är framför allt bidragstidens längd som påverkar kostnaderna för socialbidrag. Nästan hälften av socialbidragsutgifterna går till hushåll med långvarigt socialbidragsberoende (minst 10 månader under året) trots att dessa hushåll utgör endast cirka 16 procent av alla bidragshushåll. En stor del av bidragshushållen har ett återkommande och långvarigt bidragsbehov, avbrutet av kortare eller längre perioder av egen försörjning. Ungefär en tredjedel av bidragstagare som fick bidrag år 1985 fick också socialbidrag sju år senare.

De flesta hushåll som får socialbidrag, cirka 80 procent, består av ensamstående, varav ensamstående utan barn svarar för drygt 60 procent. Socialbidragstagare är också i stor utsträckning yngre personer.

Drygt 40 procent av registerledarna (den medlem i hushållet som ansökan registrerats på) är yngre än 30 år. Bland ensamstående kvinnor med barn, mottar mer än var tredje hushåll socialbidrag någon gång under året.

Förändring mellan åren 1985 – 1993

Under åren 1985 – 1993 har socialbidragstagandet blivit vanligare i så gott som alla hushållstyper och åldersgrupper i befolkningen. Antal hushåll med socialbidrag har ökat med drygt 25 procent och kostnaderna i fasta priser med 65 procent. De främsta orsakerna bakom den kraftiga kostnadsökningen är, förutom att bidragsberoende hushåll blivit fler, att fördelningen mellan hushållstyper förändrats samt att bidragstiden blivit längre. Det är också stor skillnad i kostnadsökningen mellan svenska och utländska hushåll. Utbetalningarna till svenska hushåll har ökat med 34 procent och till utländska med hela 138 procent. Närmare två tredjedelar av den totala kostnadsökningen beror på ökade utbetalningar till utländska hushåll. Dessa erhåller genomsnittligt större bidrag per hushåll, bl.a. beroende på att de består av fler familjemedlemmar och har längre bidragstider. Medan kostnaderna för svenska hushåll varierar med konjunkturerna och bl.a. minskade för år 1994, ökar bidragen stadigt för utländska hushåll.

8.2.2 Orsaker till socialbidragsberoende

Socialstyrelsen analyserar orsakerna till att människor blir beroende av socialbidrag i rapporten Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:4). I rapporten konstateras att flertalet undersökningar visar att arbetslösheten har stor betydelse när det gäller socialbidragsberoendet. Betydelsen varierar dock över tid och med konjunkturförhållandena. Arbetslösa som blir hänvisade till socialbidraget är ofta personer som inte hunnit kvalificera sig för t.ex. arbetslöshetsstöd i form av arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd. Det är framför allt flyktingar, ungdomar och andra med svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden som blir beroende av socialbidrag för sin försörjning. Även sociala och medicinska problem hos människor, t.ex. missbruk, psykiska problem eller andra hälsoproblem, sociala problem etc., kan ha betydelse för socialbidragsberoende.

En ytterligare aspekt på socialbidragsutvecklingen som förs fram i Socialstyrelsens rapport är socialtjänstens sätt att arbeta med socialbidragsärenden. Exempelvis har sysselsättningsinriktade åtgärder samt ett aktivt samarbete med arbetsförmedling och försäkringskassa kunnat minska bidragstiden för många hushåll och därmed kostnaderna för kommunen. Budgetrådgivning kan också minska socialbidragsberoende för skuldsatta hushåll och hushåll med små ekonomiska marginaler, och därmed även minska kostnaderna. Olika studier visar också att kommu-

ner med en tydlig policy och ett genomtänkt arbetssätt har kunnat minska beroendet av socialbidrag.

Socialbidragsbehov med anledning av att lönen för ett heltidsarbete inte räcker till eller att man saknar barnomsorgsplats anses i rapporten endast ha ett begränsat förklaringsvärde för de ökade kostnaderna för socialbidrag.

8.2.3 Socialbidragstagarnas levnadsförhållanden

Socialstyrelsen har gjort specialbearbetningar av bl.a. undersökningen om hushållens inkomster (HINK), undersökningen om levnadsförhållanden (ULF) och undersökning av hushållens utgifter (HUT) för att analysera och jämföra levnadsförhållandena mellan socialbidragstagare och andra grupper i samhället.

Bland resultaten som redovisas framgår att arbetslöshet förekommer betydligt oftare hos socialbidragstagare än hos övriga grupper. Utbildningsnivån har betydelse för möjligheten att få arbete. Ju lägre utbildning individer har, desto högre andel av dem är beroende av socialbidrag. Utlandsfödda har genomgående betydligt högre socialbidragstagande än svenskfödda med samma utbildning.

Vad gäller boendet framkommer i studien att socialbidragstagare vanligtvis bor i hyreslägenhet, 80 procent mot 35 procent i befolkningen i övrigt. Hushåll med socialbidrag har mindre boendeyta än övriga hushåll och färre har hög utrustningsstandard. De har generellt sett något lägre kostnader för boende än hushåll utan socialbidrag. Trebarnsfamiljer med socialbidrag har dock genomsnittligt högre hyra än övriga trebarnsfamiljer.

Sammantaget visar studien att socialbidragstagare är sämre ställda i fråga om arbete, bostad, hälsa och utbildning än befolkningen i sin helhet. Detta gäller också om man jämför med grupper med låga inkomster. Det finns också stora skillnader mellan socialbidragstagare och andra när det gäller inkomst, psykosociala problem och missbruk.

8.2.4 Socialbidraget och övriga socialpolitiska system

Sveriges välfärdspolitik

Den svenska välfärdspolitiken har två hörnstenar, dels en politik för full sysselsättning, dels en generell socialpolitik som omfattar alla.

Den generella socialpolitiken kan sägas utgå från två olika principer. Den ena bygger på inkomstbortfallsprincipen. Denna form av socialpolitik fungerar som ett försäkringssystem som utgår från det faktum att alla människor kan drabbas av minskade inkomster i samband med sjukdom, ålder, olycksfall, barns födelse eller av andra skäl och får då en rimlig kompensation för inkomstbortfallet. Det gäller förmåner som t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och delar av pensionssystemet. Dessa förmåner är således inte relaterade till försörjningsbehov, utan till bortfall av inkomst.

En annan del av socialpolitiken utgår från principen att alla medborgare ska omfattas av ett grundläggande skydd i vissa skeden av livet. Rättigheten tillkommer alla oberoende av ställning i samhället eller ekonomiska förhållanden. Exempel på stöd som bygger på denna princip är barnbidrag och folkpension.

Genom såväl socialförsäkringarna som de generella stöden sker en omfattande omfördelning mellan grupper i samhället, men också individuellt genom en fördelning över livsrytmen i en människas liv. Således sker en omfördelning mellan unga och gamla, mellan dem som inte har barn och barnfamiljer, mellan friska och sjuka och mellan dem som har arbete och dem som saknar sådant.

I de nuvarande svenska socialpolitiska systemen finns emellertid även selektiva inslag i form av inkomst- eller behovsprövade bidrag. Hit hör bl.a. det behovsprövade bostadsbidraget och bostadstillägg till pensionärer. Hit hör också inkomstrelaterade avgifter för t.ex. barnomsorg och hemtjänstservice. Dessa förmåner är till vissa delar relaterade till försörjningsbehov.

Socialbidraget är det mest utpräglat selektiva stödet med fullständig individuell behovsprövning och utgör det yttersta skydds nätet när den enskilde inte kan försörja sig på annat sätt, t.ex. genom arbete eller genom det generella socialpolitiska systemet. Socialbidraget är den enda del av systemen som är helt relaterad till det enskilda hushållets försörjningsbehov.

I en socialpolitik som den svenska får alla genom hela livet ut något av välfärdssamhället, om än i varierande grad. Det gäller de stöd som utges till alla som har ett visst behov oavsett om de har medel att själva tillfredsställa behovet eller inte, vilket t.ex. den svenska allmänna hälso- och sjukvården är ett gott exempel på. Inom familjepolitiken omfattas alla barnfamiljer av barnbidraget oavsett inkomst. Så också när det gäller folkpensionen. I och med att finansieringen i huvudsak sker i form av skatter och allmänna avgifter blir alla också solidariskt delaktiga. Systemet får ett mycket brett stöd bland befolkningen. De allra flesta har ett intresse av att försvara en sådan socialpolitik även i ekonomiskt kända tider. Det betyder också att de mest utsatta får stöd av övriga i samhället för att garantera en rimlig ekonomisk standard eller en god hälso- och sjukvård. Fördelningspolitiken och de gemensamma skydds nätet blir på lång sikt stabila.

Den ekonomiska krisen och socialpolitiken

Under 1990-talets första hälft har Sverige genomlevt en mycket kraftig ekonomisk kris. Arbetslösheten har ökat till skrämmande nivåer. Ett mycket stort antal människor har under de senaste åren förlorat sina arbeten. De sociala trygghetssystemen har utsatts för stort tryck. Det gäller såväl delar av de generella socialpolitiska systemen som det individuellt behovsprövade socialbidraget.

Den ekonomiska krisen har bl.a. inneburit att de offentliga finanserna har kommit i obalans. Utgifterna har skenat iväg, samtidigt som in-

komsterna i form av skatter och avgifter drastiskt har minskat. För att sanera den svenska ekonomin har det varit nödvändigt att reformera stora delar av välfärdssystemen. Inom ramen för bevarande av den svenska generella välfärdspolitiken genomförs ändringar som bl.a. gäller garanti- och ersättningsnivåer. Förändringsarbetet har också till vissa delar utgått från behov att korrigera vissa systemfel som funnits och blivit tydligare under senare år.

Det finns skäl att uppmärksamma risken att det uppstår kollisioner mellan olika system inom välfärdspolitiken. Även målkonflikten mellan arbetslinjen inom välfärdspolitiken respektive kraven på att systemen skall utgöra ett skydd mot fattigdom och utslagning måste kontinuerligt följas och analyseras.

Socialstyrelsen har i en rapport, Socialbidragsnormen – en översyn (1995:24), analyserat socialbidragstagarnas ekonomiska utveckling i förhållande till utvecklingen för andra hushåll i samhället. Vid jämförelsen med socialbidragstagare har man utgått från Socialstyrelsens dåvarande bruttonorm samt en antagen genomsnittlig boendekostnad, fackföreningsavgift, barnomsorgsavgift och kostnad för lokala resor.

Sammanfattningsvis kan konstateras att i genomsnitt har samtliga hushåll ökat sin reala disponibla inkomst mellan åren 1985 och 1990 men minskat den mellan åren 1989 och 1993. I början av 1990-talet fanns betydande skillnader i ekonomiska resurser mellan hushåll med socialbidrag och hushåll utan socialbidrag. Under de allra senaste åren har skillnaderna mellan socialbidragstagare och vissa lågavlönade grupper minskat. Under åren 1992–1995 beräknas att en heltidsarbetande ensamstående kvinna med genomsnittlig inkomst och två barn (fyra och nio år) har närmare 1 200 kr mindre år 1995 jämfört med år 1992 per månad kvar att leva på genom minskade inkomster och ökade fasta utgifter. Denna familj har därmed en levnadsstandard strax över socialbidragsnivån. Ett lågavlönat samboende par med två barn beräknas ha förlorat 2 000 kr per månad och riskerar att komma under socialbidragsnivån år 1995.

Ungdomar som har arbete eller som studerar har år 1995 en levnadsstandard klart över Socialstyrelsens dåvarande bruttonorm. Arbetslöshet leder dock till inkomster som understiger normen, framför allt för den som endast är berättigad till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS).

8.3 Socialstyrelsens bruttonorm

I samband med tillkomsten av socialtjänstlagen uppdrogs åt Socialstyrelsen att i samråd med Kommunförbundet utarbeta allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning. De allmänna råden skulle bl.a. motverka att alltför stora skillnader mellan kommunernas normer skulle uppstå. Med vägledning av socialtjänstpropositionens uttalanden samt Regeringsrättens dom år 1984 om nivån på socialbidragsnormen (RÅ84 2:13) utarbetades rekommendationer om vilka bidragsnivåer som kom-

munerna borde tillämpa inom ramen för en bruttonorm. Den av Socialstyrelsen rekommenderade bruttonormen upptog 10 budgetposter som avsåg att täcka behovet av försörjning. Beloppen utgick från Konsumentverkets kostnadsberäkningar för hushållsutgifter. Budgetposten läkarvård och tandvård tillfördes, åldersindelningen minskades och könsuppdelningen togs bort. De 10 budgetposter som ingick i bruttonormen var mat, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror, möbler, husgeråd, TV och radio, dagstidningar, TV-licens, hushållsel, hemförsäkring, läkar- och tandvård. Normen koppades till basbeloppet och räknades upp varje år i samband med basbeloppets höjning.

Utöver bruttonormen tillkom kostnader som varierar från kommun till kommun och från individ till individ, bl.a. för boendet, barnomsorg och lokala resor, eller som är mer sällan förekommande såsom kostnader för glasögon, spädbarnsutrustning och begravningskostnader.

Bruttonormen är således vägledande, men socialbidragets storlek prövas individuellt. Bruttonormen är att se som ett hjälpmedel vid bedömningen av den enskildes verkliga behov.

Följande budgetposter ingick i den bruttonorm som Socialstyrelsen tog fram år 1985:

- Livsmedel: Kosten skulle vara näringsmässigt fullvärdig och varierad. Vidare förutsattes att all mat tillreddes hemma. Undantag gjordes för skolbarn som åt lunch i skolan. För barn som åt i förskola angavs att ett avdrag från normen borde göras.
- Kläder och skor: I kostnadsberäkningen ingick vardagliga klädbehov under hela året.
- Lek och fritid: Kostnaderna avsåg aktiviteter som det ansågs rimligt att alla skulle kunna utöva, exempelvis läsa böcker och tidningar, lyssna på musik och utöva någon idrott.
- Hälsa och hygien: I denna post ingick dagligvaror som tvål och tandkräm samt hårklippning.
- Förbrukningsvaror: Kostnader beräknades för varor för skötsel och vård av hemmet samt klädvård.
- Möbler, husgeråd, TV, radio m.m.: I denna post inräknades reparation och återanskaffning av möbler, textilier, TV, radio m.m. samt utrustning för städning och matlagning. Posten är avsedd som sparande för nyanskaffning men inte för grundutrustning för den som saknar sådan.
- Dagstidningar, telefon, TV-licens m.m.: Kostnader för en årsprenumeration på en daglig tidning, för telefonabonnemang, samtalsavgifter, installationskostnad samt TV-licens ingick.
- Hushållsel: Beräkningen grundades på genomsnittsförbrukningen för olika stora lägenheter (beroende på antalet hushållsmedlemmar) i hyreshus.
- Hemförsäkring: Alla hushåll förutsattes ha en hemförsäkring.
- Läkar- och tandvård: Beloppet skulle motsvara en genomsnittlig konsumtion av läkarvård (två läkarbesök och ett läkemedelsinköp per år och person) samt kostnader för ett tandläkarbesök per år.

Socialbidragsnormens reala förändring

Prop. 1996/97:124

I propositionen (1979/80:1) Om socialtjänsten framhölls att vad som avses som skälig levnadsnivå inte skall fastställas en gång för alla. Det måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Vidare sägs i propositionen att "bedömningen måste i stort anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig". Principen att räkna upp normen med det på konsumentprisindex (KPI) grundade basbeloppet, har varit avsedd att svara för värdebeständighet av socialbidraget i likhet med andra socialpolitiska stödsystem.

Basbeloppet fastställs av regeringen för varje år med utgångspunkt från det allmänna prisläget. I början av 1990-talet har boendekostnaderna ökat kraftigt, vilket höjt konsumentprisindex. Emellertid ingår inte boendekostnaderna i socialbidragsnormen, utan beräknas till de faktiska kostnaden. Uppräkningen av bruttonormen med basbeloppets förändring har därför medfört att normnivån ökat mer än om den justerats endast med prisförändringarna för de kostnadsposter som ingår i normen. Skillnaden mellan normen och prisutvecklingen för delposterna ökar framför allt efter år 1991, främst med anledning av att boendekostnaderna ökat samtidigt som matpriserna minskat. Normen höjdes också detta år med en procentenhet av basbeloppet med hänvisning till skatteomläggningen.

Sammantaget har utvecklingen inneburit att Socialstyrelsens vägledande socialbidragsnorm under senare år legat högre än Konsumentverkets beräkningar. Härtill kommer att rättspraxis också har förändrats (se avsnitt 8.4). Regeringsrätten har i en dom (RÅ 1994 ref 58) godtagit att normposter för läkar- och tandvård samt möbler, husgeråd, TV, radio m.m. brutits ur normen för att istället prövas särskilt när faktiskt behov uppkom.

Med anledning härav har Socialstyrelsen meddelat ändringar i de allmänna råden om socialbidrag.

Socialstyrelsens bruttonorm september 1996

Socialstyrelsens nya socialbidragsnorm bygger liksom tidigare på Konsumentverkets beräkningar av skäliga hushållskostnader utifrån dagens konsumtionsvanor. Normen är fortfarande en bruttonorm men med färre budgetposter, åtta istället för tidigare tio. Posterna möbler, husgeråd, TV, radio m.m. samt läkar- och tandvård har lagts utanför normen. Vidare har sättet att beräkna normen mer anpassats efter Konsumentverkets metoder för budgetberäkningar. Det innebär bland annat att antalet åldersgrupper för beräkning av kostnader för barn utökats från tre till sju och att den nya normen tar hänsyn till att större hushåll har lägre kostnader per person.

Den schabloniserade bruttonormen består av dels personliga kostnader, dels gemensamma hushållskostnader. Därutöver finns vissa budgetposter utanför den schabloniserade normen.

Personliga kostnader är följande: livsmedel, kläder och skor, lek och fritid samt hälsa och hygien.

Gemensamma hushållskostnader är följande: förbrukningsvaror, dagstidning, telefon, TV-licens m.m., hushållsel samt hemförsäkring.

Budgetposter utanför normen är följande: bostadskostnad, läkar- och tandvård, resor, avgift för fackförening och A-kassa, avgifter för barnomsorg och hemtjänst, möbler/husgeråd/TV/radio m.m.

8.4 Rättstillämpning och överklagande

Beslut om hjälp och stöd kan grundas på bestämmelsen om rätt till bistånd i 6 § socialtjänstlagen (SoL), som är av rättighetskaraktär. Sådant beslut kan enligt 73 § (SoL) överklagas till förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen kan pröva beslutet i dess helhet och sätta ett nytt beslut i dess ställe. Beslut enligt SoL kan också utgå från övriga bestämmelser i lagen, som har karaktären av skyldighetsreglering. Skyldighetsregleringen bygger på att kommunen är skyldig att bedriva viss verksamhet utan att den enskilde har rätt att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut genom förvaltningsbesvär. Kommunen har stor frihet att själv bestämma om verksamheten. Beslut kan prövas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900), vilket bl.a. innebär att domstolen i vissa fall kan upphäva ett beslut om det strider mot lag eller annan författning men inte sätta ett nytt beslut i dess ställe. Lagens bestämmelser prövas således genom två olika regelsystem.

Domstolarna skall vid ett överklagande av ett biståndsbeslut göra en självständig bedömning av vad som skall anses vara en skälig levnadsnivå för den enskilde såväl vid bistånd till försörjning som vid bistånd till livsföring i övrigt. Domstolen kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Domstolarna är härvid inte bundna av kommunens egna regler och riktlinjer. I princip är det inget som skiljer domstolens prövning av ett ärende om rätt till bistånd enligt 6 § från dess prövning av om rätt till en socialförsäkringsförmån föreligger. Rätten till socialförsäkringsförmån är emellertid tydligare lagreglerad än vad rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är. Förvaltningsdomstolarnas inflytande över innehållet i beslutet blir därför mindre i socialförsäkringsdomar än i mål som rör rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen.

Regeringsrätten har den 2 april 1993 (RÅ 1993 ref 11) slagit fast att Socialstyrelsens norm bör ligga till grund för bedömningen om vad som är en skälig levnadsnivå om det inte finns särskilda omständigheter som talar mot. Hänsyn skall dock tas till skillnader i vad gäller vilka kostnader normerna avser att täcka.

Vidare kan enligt Regeringsrättens bedömning den 29 juni 1994 (RÅ 1994 ref 58) starka principiella skäl visserligen anföras till stöd för en tillämpning av bruttonormer. Det hindrar dock inte enligt Regeringsrätten att en kommun tar bort en viss kostnadspost från bruttonormen. Då måste kommunen på objektiva grunder kunna hävda att kostnaden är mindre väl lämpad för en schablonisering. Domstolen godtog i det aktu-

ella målet en utbrytning av kostnadsposterna för läkar- och tandvård samt inköp av möbler, husgeråd, TV, radio m.m. för separat behovsprövning.

Regeringsrätten har även prövat om ekonomiskt bistånd kan villkoras med att den enskilde skall delta i sysselsättningar eller arbete som inte ryms inom den vanliga arbetsmarknaden eller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I en dom den 26 oktober 1995 (Mål nr 648-1994) anser regeringsrätten att en sysselsättning för vilken det utgår ersättning med socialbidrag och ett mindre stimulansbidrag inte kan anses utgöra ett sådant arbete som ger den enskilde inkomst av arbete.

När det gäller bedömning av lagens begrepp livsföring i övrigt har Regeringsrätten prövat olika mål av vitt skilda karaktär. Det har gällt frågor såsom godtagbar nivå för boendekostnad och socialnämndens skyldighet att tillhandahålla en bostad, behov av miljöbyte och rekreationsresa, skuldsanering, behov av glasögon, kostnader för alternativ medicinsk behandling, vård av olika slag m.m.

8.5 Aktiva åtgärder

Regeringens bedömning: Socialtjänsten bör i högre utsträckning aktivt verka för att den enskilde ges ett bistånd med inriktningen att den enskilde utvecklar och aktiverar de egna resurserna för att därmed klara sin egen försörjning. Socialtjänsten bör samverka med andra berörda myndigheter, framför allt med arbetsförmedlingen, försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ.

Regeringen avser att senare under året återkomma till riksdagen med anledning av förslag från Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen om åtgärder för ungdomar mellan 20 och 25 år rörande meningsfull sysselsättning i form av arbete, arbetsträning, utbildning eller annan kompetensutveckling.

Regeringens förslag: Ett förtydligande görs av den enskildes egna ansvar för att göra vad han eller hon kan för att bli självförsörjande.

Nya bestämmelser införs i socialtjänstlagen vilka ger kommunen rätt att begära att ungdomar under 25 år som uppbär försörjningsstöd skall delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som utvecklar den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Den som utan godtagbart skäl avböjer att delta kan vägras fortsatt försörjningsstöd. Beslut om vägran eller nedsättning av försörjningsstöd kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Kommitténs förslag: Socialtjänstkommittén anser inte att det föreligger några behov av förändringar av nuvarande praxis vad gäller socialtjänstens rätt att ställa krav i samband med biståndsprövningen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att villkoren för att uppbära socialbidrag bör förtydligas eller utvidgas. Det bör tydligare framgå av socialtjänstlagen att den enskilde själv i högre utsträckning skall ta ansvar för sin situation bl.a. genom att aktivt söka arbete, delta i

utbildning, följa en upprättad behandlingsplan eller delta i annan rehabilitering. Denna inställning uttalas framförallt från kommunalt håll.

Svenska kommunförbundet anser att socialtjänstkommitténs uppfattning om arbetslinjens betydelse inte tillräckligt avspeglas i kommitténs lagförslag. Förbundet anser att arbetslösa socialbidragstagare bör delta i olika aktiva insatser som bidrar till att underlätta en återgång till arbetslivet. Det kan t.ex. gälla en skyldighet för ungdomar att delta i kompetensutvecklings- och sysselsättningsprogram. Socialtjänsten ska i dessa fall ha klart lagstöd för att kunna avslå ansökningar om socialbidrag om den enskilde inte aktivt deltar i och fullföljer dessa program.

Även Kammarrätten i Stockholm samt länsrätterna i Västmanlands län och Norrbottens län uttalar sig positivt till att den enskildes ansvar bör betonas i högre grad än vad som är möjligt idag.

Fem av förvaltningsdomstolarna intar samma ståndpunkt som socialtjänstkommittén. De statliga myndigheterna anser med undantag för Riksförsäkringsverket att socialbidraget ej ska kunna villkoras. Intresse och fackliga organisationer instämmer i denna hållning.

Skälen för regeringens förslag :

Inledning

Bistånd eller annan hjälp enligt socialtjänstlagen kan utöver ekonomiskt bistånd innebära vitt skilda stöd- och hjälpinsatser. Regeringen anser dock att kommunerna i högre utsträckning bör aktivt verka för att den enskilde ges ett bistånd med inriktningen att den enskilde utvecklar och aktiverar de egna resurserna för att så snart som möjligt klara sin egen försörjning. Socialtjänsten har därvid en skyldighet att samverka med andra berörda myndigheter, framförallt med arbetsförmedlingen, försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ för att åstadkomma en samordning av insatserna och därmed bättre effektivitet.

Det finns många olika faktorer som medverkar till att människor blir beroende av socialbidrag. Strukturella orsaker växelverkar med individuella. Socialbidragstagare är ingen homogen grupp. Under senare år har nya grupper tillkommit. För vissa riskerar socialbidragstagssystemet att bli ett mer eller mindre permanent försörjningsstöd. Att långvarigt bidragsberoende ökar är allvarligt både för de individer som hänvisas till socialbidragssystemet för sin försörjning och från kostnadssynpunkt.

Socialstyrelsens undersökning visar att en betydande andel av socialbidragstagarna är människor som är dåligt förankrade på arbetsmarknaden och som i många fall inte kan få sin försörjning ordnad genom andra försörjningssystem. Som exempel kan nämnas ungdomar, vissa grupper av invandrare och personer med olika typer av arbetshandikapp. Dessa grupper drabbas i allmänhet hårt vid en försämring av arbetsmarknadsläget. Lågkonjunkturen har också lett till att personer med bristande erfarenhet och utbildning, dålig hälsa eller missbruksproblem fått svårare att få eller behålla ett jobb.

Även om orsakerna till den kraftiga ökningen av antalet bidragshushåll finns att söka i andra faktorer än hur kommunerna tillämpar socialtjänstlagen har flera undersökningar visat att socialtjänstens sätt att arbeta med socialbidragsutgivning är av stor betydelse för socialbidragstagandet. Enligt Socialstyrelsens rapport kan skillnaderna i arbetssätt förklara en del av variationerna i bidragstagandet mellan kommunerna. En stark rehabiliteringsstrategi ger bättre resultat, både i mänskliga och i ekonomiska avseenden, än att betrakta socialbidraget som en ren försörjningsform. Många, särskilt hushåll med långvarigt bidrag, har behov av andra insatser utöver de rent ekonomiska.

Människor som söker sig till socialbyrån för att de inte kan klara sin försörjning har rätt att få sådan hjälp att de på sikt kan klara sig utan socialbidrag. Det kan gälla hjälp att söka arbete eller beredskapsarbete eller hjälp med hushållsekonomisk rådgivning. Ytterligare en faktor som nämns i sammanhanget är behov av barnomsorg. En förutsättning för att kunna arbeta eller delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller dylikt är att barnomsorg kan erbjudas. Att utveckla ett brett nätverk av aktiva åtgärder för att bistå socialbidragshushåll är en angelägen uppgift för socialtjänsten.

Regeringen anser att det är särskilt viktigt att utveckla olika metoder som underlättar för den enskilde att göra något åt anledningen till sitt biståndsbehov. Förutsättningarna och skyldigheten för socialtjänsten att arbeta på detta sätt regleras idag i 1 och 6 §§ socialtjänstlagen. Bestämmelserna är dock mycket allmänt hållna. Med tanke på de sociala och hälsomässiga risker som arbetslöshet kan innebära för såväl ungdomar som äldre arbetslösa är det viktigt att kommunerna bistår med aktiva insatser som hjälper den enskilde att på kort eller lång sikt klara sin egen försörjning.

Samverkan

Ett stort antal samverkansprojekt startades på 1980-talet för att förbättra samverkan mellan socialtjänsten, arbetsförmedlingen och i vissa fall försäkringskassan. Syftet var att de olika aktörerna därmed skulle tillämpa en helhetssyn och bidra med sin respektive kompetens beträffande arbetsmarknad, sociala frågor och försäkringsfrågor. Beslutsvägarna kunde kortas genom en framgångsrik samverkan och den enskilde kunde slippa få motstridiga besked från olika instanser.

Det har blivit alltmer uppenbart att mellan de olika välfärdssystemen måste samverkan ske på ett effektivare sätt. Regeringen vill understryka behovet av att socialtjänsten samverkar med framförallt arbetsförmedlingen för att gemensamt samordna insatser som kan vara nödvändiga för enskilda som av olika anledningar är i behov av socialbidrag.

Hushållsekonomiskrådgivning

Mellan åren 1985 och 1989 har hushållens upplåning ökat kraftigt. Några av orsakerna till denna ökning är avregleringen av kreditmarknaden och därmed ökade möjligheter att få krediter beviljade, de slojade begränsningsreglerna för kontokort samt kreditinstitutens marknadsföring. Under denna period har ett växande antal hushåll fått betalningsproblem. Konsumentverket har i en rapport, Hushåll i ekonomisk kris – om skuldsättningen inom socialtjänsten och kronofogden 1989/1990:1, redovisat uppgifter om skuldsättningen hos de hushåll som vänt sig till socialbyrå för att söka socialbidrag. Enligt rapporten hade drygt hälften av de hushåll som sökt bidrag större skulder än de kunde klara av.

Utvärderingar av den hushållsekonomiska rådgivningen har gjorts av främst Konsumentverket. Resultaten visar att den ekonomiska rådgivningen ger betydande vinster för både enskilda hushåll och berörda kommuner. I en av undersökningarna sammanfattas de samhällsekonomiska effekterna av kommunernas budgetrådgivning med följande slutsatser

- de hjälpsökandes ekonomiska situation förbättras, liksom i regel arbetsförmåga och familjesituation
- kostnader avlastas socialtjänsten samt psykiatri och sjukvård
- ärenden går inte vidare till kronofogdemyndighet
- bankerna får tillbaka mer av sina fordringar än vad de skulle ha fått om skulderna gått till kronofogdemyndigheten.

I Socialstyrelsens allmänna råd om budget- och skuldrådgivning i socialt arbete betonas värdet av att kommunerna kan erbjuda denna typ av hjälp och stöd till kommuninvånarna. Budget- och skuldrådgivning som en form av bistånd bör enligt de allmänna råden kunna erbjudas dem som behöver det, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Denna biståndsform är att se som en hjälp till självhjälp. Kunskaper för att kunna påverka sin situation ökar människors möjligheter att leva ett självständigt liv.

Regeringen ser positivt på den verksamhet med budget- och skuldrådgivning som bedrivs inom landets kommuner och finner det angeläget att socialtjänsten arbetar vidare med denna typ av verksamhet.

Förutsättningar för rätt till försörjningsstöd

Rätten till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen förutsätter att den hjälpbehövandes behov inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom inkomst av arbete. I rättspraxis har därför bl.a. ansetts att en arbetslös i regel bör vara skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. I denna skyldighet inbegrips i princip också de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller arbetsrehabiliterande åtgärder.

Regeringsrätten fastslog i en dom den 22 december 1995 (mål nr 2978-1993) att en arbetslös person också kan vara skyldig att delta i en arbets-sökarverksamhet som arrangeras av socialtjänsten i samarbete med arbetsförmedlingen. Förutsättningen för denna skyldighet är att verksamheten i det särskilda fallet bedöms främja den enskildes möjligheter att få arbete.

Även grundutbildning i svenska räknas till de åtgärder som en arbetslös socialbidragstagare kan vara skyldig att delta i, eftersom kunskaper i svenska normalt måste vara en förutsättning för att få arbete i Sverige. Regeringsrätten konstaterade i en annan dom att en flykting som flyttade till en ny kommun och därigenom för några månader avbröt sin SFI-undervisning inte ansågs stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed inte hade rätt till socialbidrag utöver s.k. livsmedelsnorm (dom den 29 december 1995, mål nr 6523-1994).

Det är däremot inte tillåtet för socialtjänsten att kräva motprestation i form av oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd (Regeringsrättens dom den 26 oktober 1995, mål nr 648-1994).

Socialtjänsten skall således inte utöva sin verksamhet utan krav på den enskilde. Den enskilde har enligt socialtjänstlagen i första hand ett eget ansvar för sitt liv och sina förhållanden i övrigt. Det är först när den enskilde inte själv kan tillgodose sitt behov som samhällets insatser kan komma ifråga.

Den enskildes ansvar

Regeringen vill åter slå fast att den enskilde inte kan anses ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen om han inte efter förmåga försöker bidra till sin egen försörjning. Den som kan arbeta är därför också skyldig att söka arbete. Denna skyldighet gäller i första hand heltidsarbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips i princip också deltagande i den verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller arbetsrehabiliterande åtgärder deltagande i svenskundervisning och andra delar av särskilda introduktionsprogram som syftar till att förbereda och underlätta invandrares inträde på arbetsmarknaden. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att varje enskilt ärende förutsätter en individuell bedömning, som skall utgå från den enskildes egna förutsättningar att klara ett visst arbete.

För att förtydliga den enskildes ansvar i detta hänseende föreslår regeringen en mindre språklig justering av nuvarande 6 § SoL som innebär att bistånd kan erhållas först om han eller hon inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Därigenom framstår den enskildes eget ansvar tydligare i biståndsparagrafen, vilket mer motsvarar den egentliga praxis som gäller för arbetslösa bidragstagare.

Särskilda kompetenshöjande åtgärder

Prop. 1996/97:124

De senaste årens utveckling på arbetsmarknaden har inneburit att vissa grupper fått stora svårigheter att få tillträde till arbetsmarknaden och som en följd därav i ökad utsträckning hänvisats till socialbidrag för sin försörjning. Det gäller främst ungdomar och invandrare som har bristande utbildning och saknar arbetsplatserfarenhet.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att kommunerna söker nya vägar genom aktiva insatser som syftar till att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden, inte minst för arbetslösa socialbidragsberoende ungdomar. Det gäller främst ungdomar som av olika anledningar inte kommer ifråga för åtgärder inom de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen. Under senare år har vi kunnat se olika projekt med varierande innehåll som alla syftar till att motverka att unga människor passiviserats i ett långvarigt bidragsberoende. Drygt 60 procent av de kommuner som svarade på en enkät från Svenska Kommunförbundet erbjöd år 1994 sysselsättning som alternativ till socialbidrag. Drygt 80 procent av kommunerna ansåg att socialbidragskostnaderna minskat tack vare de sysselsättningsalternativ som erbjudits.

I socialtjänstkommitténs huvudbetänkande redovisas en rad olika insatser som kommunerna och socialtjänsten erbjuder. Av kommitténs beskrivning framgår att det finns många olika inriktningar och modeller för arbetet inom detta område. Insatserna kan bestå av stöd- och motivationsarbete riktat till enskilda eller grupper (t.ex. arbetssökaraktiviteter) eller kommunala beredskapsarbeten. Särskilda projekt för utsatta grupper drivs ibland i samverkan med andra myndigheter. För att förbättra språkundervisningen för nyanlända invandrare bedrivs svenskundervisning varvad med praktik. Verksamheterna kan t.ex. erbjuda kompetenshöjande sysselsättning, kvalificerad arbetsvägledning, utbildning och inte minst viktigt, erbjuda en social gemenskap. Målsättningen är att bättre rusta den enskilde för att möta arbetsmarknadens behov.

Regeringen anser i princip att längre tids socialbidragstagande alltid skall förenas med relevanta krav i syfte att stödja den enskilde att finna en väg till eget arbete. En annan sak är att det i vissa fall kan te sig utsiktslöst att ställa krav på den enskilde att själv klara sin försörjning. I sådana fall bör naturligtvis socialtjänstens insatser ges en annan inriktning. I normala fall bör dock insatserna i första hand koncentreras på att hjälpa den enskilde att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller tillgång till lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller utbildning. Det är också rimligt att den som uppbär socialbidrag i vissa fall bör delta i andra typer av kommunala verksamheter som syftar till att ge ökad kompetens inför en framtida plats i arbetslivet. Att sådana insatser finns som komplement till det reguljära systemet är enligt regeringens uppfattning av stor vikt. Det kan ske i s.k. "arbetssökarverksamheter" som avser att förbättra den unges kunskaper om samhället och arbetslivet, förmåga att skriva arbetsansökan eller på andra sätt ta kontakt med potentiella arbetsgivare, etc. Det kan också vara fråga om

att delta i kommunalt anordnad praktik eller annan verksamhet med det uttalade syftet att öka kompetensen.

Deltagande i sådan verksamhet skall utgöra ett led i en medveten strategi som syftar till att förbättra den enskildes förutsättningar att komma in på den reguljära arbetsmarknaden eller utbildning. Denna bör preciseras i en individuell plan. Det berör främst ungdomar som varit, eller riskerar att bli, beroende av socialbidrag under en längre period. Men även annan person som bedöms ha behov av särskilda insatser skall kunna komma ifråga för sådan åtgärd. Studerande ungdomar som tillfälligtvis kan bli beroende av socialbidrag för sin försörjning under ferier på grund av svårigheter att få ett feriearbete bör även rymmas inom det aktuella åtgärdssystemet. Även i dessa fall bör åtgärden vara individuellt anpassad.

Det kan även röra sig om ungdomar som befinner sig i ett begynnande missbruk och där en aktivitet av det här slaget är en lämplig förebyggande insats. Krav på deltagande får dock inte ha karaktären av att människor i sociala nödlägen utnyttjas eller utsätts för krav som inte är relevanta och sakligt grundade på behov av kompetensutveckling. Det är inte meningen att bestämmelsen skall användas för personer som har problem av mer personlig natur, som t.ex. allvarliga missbruksproblem eller andra klart uttalade sociala problem. I dessa fall måste socialtjänsten först på annat lämpligt sätt hjälpa denne med stöd eller andra vårdinsatser.

Insatserna är generellt sett inte avsedda för personer som endast tillfälligtvis är socialbidragsberoende och som bedöms ha goda förutsättningar att inom en rimlig tid få ett arbete eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom ramen för de ordinarie systemen.

Socialtjänsten bör således ha rätt att kräva att den unge biståndssökande, för att ha rätt till fortsatt försörjningsstöd, genom sådan verksamhet förbättrar sin position på arbetsmarknaden. Den som deltar i verksamhet av här nämnt slag bör enligt regeringens mening anses uppfylla kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Lagrådet anser i sitt yttrande att det ter sig något motsägelsefullt att begränsa möjligheten att ställa krav på studerande som har studieuppehåll till att avse dem som redan uppbär försörjningsstöd. Regeringen delar inte den uppfattningen. Samma princip bör gälla för studerande som för andra. Av kravet på att den kompetenshöjande verksamheten skall vara individuellt utformad följer att man inte kan kräva deltagande i en verksamhet från första dagen som bistånd ges för. Socialnämnden måste först utreda den enskildes förutsättningar och behov och bedöma vilken verksamhet som bäst tillgodoser dessa, det gäller såväl studerande som andra.

Regeringen föreslår att nya bestämmelser införs i socialtjänstlagen som ger kommunen rätt att begära att den som är under 25 år och uppbär försörjningsstöd skall delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som utvecklar den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv.

Vidare har Regeringen den 24 januari 1997 gett Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att utreda och lämna förslag till åtgärder som syftar till att öka arbetslösa ungdomars förutsättningar att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden eller i utbildningssystemet. Förslaget skall avse ungdomar från 20 upp till och med 24 år vilka står till arbetsmarknadens förfogande och som är berättigade till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Förslaget skall medverka till att förverkliga regeringens ambition att alla arbetslösa ungdomar inom 100 dagar skall erbjudas arbete, utbildning eller en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Kommunerna skall ges möjlighet att istället för socialbidrag erbjuda ungdomarna en meningsfull sysselsättning i form av arbete, arbetsutbildning, utbildning eller annan kompetensutveckling. Till åtgärdsystemet skall knytas en särskild ersättning till dem som deltar i åtgärderna. Ersättningen skall minst motsvara vad personen skulle vara berättigad till i socialbidrag.

Förslagen från Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen skall lämnas till regeringen senast den 15 juni 1997 varför det skulle vara möjligt att genomföra försöksverksamhet under andra halvåret 1997.

Regeringen avser att senare under året återkomma till riksdagen med anledning av den utredning och de förslag som Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsverket lämnar till regeringen.

8.6 Försörjningsstöd och annat bistånd

Regeringens förslag: Rätten till bistånd regleras även fortsättningsvis i 6 § SoL. De tidigare bestämmelserna kompletteras med tillägsbestämmelser som preciserar dels rätten till försörjningsstöd, dels rätten till annat bistånd.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. Kommittén föreslår dock ingen inskränkning av de olika insatser som kan sökas som bistånd.

Remissinstanserna: Såväl delbetänkandet Rätten till bistånd inom socialtjänsten (SOU 1993:30) som huvudbetänkandet Ny socialtjänstlag (SOU:1994:139) har remissbehandlats. Synpunkter har lämnats vid båda tillfällena på kommitténs förslag rörande rätten till bistånd.

En klar majoritet, cirka två tredjedelar, av de remissinstanser som yttrat sig över delbetänkandet tillstyrker förslaget till en mer preciserad socialbidragsnorm. Bland dem som avstyrker dominerar kommunerna. Ett tiotal avstyrker dock med motivet att de i stället föredrar nuvarande bredare bruttonormssystem såsom den preciseras genom Socialstyrelsens allmänna råd. Av de statliga myndigheterna och förvaltningsdomstolarna intar de allra flesta en klart positiv inställning till förslaget om en riksnorm.

Ytterligare en fråga som splittrar remissopinionen är synen på finansieringen av ett eventuellt försörjningsstöd. Ett stort antal av såväl dem

som avstyrker som dem som tillstyrker förslaget, framför allt bland kommunerna, anser att staten bör överta finansieringen av försörjningsstödet.

Även vid remissbehandlingen av huvudbetänkandet Ny socialtjänstlag är remissutfallet splittrat i synen på kommitténs förslag om försörjningsstöd. De som i huvudsak är positiva till kommitténs förslag är Socialstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Länsrätten i Kopparbergs län, Varbergs, Ödeshögs, Gagnefs, Rättviks, Haninge, Åstorps, Oxelöunds, Östersunds, Borås, Värnamo och Jönköpings kommuner. Även SSR, SKTF, TCO, LO, Länsstyrelsernas socialtjänstförening, RFHL, KALV-gruppen, Riksförbundet för behandlingshem och Synskadades Riksförbund tillstyrker kommitténs förslag, liksom ett flertal intresseorganisationer som yttrat sig på eget initiativ.

Bland dem som anser att nuvarande bruttonorm fyller en mer ändamålsenlig funktion i det sociala arbetet än kommitténs förslag finns Malmö kommun, som anser att förslaget innebär ett steg tillbaka. Man anför att man sedan länge arbetat med bruttonormer som skall täcka alla kostnader för den dagliga livsföringen. Malmö kommun förespråkar en "riksnorm" som grundas på bruttonormprincipen så att fler poster kan schabloniseras och ingå i normen än vad kommitténs förslag medger. Även kommunförbundet i Blekinge län samt Olofströms, Höganäs, Vellinge, Strömsunds och Ängelholms kommuner anser att kommitténs förslag strider mot människors självbestämmanderätt. Förslaget ses som en återgång till den lagstiftning som gällde före socialtjänstlagens tillkomst med prövning av varje utgift för sig. Man påpekar att förslaget leder till mer handläggning, mer tid att räkna och kontrollera uppgifter och därmed ökade kommunala kostnader. Länsstyrelsen i Jämtlands län har liknande synpunkter och anser att den enskildes ansvar tillgodoses på ett bättre sätt genom en bruttonorm.

Andra kommuner ställer sig tveksamma eller helt avvisande till tanken på en statlig reglering av normen. Man anser att kommunerna själva bör ges rätt att fastställa sin egen socialbidragsnorm. Den huvudsakliga invändningen är att förslaget innebär en oacceptabel detaljstyrning av kommunerna och kan medföra kostnadsökningar. Påpekanden görs även om att staten bör stå för kostnaderna om generella regler för bidragsnivån införs.

Negativa till förslaget till en riksnorm är Göteborgs, Kungsbacka, Sala, Ekerö, Motala, Gullspångs, Söderköpings, Nyköpings, Österåkers, Lunds, Falkenbergs, Skellefteå, Vänersborgs, Vara, Skövde, Uppsala och Botkyrka kommuner samt Kommunförbunden i Blekinge, Kronobergs, Västmanlands och Örebro län. Även Statskontoret avstyrker förslaget i den del som avser försörjningsstödet.

Nedan redovisas separat synpunkter som framförts av vissa remissinstanser:

Socialstyrelsen motsätter sig inte förslaget till riksnorm men anser att kommittén inte tillräckligt analyserat problemet. Förslaget innebär en begränsning av kommunernas inflytande över socialbidragets nivå, men styrelsen anser att det är rimligt att staten lägger fast en miniminivå,

lika för alla i landet, medan ersättning härutöver kan ske utifrån lokala bedömningar och behov. Vidare ifrågasätter Socialstyrelsen om individuellt behovsprövat socialbidrag är det bästa försörjningsstödet för ungdomar, flyktingar och nyttillkomna invandrare som står till arbetsmarknadens förfogande. I fråga om dessa grupper anser Socialstyrelsen att ekonomiskt bidrag i stället direkt bör sammankopplas med aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Äldre invandrades försörjning bör tryggas genom att de ingår i socialförsäkringssystemet.

Svenska Kommunförbundet har, trots starka invändningar, förståelse för att staten kan vilja garantera medborgarna en miniminivå för socialbidrag, men anser som ett absolut krav att staten tar det fulla ansvaret för finansieringen av bidraget upp till den lagstadgade miniminivån. I annat fall bör förvaltningsdomstolarnas rätt att fastställa nivån på biståndet begränsas så att dessa endast ges befogenhet att bedöma om rätt till bistånd föreligger samt att upphäva överklagade beslut där bistånd inte beviljats. Förbundet anser att det ankommer på kommunerna att besluta om nivån på socialbidraget och inte på domstolen. Även kommunförbundet anser att andra ersättningssystem bör garantera försörjningen för bl.a. invandrare och ungdomar som inte kommit in på arbetsmarknaden.

Även Stockholms kommun är tveksam till förslaget till riksnorm med hänvisning till att socialbidraget är en viktig del av det totala sociala arbetet och därför bör vara en kommunal angelägenhet. Om staten inför en riksnorm innebär det i realiteten att staten tar över ansvaret från kommunerna och det uppstår ett dubbelt huvudmannaskap. För att uppnå mer enhetliga socialbidragsnivåer regionalt föreslås att kommunerna i en region via sina länsförbund kommer överens om socialbidragsnivån i länet.

LO framhåller särskilt vikten av att en enhetlig socialbidragsnorm införs. Man anför bl.a. att det i och för sig kan vara befogat med olika bidragsnormer beroende på varierande levnadsomkostnader i landet, men att den stora variationen som finns idag mellan olika kommuners normer snarare bottnar i att beslutsfattarna i de olika kommunerna har olika människosyn och olika värderingar om vilket samhälle vi skall ha.

TCO stödjer förslaget till en riksnorm lika över hela landet. TCO anför som skäl att rätten till försörjningsstöd inte ska vara beroende av en kommuns ekonomiska situation eller politiska majoritet.

Skälen för regeringens förslag:

Försörjningsstöd

Som redogjorts för tidigare har samhällsutvecklingen i Sverige under senare år kännetecknats av hög arbetslöshet som inneburit stora påfrestningar på samhällsekonomin. Nödvändiga besparingar har skett även inom välfärdssystemen. Socialbidragssystemet har bl.a. av dessa orsaker utsatts för stora påfrestningar. Socialbidragets syfte är inte att fungera

som en långsiktig försörjningskälla utan skall endast behöva träda in tillfälligtvis vid kortare perioder av försörjningsproblem.

Biståndsparagrafens vaga lydelse i kombination med möjligheten till förvaltningsbesvär har successivt medfört att bestämmandet av dess konkreta innehåll i allt högre grad förskjutits från de valda politiska församlingarna till statliga myndigheter och de förvaltningsdomstolar som avgör överklagandena i enskilda ärenden. Det finns idag kommuner som tillämpar lägre normer än vad Socialstyrelsen rekommenderar. Antalet besvärärenden har ökat kraftigt. Majoriteten av alla besvärärenden gäller numera kommunernas socialbidragsnormer. Människor som behöver ekonomiskt bistånd från socialtjänsten tillhör i betydande omfattning utsatta grupper i samhället. Många som erhåller bistånd begagnar sig inte heller av möjligheten att överklaga kommunens beslut till förvaltningsdomstolarna. Systemet försvårar möjligheterna till långsiktig ekonomisk planering för kommunerna.

Riksdagen beslutar om villkor och nivåer för andra ekonomiska trygghetssystem, bl.a. sjukförsäkringar och pensioner, ersättning från arbetslöshetskassa, kontant arbetsmarknadsstöd, studiebidrag och bostadsbidrag. Utformningen av de ekonomiska trygghetssystemen hör till de faktorer som är av betydelse för hur många människor som blir beroende av socialtjänstens bistånd. Det är endast riksdagen som kan samordna och justera de olika trygghetssystemens inbördes förhållanden till varandra. Regeringen anser att det är rimligt att riksdagen även till viss grad beslutar om nivåerna för det ekonomiska stödet enligt socialtjänstlagen. Motsvarande slutsats har de flesta remissinstanserna som tillstyrker kommitténs förslag dragit.

Annat bistånd

Bistånd i form av sociala tjänster som t.ex. färdtjänst, hjälp i hemmet och särskilt boende inryms i begreppet livsföring i övrigt. Inom det område som omfattas av annat bistånd är en detaljreglering på samma sätt som för försörjningsstödet vare sig lämplig eller möjlig. Det finns dock skäl att i lagen avgränsa och tydliggöra också rätten till annat bistånd.

8.7 Precisering av försörjningsstödet

Prop. 1996/97:124

Regeringens förslag: Det ekonomiska stödet till försörjning delas upp i en för hela riket gällande norm (riksnorm) samt i en del som avser rätt till ersättning för skäligen kostnad för ett antal andra behovsposter.

Riksnormen skall täcka hushållets normala kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror samt dagstidning, telefon och TV-licens.

Därutöver utges i förekommande fall ersättning motsvarande skäliga kostnader för boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor, avgift till fackförening och erkänd arbetslöshetskassa, läkar- och akut tandvård samt glasögon.

Om särskilda skäl föreligger kan försörjningsstödet justeras med skäligt belopp. Kommunen äger också rätt att utge försörjningsstöd inom ramen för en bredare schablon och med högre belopp än vad som annars gäller.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommitténs förslag till försörjningsstöd omfattar även avgift för barnomsorg och hemtjänst.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller försörjningsstödet innehåll kan det finnas skäl att i detta sammanhang lyfta fram socialtjänstlagens portalparagraf, som bl.a. slår fast att socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för människorna självbestämmanderätt och integritet. Regeringen anser att denna princip bör präglade socialtjänstlagen även fortsättningsvis. En konsekvens av detta synsätt är att försörjningsstödet bör utformas så att bidragstagaren själv ges utrymme att planera och fatta beslut om den egna ekonomin inom ramen för det erhållna biståndet. Stödet bör utformas så att det gynnar rationell metodutveckling och administrativt överarbete motverkas.

Vid kortare hjälpperioder uppkommer inte vissa utgifter. När det gäller andra kostnader förekommer stora variationer beroende på olika stora behov eller beroende på var man bor. Sådana kostnader är mindre lämpliga att schablonisera, och bör behovsprövas utifrån den kostnad som kan beräknas uppstå.

De kostnadsposter som regeringen anser utgör nödvändiga vardagsutgifter och lämpliga att ingå i en schabloniserad del i ett försörjningsstöd (riksnorm) är följande:

- livsmedel
- kläder och skor
- lek och fritid
- förbrukningsvaror
- hälsa och hygien
- dagstidningar/telefon/TV-licens

Därutöver föreslår regeringen att följande kostnader vid behov skall ingå i försörjningsstödet:

- boende
- hushållsel
- hemförsäkring
- arbetsresor
- läkarvård och akut tandvård
- glasögon
- avgift till fackförening och arbetslöshetskassa

En prövning av huruvida dessa senare kostnader är skäliga måste dock alltid göras. Största betydelsen torde denna skälighetsprövning ha när det gäller kostnaden för boende. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendestandard skall vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig.

Om bostadskostnaderna bedöms vara för höga i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet är det rimligt att ställa krav på byte av bostad. Krav på byte av bostad är främst motiverat vid långvarigt biståndsbehov. Om biståndsbehovet bedöms vara under en kortare tidsperiod kan det inte ställas lika långtgående krav på att den enskilde skall medverka till att byta bostad. Om bostaden representerar ett ekonomiskt värde, t.ex. i form av egen villa eller bostadsrättslägenhet, och socialbidragsbehovet bedöms bli långvarigt bör detta också utgöra ett skäl för byte av bostad.

Socialtjänsten skall medverka till bostadsbyte om den enskilde eller familjen har svårigheter att få annan bostad. De krav som ställs på att den sökande skall flytta till en billigare bostad måste naturligtvis utgå från en individuell bedömning och ske med hänsynstagande till de sociala konsekvenser som kan uppstå för hushållet, framför allt när det gäller familjer med barn.

Förutsättningen för krav på flyttning eller en reduktion av ersättningen för bostadskostnaderna är att det finns faktiska möjligheter för familjen att erhålla en annan bostad som uppfyller skäliga krav samt att oskäliga sociala konsekvenser inte uppstår. Den enskilde måste dessutom få skälig tid för att byta eller avyttra bostaden. Om det är svårt att sälja bostaden på grund av bostadsmarknaden på orten eller andra omständigheter som den enskilde inte kan råda över skall detta vägas in i helhetsbedömningen av rätten till bistånd.

Om bidragssökanden anser sig behöva byta bostad under pågående bidragstid, och detta är förenat med ökade boende- eller andra kostnader, anser regeringen det rimligt att detta alltid sker i samförstånd med socialtjänsten.

Om det kan anses rimligt att den bidragssökande flyttar till en billigare bostad, men han eller hon ändå inte gör det, kan biståndet för boendekostnader fastställas till ett skäligt belopp helt utan beaktande av den faktiska kostnaden.

Vad gäller bistånd till arbetsresor avses möjlighet att resa till och från arbetsplatsen. I begreppet arbetsresor skall även ses resbehov för att aktivt kunna söka arbete eller delta i andra aktiva åtgärder som kommu-

nen eller arbetsmarknadsmyndigheten anordnar. Det är då naturligt att utgå från kostnader för ett månadskort för lokala resor.

Bistånd till glasögon bör utgå i de fall behov styrks enligt läkarordination eller om den enskilde på grund av olycksfall behöver ett nytt par glasögon.

Bistånd till avgifter till fackförening eller arbetslöshetskassa skall utgå med det belopp som gäller för den organisation den enskilde tillhör. I det fall det är möjligt att få helt eller delvist reducerad avgift skall i första hand sådan ansökan göras.

Försörjningsstödet nivå

Av Socialstyrelsens rapport, Socialbidragsnormen – en översyn framgår att skillnaden i de reala disponibla inkomsterna mellan socialbidragstagarna och vissa lågavlönade grupper har minskat sedan Socialstyrelsen utfärdade sin bruttonorm. Det gäller både ungdomar som arbetar eller studerar och barnfamiljer. Detta beror till viss del på genomförda förändringar i skatte- och transfereringssystemen. En annan orsak är konstruktionen av värdeuppräknings- och nuvarande socialbidragsnorm.

Under åren 1995 och 1996 har Konsumentverket reviderat underlaget för mätningar av matkostnaden och övriga utgiftsposter som ingår i socialstyrelsens bidragsnorm. Socialstyrelsen har i september 1996 gått ut med nya allmänna råd till kommunerna som bygger på konsumentverkets konsumtions- och prisundersökningar. Socialstyrelsen har i dessa allmänna råd även reviderat sin tidigare åldersindelning för att bättre överensstämma med konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökning.

Regeringen anser att försörjningsstödet nivå även fortsättningsvis bör grunda sig på de konsumtions- och prisstudier som Konsumentverket gör. Beloppen för de olika konsumtionsposterna som ingår i försörjningsstödet schablon bör sedan årligen justeras utifrån de reala förändringar som sker för de olika posterna. Försörjningsstödet nivå bör som hittills delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller och utgå från Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. Nivån för de olika kostnadsposterna bör preciseras genom förordning som regeringen beslutar.

I författningskommentaren till 6 b § anges exempel på vilka särskilda skäl som kan föreligga för att gå ifrån schablonbeloppet i ett enskilt fall.

8.8 Annat bistånd

Regeringens förslag: Med annat bistånd avses färdtjänst, hjälp i hemmet (hemtjänst) och särskilt boende för äldre eller funktionshindrade.

Kommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens men innehåller flera typer av annat bistånd.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna som yttrat sig över kommitténs förslag har tillstyrkt förslaget att precisera biståndsrätten på det sätt som utredningen föreslår. Bland dem som tillstyrker förslaget finns fyra statliga myndigheter och tolv domstolar. Justitieombudsmannen, Svenska Kommunförbundet och 17 kommuner tillstyrker förslaget. Statskontoret, Länsstyrelserna i Blekinge län och Gävleborgs län, Landstingsförbundet, Kommunförbundet i Norrbottens län samt sex kommuner förordar avslag på kommitténs förslag med motivet att den kommunala självstyrelsen urholkas.

Åstorps kommun framhåller att ekonomisk behovsprövning bör ske i fråga om bistånd i form av plats på behandlingshem för t.ex. höginkomsttagare. Hudiksvalls kommun och Stockholms stad anser att dagverksamheter bör kunna beslutas som bistånd. Söderhamns kommun anser att förslaget innebär att ramlagskonstruktionen ytterligare försvagas och att preciseringar snabbt kan bli inaktuella. Dessutom anser kommunen att "det finns uppenbara svårigheter att precisera rätten till annat bistånd då alla sådana försök tenderar till att begränsa socialnämndernas handlande". Statens Handikappråd tillstyrker förslaget med motiveringen att den enskildes rättighet stärks och att det är en fördel att lagen har en likartad konstruktion som LSS. DHR och SRF föreslår att valfriheten lyfts fram tydligare samt att uppräkningsavdelningen av det personliga stödet bör preciseras med bl.a. läs- och skrivhjälp för synskadade samt ledsagarservice. PRO vill särskilt understryka att bistånd till färdtjänst och hemtjänst inte får prövas mot den enskildes ekonomi.

Skälen för regeringens förslag: Grundläggande frågor när det gäller rätten till bistånd är dels vilken ansvarsfördelning som skall gälla mellan den enskilde och samhället och dels hur den enskildes behov av hjälp och stöd skall kunna garanteras i lagstiftningen. Socialtjänstlagens karaktär av målinriktad ramlag innebär att kommunerna har en betydande frihet att utforma verksamheten utifrån skiftande lokala förutsättningar och behov. Socialtjänstlagen innehåller målgruppsrelaterade handlingsregler, riktlinjer och bestämmelser som allmänt rör socialtjänstens mål, innehåll, ansvar och uppgifter. Bestämmelsen om den enskildes rätt till bistånd har i lagstiftningen inga preciseringar vad avser personkrets eller typ av insatser. I förarbetena till socialtjänstlagen anfördes olika skäl som talade emot en tydligare precisering av biståndsrätten. Det ansågs inte förenligt med den helhetssyn som skall präglade det sociala arbetet att knyta rätten till bistånd till vissa angivna situationer eller insatser. Statens tillsyn och besvärslagen ansågs utgöra tillräcklig garanti för att tillgodose den enskildes rättssäkerhet. Lagstiftaren överlämnade åt kommunerna att tolka innebörden i begreppet "livsföring i övrigt" och att fastställa vilken levnadsnivå som kunde anses vara skälig.

Under senare år har kritiken mot den opreciserade regleringen av rätten till bistånd ökat både från brukare och från kommunerna. Genom

Handikapputredningens (dir. 1988:53) arbete visades att socialtjänstlagens opreciserade biståndsrätt inte utgjort ett tillräckligt starkt lagstöd för att tillförsäkra svårt funktionshindrade erforderligt stöd och service. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som trädde i kraft år 1994, innehåller nu preciserade bestämmelser om svårt funktionshindrades rätt till olika former av stöd och service. Från kommunhåll har man kritiserat det oprecisa uttrycket "skälig levnadsnivå" och även tagit upp frågan om den enskildes rätt att välja biståndsinsats och frågan om avgränsning mot landstingens ansvar för hälso- och sjukvårdsinsatser.

Regeringen föreslår att biståndet delas upp i två begrepp; bistånd till "försörjningsstöd" samt "annat bistånd" varmed det senare endast avses färdtjänst, hjälp i hemmet och särskilt boende för äldre eller funktionshindrade. I det följande ges en närmare beskrivning av de föreslagna biståndskategorierna.

När det gäller frågan om vilken nivå som avses med begreppet skälig levnadsnivå för annat bistånd är avsikten med förslaget inte att föreslå en precisering av nivån på biståndet. Begreppet skälig levnadsnivå kvarstår i lagen och avsikten är inte att ifrågasätta den hittillsvarande tolkningen av ambitionsnivåer och kvalitet på stödinsatser. Socialtjänstens arbete och utformning av insatser skall alltid utgå från den enskildes behov och livssituation. Begreppet skälig levnadsnivå ges sin grundläggande betydelse genom portalparagrafen. Målsättningen för socialtjänstens verksamheter är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Färdtjänst

Färdtjänsten är ett komplement till den allmänna trafikförsörjningen och utgör ett stöd för personer som har betydande svårigheter att förflytta sig på egen hand eller använda allmänna kommunikationer. År 1974 infördes ett särskilt statsbidrag till verksamheten som bidrog till att den byggdes ut kraftigt och år 1980 kunde samtliga kommuner erbjuda färdtjänst. Den 1 januari 1996 hade totalt ca 430 000 personer färdtjänsttillstånd varav 16 % var yngre än 65 år. Drygt 360 000 ålderspensionärer eller knappt en fjärdedel av denna åldersgrupp var berättigade till färdtjänst.

Färdtjänstens regelsystem varierar från kommun till kommun. Skillnaderna gäller både vilka kriterier som tillämpas vid bedömningen av färdtjänsttillstånd och begränsningar av antalet resor per tidsperiod, resans längd och kostnad samt krav på samåkning. Det finns också stora variationer mellan kommunerna både i fråga om andelen färdtjänstberättigade personer i olika åldrar och i fråga om antalet resor per färdtjänstberättigad person. Enligt en aktuell översyn från Socialstyrelsen (Färdtjänsten i fyra regioner, kostnads- och kvalitetsutveckling 1991–1995, 1997) är den vanligaste avgiftskonstruktionen att resenären betalar en viss procentandel av taxameterbeloppet. En del kommuner

använder sig av periodkort. Det förekommer också att färdtjänstresenärerna betalar samma taxa som den som gäller för övrig kollektivtrafik.

Färdtjänsten är en viktig socialpolitisk och trafikpolitisk fråga. Handikapputredningen har behandlat båda dessa aspekter på färdtjänsten och föreslog i sitt slutbetänkande Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) ett samlat ansvar på länsnivå för kommunal färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och kollektivtrafik. Regeringen beslutade år 1993 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag till bättre samordning i länen av olika slag av offentligt betalda resor. I Samreseutredningens betänkande Allmänna kommunikationer – för alla? (SOU 1995:70) konstateras att äldre och funktionshindrade personer har goda möjligheter att använda sig av kollektiva färdmedel förutsatt att dessa och även den fysiska miljön blir betydligt bättre anpassad till resenärernas förflyttningsbehov. Enligt utredningen innebär dock det skilda huvudmannaskapet för linjetrafiken och specialtransporterna att trafikhuvudmannen inte får del av de minskade kostnader inom t.ex. färdtjänsten som en ökad handikappanpassning skulle kunna medföra. Utredningen föreslår en lagstiftning som innebär att trafikhuvudmannen inte bara skall svara för den lokala och regionala linjetrafiken utan också för den särskilda kollektivtrafiken. Med detta begrepp avses resor inom länen med kommunal färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor. Den föreslagna lagstiftningen om ett enhetligt huvudmannaskap för linjetrafik och specialtransporter ligger i linje med målen för handikappolitiken som innebär en normalisering av funktionshindrades resor.

Hjälp i hemmet (hemtjänst)

Under de år som gått sedan socialtjänstlagen trädde i kraft har hemtjänstens roll och uppgifter kraftigt förändrats. Under verksamhetens uppbyggnad på 1960- och 1970-talen bestod hemtjänstens uppgifter huvudsakligen i praktisk hjälp med hemmets skötsel, inköp och matlagning. Omstrukturering och reducering av institutionsvården med bl.a. kortare vårdtider inom den somatiska akutsjukvården har inneburit att personlig omvårdnad och insatser av sjukvårdskaraktär fått en alltmer framskjuten plats än tidigare. Sedan mitten av 1980-talet har både antalet och andelen äldre i olika åldersgrupper som får hemtjänst minskat. I början av 1980-talet fick 22 % av ålderspensionärerna hemtjänst och i dag uppgår andelen som har hjälp från hemtjänsten till knappt 10 %. Variationen mellan kommunerna med avseende på hemtjänstens täckningsgrad är stor och låg år 1994 mellan 3 % och 20 % för åldersgruppen över 65 år. För den äldsta åldersgruppen, över 80 år, låg variationen mellan 6 % och 40 %. Samtidigt som antalet hjälpmottagare minskat har hemtjänstverksamheten byggts ut och antalet arbetstimmar har ökat kraftigt under 1980-talet. Detta har inneburit en kraftig förskjutning av insatserna till de allra äldsta och till dem med de mest omfattande behoven av omsorg och vård och en ökande andel

hjälpstagare har kunnat få mer omfattande insatser i det egna hemmet. En stor andel av hjälpstagarna, f.n. ca 40 %, får relativt begränsad insats – under 10 timmar per månad. En ökande andel äldre får omfattande insatser och närmare 10 % uppskattas ha hjälp motsvarande 20 timmar per vecka eller mer. Möjligheterna att bo kvar i det egna hemmet även med omfattande behov av omsorg och vård var tämligen begränsade i början på 1980-talet. I dag får närmare en fjärdedel av vårddagarna hjälp dygnet runt.

Olika slags insatser från hemtjänsten avser att underlätta den dagliga livsföringen och i många fall också möjliggöra ett kvarboende i det egna hemmet. Det kan handla om människor som på grund av sjukdom, fysiska, psykiska och/eller sociala funktionshinder eller annan orsak behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen. Hemtjänstens insatser är inte bara förbehållna äldre och yngre personer med funktionshinder. För människor med missbruksproblem eller psykisk sjukdom kan hemtjänsten utgöra ett viktigt stöd och möjliggöra ett boende på egen hand.

Hemtjänstens traditionella innehåll kan allmänt sett indelas i uppgifter av servicekaraktär och uppgifter som mer inriktas mot personlig omvårdnad. Med serviceuppgifter kan avses bl.a. praktisk hjälp med hemmets skötsel – städning och tvätt – och hjälp med inköp, ärenden på post och bank och med tillredning av måltider eller distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Detta kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser för att bryta isolering och för att känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet.

Regeringen vill i detta sammanhang markera hemtjänstens betydelse för att underlätta och möjliggöra människors dagliga livsföring i det egna hemmet. En flyttning till särskilt boende kan i vissa fall vara den bästa lösningen i de fall behoven av tillsyn och trygghet för den enskilde och närstående inte fullt ut kan tillgodoses i det egna hemmet. De flesta undersökningar visar dock att människor i det längsta vill bo kvar i sin invanda miljö och där få den omsorg och vård som behövs.

Särskilda boendeformer

Institutionsboende i form av ålderdomshem och långtidsvård utgjorde fram till 1960-talets början den huvudsakliga formen för äldreomsorg i Sverige. Vanligen skedde placering på ett ålderdomshem när hjälpbehovet förändrades från praktiska vardagssysslor till mer omfattande behov av personlig omvårdnad eller när antalet hemtjänsttimmar nått en bestämd nivå efter vilken det ansågs billigare att vårdas på ett ålderdomshem. Ofta kunde omoderna bostäder med dålig standard och tillgänglighet vara en bidragande orsak till flyttning. Ålderdomshemmen var dock sällan anpassade för att klara omsorgen om människor med stora funktionshinder eller svåra sjukdomstillstånd. Ytterligare en flyttning till långtidsvården blev därför ofta nödvändig. Moderna äldreboendestäder i form av serviceboende växte fram under 1970-talet och

många omoderna ålderdomshem har sedan dess byggts om för att tillgodose krav på tillgänglighet och god arbetsmiljö. Under 1980-talet tillkom gruppboenden som en småskalig boendeform särskilt anpassad för personer med åldersdemens.

Ädel-reformen innebar att kommunerna år 1992 övertog ca 31 000 sjukhemsplatser från landstingen. Genom tillfälliga statsbidrag om 3 miljarder kronor som utgick under åren 1991–1996 beräknas antalet äldreboenden ha ökat med ca 20 000 och en stor del av dessa utgörs av gruppboende för personer med åldersdemens.

I förhållande till ökningen av antalet äldre har andelen som bor i särskild boendeform minskat under den senaste tioårsperioden. Samtidigt har utvecklingen under 1980-talet med en kraftigt utbyggd hemtjänst och en förskjutning av insatserna till dem med stora vårdbehov, inneburit att drygt 40 000 äldre får insatser i det egna hemmet dygnet runt. Möjligheten att vid någon tidpunkt flytta till en särskild boendeform torde också ha ökat under senare år i takt med högre medelålder vid inflyttningen och därmed större omsättning av boende. Vårdtyngden i särskilda boendeformer har ökat betydligt under det senaste decenniet. 70 % av de boende var år 1995 över 80 år och närmare två tredjedelar hade någon form av åldersdemens. Variationen mellan kommunerna när det gäller andelen boende i särskilda boendeformer är stor. Andelen ålderspensionärer totalt som bor i särskild boende varierar mellan 4 % och 16 % och mellan 13 % och 42 % för åldersgruppen över 80 år.

Huvudinriktningen när det gäller omsorger om äldre och personer med olika slags funktionshinder är att förstärka möjligheterna till eget boende. Detta bör vara utgångspunkten även i de fall den enskilde har omfattande behov av tillsyn, omvårdnad och vård. När behovet av tillsyn eller kraven på trygghet och säkerhet inte längre kan tillgodoses i det egna hemmet bör det finnas möjligheter att flytta till en särskild boendeform.

Det förekommer många olika benämningar på de olika slag av kollektivt boende som ingår i samlingsbegreppet särskild boende. Traditionella benämningar som ålderdomshem, servicebostäder, gruppboende och sjukhem har en historisk bakgrund och kommer att förlora betydelse allteftersom nya boendeformer och benämningar växer fram. När man inte längre kan bo kvar i det egna hemmet måste, enligt regeringens mening, det särskilda boendet – oavsett vad det kallas – kunna erbjuda en god vård som beaktar den enskildes behov av självbestämmande, integritet, trygghet och livskvalitet. Avsikten med förslaget är således varken att utvidga eller begränsa rätten till dessa stödinsatser i förhållande till vad som redan idag omfattas av rätten till bistånd.

8.9 Bistånd i andra fall

Prop. 1996/97:124

Regeringens förslag: Kommunen skall ha rätt att ge bistånd även i andra fall än vad som omfattas av "försörjningsstöd" och "annat bistånd". Detta stöd skall bl.a. ses som ett komplement till försörjningsstödet och kan exempelvis omfatta flyttningskostnader, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, TV m.m., skuldsanering, alternativ medicinsk behandling, psykoterapikostnader, mer omfattande tandvård, rekreations- eller semesterresor m.fl.

Bistånd kan även ges i andra former såsom olika former av stöd samt vård- och behandlingsinsatser.

Beslut om bistånd av detta slag skall inte kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens förslag att i lagen precisera ett grundstöd är, såsom framgår av avsnitt 8.7, avsett att täcka den enskildes ekonomiska försörjningsbehov. Försörjningsstödet är avsett att täcka de mest grundläggande behoven. Därutöver kan finnas ytterligare behov av ekonomiskt stöd som ett hushåll kan ha. Kommunen kan därför behöva utge även annat ekonomiskt stöd.

De kostnader som kan ingå i sådant stöd är exempelvis kostnader för flyttning, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, TV m.m., flyttningskostnader, skuldersanering, alternativ medicinsk behandling, psykoterapikostnader, mer omfattande tandvårdsbehandling, rekreations- eller semesterresor.

Kommunen kan också besluta att anta normer som i praktiken utgör ett tillägg till det lagreglerade försörjningsstödet. Ett antal kommuner har redan idag normer som överstiger socialstyrelsens remommendationer.

Enligt 5 § SoL hör det till socialnämndens uppgifter att bl.a. svara för upplysningar, råd, stöd och vård och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. I 10 § SoL anges ytterligare insatser som bl.a. riktar sig mot barn, ungdomar, familjer, vuxna missbrukare och enskilda med psykosociala problem. I bestämmelsen nämns bl.a. rådgivningsbyråer, social jour och kontaktperson. I 11 § återfinns bestämmelser som rör åtgärder mot missbruk. Enligt 11 § skall socialnämnden aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

I 12 § SoL finns bestämmelser som innebär att socialnämnden skall verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnden skall samarbeta nära med hemmen och därvid rikta särskild uppmärksamhet mot utvecklingen hos de barn och ungdomar som visat tecken till en ogynnsam utveckling. Barn och ungdomar skall beredas det skydd och stöd som de behöver och om det är motiverat placeras utanför det egna hemmet. Kommunen skall enligt paragrafens nuvarande lydelse tillgodose det behov av stöd och hjälp

som kan föreligga hos barn och ungdomar efter det att en tvist om vårdnad eller umgänge har avgjorts av domstol. Enligt 12 a § skall kommunen erbjuda samarbetsamtal för att hjälpa föräldrar bli eniga i frågor rörande vårdnad och umgänge.

Bland de uppräknade insatserna ingår sådana insatser som kan sägas utgöra grunden för det sociala arbetet med barn, ungdomar, familjer, vuxna missbrukare och enskilda personer med psykosociala problem såsom det bedrivs idag inom socialtjänsten. Detta kan bl.a. innefatta att lämna upplysningar till den enskilde, hänvisa till eller förmedla kontakt med andra samhällsorgan, motivationsarbete, all slags öppenvårdsinsatser samt vård utanför hemmet i form av placering i familjehem eller i hem för vård eller boende.

Under senare år har kommunerna utvecklat arbetet med öppenvårdsinsatser så att allt mer av det sociala arbetet bedrivs i öppna former på hemmaplan. Samtidigt har en metodutveckling skett. Arbetet riktas till individer eller till grupper och ges såväl av professionella som av lekmän. Det blir t.ex. allt vanligare att det inrättas gruppverksamheter för barn till missbrukare och även för barn till psykiskt sjuka. Forskning har visat att den här typen av stöd är betydelsefull och kan förebygga behov av mer omfattande insatser i framtiden.

Olika verksamheter där familjer kan få stöd i öppna former har också utvecklats. Detta underlättar för de familjer som är dåligt motiverade att ta emot det stöd som socialtjänsten erbjuder. Ibland kan dessa insatser utgöra ett alternativ till de mer ingripande och dramatiska insatser som en placering utanför hemmet innebär.

Även när det gäller insatser för vuxna missbrukare har kommunerna under senare år utvecklat mer öppna behandlingsformer på hemmaplan. Dessa kan utöver ett nödvändigt motivationsarbete också innefatta t.ex. gruppbehandling enligt den s.k. 12-stegsmodellen, stöd i boendet, sysselsättning och arbete eller andra former av vårdkedjor med lokal anknytning. Missbrukare erbjuds i vissa fall boende i inackorderingshem.

Ett mycket vanligt sätt att stödja barn och ungdomar är att tillsätta kontaktpersoner eller kontaktfamiljer. Det förekommer även att vuxna personer får stöd i form av en kontaktperson. Kontaktpersoner och kontaktfamiljer är oftast lekmän som rekryteras av socialtjänsten till dessa uppdrag, som kan vara av mer eller mindre omfattande karaktär. Inom detta område finns behov av utvärdering och metodutveckling.

Barn under skolåldern kan, som ett led i en behandling, erbjudas möjlighet att vara i familjedaghem eller på daghem. Det kan röra sig om ett barn där hemmet av olika skäl, t.ex. missbruk, psykisk sjukdom eller andra psykosociala svårigheter, inte kan tillgodose barnets behov av stimulans och utveckling på ett tillfredsställande sätt. Detta bör lämpligen ske i samverkan mellan socialtjänsten, barnomsorgen och andra stöd- och behandlingsverksamheter kring barn.

I den mån den enskildes vårdbehov inte kan tillgodoses genom insatser i mer öppna former kan det bli fråga om placering utanför hemmet. Det kan ske i antingen familjehem eller hem för vård eller boende. Familje-

hemmen gör mycket betydelsefulla insatser för många barn och ungdomar, men även för en del vuxna. Familjehemmen rekryteras, utreds, godkänns, utbildas och handleds av kommunerna och kan ha mer eller mindre formell kompetens för sitt uppdrag. De som placeras idag har i regel en relativt omfattande problematik som ställer allt större krav på dem som åtar sig uppdrag att vara familjehem. Placering i familjehem är i de allra flesta fall att föredra framför placering i hem för vård eller boende.

Hem för vård eller boende (HVB-hem) erbjuder dygnetrunt-vård och är därmed, i synnerhet när det gäller barn och ungdomar, personalkrävande. Det finns dock situationer när vård- och behandlingsbehovet hos individen är så stort att det inte kan tillgodoses på annat sätt än genom en HVB-placering. Ett HVB-hem kan vara en mycket liten hemliknande institution men också ta emot ett större antal personer. De kan drivas såväl i enskild som offentlig regi. HVB-hem tar emot barn och ungdomar som kommer ensamma, hela eller delar av familjer och vuxna med missbruk eller annan psykosocial problematik. Placeringstiden inom HVB-hemmet varierar från att vara mycket korta akutplaceringar, längre utredningsplaceringar till behandlingsplaceringar som sträcker sig över flera år.

Beslut om annat ekonomiskt stöd än försörjningsstöd skall inte kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Besluten kan dock överklagas genom laglighetsprövning. Ett överklagat beslut kan då upphävas om det inte tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller beslutet strider mot lag eller annan författning. Den förvaltningsdomstol som prövar ett överklagat beslut kan däremot inte pröva skäligheten i ett enskilt fall eller sätta ett annat beslut i stället för kommunens beslut.

Beslut i frågor om bistånd i form av olika former av stöd samt vård- och behandlingsinsatser som ankommer på socialtjänsten kan enligt nuvarande regler överklagas med förvaltningsbesvär. Vilka möjligheter som finns för den enskilde att överklaga olika beslut av socialnämnden har dock ingen betydelse för kommunens skyldighet att erbjuda sådana insatser när det behövs. Kommunens skyldighet härvidlag framgår bl.a. av 11 och 12 §§ socialtjänstlagen samt av LVU och LVM.

Av 9 § socialtjänstlagen framgår vidare att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom. Den enskilde är därmed tillförsäkrad ett inflytande över insatserna. Det sociala arbetet har sedan socialtjänstlagens ikraftträdande kommit att präglas av detta synsätt och utvecklas i riktning mot en arbetsmetod som går ut på att tillvarata och stärka den enskildes egna resurser. Den enskilde själv spelar en mera aktiv roll när det gäller bedömningen av behovet av olika åtgärder och bestämmandet av målet för en viss insats. I dag eftersträvas ett samspel med den enskilde snarare än ensidiga myndighetsbeslut. Behovet av särskilda överklagningsmöjligheter när det gäller beslut om här aktuella åtgärder blir därmed mindre framträdande än tidigare. Det ter sig dessutom ytterst osannolikt att en

person som är i verkligt behov av stöd, vård eller behandling skulle vägras detta av kommunen. Vad den enskilde och kommunen kan ha olika uppfattningar om är i första hand valet av insats eller utformningen av insatsen. Detta är knappast en fråga som lämpar sig för juridisk överprövning.

Regeringen anser av dessa skäl att möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över denna typ av beslut inte behövs för att kommunen skall tillgodose de varierande behov av stöd, vård eller behandling som enskilda kan ha. Regeringen vill samtidigt betona det stora ansvar som kommunen har för att det finns lämpliga åtgärder att sätta in för bl.a. barn och unga i svårigheter och för människor med missbruksproblem. Överklagande får i stället ske enligt den ordning som anges för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Regeringen utgår från att kommunen även i fortsättningen tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå och att stödet utformas så att det stärker dennes resurser att leva ett självständigt liv.

Begreppet skälig levnadsnivå kvarstår i lagen och den hittillsvarande tolkningen av ambitionsnivåer och kvalitet på stödinsatser avses inte att ifrågasättas. Socialtjänstens arbete och utformning av insatser skall alltid utgå från den enskildes behov och livssituation. Begreppet skälig levnadsnivå ges sin grundläggande betydelse genom portalparagrafen. Målsättningen för socialtjänstens verksamheter är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

8.10 Återkrav av utgivet ekonomiskt bistånd

Regeringens förslag: Återkrav av försörjningsstöd enligt 6 § SoL får ske endast när biståndet utgivits som förskott på social förmån, till den som är indragen i en arbetskonflikt eller till den som på grund av förhållanden som han inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd utgått obehörigt eller med för högt belopp får socialtjänsten besluta om att återkräva biståndet.

Om någon av andra orsaker obehörigen eller med för högt belopp uppburit ekonomiskt bistånd och han skäligen borde ha insett detta får socialtjänsten också besluta att återkräva det belopp som utbetalats för mycket.

Om den enskilde inte betalar godvilligt får socialnämnden föra talan hos länsrätten.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De allra flesta som yttrat sig i frågan anser att ekonomiskt bistånd enligt 6 § SoL inte är förenat med en skyldighet om återbetalning, annat än enligt särskilda undantagsbestämmelser. Ett flertal remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag till den utvidgning av

reglerna för återbetalning av utgivet socialbidrag som kommittén föreslår. Socialstyrelsen delar kommitténs uppfattning men anser att det bör övervägas om inte beslut om återbetalning borde vara möjligt att överklaga.

Några av remissinstanserna som yttrat sig i frågan pekar på behov av vissa preciseringar, bl.a. Kammarrätten i Göteborg som anser att reglerna är onödigt omständiga och Länsrätten i Stockholm som påpekar att terminologin i 6 kap. och 8 kap. 3 § bör bättre anpassas till varandra liksom att förutsättningarna i 4 § är alltför otydligt formulerade.

Justitieombudsmannen avstyrker kommitténs förslag vad gäller frågan om återbetalningsskyldighet av felaktigt utbetalt socialbidrag och anser att frågan borde ha belysts ytterligare. JO anser att det är mindre lämpligt att föra talan i civilrättsliga frågor hos förvaltningsdomstolar och ifrågasätter om det finns något egentligt behov av en reglering i frågan då kommunen dessutom redan i dag i många fall har möjlighet att föra talan om ersättning vid allmän domstol.

Skälen för regeringens förslag:

Inledning

Enligt nu gällande bestämmelser kan socialnämnden ge hjälp och stöd utöver vad den enskilde har rätt till med stöd av 6 § SoL. Syftet härmed är att förebygga att ett senare akut biståndsbehov uppkommer. Sådan ekonomisk hjälp kan också utgå i rehabiliterande syfte när rätt till bistånd enligt 6 § inte föreligger. Möjligheten att återkräva ekonomisk hjälp som ges på annan grund än rätten till bistånd regleras i 33 § andra stycket SoL. Enligt bestämmelsen får socialnämnden återkräva denna hjälp om den getts under villkor om återbetalning.

Bistånd till försörjningen är således enligt huvudregeln inte återbetalningspliktigt. Möjlighet att återkräva sådan hjälp föreligger endast om den getts som förskott på en social förmån eller som ersättning till den som är indragen i en arbetskonflikt. De förmåner som här avses kan bl.a. vara förtidspension eller någon form av försäkringsförmån.

De undantagsbestämmelser som nu gäller omfattar inte sådana situationer då den enskilde på grund av förhållanden som han inte själv kan råda över hindrats från att förfoga över sin inkomster och tillgångar och därigenom varit berättigad till bistånd för sin försörjning. Sådana situationer som har uppstått är t.ex. i samband med bankkonflikten år 1990 då tredje man drabbades genom att inestående medel inte kunde betalas ut. Andra exempel på sådana situationer är om tekniska problem förhindrar överföring av medel, t.ex. löneutbetalningar.

Det har framförts önskemål om att återkravsrätten skall vidgas ytterligare för att bl.a. omfatta de nyss beskrivna situationerna. Från vissa håll har framförts önskemål om en ytterligare vidgning av återbetalningsskyldigheten som ger biståndsramen mer karaktär av ett låneinstitut.

Återbetalning av ekonomiskt stöd som inte omfattas av försörjningsstödet

Regeringen anser att kommunernas befogenhet att utge ekonomiskt stöd utöver vad som omfattas av rätten till bistånd enligt 6 § SoL fyller en viktig funktion i socialtjänstens mer långsiktiga förebyggande arbete. Den nya 6 h § ger enskilda möjlighet att få ekonomiskt stöd t.ex. i rehabiliterande syfte eller för tillfälliga eller akuta hjälpbehov även om rätt till försörjningsstöd inte föreligger. Omfattningen av sådant ekonomiskt stöd är enligt regeringens uppfattning helt en fråga för kommunens bedömning. Att den enskilde, när den sociala och ekonomiska situationen så medger, återbetalar stödet är en naturlig konsekvens.

Regeringen anser att bestämmelsen i 33 § andra stycket SoL om kommunens möjlighet att återkräva ekonomiskt stöd som utgivits på andra grunder rätten till bistånd bör behållas. Detta gäller också bestämmelserna om kommunens möjlighet att föra talan om återkrav samt att efterge ersättningskyldighet.

Återbetalning av försörjningsstöd

Vad gäller återbetalningsskyldighet av försörjningsstöd finner regeringen inte skäl att frångå huvudprincipen att sådant stöd inte skall ges med villkor om återbetalning. Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen utgör det yttersta skydds nätet i samhällets olika trygghetssystem för medborgarna. Den som saknar arbetsinkomst och inte heller omfattas av andra försörjningssystem, t.ex. arbetsmarknadsstöd, arbetslöshetsförsäkring, sjukpenning eller allmän pension garanteras genom rätten till bistånd en skälig levnadsnivå.

Principerna för samhällets olika försörjningsstöd innebär att dessa vanligtvis utges utan skyldighet för den enskilde att återbetala vad han erhållit. Detta gäller t.ex. kontant arbetsmarknadsstöd, arbetslöshetsersättning, socialförsäkringsförmåner och bostadsbidrag. Motsvarande princip bör också gälla för ekonomiskt stöd som utges enligt bestämmelserna om rätten till bistånd i socialtjänstlagen, dvs. försörjningsstödet. Undantagen från denna huvudregel bör vara tydligt motiverade och väl preciserade i särskilda bestämmelser. Undantagen i nuvarande lagstiftning är som nämnts tidigare bistånd som utgetts som förskott på en social förmån eller ersättning samt bistånd till den som är indragen i en arbetskonflikt.

Att införa en generell återbetalningsskyldighet för ekonomiskt bistånd skulle ge socialtjänsten en funktion av låneinstitut. Utöver vad som framförts tidigare finner regeringen en sådan lagkonstruktion som oförenlig med biståndets principiella funktion som en rättighet. Därtill skulle andra icke önskvärda effekter kunna uppstå. Människor som ansöker om banklån för att klara en tillfällig ekonomisk belastning skulle kunna riskera att hänvisas till socialtjänstens lånesystem. Även administrativa skäl talar mot ett sådant utvidgat lånesystem. Det skulle kräva att kommunerna bygger upp en dyrbar återkravsverksamhet som

kontinuerligt bevakar och reviderar betalningsplaner och driver processer för att väcka talan om återkrav i de fall beviljade lån inte betalas enligt uppgjord plan. Redan i dag med den begränsade kravverksamhet som vanligtvis förekommer anser många kommuner att en kravverksamhet kräver allt för stora resurser.

I likhet med majoriteten av remissinstanserna som lämnat synpunkter på denna fråga anser regeringen att den nuvarande generella principen inte skall frångås. Däremot kan det finnas skäl att komplettera undantagsbestämmelsen om återkrav till att även omfatta sådana situationer då den enskilde på grund av förhållanden som han inte kunnat råda över hindras att förfoga över sina inkomster eller tillgångar.

Regeringen bedömer det inte som rimligt att enskilda med tillräckliga medel till sin försörjning men som t.ex. på grund av andra yrkesgruppers arbetskonflikter inte förfogar över dessa medel inte skall återbetala utgivet försörjningsstöd. Detta inträffade för många människor vid bankkonflikten år 1990. Motsvarande situation kan också uppstå bl.a. på grund av felaktigheter i de tekniska system som används vid löneutbetalningar eller banktransaktioner. Regeringen föreslår därför en kompletterande bestämmelse som medger att socialtjänsten får återkräva försörjningsstöd som den enskilde erhållit om stödet lämnats till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster eller tillgångar.

Återbetalning av hjälp som utbetalats på felaktiga grunder

I gällande socialtjänstlag saknas bestämmelser om kommunens möjligheter att besluta om återbetalning av ekonomiskt bistånd som utbetalats på grund av att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter. Talan mot den enskilde får i dessa fall föras vid allmän domstol. Även om domstolen finner den tilltalade skyldig till bedrägeri medför detta inte automatiskt att den tilltalade blir skyldig att betala skadestånd motsvarande det belopp som han eller hon obehörigt uppburit. Däremot är en fällande dom en förutsättning för att den enskilde skall kunna åläggas ersättningskyldighet i samband med brottmålet.

I 20 kap. 4 § AFL finns bestämmelser om skyldighet för den enskilde att återbetala ersättning enligt AFL som utbetalats på oriktiga grunder. Socialtjänstens möjligheter att idag erhålla återbetalning av ekonomiskt bistånd som utbetalats på oriktiga grunder begränsas däremot till de ärenden där allmän domstol beslutat om återbetalning med stöd av skadeståndslagen.

Enligt socialtjänstkommittén är en allmän uppfattning bland kommunpolitiker och socialarbetare att omfattningen av felaktigt utgivet socialbidrag är litet. Men oavsett hur omfattande dessa företeelser är anser regeringen det otillfredsställande att socialtjänstlagen saknar bestämmelser som möjliggör för socialtjänsten att besluta om återbetalning

ningsskyldighet i sådana fall. Regeringen ser det som självklart att människor som erhållit ekonomiskt stöd genom att lämna oriktiga uppgifter eller som underlåtit att lämna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden skall återbetala detta stöd.

Enligt regeringens mening bör återbetalningsskyldighet föreligga även om den enskilde inte har haft för avsikt att framkalla den felaktiga betalningen. Socialtjänstens beslut att återkräva bistånd som utbetalats på oriktiga grunder bör enligt vår mening kunna ske även om straffrättslig påföljd inte kan utdömas till följd av uppsåtligt eller vårdslöst lämnade vilseledande uppgifter.

Socialtjänstlagen bör därför kompletteras med en bestämmelse som ger socialnämnden en rätt att besluta om att återkräva biståndet i de fall den enskilde erhållit ekonomiskt bistånd som grundats på oriktiga eller vilseledande uppgifter eller när uppgifter undanhållits socialtjänsten. Bestämmelsen om återkrav i sådana fall bör självfallet inte påverka eller ersätta socialtjänstens beslut att göra polisanmälan om den enskilde avsiktligt lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Det kan också uppkomma situationer där socialtjänsten förorsakar felaktiga utbetalningar, men där den enskilde bör ha insett att betalningen varit felaktig.

Av rättspraxis när det gäller återbetalningsskyldighet med stöd av AFL framgår att en försäkrad skäligen bör ha insett att det utbetalade beloppet varit felaktigt t.ex. när dubbla ersättningar betalats ut för samma period, ersättning för lönebortfall har utgått samtidigt som lön utbetalats eller när det skett en felräkning så att det belopp som har utbetalats har blivit mycket högt.

Enligt regeringens mening kan rättspraxis beträffande tolkningen av felaktig utbetalning av socialförsäkringsförmån tjäna som vägledning för socialtjänstens beslut om återkrav av en felaktig utbetalning. Därutöver anser regeringen att när det utbetalade beloppet överstiger ett tidigare meddelat skriftligt beslut om ekonomiskt stöd bör den enskilde också skäligen ha insett att en felaktig utbetalning gjorts.

Beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd som utbetalats på oriktiga grunder skall fattas av den politiska nämnd som är ansvarig för frågor om ekonomiskt stöd. Detta gäller också felaktigt utgivet ekonomiskt stöd som förorsakats av socialtjänsten. Talan om återkrav får härefter föras hos länsrätten.

De nu gällande bestämmelserna om socialtjänstens möjligheter att helt eller delvis efterge skyldighet att återbetala ekonomiskt bistånd föreslås också gälla för de här föreslagna bestämmelser om återbetalningsskyldighet.

9. Barn- och ungdomsfrågor

Prop. 1996/97:124

9.1 Socialtjänstlagen kompletteras med ett barnperspektiv

Regeringens förslag: Portalparagrafen kompletteras med en ny bestämmelse som syftar till att stärka barnens ställning inom socialtjänsten. Den nya bestämmelsen svarar mot artikel 3 i FN:s barnkonvention och innebär att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnens bästa kräver.

En bestämmelse om barns rätt att komma till tals beträffande åtgärder som rör dem införs i 9 §. När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Så gott som alla remissinstanser understryker att det är mycket positivt att barnets rätt förstärks i lagförslaget. Många remissinstanser framhåller dock vikten av att de anställda ges utbildning för att klara av dessa nya arbetsuppgifter och att förslaget kommer att kräva ökade resurser. Ett antal instanser efterlyser en tydligare definition och konkretisering av begreppet "barnets bästa". Rädde barnen föreslår att barnperspektivet lyfts fram tydligare och med hänvisning till FN:s barnkonvention.

Skälen för regeringens förslag:

Barn skall, enligt artikel 12 i FN:s barnkonvention, ha rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som berör det. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Socialtjänstlagen bör, enligt regeringens mening, tillföras ett uttryckligt barnperspektiv. Regeringen föreslår därför två nya bestämmelser som syftar till att stärka barnets ställning inom socialtjänstens område.

Den ena bestämmelsen ger uttryck för principen att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Bestämmelsen bör, såsom Lagrådet förordat, ha en liknande utformning som den i utlänningslagen. Den andra bestämmelsen tillförsäkrar barnet en rätt att uttrycka sin åsikt i saker som rör barnet personligen.

Barnets rätt att uttrycka sin åsikt i saker som berör det personligen betyder att dess inställning skall klargöras utan att barnet för den skall sättas i svåra valsituationer. Uppgiften för socialtjänsten blir att skaffa sig en bild av barnet och dess behov. Barnet får inte pressas på synpunkter.

Om barnperspektivet

Det finns anledning att här närmare beröra innebörden i begreppet "barnperspektiv". I Barnkommitténs delrapport (SOU 1996:15) Barnkonventionen och utlänningslagen diskuteras begreppet barnperspektiv. Där slås fast att "barnkonventionen kan sägas utgöra vår

tids samhälleliga barnperspektiv eftersom den uttrycker världssamfundets syn på barn och ungdomar. Konventionens grundsyn; varje barns rätt att utan diskriminering få sina rättigheter respekterade, principen om barnets bästa, om vikten att lyssna till barnet och om dess rätt till liv och utveckling, formar en hållning till barn på det internationella planet. Det krav som barnkonventionen ställer på världens stater är att detta förhållningssätt, detta barnperspektiv, skall genomsyra alla beslut som rör barn."

"Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Alla människor – stora som små – har lika värde. Visserligen växer barn upp med mycket olika ekonomiska, politiska och religiösa förutsättningar, men varje barn har ändå samma rätt att bli bemött med respekt och få samma skydd för sin integritet. Ytterligare en utgångspunkt i barnperspektivet är barnomens egenvärde. Barn ses inte som bihang till föräldrarna eller som passiva mottagare av föräldrapåverkan. De ses inte heller som miniatyrupplagor av vuxna utan som unika individer med egna behov. Barndomen ses således inte enbart som en förberedelse för vuxenlivet utan som en del av livet med ett värde i sig.

Barnkonventionen bekräftar därmed den syn och den nya förståelse för barns behov som har vuxit fram under 1900-talet; att barn är individer med egna behov och uppfattningar om verkligheten, som i en rad avseenden skiljer sig från vuxnas."

I samband med den genomgång av svensk lagstiftning gällande barn som påbörjades när Sverige ratificerade barnkonventionen, fick Socialstyrelsen ett uppdrag att se över hur socialtjänsten efterlevde konventionens intentioner om barns bästa. Det resonemang som förs om barnperspektivet i rapporten "Barn i fokus" (SoS-rapport 1996:19) kan sammanfattas på följande sätt.

Socialt arbete med barn måste utföras utifrån ett barnperspektiv, därför att barn inte själva kan göra sig hörda. Barnet är den svagare parten och samhället kan sägas ha ett moraliskt ansvar att bevaka den svagare partens intressen. Utsatta barns föräldrar är inte heller starka i förhållande till samhället, men de är åtminstone starkare än barnet. Ordet perspektiv betyder synvinkel. I detta sammanhang kan perspektiv alltså betyda att se ur barnets synvinkel, att se med barns ögon. Men barnperspektiv kan också betyda att vuxna ser barnet, dvs. den vuxne har barnet i sin synvinkel. Den som använder begreppet lägger oftast in antingen den ena eller den andra betydelsen i det. Socialstyrelsen menar i sin rapport att begreppet barnperspektiv inom socialtjänsten måste innefatta bägge betydelserna – att vuxna ser barnet och att vuxna lyssnar till barnets egna synpunkter och bildar sig en personlig uppfattning om barnet.

Regeringen anser att varje beslut som rör ett barn måste grunda sig på en bedömning om vad som är bäst för just det barnet. Olika förslag till lösningar behöver analyseras och vägas mot varandra i en beslutssituation. Barnets bästa är inte alltid avgörande för vilket beslut som fattas, men skall alltid beaktas, utredas och redovisas. Barnperspektivet står ibland i motsatsförhållande till ett vuxenperspektiv. Barn kan dock inte ses isolerade från sina föräldrar och föräldrar kan inte ses isolerade från

sina barn. Att de vuxna får bästa möjliga stöd genom socialtjänsten ligger också i barnets intresse. Vid en intressekonflikt mellan barnet och de vuxna måste dock barnets intresse ha företräde. Den vuxne får för den skull inte lämnas utan stöd utan måste ägnas uppmärksamhet från socialtjänstens sida. Ett stärkt barnperspektiv inom socialtjänsten innebär också det omvända förhållandet. Det betyder att även barnens situation bör uppmärksammas när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt eller annat bistånd till familjen.

Det finns anledning att ytterligare kommentera vissa begrepp i det föreslagna tillägget till portalparagrafen. Med åtgärder avses närmast insatser på individnivå, dvs. utrednings-, stöd- och behandlingsinsatser. Vad som är barnets bästa är inte en gång för alla givet. Begreppet är relativt och betyder olika saker för olika människor beroende på hur barnets behov uppfattas av dem. Begreppets innebörd förändras över tid i takt med att ny kunskap växer fram och värderingar i samhället förändras.

Begreppet finns redan idag i socialtjänstlagen (12 och 27 §§). Det används också genomgående i föräldrabalkens sjätte kapitel om vårdnad och umgänge. Genom ändringar i föräldrabalken som trädde i kraft den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:224) har uttryckliga bestämmelser om barnets rätt att komma till tals införts vad gäller adoptionsärenden, i mål om vårdnad och umgänge samt i namnärenden. När en domstol skall avgöra vad som är till barnets bästa skall den ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Socialarbetare som kommer i kontakt med barn och föräldrar inom socialtjänsten ställs dagligen inför svåra avgöranden när det gäller att fatta beslut om lämpliga insatser. Det kräver gedigna kunskaper. Genom Barn i fokus-projektet påbörjades ett välbehövligt metodutvecklingsarbete inom socialtjänsten med syftet att sätta barnet mer i centrum i det sociala arbetet. I den avslutande rapporten konstaterar Socialstyrelsen att det krävs ytterligare insatser för att den påbörjade utvecklingen inte skall avstanna. Regeringen anser att fortsatt metodutveckling inom detta område är nödvändig för att barnkonventionens intentioner skall uppfyllas.

9.2. Grundläggande bestämmelser för skyddet av barn och ungdom

Prop. 1996/97:124

Regeringens bedömning: Reglerna om socialtjänstens skyldighet att med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling är angelägna och bör betonas. Det gäller även reglerna om skyldighet för socialtjänsten att "i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motive rar det, vård och fostran utanför det egna hemmet."

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Har i huvudsak instämt i kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning: I 12 § SoL finns bestämmelser om skyddet för barn och ungdom. Även om regeringen inte föreslår någon ändring i sak finns det anledning att något kommentera socialtjänstens skyldighet att "med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling". Denna formulering infördes i socialtjänstlagen den 1 juli 1985 i samband med att det s.k. mellantvånget infördes i lagen (1990:52) med bestämmelser om vård av unga. Mellantvånget innebär att socialnämnden enligt bestämmelserna i 22 § LVU kan besluta att den unge skall hålla kontakt med en kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

Av propositionen (prop.1984/85:171) om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet m.m. framgår att ändringen i socialtjänstlagen syftade till att dels förtydliga socialtjänstens ansvar för ungdomar, framförallt ungdomar med missbruksproblem och unga lagöverträdare, dels motverka tendenser till att i ökad utsträckning döma ungdomar till påföljder inom kriminalvården. Också mot bakgrund av artikel 37 i barnkonventionen om frihetsberövande av barn och den aktuella allmänna debatten om unga lagöverträdare är det angeläget att understryka socialtjänstens ansvar för denna grupp ungdomar.

Regeringen delar den uppfattning som kommer till uttryck i förarbetena till den nu aktuella bestämmelsen, men är samtidigt medveten om svårigheterna med att omsätta lagstiftarens intentioner i praktisk handling. Det är dock angeläget att socialnämnden inte utan vidare släpper kontakten med ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling i situationer när förutsättningarna för vård enligt LVU inte är uppfyllda och samtycke till insatser inte har kunnat erhållas. Detsamma gäller familjer med små barn där föräldrarna avvisar socialtjänstens erbjudanden om frivilliga insatser och där förhållandena är allvarliga men inte sådana att LVU kan tillämpas. För att kunna vända familjernas

inställning till att ta emot hjälp krävs både ett varierat utbud av insatser och hög kompetens hos berörda socialarbetare. Det talar för kompetens- och metodutveckling inom detta område.

Prop. 1996/97:124

9.3. Anmälan till socialtjänsten om barn som far illa

Regeringens förslag: Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd bör anmäla detta till socialnämnden.

Utöver de myndigheter och anställda hos myndigheter som omfattas av anmälningsskyldigheten i dag skall anmälningsskyldigheten gälla för alla personer som är verksamma inom enskild verksamhet som berör barn och ungdom, enskild hälso- och sjukvård samt enskilt bedriven verksamhet på socialtjänstens område allt under förutsättning att det är fråga om yrkesmässigt bedriven verksamhet.

För dem som är verksamma inom kommunal familjerådgivning gäller liksom idag skyldigheten att anmäla socialtjänsten endast om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Den som är skyldig att lämna uppgifter till socialtjänsten skall också vara skyldig att lämna motsvarande uppgifter som vittne i domstol i mål om vissa brott mot underårig samt mål enligt vissa bestämmelser i socialtjänstlagen och mål enligt LVU.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Många instanser ser med tillfredsställelse på utvidgningen av anmälningsuppmaning och anmälningsskyldighet när det gäller underåriga och anser att det är positivt att de särskilda reglerna till skydd för underåriga preciserats. Ett antal instanser anmärker att det saknas en helt godtagbar förklaring till varför familjerådgivningen skall ha en mindre rigorös anmälningsskyldighet än socialtjänsten samt att misshandelsbegreppet i detta fall är oklart. Samma skyldighet bör gälla för familjerådgivningen som i övrigt och därmed omfatta såväl fysisk som psykisk misshandel.

Socialstyrelsen (SoS) anser att förslagets formulering "...ingripa till en underårigs skydd..." kan uppfattas som om man endast bör anmäla när barnet är så illa utsatt att det behöver skydd av något slag. Formuleringen bör ersättas med "...ingripa till en underårigs hjälp eller skydd..." för att markera behovet av att barnets situation uppmärksammas så tidigt som möjligt. SoS påpekar även att det bör klargöras huruvida Svenska kyrkan, som har en utbredd barn- och ungdomsverksamhet, omfattas av skyldigheten att anmäla till socialtjänsten.

Barnombudsmannen (BO) framhåller att ordet anmälan enligt BO:s erfarenhet har en mycket negativ klang hos både allmänhet och de yrkesgrupper som berörs. Enligt BO bör det framgå tydligare att man informerar om ett förhållande. Stockholms stad gör samma påpekande och föreslår att begreppet anmäla ersätts med "underrätta".

BO, liksom BRIS, anser att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten vad gäller ideellt arbetande organisationer måste förtydligas, eftersom rådgivningsverksamhet för barn som far illa riskerar att ointetgöras om den verksamheten skulle omfattas av anmälningskyldigheten.

Rädda Barnen ställer sig positiv till anmälningskyldigheten, men påpekar att myndigheter i vars verksamhet det framkommer uppgifter om barns förhållanden också bör omfattas av anmälningskyldighet, t.ex. kriminalvården och den kommunala vuxenutbildningen. Rädda Barnen understryker även att det är viktigt att bestämmelserna kombineras med information om hur socialtjänsten arbetar för att undvika att familjer och utsatta barn drar sig för att söka hjälp av rädsla för socialtjänstens möjligheter att ingripa.

Justitieombudsmannen (JO) anser inte att utredningens förslag att bryta det generella frågeförbudet i rättegångsbalken bör genomföras. JO påpekar även att det finns svårigheter med utformningen i förslaget. Ändringen måste även framgå av 36 kap 5 § rättegångsbalken.

Även Psykologförbundet tar bestämt avstånd från förslaget att införa ett undantag från frågeförbudet i rättegångsbalken. Förbundet hänvisar till att frågan behandlats tidigare varvid riksdagen konstaterat att allmänhetens intresse av bibehållen förtroendeselekretess i dessa fall bör väga tyngre än domstolarnas intresse av direktinformation. Enligt förbundets uppfattning torde utsatta barns intresse av att uppgifter förs vidare till socialtjänsten väl kunna tillgodoses genom anmälnings- och uppgiftsskyldigheten i socialtjänstlagen.

Skälen för regeringens förslag: För att socialtjänsten skall kunna ingripa med åtgärder för ett utsatt barn måste den tidigt få kännedom om förhållandena. Detta förutsätter bl.a. att det finns regler som klargör när bestämmelserna i sekretesslagen, som reglerar kommunikation mellan myndigheter gällande den enskilde, får brytas igenom.

Enligt 71 § första stycket SoL uppmanas allmänheten att anmäla om en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling. 71 § andra stycket innehåller bestämmelser om vilka som har en skyldighet att omedelbart anmäla till socialtjänsten om en underårig är i behov av socialtjänstens skydd. Skyldigheten att anmäla gäller för myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom, andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, anställda vid dessa myndigheter samt för läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning. Anställda inom familjerådgivningsverksamhet är skyldiga att anmäla till socialtjänsten endast om de i sin verksamhet får veta att en underårig misshandlas eller utnyttjas sexuellt i hemmet.

Alla som har en skyldighet att anmäla till socialtjänsten enligt 71 § andra stycket är skyldiga att lämna socialtjänsten alla uppgifter som kan vara av betydelse för socialtjänstens utredning.

JO har i ett uppmärksammat fall, det s.k. Hedemorafallet (Dnr 1974–1990, 2041–1990) ansett att 71 § första stycket bör ändras för att öka barnens säkerhet. Den föreslagna ändringen syftar till att på ett tydligare sätt markera att en anmälan inte förutsätter att det i det enskilda fallet

står klart att barnet misshandlas eller annars utsätts för skadlig behandling i hemmet. Det ankommer på nämnden att verkställa den utredning som behövs för att barnets behov av stöd och hjälp skall kunna bedömas. Enligt JO får man acceptera att en anmälan i något enskilda fall kan leda till en utredning som opåkallat kränker den personliga integriteten.

Det finns rapporter från FoU-byrån i Stockholm (Se till mig som liten är, 1992:9, Mellan stolarna, 1994:16, Hand i hand, 1996:14) angående anmälningsskyldigheten inom skola och barnomsorg som ger anledning till eftertanke. Personal inom dessa verksamheter anmäler i mycket liten utsträckning sin oro för barn som den tror är i behov av socialtjänstens insatser. Skälen till detta, som redovisas i rapporterna, varierar och är bl.a. en oro för att föräldrarna skall ta illa upp vid en anmälan eller att föräldrarna skall byta daghem eller skola för barnet. Det kan finnas en känsla av obehag för egen del att kontakta socialtjänsten samt en misstro mot möjligheten till samarbete med och information från socialtjänsten eller man vill vänta och se och bli mer säker på sin sak.

Vad avser BO:s och Stockholms stads förslag om att begreppet anmäla byts ut mot underätta är regeringen inte beredd att frångå socialtjänstkommitténs förslag. De svårigheter som BO nämner bör man kunna komma tillrätta med genom information om socialtjänstens arbetsätt och möjligheter att ge hjälp och stöd samt genom bättre samverkan. Socialstyrelsens förslag att underrättelse till socialtjänsten skall göras när det finns behov av att "...ingripa till en underårigs hjälp eller skydd..." både för att förtydliga när underrättelse skall ske och för att få till stånd tidiga insatser bedömer regeringen vara alltför långtgående i förhållande till gällande sekretessbestämmelser.

Anmälningsuppmaningens innebörd, 71 § första stycket

Det torde finnas en bred enighet om vikten av att det så tidigt som möjligt kommer till socialtjänstens kännedom att ett barn far illa. Inte minst JO:s tidigare nämnda uttalande i Hedemorafallet torde visa detta. Det är uppenbart att allmänhetens medverkan i detta hänseende är av stor betydelse för socialtjänsten. Den nuvarande anmälningsuppmaningen är restriktiv. Kravet att vederbörandes skall ha kännedom om att ett barn far illa kan leda till att socialnämnden inte tillräckligt tidigt blir informerad om ett utsatt barns förhållanden. En utvidgning av rekommendationen för allmänheten att anmäla till socialtjänsten när det finns anledning att misstänka att ett barn far illa, bör enligt regeringens uppfattning öka benägenheten hos allmänheten att göra sådana anmälningar om förhållanden som kan göra att socialtjänsten behöver ingripa till skydd för barnet. Anmälningsuppmaningen skall gälla oavsett om misstanken gäller förhållanden i eller utanför hemmet. Förslaget innebär också att var och en som får kännedom om något som kan innebära att en underårig behöver socialtjänstens skydd bör anmäla detta till socialtjänsten. Det behöver alltså inte stå klart att den unge far illa. Socialtjänsten har sedan till uppgift att utreda den unges förhållanden och behov av skydd.

Befarade problem med ett ökat antal opåkallade utredningar till följd av anmälningsuppmärksamheten bör, enligt regeringens uppfattning, inte överbetonas. Socialnämnden torde i de flesta fall, när uppgifterna är obefogade, kunna avskriva ärendet utan att någon integritetskränkande åtgärd vidtagits.

Anmälningskyldigheten, 71 § andra stycket

En av socialtjänstens angelägnaste uppgifter, och samtidigt en av de känsligaste, är att se till att barn och ungdomar, som befinner sig i en utsatt situation, får den vård och det skydd som de behöver. För att kunna fullgöra denna uppgift måste socialtjänsten ha möjlighet att få uppgifter om och utreda den unges situation och hans behov av hjälp. Socialtjänsten är i detta arbete ofta beroende av i vilken utsträckning den kan få uppgifter från myndigheter och befattningshavare som kommit i kontakt med den unge och hans familj.

Anmälningskyldigheten är idag utformad så, att anmälan skall göras genast vid kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Det har ibland anmärkts att bestämmelsen är olyckligt formulerad så till vida att den ålägger den berörda tjänstemannen att genast kontakta socialnämnden och vidare befordra misstanken utan att ha närmare belägg för den. Det är dock viktigt att socialtjänsten så snart som möjligt får kännedom om misstanke att ett barn får illa. I ett uttalande av JO (Dnr 4506–1993) understryks att det "är socialnämnden som har det yttersta ansvaret för barns välfärd när ordinarie vårdnadshavare av något skäl sviktar i sina uppgifter." "Det är socialnämndens ansvar att vidta de åtgärder som kan vara påkallade i det enskilda fallet. Socialnämnden är också den myndighet som har den överblick som krävs för att bäst kunna vidta erforderliga åtgärder till skydd för barnet. En förutsättning för att socialnämnden skall kunna lösa denna uppgift är självfallet att nämnden verkligen får den information som en anmälan enligt 71 § SoL syftar till. Den anmälningsplikt enligt 71 § SoL som åvilar olika kategorier offentliga tjänstemän är absolut och får således inte bli föremål för överväganden av tjänstemännen själva."

I samma uttalande slår JO fast att det är barnets behov som skall vara utgångspunkten i en anmälningsituation. Även regeringen vill markera vikten av att barnets behov av åtgärder från socialtjänstens sida uppmärksammas så tidigt som möjligt och vill därför visa på det som skrevs i specialmotiveringen till nu gällande bestämmelser i prop. 1979/80:1: "Anmälan skall göras till socialnämnden om något gör att nämnden behöver ingripa till underårigs skydd. Med detta avses alla de fall då det kan antas att brister i omsorgen om en underårig eller något annat förhållande i hemmet medför fara för en underåriges hälsa eller utveckling och det kan finnas anledning för socialnämnden att bevaka den unges intressen, i sista hand med stöd av LVU."

Det är ofta svårt för personer utanför socialtjänsten att avgöra när skyldigheten att anmäla inträder och det är inte ovanligt att förhållande

na blir så allvarliga att LVU blir tillämplig innan anmälan görs. Om uppgifter är svårbedömda eller obestyrkta men ändå tyder på att ett barn kan vara i behov av hjälp och stöd från socialtjänstens sida skall de anmälas. Det ankommer därefter på socialtjänsten att utreda ärendet och ta ställning till vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas.

Betydelsen av samverkan mellan socialtjänsten och i synnerhet barn omsorg och skola, men även andra i kommunen som i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar kan inte nog betonas. Ett förfarande som förekommer i en del kommuner i dag är att socialtjänsten ger dem som omfattas av bestämmelserna i 71 § möjlighet att anonymt konsultera en arbetsledare inom socialtjänsten i ärenden där det finns oro för att barn far illa. Detta kan ske enligt en överenskommen handlingsplan och utan att barnets identitet röjs. En sådan samverkan kan resultera i att barnet får kontakt med socialtjänsten genom att barnets vårdnadshavare själva ansöker om hjälp i stället för att kontakten inleds genom en anmälan till socialtjänsten.

En annan form av samverkan som underlättar arbetet med utsatta barn är det samrådsförfarande, som finns närmare beskrivet i Socialstyrelsens allmänna råd, Sexuella övergrepp mot barn (1991:3) och som numera är praxis i de flesta kommuner i ärenden som rör misstanke om misshandel eller sexuella övergrepp.

När det gäller att ta ställning till vilka myndigheter och befattningshavare som bör åläggas skyldighet att anmäla och lämna uppgifter till socialnämnden bör utgångspunkten vara att så långt möjligt säkerställa att socialnämnden får kännedom om när ett barn eller en ungdom far illa utan att för den skull arbetssituationen äventyras för yrkesgrupper som intar en särskild förtroendeställning i förhållande till allmänheten (t.ex. präster och advokater). Skyldigheten att anmäla och lämna uppgifter till socialtjänsten bör med denna utgångspunkt föreligga för myndigheter och befattningshavare som typiskt i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar och deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att den unge far illa. Det har då inte någon principiell betydelse om befattningshavaren arbetar i offentlig eller privat tjänst. Således skall yrkemässigt bedriven verksamhet inom socialtjänst, barnomsorg, skola, kyrklig verksamhet för barn och ungdomar (t.ex. kyrkans förskoleverksamhet, konfirmationsundervisning o.dyl.), hälso- och sjukvård eller tandvård, vare sig de är i offentlig eller privat tjänst, omfattas av skyldigheten att anmäla och lämna uppgifter till socialnämnden till skydd för barn och ungdomar.

För personer som är verksamma inom kommunal familjerådgivning gäller särskilda regler. De har skyldighet att anmäla till socialnämnden om en underårig misshandlas eller utnyttjas sexuellt i hemmet. Någon ändring bör, enligt regeringens bedömning, inte göras i denna bestämmelse.

Utanför anmälningsskyldigheten faller verksamhet som inte bedrivs yrkesmässigt t.ex. inom BRIS och Rädda Barnen. De som vänder sig dit

för att få råd och stöd tar sannolikt ofta för givet att uppgifter som han eller hon lämnar inte förs vidare till olika myndigheter.

Prop. 1996/97:124

Information

En grundläggande förutsättning för att skyldigheten att anmäla och lämna uppgifter till socialtjänsten enligt socialtjänstlagen skall vara ett verkligt behov av hjälpmedel för att skydda barn och ungdomar är att yrkesverksamma som har sådan skyldighet verkligen känner till att den finns samt vad den innebär. Inom detta område råder det idag brist på kunskap och rutiner för hur man kan gå tillväga i det enskilda fallet. Det är därför av största vikt att information och utbildning lämnas till alla yrkesverksamma som berörs av bestämmelsen och att metodfrågor får en framträdande roll. Regeringen vill här understryka vikten av socialtjänstens allmänna skyldighet i 5 § att informera om sin verksamhet. Socialtjänsten bör samtidigt informera om skyldigheten i socialtjänstlagen att anmäla och lämna uppgifter till socialtjänsten. Det kan i ett sådant sammanhang vara värdefullt att också lämna information om socialtjänstens arbetsätt samt diskutera och komma överens om samverkansformer.

Samordning av innehållet i bestämmelserna om uppgiftsskyldighet och vittnesplikt

Frågan om samordning av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt socialtjänstlagen och om vittnesplikt enligt rättegångsbalken har behandlats flera gånger av regering och riksdag. Inskränkningarna i vittnesplikten följer av regeln om frågeförbud i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Det har vid varje behandling konstaterats att det inte är lämpligt att skapa de typer av inskränkning i frågeförbudet som därvid föreslagits. Justitiekottet fann år 1983 vid behandlingen av en motion inte skäl att företa några åtgärder. Det påtalade problemet fick enligt utskottet inte överbetonas. Den beskrivna ordningen kunde dock enligt utskottet uppfattas som ett beaktansvärt problem som borde övervägas av regeringen i den då pågående översynen av frågeförbudet (bet. 1984/85:JuU 25 s. 12ff). I prop 1987/88:89 hade regeringen att ta ställning till ett förslag i en departementspromemoria som gällde generell inskränkning i frågeförbudet om uppgiftsskyldighet föreligger enligt lag eller förordning. Regeringen avvisade förslaget med argumentet att det inte är motiverat att en upplysningsskyldighet, som tar sikte på en viss situation, skall medföra en generell skyldighet att lämna motsvarande uppgifter i en rättegång trots att förutsättningarna för frågeförbud är uppfyllda. Justitiekottet uttalade, i anledning av en motion om att psykologer skall ha vittnesplikt i mål om barn och ungdom, att det inte är tänkbart att göra en särreglering beträffande en av de i frågeförbudsbestämmelserna uppräknade yrkesgrupperna och då endast i en viss typ av mål (bet. 1989/90:JuU7, s9).

Intresset av att domstolarna får ett gott underlag för sina avgöranden står emot enskilda personers intresse av integritetsskydd, vilket gör att det kan vara svårt att finna en lämplig avvägning mellan vittnesplikt och tystnadsplikt.

Utgångspunkten när det gäller övervägandena om överensstämmelse mellan bestämmelserna om uppgiftsskyldighet och vittnesplikt är att dessa sammantaget skall utgöra ett gott skydd för den unge, samtidigt som enskilda personers rätt till integritetsskydd beaktas. Med föreliggande förslag om utvidgning av den uppgiftsskyldiga kretsen i 71 § SoL torde de huvudsakliga yrkeskategorier som i sin yrkesutövning får viktiga upplysningar om barns och ungdomars förhållanden omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter till socialnämnden. Det viktigaste från den unges synpunkt, nämligen att socialnämnden får reda på förhållanden som kan föranleda ett ingripande för att skydda den unge, är därmed uppnått. Det förhållandet att den uppgiftsskyldige yrkesutövaren är förhindrad att lämna motsvarande uppgifter i domstol är inte lika viktigt från skyddssynpunkt, men kan ha stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Genom förslaget om utvidgning av den uppgiftsskyldiga kretsen är i princip alla yrkeskategorier som inte får lämna uppgifter i domstol – med undantag för advokater – i vart fall skyldiga att i angivna situationer lämna ut uppgifter till socialtjänsten. 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) ger en möjlighet för myndigheter, dock inte en skyldighet, att lämna uppgifter till polismyndigheten om vissa brott mot underåriga. Av 15 kap. 5 § sekretesslagen följer vidare att en myndighet på begäran av polismyndigheten måste besvara frågor med anledning av en utredning om sådana brott.

Regeringen anser dock, liksom kommittén, att det framstår som ologiskt och stridande mot både barnets intresse och rättssäkerheten att ha bestämmelser som inte korresponderar mot varandra när det gäller uppgiftsskyldigheten enligt socialtjänstlagen och vittnesplikt enligt rättegångsbalken. När frågan har behandlats tidigare har omfattningen av inskränkningen varit en annan än i det nu liggande förslaget. Såsom kommittén anför har man därvid stött på en rad känsliga och svårlösta frågor. Regeringen finner dock att kommitténs förslag, att den som är skyldig att lämna uppgifter till socialnämnden också skall vara skyldig att lämna motsvarande uppgifter som vittne i domstol, är något för långtgående. Enligt regeringens mening bör undantaget begränsas till de grövsta brottmålen – vilket redan gäller – och mål om våldsbrott m.m. mot barn samt angivna mål enligt SoL och mål enligt LVU. Det bör sålunda inte gälla vid exempelvis vårdnadstvister. Regleringen bör ske i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. I övrigt hänvisas till författningskommentaren.

9.4. Socialtjänstens utredningsskyldighet i ärenden som rör skyddet av barn och ungdom

Prop. 1996/97:124

Regeringens förslag: Reglerna om socialtjänstens allmänna utredningsskyldighet i 50 § kompletteras med en bestämmelse som förtydligar socialtjänstens rätt och skyldighet att i vissa fall genomföra en utredning utan vårdnadshavares samtycke. Den som berörs av ett beslut att inleda en utredning skall underrättas om det. För bedömningen av behovet av insatser får socialtjänsten konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den skall inte göras mer omfattande än vad som är betingat av omständigheterna i ärendet.

Utredningsskyldigheten förenas med vissa tidsfrister. Den skall bedrivas skyndsamt och, om inte särskilda skäl föreligger däremot, vara slutförd senast inom fyra månader.

Socialtjänsten skall vara skyldig att slutföra en påbörjad utredning även om den underårige byter vistelseort, såvida inte den nya kommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i princip med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att förslaget är positivt.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget men anser att det bör tydliggöras om det finns en skillnad mellan en utredning som görs till följd av en anmälan och en som görs till följd av en ansökan.

Ett par remissinstanser framför att det inte alltid är naturligt att berörda parter på rätt sätt informeras om att en utredning enligt 50 § SoL påbörjats, vilket kan skapa en destruktiv osäkerhet i familjesystemet vilket i sin tur kan skada barnet.

Några kommuner ifrågasätter kommitténs förslag till tidsgräns på tre månader som varande alltför snäv, och anser att den ställer krav på ökade utredningsresurser i kommunerna.

Skälen för regeringens förslag: Under flera år har det riktats kritik mot socialtjänstens utredningar i barnavårdsärenden. Det har bl.a. gjorts gällande att det kan ta lång tid innan socialtjänsten befattar sig med en inkommen anmälan och att ärenden i vissa fall har blivit liggande utan någon åtgärd alls från nämndens sida. Vidare kritiseras socialtjänsten för att den inte bekräftar mottagandet av en inkommen anmälan, inte underrättar den som gjort anmälan om vilken tjänsteman som handlägger ärendet och inte lämnar någon information om vilka åtgärder som planeras med anledning av den inkomna anmälan. Rutiner för prioritering av inkomna ärenden har också efterlysts inom socialtjänsten.

Kritik har även riktats mot socialtjänsten för att bedriva utredningsarbete bakom ryggen på den enskilde. Familjer har inte förstått vad kontakten med socialtjänsten innebär och vad den kan resultera i. Slut

ligen har det gjorts gällande att påbörjade utredningar kan stå öppna under lång tid, ibland flera år, utan att bli ordentligt avslutade.

Socialstyrelsen har vid sin granskning av barnavårdsärenden funnit betydande svagheter i utredning och dokumentation. Socialstyrelsen anser att det krävs särskilda, långsiktiga utvecklingsinsatser för att bygga upp och vidmakthålla en hög kompetens inom området. Genom Socialstyrelsens projekt Barn i fokus har ett sådant utvecklingsarbete påbörjats och lett till att en utvecklingsprocess har inletts på många håll i landet.

Det förslag till nya lagbestämmelser som behandlas i detta avsnitt syftar till att skapa en struktur i utredningsarbetet. Socialtjänstens rätt och skyldighet att utan samtycke från vårdnadshavare inleda och genomföra en utredning som rör skyddet av barn och ungdom bör enligt regeringens mening tydliggöras. De föreslagna bestämmelserna gäller såväl utredningar som tillkommit genom anmälan som utredningar som myndigheter inleder på eget initiativ eller efter ansökan från föräldrar.

Utredningar som gäller barn som kan behöva skydd bör ha högsta prioritet inom socialtjänsten och skall inledas utan dröjsmål. Hur utredningsarbetet genomförs beror mer på utredarens kompetens och mindre på lagregler. Ändå gör regeringen den bedömningen att de regler som nu föreslås kan avhjälpa vissa förekommande brister.

Det får inte råda något tvivel om att en utredning pågår. Familjen skall alltid informeras om nämndens beslut och avsikter ifråga om utredningens bedrivande. Regeringen förutsätter vidare att eventuella konsulter informeras om i vilket syfte de anlitas, vilka frågeställningar socialtjänsten vill ha besvarade, osv. Ett tydligare utredningsförfarande skapar bättre förutsättningar för ett ökat förtroende för socialtjänstens arbete hos allmänhet och hos andra myndigheter.

För att undanröja oklarheter om socialtjänstens möjligheter att utan samtycke från vårdnadshavaren inhämta uppgifter från olika källor, inlämnas en bestämmelse som klargör att olika kontakter får förekomma i utredningsarbetet. Framför allt om förhållandena är så alarmerande att det kan bli aktuellt med vård utom hemmet måste socialtjänsten vara oförhindrad att ta de kontakter som bedöms nödvändiga för att utreda barnets behov av skydd. När utredningen påbörjas på grund av ansökan från föräldrarna eller i situationer närvårdnadshavarens lämplighet som förälder inte är ifrågasatt, är det naturligt att vårdnadshavaren ges ett större inflytande över hur utredningen skall bedrivas. Utredningen bör bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får nämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid. Nämnden får dock inte besluta att förlänga utredningen "tills vidare" utan måste fatta ett nytt beslut för viss bestämd tid.

Vad gäller socialtjänstens möjlighet att informera den som gjort anmälan till socialtjänsten om ärendets fortsatta handläggning vill regeringen göra följande kommentar. Den som anmäler till socialtjänsten känner i allmänhet i en stark och äkta oro för barnet. Det är förståeligt att den som gjort anmälan vill veta vad som händer inom socialtjänsten för att känna sig förvissad om att anmälan kommit fram och att social

tjänsten utreder barnets förhållanden och söker bästa möjliga lösning. De hinder som finns för en sådan öppenhet är den stränga socialtjänstsekretessen. Vill inte föräldrarna att den som gjort anmälan skall få veta hur det går kan socialsekreteraren inte heller lämna ut några uppgifter. Socialtjänsten kan dock alltid bekräfta mottagandet av anmälan, vilket bör ske regelmässigt. Det kan vara viktigt att i samband med denna bekräftelse förklara att anmälaren inte är part och därför enbart kan få uppgifter om ärendets vidare handläggning och vidtagna åtgärder, om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde lider men.

Kommunens skyldighet att slutföra en utredning

För att vara förvissad om att en utredning inte avstannar och läggs ner på grund av att en underårig flyttar ifrån kommunen under utredningstiden, föreslås en regel som innebär att kommunen skall slutföra utredningen och fatta beslut i ärendet. Utredningsarbetet skall bedrivas på bästa möjliga sätt trots de praktiska svårigheter som flyttningen kan ha fört med sig. Om den nya vistelsekommunen samtycker till det kan utredningen överflyttas dit enligt 72 § SoL.

9.5. Vård och behandling utanför hemmet

9.5.1. Kommunens ansvar för vårdresursplanering

Regeringens förslag: Kommunen ges ett samlat ansvar för vård i familjehem eller hem för vård eller boende. Regeln om gemensam vårdresursplanering i 23 § tas bort.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Socialstyrelsen hänvisar till rapporter från det arbete som styrelsen på regeringens uppdrag utfört för att utveckla och stärka familjehemsvården. Några instanser lyfter fram vikten av att familjehemmet utreds noggrant och understryker vikten av att familjehemmen får adekvat familjehemsutbildning. Länsstyrelsen i Västernorrland anser att det är viktigt att jour- och beredskapshem utreds på samma seriösa sätt som familjehem.

Skälen för regeringens förslag: Reglerna om en gemensam vårdresursplanering är enligt regeringens bedömning inte längre relevanta. Vården har under senare år omstrukturerats och bedrivs alltmer i privat och stiftelser regi. Kommunerna köper med stöd av lagen om offentlig upphandling den nödvändiga vården. Vid behov av plats för viss tvångsvård tillgodoses det behovet via Statens institutionsstyrelse. Med anledning därav bör reglerna om gemensam vårdresursplanering i 23 § tas bort.

Många kommuner har idag tillgång till familjehem som fungerar som jour- och beredskapshem för kortare placeringar. Den här typen av

placeringar ställer ofta stora krav på hemmen, varför det enligt regeringens mening är angeläget att dessa hem, i den mån det inte redan förekommer, utreds och bedöms på samma sätt som andra familjehem.

De flesta barn och ungdomar som placeras utanför det egna hemmet kommer till familjehem. Många av dem har svåra problem och behöver kvalificerad vård. Det är därför av största vikt att den vård dessa barn och ungdomar erhåller är av hög kvalitet. Familjehemmen måste få utbildning och handledning anpassad till det uppdrag de åtagit sig, såväl före som under pågående uppdrag. Uppdraget till familjehemmet bör formaliseras och tydliggöras genom att det skrivs ett avtal mellan socialtjänsten och familjehemmet. Samma förhållande bör gälla även mellan socialtjänsten och ett hem för vård eller boende (HVB).

Ett beslut om vård och behandling utanför det egna hemmet bör föregås av en planering av hur det skall gå till. Socialstyrelsen beskriver i Handläggning och dokumentation (Allmänna råd 1994:3) hur arbetet med planering av vården kan gå till. Upprättandet av en vårdplan innebär att mål och medel blir tydliggjorda för den enskilde. Den utgör samtidigt ett viktigt instrument vid uppföljning och utvärdering av vården.

9.5.2. Socialnämndens ansvar vid vård och fostran utanför hemmet

Regeringens förslag: Nuvarande bestämmelse om att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och kontakt med hemmiljön (22 § tredje stycket SoL) kompletteras till att omfatta kontakt även med andra närstående än dem som räknas som anhöriga.

Samrådsskyldigheten när socialtjänsten överväger att familjehemsplacera ett barn i en annan kommun ändras till att avse den andra kommunen, dvs. även andra kommunala nämnder än den nämnd som handhar socialtjänsten.

Socialtjänstens befogenheter att i vissa fall förbjuda en person att ta emot andras underåriga barn utvidgas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslog dock att ansvaret för de s.k. privatplaceringarna skulle bli mindre omfattande. Kommittén hade inte något förslag om kontakt med närstående.

Remissinstanserna: Justitieombudsmannen anser att socialtjänstens ansvar när det gäller att främja barnets samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön ytterligare bör klargöras.

Länsstyrelsen i Jämtlands län, liksom Riksförbundet för familjers rättigheter (RFFR) förespråkar att vikten av åtgärder för att stärka de biologiska föräldrarnas förutsättningar att fungera bra i föräldrarollen tydliggörs.

Några remissinstanser, bl.a. Länsstyrelsen i Västernorrland, ställer sig inte bakom förslaget att den kommun där det enskilda hemmet ligger skall lämna medgivande vid privata placeringar och hänvisar till anknytningen till vårdnadshavaren.

Ett antal remissinstanser, bl.a. Socialstyrelsen och Invandrarverket, påpekar att socialnämndens ansvar i förhållande till de s.k. privatplaceringarna behöver klargöras ytterligare. Invandrarverket påpekar att det vore olyckligt om uppföljningen av placeringar i privata enskilda hem slopas. Privatplaceringar initieras ofta av invandrare som lämnar sina barn kvar hos släktingar i Sverige. Verket påpekar vidare att barn, som lämnas kvar hos släktingar de ofta inte har någon närmare relation till inte mår bra. Samma sak gäller de barn som själva kommer eller ensam skickas till Sverige med hjälp av politiska organisationer. Allmänna bestämmelser har, enligt Invandrarverket, inte samma betydelse som den särskilda bestämmelsen om uppföljning av placeringar. Därför bör samtliga placeringar omfattas av uppföljningsansvaret. Länsstyrelsen i Malmöhus län har liknande synpunkter när det gäller tillsynen för de privatplacerade barnen och anser att stödinsatser enl 26 §SoL bör vara oförändrade för dessa barn.

Skälen för regeringens förslag: Underåriga får, enligt bestämmelserna i 25 § inte utan nämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom.

Bestämmelserna är tillämpliga i tre olika situationer:

1. När underåriga genom nämndens försorg placeras i familjehem
2. När underåriga på privat väg placeras i ett enskilt hem för varaktig vård och fostran, s.k. privatplaceringar
3. När utländska barn tas emot i ett enskilt hem för framtida adoption.

Arbetet med familjehemsplaceringar

Det kan finnas anledning att något fördjupa framställningen om socialtjänstens arbete med familjehemsärenden. De nuvarande reglerna om utredningar infördes i samband med beslutet om den nya lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga den 1 juli 1990. I propositionen om vård i vissa fall av barn och ungdomar (prop. 1989/90:28), som föregick lagen hänvisas bl.a. till att JO vid sin granskning av familjehemsutredningar funnit att de ofta begränsas till att belysa under vilka yttre omständigheter familjehemsföräldrarna lever. Andra brister som påtalas av JO gäller dokumentationen av utredningarna.

Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med föräldrar, syskon och andra för barnet betydelsefulla personer samt kontakt med hemmiljön.

De krav som lagen ställer i fråga om samhörighet och kontakt med hemmiljön handlar inte bara om geografisk närhet. Språkliga och kulturella skillnader i synsätt och bakgrund kan skapa väl så stora avstånd mellan människor. Att sådana skillnader beaktas och att man väljer ett hem som kan samarbeta med barnets biologiska föräldrar är av största betydelse vid alla placeringar och i synnerhet vid placeringar av invandrarbarn. Det innebär att socialtjänstens personal måste vara lyhörd för föräldrarnas egna önskemål utan att för den skull ge avkall på den pre

fessionella bedömningen av vad som är ett lämpligt hem för det enskilda barnet.

Socialtjänsten har fått stark kritik från olika håll för att inte vara tillräckligt lyhörd för möjligheterna att placera barn hos släktingar. Ändå visar både internationell och svensk forskning att sådana placeringar kan vara att föredra om man ser placeringen ur ett livsperspektiv. Det finns många skildringar av hur barn, som under flera år varit placerade i ett "främmande" familjehem, känner sig övergivna av både familjehemmet och de biologiska föräldrarna när de närmar sig vuxenlivet. Det är dock inte möjligt att slå fast en princip som innebär att släktingplaceringar eller andra placeringar i nätverket alltid skall prövas i första hand. Att det finns mor- och farföräldrar och andra släktingar eller andra kända familjer som vill ta hand om barnet innebär inte några garantier för att just detta hem kan tillförsäkra barnet god vård. Något försteg för t.ex. barnets släktingar bör inte föreskrivas i lagen. Regeringen anser emellertid att en av de vägledande principerna i socialtjänstlagstiftningen, kontinuitetsprincipen, bör tolkas så att nämnden inte förbiser möjligheten att hitta en bra placering i barnets naturliga nätverk. Att barnet inte onödigtvis flyttas från trygga och invanda förhållanden är en viktig ledstjärna i arbetet med familjehemsplaceringar. Det betyder att socialtjänsten i varje enskilt fall i första hand bör utreda möjligheterna att placera barnet i det natuliga nätverket. Många gånger framstår det säkerligen som naturligt att placera barnet hos en person som har en släktrelation till barnet. Även något äldre personer t.ex. mor- och farföräldrar kan komma ifråga som familjehemsföräldrar. Det betyder också att man regelmässigt bör undersöka släktens möjligheter att stödja barnet även om det placeras i ett "främmande" familjehem. En placering i släkten eller nätverket utesluter inte kravet på att det tilltänkta familjehemmet skall utredas och godkännas på liknande sätt som "främmande" familjehem.

Ett exempel bland flera metodutvecklingsprojekt för att göra familjen mer delaktig i planeringen av socialtjänstens insatser är ett projekt med s.k. familjerådslag som sedan hösten 1995 pågår i Kommunförbundets regi, med stöd från Socialdepartementet och Socialstyrelsen. Familjerådslag är ett sätt för familjer och deras nätverk att diskutera och ge förslag till insatser för barnen i deras familj. Det viktigaste inslaget i ett familjerådslag är att den utvidgade familjen möts och diskuterar och gör en handlingsplan. Familjen består av föräldrar, barn och släktingar, men kan också innefatta vänner, grannar och andra i familjens nätverk. Familjen avgör själv vilka som skall vara med. Familjerådslaget förbereds och genomförs av en samordnare som skall vara fristående från socialtjänsten och oberoende av familjen.

Modellen går ut på att familjen själv kommer fram till bra och hållbara förslag till beslut om hur deras barn skall fostras och växa upp. Om familjens plan godkänns av socialtjänsten blir det socialtjänstens ansvar att stödja och hjälpa familjen att genomföra sin plan. Socialtjänsten har uppföljningsansvaret. Den utvärdering som Socialstyrelsen genomför av modellen bör avvaktas innan ytterligare satsningar görs på den.

Socialtjänstens prövning av ett familjehem skall gälla förutsättningarna för att barnet bereds god vård. Familjehemsutredningar är ett mycket viktigt instrument när det gäller att bereda den unge god vård. Under åren 1993–95 hade Socialstyrelsen regeringens uppdrag att i enlighet med särskilt angivna riktlinjer utveckla och stärka familjehemsvården. Socialstyrelsen genomförde bl.a. kartläggningar, konferenser och metodutvecklingsarbete. Länsvisa uppföljningar av familjehemsvården visar också att läget förbättrats under senare år. Socialstyrelsens uppdrag finns redovisat i tre rapporter: Invandrarbarn i familjehem, SoS-rapport 1995:7, Ovisshetens barn, SoS-rapport 1995:8, Sammanbrott i familjehem, SoS-rapport 1995:9.

Socialtjänstens informations- och samrådsskyldighet i ärenden som rör familjehemsplaceringar i annan kommun

Om socialtjänstens prövning gäller ett hem i en annan kommun skall nämnden rådgöra med socialnämnden i den kommunen innan den fattar sitt beslut. Denna skyldighet finns inskriven i 30 § SoL. Erfarenheten visar att bestämmelsen inte alltid respekteras. Det finns exempel på att familjehemsplaceringar utanför den egna kommunen genomförs utan att socialtjänsten i den andra kommunen informeras. Även andra myndigheter kan för barnets skull behöva informeras om placeringen i förväg. Det kan t.ex. gälla skolan som för barnets skull behöver vara förberedd på att barnet kommer inflyttande. Det kan också gälla barnets behov av barnomsorg, fritidssysselsättning eller barnpsykiatrisk behandling.

Medgivande till placeringar i enskilda hem

Utredningen har föreslagit att ett medgivande till en privat placering skall lämnas av den kommun där hemmet är beläget och inte som nu av vårdnadshavarens hemkommun. Det huvudsakliga skälet till detta är att vistelsekommunen med sin lokala kännedom anses ha bäst förutsättningar att bedöma hemmets lämplighet och att ge barnet och den som anförtros omsorgen om det den hjälp och det stöd som de behöver. Liksom Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser dock regeringen att de motiv som ligger bakom gällande bestämmelser när det gäller anknytningen till vårdnadshavaren fortfarande har relevans. Utredningens förslag bör därför inte genomföras.

Medgivande att ta emot ett utländskt barn för adoption

Regeringen har nyligen i en proposition (1996/97:91) lämnat förslag till nya regler om internationella adoptioner. I propositionen föreslås att Sverige ratificerar 1993 års konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Vidare föreslås bl.a. vissa ändringar i socialtjänstlagen. I korthet innebär förslaget att giltighetstiden för ett medgivande att ta emot ett barn förlängs till två år. De sökande blir skyldiga att meddela förändringar som kan tänkas påverka beslutet om medgivande. Medgivandet skall kunna återkallas om förutsättningarna för det inte längre föreligger.

Förbud att ta emot andras underåriga barn

Bestämmelserna om socialnämndens befogenhet att i vissa fall förbjuda en person att ta emot andras underåriga barn finns i 27 § SoL. Såvitt det är känt är det sällsynt att regeln tillämpas. Regeringen anser ändå att bestämmelsen bör finnas kvar och föreslår att den dessutom utvidgas till att omfatta alla situationer där en person i sitt hem tar emot andras underåriga barn. Det betyder att regeln, liksom idag, är tillämplig ifråga om privata familjedaghem och feriehem. Den blir också tillämplig när det gäller feriehemspliceringar för barn från utlandet, vilka Socialstyrelsen behandlar i Allmänna råd om feriebarmsverksamhet för barn från utlandet (SOSFS 1996:8). Den kan också användas t.ex. för att komma tillrätta med missförhållanden i en kontaktfamilj eller i ettjour- eller beredskapshem, som anlitas av andra kommuner. Slutligen bör tilläggas att regeln kan tillämpas när en kommun vill förbjuda ett i kommunen beläget hem att erbjuda sina tjänster som familjehem åt andra kommuner.

Socialnämndens ansvar att följa och stödja pågående placeringar utanför hemmet

Bestämmelserna om socialnämndens skyldighet att följa vården i familjehem finns i 39 § Socialtjänstförordningen (SoF). Enligt denna bestämmelse skall nämnden fortlöpande, genom personliga besök och på annat lämpligt sätt, hålla sig väl förtrogen med förhållandena i hemmen och ge dessa behövligt stöd. Regeringen vill understryka betydelsen av denna bestämmelse som syftar till att både uttrycka principen om ett sammanhållet vårdansvar och att inskräpa betydelsen av att socialtjänsten kontinuerligt följer upp de placeringar som görs i familjehem. Bristfälliga uppföljningar av placeringar har tidigare uppfattats som ett av de största problemen inom familjehemsvården.

Arbetet med att följa placeringen måste liksom allt annat arbete inom socialtjänsten anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. Hur arbetet bör bedrivas beror bl.a. på ärendets karaktär och svårighetsgrad, åldern på den som placeras, de biologiska föräldrarnas problembild och vårdgivarens kompetens. Det är givet att en placering i inlednings- och

avslutningsskedet ställer krav på särskilt tät kontakt med socialtjänsten. Det gäller i synnerhet om placeringen gäller ett litet barn. Det är också förståeligt att kontakten inte är lika intensiv när barn, föräldrar och familjehemsföräldrar lärt känna varandra väl och allt fungerar som planerat. Ansvar för att kontakten upprätthålls med viss regelbundenhet vilar på socialtjänsten.

I detta sammanhang bör även bestämmelserna i 26 § SoL gällande socialtjänstens skyldigheter mot barn som placerats utanför hemmet och deras föräldrar betonas. Det finns t.ex. svensk forskning som visar att barn i familjehem, som ytligt sett anpassat sig väl, ändå kan ha svåra problem som bottnar i barnets tidigare upplevelser. Det krävs i allmänhet insatser utöver den hjälp som familjehemmet kan ge dessa barn.

Forskning visar att socialsekreteraren är en långt mer viktig person för det placerade barnet än han eller hon själv uppfattar. Sett ur barnets perspektiv är det då angeläget att socialsekreteraren tar sig tid att samtala med barnet i enrum vid sina besök i familjehemmet. Detta borde vara regel, men har ofta glömts bort. Socialsekreteraren är en länk mellan hemmet och familjehemmet och är många gånger den som är bäst skickad att förklara för barnet t.ex. varför det inte är möjligt att bo kvar hemma eller vad som ligger bakom när föräldrarna sviker sina löften till barnet.

Barn som placeras utanför hemmet kan också ha problem som ställer krav på särskilda stödinsatser i skola eller barnomsorg. Idelbetänkandet Rätten till bistånd (SOU 1993:30) har socialtjänstkommittén lämnat förslag som syftar till att tydliggöra principen om ett sammanhållet vårdansvar vilka behandlas i kapitel 15.

Föräldrar till placerade barn kan behöva stöd och hjälp under den tid barnet är placerat. Socialtjänsten bör aktivt erbjuda vårdnadshavarna råd, stöd och annan hjälp som de behöver för att upprätthålla en god kontakt med den underårige och familjehemmet.

Barn i kris-projektet visade t.ex. att socialarbetarnas insatser för de biologiska föräldrarna är otillräckliga. Forskarna fann att många föräldrar kände sig övergivna av socialtjänsten och att deras situation hade försämrats efter omhändertagandet. Socialtjänstens uppgift att samtidigt se både till barnets bästa och ge föräldrarna stöd och hjälp på deras villkor, är sannolikt en av de mest komplicerade inom socialtjänstens verksamhet och kan vara en bidragande orsak till detta. Det är heller inte ovanligt att föräldrarna flyttar eller helt drar sig undan kontakten med socialtjänsten efter placeringen och att det krävs betydande insatser från socialtjänstens sida för att återknyta kontakten med dem.

Regeringen anser, liksom några av remissinstanserna, att de privat-placerade barnen behöver följas på liknande sätt som övriga placerade barn så att deras behov av stöd och hjälp kan bli tillgodosedda.

9.5.3. Ersättning till familjehemsföräldrar vid en vårdnadsöverflyttning

Prop. 1996/97:124

Regeringens förslag: Den kommun som har tagit initiativ till överflyttning av vårdnaden om ett barn till familjehemsföräldrarna skall kunna fortsätta att utge skälig ersättning för vården av barnet.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslog ett långtgående ansvar för kommunen att utge ersättning till familjehemsföräldrar som blivit vårdnadshavare.

Remissinstanserna: JO vill betona vikten av att socialtjänsten iakttar viss restriktivitet när det gäller att initiera vårdnadsöverflyttningar. Socialstyrelsen, liksom några andra remissinstanser, diskuterar frågan vilken kommun som skall stå för den ekonomiska ersättningen när vårdnaden flyttas till familjehemsföräldrarna – den placerande eller vistelsekommunen.

Barnombudsmannen föreslår ett tillägg till paragrafen med innebörden att om vården bestått längre tid än två år skall en långsiktig planering göras för barnet och en vårdnadsöverflyttning övervägas. Härryda kommun har framför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län påpekar att ansvaret för tillsynen inte får bli ett hinder för vårdnadsöverflyttningar och anser att den kommun som utbetalar ersättning också skall ha tillsynsansvaret och att detta bör förtydligas i lagtexten.

Skälen för regeringens förslag: I regeringens proposition om vård i vissa fall av barn och ungdomar (prop. 1989/90:28) förutsätts att Socialstyrelsen i sin verksamhet uppmärksammar frågan om överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrar. Med anledning av detta har Socialstyrelsen genomfört en enkät till kommunerna, som redovisas i betänkandet (SOU 1994:139 s. 442). Socialnämnderna redovisar att de känner viss tveksamhet när det gäller att ta initiativ till vårdnadsöverflyttningar av flera skäl. Det är framförallt osäkerheten om den framtida ekonomiska ersättningen till familjehemmet och vilket stöd socialnämndens tillsyn kommer att utgöra efter vårdnadsöverflyttningen som utgör hinder i detta sammanhang.

En grundtanke i svensk familjehemsvård är att vården inte skall pågå längre tid än nödvändigt. Socialnämnden har ett ansvar för att kontakten mellan föräldrar och barn är så god under vårdtiden, att en återförening kan ske utan skada för barnet när förutsättningarna för vård inte längre föreligger. Det förekommer dock fall där en återförening inom överskådlig tid ter sig orealistisk. I sådana fall kan en vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna vara ägnad att skapa förutsättningar för barnet att växa upp under trygga och stabila förhållanden. Regeringen är dock inte beredd att i detta sammanhang införa mer detaljerade bestämmelser när det gäller planeringen för placeringar som pågått under en längre tid.

Den kommun som ansökt om överflyttning av vårdnaden till familjehemmet skall kunna fortsätta att ge hemmet ekonomisk ersättning i den

mån barnets egna medel, i form av bidrag, pension och andra medel som vårdnadshavarna kan uppbära för barnets räkning, inte räcker till. Ersättningen tillsammans med barnets egna medel bör vara skäligen förhållande till omfattningen av uppdraget.

Vad gäller annat stöd till familjehemmet efter vårdnadsöverflyttningen hänvisas till avsnittet 9.5.5. Socialstyrelsen bör genom allmänna råd kunna ge lämplig vägledning i sammanhanget.

9.5.4. Stöd och hjälp i samband med ärende om vårdnad m.m.

Regeringens förslag: Socialtjänstens ansvar enligt 12 § utsträcks till att gälla alla de situationer då ett mål eller ärende om vårdnad, umgänge eller adoption har avgjorts av domstol.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: Barnombudsmannen har i en skrivelse till Vårdnadstvistutredningen (Ju 1993:13) föreslagit att socialtjänstens roll vid separation och skilsmässa ytterligare skall förstärkas. Övriga remissinstanser har inte kommenterat förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I bestämmelserna om socialtjänstens skyldighet att sörja för att samarbetsamtal kan erbjudas den som begär det samt erbjuda stöd och hjälp sedan en tvist om vårdnad eller umgänge avgjorts av domstol föreslås redaktionella ändringar. Dock har ordet "tvist" i den tidigare lydelsen ändrats till "mål eller ärende" för att utsträcka socialtjänstens ansvar till att gälla även i de situationer då en fråga om vårdnad eller umgänge avgjorts av domstol utan att en tvist har förelegat. Det är inte ovanligt att föräldrar som deltagit i samarbetsamtal enas i vårdnads- och umgängesfrågor och är överens när målet avgörs i tingsrätten. Det kan i dessa situationer vara värdefullt att socialtjänsten ger föräldrarna en möjlighet till en uppföljande kontakt. Även i sådana fall där vårdnaden överflyttats till särskilt förordnade vårdnadshavare (t.ex. familjehemsföräldrar), kan dessa behöva stöd och hjälp från socialtjänsten för att klara sin uppgift som vårdnadshavare. Beträffande adoptionsärenden hänvisas till författningskommentaren.

10 Frågor rörande äldre och funktionshindrade

Prop. 1996/97:124

10.1 Mål för arbetet med äldre människor

Regeringens förslag: Socialnämnden skall i sitt arbete verka för att äldre människor får möjligheter att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att formuleringen i 19 § första stycket SoL skall anges som mål för socialtjänstens arbete med äldre.

Remissinstanserna: Har inte lämnat synpunkter i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: I nuvarande 19 § SoL föreskrivs att socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. I det följande utvecklas närmare motiven för en, jämfört med Socialtjänstkommitténs förslag, delvis omformulerad målbestämmelse.

I socialtjänstlagens förarbeten lyftes ensamhet och sysslolöshet fram som påtagliga problem för äldre människor. I propositionen Om socialtjänsten (1979/80:1) betonades de sociala inslagen i hantjänsten: "att vara en kontakt, ett sällskap för den hjälpbehövande". En viktig framtida uppgift ansågs vara att bygga ut kontaktverksamhet och skapa aktiv sysselsättning för pensionärerna. Sannolikt kom detta synsätt också att utgöra en bakgrund till formuleringen i 19 §: att äldre får möjlighet att leva och bo självständigt och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Denna föreställning om en passiv och ömkansvärd åldring i behov av aktivering och sällskap har i stor utsträckning reviderats under senare år. I Äldreberedningens slutbetänkande (SOU 1987:21) gavs en ljusare och mer normaliserad beskrivning av äldres livssituation. Studier visade att äldre människor hade tätare umgänge med sina barn än man tidigare känt till. Äldre visade sig också ha minst lika mycket kontakt och umgänge med vänner och bekanta som yngre personer. Mellan 5 och 10 procent av de äldre kände sig ofta ensamma men denna andel var ungefär lika stor hos den yngre befolkningen.

Ålderspensionärerna i Sverige, i dag närmare 1,6 miljoner människor, utgör i likhet med resten av befolkningen en tämligen heterogen grupp med avseende på t.ex. hälsa, ekonomiska resurser och kulturell bakgrund. En generell beskrivning av äldregruppens livssituation i dag visar en övervägande ljus bild. Det stora flertalet behåller hälsan högt upp i åren, är aktiva och vitala och välintegrerade inom familjekretsen och i samhällslivet. För de flesta äldre torde åldrandet innebära en gradvis, ibland dramatisk men sällan helt oväntad försämring eller förlust av funktionsförmågan vilket innebär krav på anpassning till en ny livssituation. Flertalet äldre klarar sig också utan särskilda insatser från samhällets sida och drygt 90 procent bor i eget boende.

Även om den generella bilden av äldres livssituation och levnadsförhållanden är ljus finns självklart stora skillnader inom gruppen med avseende på bl.a. hälsa och inkomstförhållanden. Bland den stora gruppen ålderspensionärer finns också människor vars ensamliv inte är eller har varit självvalt, som upplever sigobehövda och sällan besöks av någon annan än hemtjänsten. För människor i en sådan livssituation kan upplevelsen av ensamhet och isolering ibland ta sig uttryck i form av depressioner och förlust av klarhet, sammanhang och mening. Socialtjänsten har självklart en viktig uppgift att stödja människor i sådana utsatta livssituationer där känslor av ensamhet och isolering innebär risk för den fysiska och psykiska hälsan. Enligt regeringens bedömning kan det dock knappast vara en uppgift för socialtjänsten att verka för att äldre människor i generell mening ges en aktiv och meningsfull tillvaro.

Första ledet av nu gällande målbestämmelse markerar den grundläggande inriktningen för äldreomsorgen med innebörd att äldre människor ges förutsättningar att bo kvar i sitt eget hem så långt det är möjligt. Denna grundprincip står fast och utgör första ledet i en ny övergripande målformulering när det gäller socialtjänstens arbete med äldre människor. Under de snart två decennier som gått sedan Socialutredningen lämnade sitt slutbetänkande har förutsättningarna för äldreomsorgens organisation och innehåll ändrats i de flesta avseenden. Vid slutet av 1970-talet svarade kommunerna huvudsakligen bara för praktisk hjälp med hushållssysslor under vanlig kontorstid och primärvården tillgodosåg behov av personlig omvårdnad på kvällar och helger. Möjligheterna att tillgodose omfattande och kvalificerade behov av omvårdnad och vård i det egna hemmet var mycket begränsade. Detta innebar att flyttning till särskilt boende aktualiserades så snart den enskildes behov av omsorg och vård inte överensstämde med organisationens krav.

I dag ser förutsättningarna helt annorlunda ut. Hemtjänsten har byggts ut kraftigt liksom primärvården och utvecklingen av kvälls- och nattpatruller har möjliggjort ett kvarboende i det egna hemmet. En sådan inriktning tycks också vara i överensstämmelse med de flesta människors önskemål – att få bo kvar i det egna hemmet så länge som möjligt. Regeringen vill alltså lägga fast en övergripande målformulering som innebär att socialtjänsten skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt. Detta innebär bl.a. att socialtjänsten behöver medverka i samhällsplaneringen och bidra med kunskaper om behovet av tillgänglighet och framkomlighet i bostäder och i bostadsområden, när det gäller allmänna kommunikationer och serviceutbud. En förutsättning för att äldre skall kunna leva ett självständigt liv är de olika insatser som socialtjänsten erbjuder i form av hemtjänst, färdtjänst, dagverksamheter, trygghetslarm osv.

Andra ledet av den föreslagna målbestämmelsen lyfter fram vikten av att socialtjänsten i sitt arbete med äldre beaktar deras självbestämmande, integritet och trygghet. De övergripande målen för socialtjänsten – bl.a. att verksamheten skall bygga på respekt för självbestämmande och

integritet – fastslås redan i portalparagrafen. Regeringen finner dock skäl att särskilt betona och precisera dessa mål och därmed ange inriktningen för arbetet på äldreomsorgsområdet.

I regeringens proposition Äldreomsorgen inför 90-talet (1987/88:176) betonades tre grundläggande principer för äldreomsorgen; integritet, trygghet och valfrihet. Enligt propositionen skall varje människa oavsett ålder betraktas som en unik individ med en egen individuell livshistoria, med en egen uppfattning om och rätt att bestämma hur hon vill leva sitt liv.

Regeringen vill slå fast att äldres självbestämmande och integritet måste respekteras och vara utgångspunkten både för planering och organisation av omsorg och vård och i mötet mellan människor. Varje människa måste betraktas som en unik individ – inte ett vårdobjekt. Särskilt i situationer när människor är mer eller mindre beroende av andras hjälp för att klara den dagliga livsföringen och djupt personliga behov av hjälp med t.ex. personlig hygien är det viktigt att alltid ha respekten för självbestämmande, integritet för ögonen. I olika sammanhang och inte minst i samband med uppföljningen av Ädel-reformen har bristen på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet uppmärksamats. På ett organisatoriskt plan kan det handla om brister i informationsöverföring och samverkansrutiner mellan huvudmännen vilket innebär att den enskildes trygghet kan vara hotad. Många gånger kan det handla om subtila, ofta osynliga och omedvetna kränkningar av självkänsla, integritet och värdighet. I enskilda vårdssituationer finns det också rapporter om allvarliga brister i den medicinska omvårdnaden, om övergrepp och inlåsning. I rapporter från tillsynsmyndigheterna framkommer att det tycks vara svårt för anhöriga att nå fram med kritik och många väljer att anmäla brister först när den anhörige gått bort. Regeringen ser allvarligt på dessa rapporter om bristande kvalitet och bemötande inom vård och omsorg och beslöt hösten 1995 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att kartlägga och analysera frågan om bemötandet av äldre. Utredningen om bemötande av äldre (Dir. 1995:159) överlämnade i november 1996 ett delbetänkande Rätten att flytta – en fråga om bemötande av äldre (SOU 1996:161) med förslag till lagreglering av rätten att flytta. Betänkandet har remissbehandlats och förslaget till lagreglering tas upp i detta sammanhang (avsnitt 10.2).

Många äldre kan i dag erbjudas omfattande och kvalificerade insatser dygnet runt i det egna hemmet. Denna möjlighet att kunna bo kvar hemma upplevs sannolikt positivt av de flesta men vårdssituationen är samtidigt mycket sårbar om inte organisationen kring den enskilde fungerar. I de situationer där den enskilde är helt beroende av hjälp, har svårt att själv ta sig ur sängen eller är helt sängliggande så måste rätten till en trygg vård också tillgodoses. Man måste veta att vårdpersonalen kommer, att larmklockan fungerar och att personalen har kompetens att kunna bedöma t.ex. försämringar av hälsotillståndet. För många är närheten till personal dygnet runt av avgörande betydelse för känslan av trygghet.

I den tidigare refererade propositionen lyftes valfriheten fram som ett sätt att markera äldres rätt att utforma sitt eget liv, att kunna välja boende och kunna påverka innehållet i och utformningen av vård och omsorg. Enligt propositionen skulle äldre i ökad utsträckning kunna välja att bo kvar hemma och för dem som ville flytta till ett särskilt boende skulle det finnas ett varierat utbud. Dessa exempel uttrycker enligt regeringens mening, respekten för den enskildes rätt att få bestämma själv över sin livssituation i olika sammanhang. Kommunerna bör fortsätta sträva efter ökade valmöjligheter genom ett varierat utbud av omsorg och vård.

10.2 Äldres möjlighet att flytta till annan kommun

Regeringens förslag: I anslutning till 6 § SoL införs en ny bestämmelse med innebörd att en person som önskar flytta till en annan kommun, men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att den andra kommunen erbjuder sådana insatser, har rätt att hos den kommunen ansöka om annat bistånd i form av hjälp i hemmet eller särskilt boende. En sådan ansökan skall behandlas som om den enskilde var bosatt i den andra kommunen. Det förhållandet att sökandens behov är tillgodosedda i hemkommunen får inte beaktas vid en sådan prövning.

Bemötandeutredningens förslag: En person som fyllt 65 år och som har eller är i behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser, och som vill flytta till en annan kommun skall, enligt utredningens förslag till ny lagbestämmelse ha rätt till bistånd av inflyttningskommunen enligt 6 § SoL. Några skäl för flyttningen behöver inte anges. Utredningen förut sätter att man vid biståndsprövningen inte beaktar om den enskilde har sitt behov av boende och omsorg tillgodosett i hemkommunen.

Remissinstanserna: Ett 60-tal remissinstanser, däribland 24 kommuner har beretts tillfälle att yttra sig över Bemötandeutredningens betänkande. Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget utan reservationer, bl.a. länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Riksförsäkringsverket, Handikappombudsmannen, Riksrevisionsverket, Länsstyrelsen i Örebro, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Kommunförbunden i Stockholms, Kristianstads och Göteborgs och Bohus län, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Föreningen Sveriges Socialchefer, Pensionärernas riksförbund, Sveriges pensionärsförbund, Statspensionärernas riksförbund, Riksförbundet Pensionärs-Gemenskap, Demensförbundet samt åtta kommuner. Övriga remissinstanser ansluter sig till intentionerna i betänkandet och delar utredningens uppfattning i saken men uttrycker tveksamhet kring en eller flera delar av lagkonstruktionen. Ett antal kommuner tillstyrker förslaget, dock med krav att kostnadsansvaret löses mellan hemkommunen och inflyttnings-

kommunen (Norrtälje, Ängelholm, Huddinge och Täby). Västerås stad anser inte att äldres flyttningsmöjligheter skall regleras genom lagstiftning och anser vidare att det är olämpligt att frågå vistelsebegreppet för en viss grupp. Några kommuner – Täby, Göteborg, Värmdö, Kungsbacka, Kungälv – berör frågan om bristen på särskilda boendeformer, svårigheterna att planera för andra än den egna kommunens invånare och att många sökande inom den egna kommunen inte kan få sina behov tillgodosedda inom rimlig tid.

När det gäller konstruktionen av lagen anser Riksdagens ombudsmän, Länsrätten i Kristianstads län liksom Socialstyrelsen att konstruktionen med förhandsbesked borde prövats. Länsrätten i Stockholms län anser att lagförslaget behöver kompletteras med en uttrycklig lagregel för att förhindra att inflyttningskommunen gör bedömningen att behovet av bistånd enl § 6 SoL redan är tillgodosett i hemkommunen. Länsrätten vill också fästa uppmärksamheten på att de framlagda förslagen inte torde lösa flyttningsfrågan för äldre som bor i vidsträckta kommuner och som vill flytta inom vistelsekommunen. Örebro kommun och Jönköpings kommun anför att det måste klargöras att det är inflyttningskommunen som avgör vilken typ av bistånd som skall beviljas. Ett visst vårdbehov som i en kommun löses med särskilt boende kan i en annan kommun klaras med utbyggd hemtjänst och hemsjukvård. Riksdagens ombudsmän anser att formerna för biståndet bör preciseras mer än vad som gjorts i förslaget.

Åldersgränsen kommenteras av ett antal remissinstanser, däribland Hudiksvalls kommun som anser att det bör övervägas om inte också personer under 65 år och som inte omfattas av LSS bör få samma rätt att flytta. Riksdagens ombudsmän, Norrtälje kommun, Värmdö kommun, Kungälv kommun, Örebro kommun och Falu kommun anför synpunkter på behovet av särskilda skäl som t.ex. anknytning till kommunen genom anhöriga, närstående eller tidigare boende bör föreskrivas vid prövning av ansökan om flyttning.

Bakgrund

Rätten för äldre personer att flytta till särskild boende- eller vårdform i annan kommun eller annat landsting har behandlats i olika sammanhang sedan 1980-talet. I propositionen Äldreomsorgen inför 90-talet (prop. 1987/88:176) betonades målet att alla människor, oberoende av service- eller vårdbehov, skall kunna byta bostads- eller vistelseort. Detta ansågs kunna lösas på frivillig väg genom överenskommelser mellan huvudmännen.

Äldredelegationen (S 1988:A) tillsattes år 1988 och hade till uppgift att utarbeta förslag till närmare utformning av en förändrad ansvars fördelning på äldreomsorgsområdet. I delegationens uppdrag ingick vidare att ange former för hur äldre och funktionshindrade personer med behov av särskilda boende- och vårdformer skulle kunna flytta till annan kommun eller landsting. Som en följd av Äldredelegationens arbete utfärdade de båda kommunförbunden rekommendationer som rörde

frågan om utvidgade flyttningsmöjligheter. Enligt Svenska kommunförbundets rekommendation (cirk. 1989:65) bör kommunerna positivt verka för att äldre personer och personer med funktionshinder ges möjlighet att erhålla bostad i servicehus med helinackordering eller servicebostad i annan kommun än hemkommunen. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt personer med anknytning till kommunen och krav på betalning mellan kommunerna bör inte förekomma. På motsvarande sätt beslöt Landstingsförbundet att rekommendera landstingen att tillämpa det s.k. riksavtalet som med vissa ändringar innebar att sjukvårdshuvudmännen åtog sig att ta emot långtidssjuka patienter utan krav på remiss eller särskilda motiv för önskan att flytta. Rekommendationen innebar också att "hemlandstinget" hade betalningsansvar för patienten under ett år. Landstingsförbundets rekommendation upphörde att gälla i samband med genomförandet av Ädel-reformen år 1992.

Enligt uppföljningar som Socialstyrelsen (Socialstyrelsens rapport SoS 1993:12) och Svenska kommunförbundet genomförde i början av 1990-talet ansåg kommunerna att det var angeläget att kunna tillgodose en skildas önskemål om att få flytta till en särskild boendeform i kommunen, även om de var bosatta i en annan kommun när ansökan gjordes. Biståndsansökningar i s.k. anknytningsfall behandlades enligt de under sökta kommunerna på samma sätt som ansökan från kommunens egna invånare. Det framkom dock att personer från andra kommuner fick avslag på ansökan om det samtidigt fanns egna kommuninvånare med stora behov av särskilt boende. Många kommuner tog upp problemet med den bristande tillgången på särskilt boende och anförde att det kunde upplevas orättvist mot de egna kommuninvånarna att äldre från andra kommuner prioriterades. Uppföljningen ledde inte till några ändringar i rekommendationen, vilken enligt Svenska kommunförbundet borde fortsätta att gälla tills vidare.

Om rättsläget och praxis

Enligt 3 § första stycket socialtjänstlagen är det vistelsekommunen som har ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Med vistelsekommun avses den kommun där den enskilde vistas när hjälpbehovet inträder. Den enskilde kan alltså inte hävda någon rätt till bistånd i en annan kommun än den där han eller hon vistas. I de flesta fall är också det faktiska behovet av bistånd tillgodosett genom att personen redan bor i särskilt boende. Kammarrätten i Göteborg har under åren 1993 och 1995 avgjort två mål angående äldre kvinnor som ville flytta till Ängelholms kommun (nr 4427–1993 och nr 2548–1995). I dessa fall ansöktes om bistånd enligt 6 § SoL i form av plats i särskild boendeform i Ängelholms kommun. Bistånd beviljades inte i något av fallen. Kammarrättens domskäl var att det saknas möjlighet att med stöd av 6 § SoL ålägga vistelsekommunen eller den kommun dit man vill flytta att utge bistånd till särskild boendeform i annan kommun än vistelsekommunen. Kammarrätten anförde också att det enligt 3

3 § SoL är vistelsekommunen som har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Regeringsrätten har också prövat frågan om äldres önskemål att flytta till annan kommun (RÅ 1990, ref 23). Målet gällde en 90-årig kvinna som var bosatt i Uddevalla kommun och som ville flytta till ett servicehus i Stockholm för att kunna bosätta sig närmare sin dotter. Regeringsrätten anförde att när en person på eget initiativ flyttar från en kommun utan samband med en beslutad placering, åvilar enligt SoL ansvaret i fortsättningen den kommun dit hon eller han flyttar. Regeringsrätten konstaterade att kvinnans ansökan om bistånd för boende i servicehus i Stockholm inte var motiverad av ett särskilt vårdbehov som inte kunde tillgodoses inom Uddevalla kommun utan av hennes förståeliga önskan att bo nära sina anhöriga. Domstolen fann att SoL inte gav stöd för att Uddevalla kommun fortlöpande skulle svara för kostnader för att tillgodose kvinnans behov av boende och service efter det att hon flyttat till Stockholm.

Skälen för regeringens förslag: Under senare år har frågan om äldres flyttningsmöjligheter då och då aktualiserats i den allmänna debatten och inte minst i riksdagen. Debatten tog ny fart hösten 1995 när ett antal enskilda flyttningsärenden uppmärksammades i massmedia.

I betänkandet Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre (SOU 1996:161) ges en beskrivning av problem som kan aktualiseras i samband med att äldre önskar flytta till en särskild boendeform i en annan kommun. Problemet handlar i de flesta fall om personer i mycket hög ålder som har omfattande vård- och omsorgsbehov. Många har en demenssjukdom och i de flesta fall bor den vårdbehövande redan i ett särskilt boende. Några bor kvar i sin egen bostad och bedöms inte kunna bo kvar eller flytta tillbaka efter t.ex. ett akut sjukdomstillstånd eller en gradvis försämring av hälsotillståndet. När behov av flyttning från det egna hemmet till en särskild boendeform börjar bli aktuellt, önskar många anhöriga att flyttning kan ske direkt till ett särskilt boende i den kommun där de själva bor. Vanligast tycks dock vara att äldre personer som redan bor i särskilt boende och deras anhöriga på annan ort önskar bo närmare varandra de sista åren. Det finns självklart inga hinder i formell mening för någon att flytta till en ordinär bostad i en annan kommun. Problemet handlar om de fall då den äldre redan har omfattande vård- och omsorgsbehov och bor i t.ex. en gruppboende och då det inte längre är praktiskt möjligt att på egen hand ombesörja en flyttning. Möjligheten att flytta till ett ordinärt boende är i de flesta fall också utesluten. Många anhöriga vittnar om känslan av vanmakt när inga riktiga besked kan ges, rättsläget förefaller ganska obegripligt, de inblandade kommunerna tvistar om ekonomisk ersättning och tiden går.

I många fall löses frågan om flyttning till särskilt boende i en annan kommun utan större problem mellan den äldre personens hemkommun och den inflyttningskommun där de anhöriga bor. Generellt sätt tycks dock möjligheten att tillgodose äldres och anhörigas önskemål om flyttning minska. I betänkandet redovisas ett antal återkommande problem som rör relationen mellan "utflyttnings- och inflyttningskommun" och

mellan kommunerna och den enskilde eller dennes anhöriga vilka inne bär att en flyttning inte kan genomföras eller att den fördröjs på obestämd tid. Hindren kan handla om inflyttningsskommunens krav på kostnadsansvar från hemkommunen, vilket inte denna vill åta sig. I vissa fall erbjuder inflyttningsskommunen inte någon plats i särskilt boende trots att hemkommunen gett garantier för kostnadsansvar. Ofta före ligger också hinder genom detaljerade prioriteringsregler som ställer mycket höga krav på anknytning till kommunen. I de fall kommuner tvistar med varandra om kostnadsansvar för särskilt boende har enskilda och deras närstående ingen rättslig möjlighet att genom förvaltningsbesvär få vare sig hemkommunen eller inflyttningsskommunen att ta ansvar för eller underlätta flyttningen.

I betänkandet redovisas en enkätundersökning som belyser tillämpningen av Svenska kommunförbundets rekommendation och som också beskriver hur kommunerna uppfattar svårigheter och hinder att uppfylla äldre människors önskan att flytta. Enligt undersökningen har mindre än hälften av kommunerna antagit den nämnda rekommendationen och en fjärdedel av kommunerna har heller inte för avsikt att anta den. Majoriteten av kommunerna uppger dock att de följer rekommendationen men samtidigt tillämpar många kommuner regler och riktlinjer som t.ex. kan innebära precisering av anknytningskriterier, krav på folkbokföring, prioritering av egna kommuninvånare eller ersättningskrav kommunerna emellan. Mer än hälften av kommunerna redovisar problem och svårigheter att följa rekommendationen och många anser att den ställer krav på utbyggnad av särskilda boendeformer, ekonomiska regleringar, förändring av lagstiftning m.m.

Under perioden 1 juli 1995 till 31 maj 1996 ansökte 1 285 personer om särskild boendeform i annan kommun. Av dessa fick ca hälften sin ansökan beviljad och 448 personer fick möjlighet att flytta till en annan kommun. 492 personer fick under denna tidsperiod avslag på sin ansökan om särskilt boende och som skäl uppger kommunerna främst brist på platser i form av särskilt boende.

Regeringen vill i detta sammanhang erinra om att äldres självbestämmande, integritet och valfrihet skall respekteras. I en situation då hälsotillståndet sviktar och vårdbehoven är omfattande saknas oftast de praktiska förutsättningarna att på egen hand flytta närmare anhöriga. I de fall önskan att flytta överskrider en kommungräns uppstår i många fall administrativa, ekonomiska och juridiska problem mellan de inblandade kommunerna som innebär att respekten för självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet kommer i andra hand. Samhället har på olika sätt markerat betydelsen av anhörigas delaktighet i vården och omsorgen om närstående. Anhöriga svarar dessutom för en stor del av insatserna inom vård och omsorg. De hinder som i många fall uppstår för äldres möjlighet att flytta nära sina anhöriga försvårar eller omöjliggör en sådan delaktighet, trygghet och närhet de sista åren av livet. Allt oftare rapporteras om äldre som bor i särskild boendeform och som önskar flytta nära sina anhöriga i en annan kommun och som hamnat i en ovisst och oklar förhandlingssituation mellan de inblandade

kommunerna. Utredningen om bemötande av äldre fick bl.a. i uppdrag att belysa frågan om äldres möjlighet att flytta och redovisar i sitt betänkande en omfattande och ambitiös beskrivning och kartläggning av problemen. Önskan att flytta handlar ofta om mycket gamla människor som har omfattande behov av vård och omsorg, som ofta bor i en särskild boendeform och som har starka skäl att vilja flytta nära sina anhöriga. Äldre människor i denna situation har knappast anledning att flytta eller byta boendeform vare sig inom eller till annan kommun om inte sådana särskilda skäl föreligger. Därmed handlar frågan inte heller om något omfattande kostnadsåtagande för vissa kommuner eftersom anhöriga rimligen kan vara bosatta var som helst i landet.

Regeringen gör nu samma bedömning som utredningen som i sitt betänkande konstaterar att den rekommendation som bl.a. Svenska kommunförbundet utfärdade år 1989 är otillräcklig för att hävda enskildas intresse. Utredningens förslag att genom lagreglering hävda äldres möjlighet att flytta har också fått mycket brett stöd bland remissinstanserna.

Enligt 3 § första stycket socialtjänstlagen är det vistelsekommunen som har ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Den enskilde kan alltså i dag inte hävda någon rätt till bistånd i en annan kommun än den där han eller hon vistas. När frågan uppkommer om flyttning till en annan kommun är i de flesta fall det faktiska behovet av bistånd redan tillgodosett i hemkommunen genom att personen bor i ett särskilt boende. Frågan om rätt till bistånd i annan kommun har prövats rättsligt men avslagits med hänvisning till vistelsekommunens ansvar. Gällande lagstiftning och praxis kommer här i konflikt med ofta mycket gamla och vårdbehövande människors önskan att flytta närmare sina anhöriga de sista åren.

Regeringen anser att rätten att få en ansökan om hjälp i hemmet och/eller särskilt boende prövad av en annan kommun bör regleras i en särskild bestämmelse i socialtjänstlagen. I anslutning till 6 § bör införas en bestämmelse med innebörd att en enskild person som önskar flytta till en annan kommun, men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att denna kommun erbjuder behövliga insatser, har rätt att hos den kommunen ansöka om sådana insatser som avses i 6 f § punkterna 2 (hjälp i hemmet) och 3 (särskilt boende). En sådan ansökan bör behandlas som om den enskilde var bosatt i den andra kommunen. Det förhållande att sökandens behov är tillgodosedda i hemkommunen får inte beaktas vid prövningen. Bestämmelsen får en delvis annan utformning än den utredningen föreslagit men fyller i sak samma syfte.

När det gäller personkretsen föreslår utredningen – vars uppdrag ju endast avser äldre – en åldersgräns på 65 år. Detta skulle dock innebära att t.ex. en svårt sjuk 63-åring som vårdas i ett särskilt boende och önskar flytta närmare sina anhöriga den sista tiden inte skulle omfattas av bestämmelsen vilket måste uppfattas som både stötande och ovärdigt. Regeringen gör bedömningen att merparten av personer under 65 år som har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser

och som önskar flytta till annan kommun omfattas av bestämmelsen i 16 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (förhandsbesked). Det kan också noteras att det inte finns något formellt hinder för den som tillhör LSS:s personkrets att ansöka om insatser enligt den nya bestämmelsen i socialtjänstlagen. I allmänhet torde dock de insatser som avses med 6 f § inte vara tillräckliga för att tillgodose det behov av omsorg som dessa personer har. De kan då i stället utnyttja sin rätt till förhandsbesked om insatser enligt LSS. Regeringen föreslår därför att den nya bestämmelsen skall omfatta personer om de till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan genomföra flyttningen utan att den andra kommunen erbjuder behövliga insatser. Någon åldersgräns bör inte anges.

Utredningens förslag innehåller inga begränsningar i form av krav på särskilda skäl för att omfattas av lagbestämmelsen. Ett antal remissinstanser anser att rätten att ansöka om insatser i annan kommun skall knytas till särskilda skäl. Det förekommer t.ex. redan ansökningar om att få flytta som mer handlar om önskan att komma till en kommun med bättre och billigare äldreomsorg än en önskan att flytta för att tillfredsställa behov av emotionell anknytning till vissa människor eller en viss plats. Enligt utredningen handlar dock skälen att få flytta till en annan kommun primärt om en stark önskan att kunna bo närmare sina anhöriga eller närstående eller att få flytta till ett särskilt boende i en annan kommun där man känner språklig, etnisk, religiös eller annan liknande gemenskap med andra människor. Det kan också handla om en stark anknytning till en annan kommun där man tillbringat många år av sitt liv och kanske har kvar vänner och bekanta. Enligt regeringens uppfattning finns inte anledning att nu, utöver de kriterier och begränsningar av personkretsen som framgår av bestämmelsen, kräva särskilda skäl för att få flytta till annan kommun.

Länsrätten i Kristianstads län har pekat på svårigheterna att utröna den enskildes vilja. Ängelholms kommun tar upp frågan om det alltid är lämpligt för mycket gamla människor att flytta. Enligt regeringens mening är det avgörande både utifrån rättssäkerhetsaspekter och med hänsyn till självbestämmande och integritet att det klart framgår att det är den enskildes bestämda önskan och uttryck för egen vilja att få flytta till en annan kommun. När det gäller närmare precisering av bestämmelsen hänvisas till specialmotiveringen.

I bestämmelsen anges att den enskilde kan ansöka om sådana insatser som anges i 6 f § punkterna 2 och 3 – hjälp i hemmet och särskilt boende. Några andra biståndsinsatser för att tillgodose behovet av omfattande vård och omsorg behöver knappast förberedas eller beslutas innan flyttningen är genomförd. Några kommuner har understrukt att det måste vara inflyttningkommunen som prövar behovet av insats. Sådana vård- och omsorgsbehov som i en kommun tillgodoses med särskilt boende kan i en annan kommun klaras med t.ex. utbyggd hemtjänst, hemsjukvård, dagvård osv. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall vidare hemkommunen på begäran av inflyttningkommunen vara

skyldig att bistå med underlag som kan behövas för bedömning av vård- och omsorgsbehovet.

Några kommuner tar upp frågan om kostnadsersättning eller behov att se över kostnadsutjämningsystemet om det visar sig attflyttströmmarna drabbar vissa kommuner mer än andra. Regeringen är väl medveten om många kommuners ansträngda ekonomiska situation och att det kan finnas behov att bygga ut särskilda boendeformer. Den nu aktuella lagregleringen bedöms knappast leda till omfattande flyttningsströmmar eller kostnadsökningar för vissa kommuner. Regeringen kan inte se några tillräckligt vägande skäl för att återinföra system med interkommunala ersättningar och avvisar i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser detta. Däremot finns starka skäl att följa utvecklingen och tillämpningen av den nya lagbestämmelsen. Socialstyrelsen avses få i uppdrag att i nära samarbete med Svenska kommunförbundet följa effekterna av förslaget med avseende på tillämpningen av bestämmelsen, personkretsens omfattning samt de ekonomiska effekterna för kommunerna.

10.3 Stödet till anhöriga

Regeringens förslag: Socialtjänsten bör genom stöd och avlösning underlätta för närstående som vårdar långvarigt sjuka, äldre och människor med funktionshinder. En ny bestämmelse med detta innehåll införs i socialtjänstlagen.

Kommittens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser däribland många kommuner anser att förslaget om stöd till närstående är positivt men innebär behov av ökade resurser och först på längre sikt kan förslaget medföra effektivitetsvinster. Svenska kommunförbundet, Kommunförbundet Västernorrland och Ängelholms kommun anmärker att förslaget fått en utformning som kan väcka förhoppningar hos anhöriga om t.ex. ekonomiskt stöd. Det bör därför klargöras vilken typ av stöd som kan bli aktuellt. Länsstyrelserna i Västernorrlands och Jämtlands län, Göteborgs kommun, Härryda kommun, KALV-gruppen, Riksförbundet för behandlingshem och Handikappförbundens samarbetsorgan anser att socialtjänsten skall ha en skyldighet att ge stöd och avlastning till anhöriga och att ordet "bör" därför byts ut mot "skall" i lagtexten. Kammarrätten i Sundsvall påpekar att den föreslagna bestämmelsen inte motsvaras av någon bestämmelse om rätt för den enskilde att få stöd och avlastning. Sveriges pensionärsförbund (SPF) föreslår också mer preciserade regler för anhörigstödet. Landsorganisationen (LO), Kommunalarbetarförbundet, Synskadades riksförbund, KALV-gruppen och Riksförbundet för behandlingshem stöder kommitténs förslag men vill peka på den risk som finns att förslaget medför ett ökat tryck på anhöriga. Handikappombudsmannen och De handikappades riksförbund tillstyrker förslaget men betonar frivilligheten att vilja vårda någon och att bli vårdad. Röda Korset föreslår att "avlastning" byts ut mot "avlösning" i syfte att

markera att den som är i behov av vård inte skall betraktas som en belastning och att anhörigvårdaren inte heller är i behov av avlastning utan avlösning.

Skälen för regeringens förslag: Anhöriga svarar för betydande hjälp- och stödinsatser till äldre och personer med funktionshinder. Det kan handla om allt från socialt stöd, tillsyn och praktisk hjälp med hushålls sysslor till omfattande hjälp med personlig omvårdnad och i vissa fall också uppgifter av sjukvårdskaraktär. Studier av omfattningen av anhörigas insatser tyder på att dessa är två till tre gånger större än samhällets hjälpinsatser. En studie av yngre förtidspensionärer visade att denna grupp fick närmare 80 procent av sitt hjälpbehov tillgodosett av anhöriga. Den stora betydelsen av anhörigas hjälpinsatser framhålls allt oftare men också det bristande stöd i vårdarrollen som många anhöriga upplever.

I regeringens proposition Äldreomsorgen inför 90-talet (prop. 1987/88:176) behandlades frågan om ett förbättrat stöd till anhöriga. En stor del av närståendes insatser skedde i det tysta utan att samhällets vårdansvariga kände till förhållandet. Föredragande statsråd gjorde bedömningen att kunskaperna om den informella vården måste förbättras bland äldreomsorgens personal och bland andra berörda. I propositionen uttalades att "kommunerna bör undersöka vilka stödinsatser från samhällets sida som den som vårdar en närstående har behov av och i sin planering beakta dessa behov. Primärvården och hemtjänsten bör använda sina resurser på ett sådant sätt att den som vårdar en närstående ges bästa möjliga stöd". Enligt förslag i propositionen infördes fr.o.m. den 1 juli 1989 en rätt till ersättning och ledighet för närståendevård – den s.k. närståendepenningen. Ett villkor för rätt till närståendepenning är att den som vårdas är svårt sjuk och att hälsotillståndet är så nedsatt att det föreligger ett påtagligt hot mot den sjukas liv.

Det finns tecken som tyder på att familjen och andra närstående under senare år fått en allt mer betydande roll som vårdgivare. Situationen för anhörigvårdare tycks dock, enligt den beskrivning Socialtjänstkommittén gör, inte ha förbättrats nämnvärt under senare år. Anhörigomsorgen tycks fortfarande vara en omsorg som sker i det tysta och det är ingen självklarhet att man som anhörigvårdare får hjälp och stöd från samhället. Demensförbundet genomförde våren 1989 en enkätundersökning som riktade sig till anhöriga som vårdade en anförvant med åldersdemens. Enligt enkätsvaren hade två tredjedelar av de hemmaboende stöd från hemtjänsten och en del hade också stöd genom deltagande i dagverksamhet. En femtedel av de tillfrågade hade inte fått någon avlösning alls och för många hade den ständiga tillsynen inte medgett någon längre vila under flera år.

Varje anhörigsituation och relation är unik. Även om de anhöriga inte är någon homogen grupp kan man ändå urskilja ett genomgående mönster för hur anhöriga hamnar i en situation där ansvaret för en närstående blir alltför betungande. Intervjuer med anhörigvårdare visar att de allra flesta anhöriga ställer upp av kärlek och omtanke utan att reflektera så mycket kring saken. Det upplevs ofta som en självklarhet

att hjälpa och det finns en positiv relation sedan tidigare. Få bestämmer sig vid en viss given tidpunkt för att ge vård och omsorg utan växer snarare in i anhängrollen i en fortgående process. Att ständigt finnas till hands för praktisk hjälp, tillsyn och omvårdnad innebär dock att bli bunden och känna ansvar dygnet runt. Erfarenheter från olika försöksprojekt visar att det kan vara svårt att nå anhöriga med olika slags stödinsatser. Eftersom hjälpinsatserna oftast inletts på ett enkelt och självklart sätt kan det senare, när vårdbehoven ökar, vara svårt att ta emot hjälp och avlösning. Ju tyngre omvårdnadssituationen är och ju längre tid de anhöriga gett vård och omsorg, desto svårare tycks det vara att be om hjälp.

Det kan många gånger vara svårt att skilja de anhörigas behov av hjälp från det hjälpbehov som den enskilde hjälpmottagaren har. Ofta innebär stödinsatser från samhällets sida direkt till den äldre, till barnet med funktionshinder, till den psykiskt sjuke osv. att även den anhöriges situation underlättas. Men det behövs också insatser som riktar sig direkt till de anhöriga.

För att underlätta den fortsatta läsningen ges här en definition av de olika begreppen anhäng, anhängomsorg och anhängstöd. Med anhäng avses här den person som inom familje- eller släktkretsen bistår en annan. Ibland förekommer också att grannar och vänner träder in i anhängas ställe och antar "funktionen" som anhäng. Därför bör i lagtexten talas om närstående som är ett vidare begrepp. Med anhängomsorg avses olika former av hjälpinsatser som ges av anhöriga till personer som på grund av sjukdom eller funktionshinder behöver sådana i sin dagliga livsföring. Med anhängstöd (eller stöd till anhöriga) avses olika insatser som primärt syftar till att fysiskt, psykiskt och socialt underlätta den anhöriges situation.

Den hjälp anhöriga ofta behöver och efterfrågar är att kunna få avlösning från vårdssysslän. Avlösning kan innebära att hjälpmottagaren tidvis vistas i en särskild boendeform så att de anhöriga kan få vila. Sådana avlösningvistelser kan planeras så att de återkommer regelbundet, s.k. växelvård men det kan också förekomma behov av avlösning som inte alltid kan planeras eller förutses långt i förväg. Dagverksamheter av olika slag kan fungera som ett bra avlösningalternativ för många anhöriga och även "nattverksamhet" har prövats med framgång för att avlösa trötta anhöriga. En tredje huvudform handlar om insatser från hemtjänsten som gör det möjligt för den anhörige att under en viss tid av dygnet få avlösning och lämna över vårdansvaret.

Många anhöriga orkar inte bära ansvaret för vården helt ensamma utan vill känna ett ömsesidigt ansvarstagande och få till stånd ett samarbete med samhällets omsorg. Det kan handla om en fortlöpande personlig kontakt med en handläggare inom socialtjänsten och att få känna sig respekterad som samarbetspartner. Förutom individuella kontakter kan anhöriga också ges stöd i grupp. Det är väl känt att många anhöriga upplever den psykiska belastningen som den svåraste delen av vårdåtagandet. Att få träffa andra i samma situation och få möjligheter att

delar med sig av känslor och upplevelser av att vara anhörigvårdare innebär ett viktigt stöd för många. Anhöriggrupper förekommer bl.a. för anhöriga till patienter som drabbats av stroke, för anhöriga till psykiskt sjuka, förståndshandikappade barn och för anhöriga som vårdar demenssjuka i hemmet.

Som anhörig kan man under vissa förutsättningar få ekonomisk ersättning för sin vårdinsats från försäkringskassan, kommunen och i vissa fall landstinget. De ersättningar som förekommer inom socialförsäkringssystemet och som direkt eller indirekt kan komma en anhörig till del är bl.a. vårdbidrag, handikappersättning, assistansersättning och närståendepenning. Varje kommun kan själv bestämma vilka riktlinjer som skall gälla för anställning eller direkt ekonomiskt stöd till anhörigvårdare vilket innebär att villkor för ersättning, ersättningsnivåer och handlägningsrutiner varierar mellan kommunerna.

Anhörigomsorgens omfattning är således betydande och det finns mycket som tyder på att anhöriga inte får det stöd som krävs i situationer med ett ofta ensamt och psykiskt påfrestande vårdansvar. Även när samhället går in med mycket stora hjälpinsatser till hemmaboende äldre och funktionshindrade personer täcker hjälpen endast en begränsad del av dygnets 24 timmar. Åtskilliga anhöriga till långvarigt sjuka och funktionshindrade personer lever under fysiskt, psykiskt och socialt påfrestande förhållanden. Regeringen anser mot denna bakgrund att det är viktigt att synliggöra behovet av och utveckla stödet till anhörigvårdarna. Förslaget om en ny bestämmelse i socialtjänstlagen syftar till att markera vikten av att socialtjänsten tar ansvar för att ge stöd till anhöriga som vårdar långvarigt sjuka, äldre eller människor med funktionshinder. Enligt regeringens förslag till ny bestämmelse bör kommunerna genom stöd och avlösning underlätta för närstående som vårdar långvarigt sjuka, äldre och personer med funktionshinder.

Den nya bestämmelsen innehåller inte några närmare föreskrifter om hur stödet till anhöriga bör utformas. Stödet till anhöriga skall ses som en frivillig verksamhet för kommunen som också får stort inflytande över utformningen. Den preventiva ansatsen är en viktig utgångspunkt vid utformning av stödsatser till anhöriga. Utveckling av en medveten strategi för anhörigstöd handlar om att hjälpa den anhörige att hjälpa innan också denne blir fysiskt eller psykiskt utsliten. I detta sammanhang finns också anledning att hänvisa till vad som anförs om behovet av tidiga/förebyggande insatser som beskrivs i avsnitt 7. Erfarenheterna talar för att olika slag av dagverksamheter för den hjälpbehövande har en viktig avlastande funktion för anhöriga och att det kan behövas mer flexibla öppettider utifrån anhörigas behov. Det torde också krävas en kvalitativ utveckling av innehållet i bl.a. växelvårdsinsatser och andra former av tillfälliga avlastningsvistelser utanför hemmet. Innehållet i en sådan vistelse måste också tillföra hjälpmottagaren något positivt och inte enbart utgöra ett tillfälligt "hotellerbjudande". I annat fall finns risk att den anhörige inte vill ta emot erbjudandet om avlösning.

Behovet av ett förbättrat anhörigstöd tar sin utgångspunkt i olika slag av fysiskt och psykiskt påfrestande vårdssituationer. Sådana situationer är inte begränsade till vård i form av praktiskt stöd i hemmet eller hjälp med personlig omvårdnad. Av lika stor betydelse är utvecklingen av stöd till föräldrar som har barn med missbruksproblem eller lider av psykisk sjukdom. Den preventiva ansatsen, ett förbättrat innehåll och en medveten strategi för att organisera stödet till anhöriga är en förutsättning för att nå syftet med den nya bestämmelsen om stöd till anhöriga.

10.4 Avgifter inom äldre- och handikappomsorgen

Ädel-reformen som genomfördes år 1992 innebar att kommunerna fick ett samlat ansvar för äldreomsorgen. Bl.a. överfördes verksamheter för somatisk långtidssjukvård – 31 000 sjukhemsplatser – till kommunerna. Före Ädel-reformen betraktades sjukhemmen som slutet vård och landstingen tog ut avgifter enligt bestämmelser i lagen om allmän försäkring med ett visst högsta belopp per dag för ålders- och förtidspensionärer. I socialtjänstförordningen fanns t.o.m. februari 1993 vissa centralt reglerade bestämmelser inom det kommunala avgiftsområdet. Avgifter som avsåg helinackordering i särskild boendeform skulle bestämmas så att den boende förbehölls tillräckliga medel för sina personliga behov. Det s.k. förbehållsbeloppet skulle utgöra 30 procent av folkpensionen och 20 procent av skillnaden mellan de sammanlagda inkomsterna och folkpensionsbeloppet – allmänt benämnd 30/20-regeln.

De övertagna sjukhemmen har efter Ädel-reformen inrymts i begreppet särskilda boendeformer för service och vård enligt 20 § SoL. De dåvarande bestämmelserna i SoL och i AFL innebar stora avgiftsskillnader mellan i princip likvärdiga boendeformer vilket aktualiserade en översyn av de kommunala avgiftssystemen. År 1991 tillsattes Ädel-avgiftsutredningen (S 1991:12) med uppgift att lämna förslag till mer enhetliga och rättvisa avgifter. I betänkandet "Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen (SOU 1992:50) föreslogs ett statligt reglerat högkostnadsskydd vilket dock inte kom att följas upp av förslag i propositionen (1992/93:129) om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Riksdagen beslutade år 1992 att den reglering som avsåg nivån på förbehållsbeloppet för boende med helinackordering skulle upphävas och att kommunerna skulle få ta ut avgifter för de övertagna sjukhemmen enligt samma grunder som för övriga boendeformer. Ändringen trädde i kraft den 1 mars 1993 och innebar att kommunerna enligt 35 § SoL får ta ut avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer, att avgifterna skall vara skäliga och inte får överstiga kommunens självkostnad och att den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov.

Regeringens bedömning: Det är viktigt att kommunerna följer de allmänna riktlinjer för handläggning av avgiftsfrågor som redovisades i propositionen (1992/93:129) om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Utvecklingen av avgifterna måste följas med största uppmärksamhet och bl.a. rättssäkerhetsaspekter måste få större genomslag. Inom ramen för sitt tillsynsansvar skall Läns styrelserna följa upp utvecklingen på avgiftsområdet med utgångspunkt dels i rättssäkerhetsaspekter, dels i den enskildes rätt till en skälig levnadsnivå även vid behov av omsorg och vård.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen betonades att enskilda måste förbehållas tillräckliga medel för att kunna bekosta t.ex. privat utförd städning, hemhandling, fotvård och andra sociala tjänster i de fall sådana tjänster inte inryms i ett kommunalt åtagande. Inom förbehållsbeloppet måste också finnas utrymme för övriga personliga behov som kan gälla tandvård, läkarvård, läkemedel, hjälpmedel, resor samt övriga kostnader som möjliggör ett aktivt deltagande i samhällslivet. När det gäller funktionshindrade personer finns det enligt vad som framhölls i propositionen, skäl att uppmärksamma denna grupps särskilda behov av service och omvårdnad, familjesituation och arbetssituation. Vidare påpekades att de merkostnader som följer av funktionshindret måste kunna påverka avgiftens storlek.

I propositionen behandlades också samboende och makars ekonomiska villkor när den ena parten mer permanent flyttar till en särskild boende form. Föredragande statsråd betonade att avgiftsreglerna inte får utformas så att samboende/makar tvingas till skilsmässa eller avstår från nödvändig vård av ekonomiska skäl.

Socialutskottet uttalade i betänkandet Avgifter inom äldre- och handikappomsorgen (bet. 1992/93:SoU12) att olika boendestandard i särskilda boendeformer skall beaktas vid avgiftssättningen och att kommunen beaktar makar/samboendes ekonomiska situation när den ene flyttar till särskild boendeform. Utskottet förutsatte vidare att kommunen kontruerar egna högkostnadsskydd och att det borde finnas regler för jämkning av avgifterna.

Några månader efter att de nya bestämmelserna trätt i kraft lämnade Socialstyrelsen en uppföljningsrapport vilken visade att det fanns stora kommunala variationer i avgiftsuttag, t.ex. kunde en plats i ett flerbäddsrum kosta mellan 600 kronor upp till 2 300 kronor per månad. Det förekom olika system för förbehållsbelopp och avgiftstak och flertalet kommuner hade kvar den tidigare 30/20-regeln i särskilt boende.

Socialstyrelsen gavs i regleringsbrevet för 1995/96 i uppdrag att kartlägga och analysera de kommunala avgifterna på äldre- och handikappområdet. Uppdraget redovisades hösten 1996 i rapporten Äldreomsorgens avgifter (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1996:6). I rapporten konstaterar Socialstyrelsen att det finns brister som framförallt rör den enskildes skydd mot för höga avgifter. I 40 % av

kommunerna finns inte något förbehållsbelopp fastställt för personer med hjälp i ordinärt boende. Många kommuner har socialbidragsnormen som utgångspunkt för nivån påförbehållsbeloppet. Enligt Socialstyrelsen bör förbehållsbeloppet ligga på en högre nivå än socialbidraget. Hänsyn bör tas till den enskildes samlade kostnader för boende, hemtjänst, hälso- och sjukvård, läkemedel, tandvård, sjukresor, färdtjänst och andra insatser av servicekaraktär. I förarbetena till lagen betonades vikten av att särskilt uppmärksamma situationen för make/maka till person som vistas i dagvårdsverksamhet, korttidsboende eller behöver flytta till särskilt boende. Kartläggningen visar bl.a. att hälften av kommunerna inte tar hänsyn till makarsamboendes ekonomiska situation när den ena parten bor i särskild boendeform. Också när det gäller yngre funktionshindrade markerades i förarbetena att särskild hänsyn skulle tas till denna grupps behov att aktivt kunna delta i samhällslivet. Endast 10 procent av kommunerna har angett att särskild hänsyn skall tas till yngre funktionshindrade. Allmänna riktlinjer och handläggningsregler för jämkning av avgiften saknas i en fjärdedel av kommunerna. Kartläggningen redovisar också brister när det gäller information till den enskilde om vilka regler som gäller för jämkning och avgifter.

Regeringen ser med oro på de brister i handläggning och rättssäkerhet som enligt kartläggningen alltfjämt finns i kommunerna särskilt vad gäller avgifter för särskilt boende. Ännu fyra år efter att de nya bestämmelserna trätt i kraft är den enskilde utlämnad till otydliga eller obefintliga regler för t.ex. jämkning och måste ofta själv väcka frågan om sådan. Nivån på förbehållsbeloppet måste garantera den enskilde en skälig levnadsnivå och inte ligga så lågt att kostnader för t.ex. läkarvård, läkemedel, resor m.m. måste täckas med socialbidrag.

11 Frågor rörande missbrukare

11.1 Socialtjänstens ansvar

Regeringens bedömning: Regeringen föreslår inga ändringar i nuvarande 11 § SoL men vill dock markera socialtjänstens skyldighet att ägna människor som missbrukar alkohol eller andra beroendeframkallande medel ökad uppmärksamhet

Kommitténs förslag: Socialtjänstkommitteén föreslår att nuvarande § 11 SoL utgår och att socialtjänstens arbete med vissa grupper i samhället konkretiseras i en ny sammanhållen målparagraf. Kommittéén föreslår att lagen skall ange att socialtjänsten på samhällsnivå, grupp- och områdesnivå samt på individnivå skall verka för vissa mål som gäller barn och ungdom, äldre människor, människor med funktionshinder, människor med missbruksproblem och människor som saknar medel till sitt uppehälle.

Remissinstanserna: När det gäller människor med missbruksproblem betonar ett antal remissinstanser att socialtjänsten aktivt skall sörja för att missbrukaren kommer ifrån sitt missbruk. Några anser att missbrukarvården, om kommitténs förslag genomförs, förlorar den tydliga plats den haft i nu gällande lagstiftningen. Socialstyrelsen anser att ordvalet "komma ifrån sitt beroende" är mindre lämpligt då det bör vara socialtjänstens uppgift att hjälpa missbrukare och motverka missbruk oavsett om den som missbrukar utvecklat ett beroende eller inte.

Skälen för regeringens bedömning: Den bestämmelse (11 § SoL) som i dag reglerar socialtjänstens insatser mot missbruk behandlar frågor om förebyggande arbete samt vikten av att genom information och uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar som följer av missbruk. I bestämmelsen sägs även att socialnämnden skall aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han behöver för att komma ifrån missbruket.

Regeringen anser i likhet med vissa av remissinstanserna att socialtjänstens ansvar för åtgärder mot missbruk även fortsättningsvis tydligt bör framgå av socialtjänstlagen. Av 11 § framgår att socialtjänsten har ett särskilt ansvar både för insatser i syfte att förebygga missbruk och insatser åt den som till följd av missbruk har behov av särskilda åtgärder till stöd och hjälp. Av paragrafen framgår också socialtjänstens skyldighet att lämna erforderlig hjälp och vård åt enskilda missbrukare och att socialtjänsten alltid måste bedriva en aktiv verksamhet för att nå och hjälpa de enskilda människor som har problem med missbruk. Socialtjänstens skyldighet att motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel innebär en skyldighet att verka även om den enskilde missbrukaren inte framställt önskemål om hjälp.

Mot bakgrund av den utvärdering och genomgång beträffande socialtjänstens insatser för missbrukare som socialtjänstkommittén redovisat i slutbetänkandet kan regeringen konstatera att det finns ett stort behov av kunskap om vilka effekter olika insatser inom missbrukarvården ger. Socialtjänsten har också stora svårigheter att bedöma vårdinnehåll och kvalitet inom missbrukarvården i relation till kostnader eftersom utvärderingar av behandlingsresultat är sällsynta.

För att få fram sådan kunskap krävs ökade satsningar på utvärdering och forskning. Även dokumentation och kvalitetssäkring samt metoder för uppföljning och utvärdering av vårdens effekter behöver utvecklas. Bristen på kvalitetstänkande gäller inte enbart missbrukarvården utan är ett generellt problem för socialtjänstens allra flesta verksamheter. För att utveckla kvalitetstänkandet inom socialtjänsten anser regeringen att bestämmelser om kvalitet bör införas i lagen (se vidare avsnitt 7).

Vidare bör de insatser och behandlingsformer som tillhandahålls inom missbrukarvården präglas av mångfald och flexibilitet. De specifika vårdbehoven kan variera starkt mellan olika personer och utbudet av insatser bör därför kännetecknas av hög grad av differentiering. Idag pågår ett utvecklingsarbete i kommunerna för att finna nya och flexibla former för vård och behandling av olika grupper med missbruksproblem. Regeringen ser mycket positivt på denna utveckling.

Planmässighet och långsiktighet (vårdkedjetänkande) bör enligt regeringens mening vara en viktig utgångspunkt för de insatser som socialtjänsten erbjuder personer med missbruksproblem.

Den nuvarande lagens grundläggande intentioner innebär att socialtjänstens insatser i form av stöd, vård och behandling av vuxna missbrukare så långt möjligt skall ges i frivilliga former med beaktande av den enskildes självbestämmanderätt. Den enskildes inflytande över vården framhålls ofta som viktig för dennes motivation samt behandlingsresultat inom vården.

Principerna om frivillighet och självbestämmande bör dock enligt regeringens mening även fortsättningsvis vara utgångspunkten för socialtjänstens insatser för missbrukare. Regeringen vill särskilt betona att ett sådant förhållningssätt inte bör innebära en passiv hållning från socialtjänstens sida. Att vården så långt möjligt ges i frivilliga former innebär samtidigt en skyldighet för socialtjänsten att aktivt söka upp och motivera enskilda missbrukare för insatser i syfte att motverka och förhindra fortsatt missbruk. Det är väl känt att missbrukare inte sällan har en ytterst ambivalent inställning till att acceptera erbjudande om vård och behandling. Missbrukets signum – åtminstone i början av missbruket – är ett starkt förnekande av problemen inför omvärlden. Detta ställer speciella krav på kompetens och metodik både i socialtjänstens uppsökande arbete och i motivationsarbetet i det enskilda fallet.

Av stor betydelse för socialtjänstens möjligheter att motverka missbruk är att tidigt upptäcka och i ett tidigt skede av missbruket ge stöd och hjälp. Alkoholpolitiska kommissionen har i studier funnit att tidig upptäckt och relativt enkla insatser (rådgivning, stödsamtal m.m.) som har prövats framför allt inom hälso- och sjukvården kan ge goda resultat. Ökade ansträngningar bör därför ägnas åt den typen av individuella insatser, för att därigenom kunna påverka riskfyllda alkoholvanor och förhindra att de utvecklas till ett missbruk. En sådan omorientering är också enligt alkoholpolitiska kommissionens bedömning kostnadseffektiv.

Socialtjänstens möjligheter att tidigt upptäcka ett begynnande missbruk begränsas framför allt till de personer som söker upp socialtjänsten i andra syften än att få stöd och hjälp för sitt missbruk. Det gäller t.ex. de som ansöker om försörjningsstöd eller annat bistånd. Ambitionen att tidigt få kontakt med personer i riskgruppen förutsätter därför att fler aktörer än socialtjänsten engageras och tar på sig ett ansvar i detta arbete. Samverkan mellan socialtjänsten och andra samhällsorgan är här av avgörande betydelse (se vidare avsnitt 7).

Tidiga insatser förutsätter också ett flexibelt, differentierat och väl utbyggt utbud av insatser i öppna former som av enskilda uppfattas som attraktiva och som passar olika grupper och behov. Metoder behöver utvecklas som gör det möjligt att välja rätt vårdform till den enskildes vårdbehov. Utformningen av socialtjänstens information om missbrukets skadeverkningar och om de hjälpmöjligheter som finns har också stor betydelse för att i ett tidigt skede av missbruket nå enskilda med lämpliga stödinsatser.

När det gäller socialtjänstens insatser på samhälls- och gruppnivå för att förebygga och motverka missbruk delar regeringen alkoholpolitiska kommissionens uppfattning att detta arbete framför allt bör inriktas på barn och ungdomar. Det krävs åtgärder både för att senarelägga debuten och minska användningen av både alkohol och andra droger bland unga. Regeringen anser därför att det förebyggande arbetet bland barn och ungdomar i kommunerna även fortsättningsvis bör vara en lagreglerad uppgift. Utgångspunkten i det allmänt förebyggande arbetet i kommunen bör ingå i en sammanhållen strategi inom ramen för en alkohol- och drogpolitisk handlingsplan. En sådan handlingsplan bör tas fram i samverkan mellan socialtjänsten, fritids- och kulturförvaltningarna, skolan, de frivilliga organisationerna och polisen m.fl., där de olika aktörernas roller och uppgifter klargörs. Ansvaret för att samordna det förebyggande arbetet bör ligga hos kommunstyrelsen.

Regeringen ser det som mycket angeläget att barn och ungdomar under sin uppväxt har tillgång till drogfria miljöer och aktiviteter, att användande av alkohol och andra droger motverkas samt att det på kommunal nivå förs en ansvarsfull politik när det gäller tillstånd att servera alkoholholdrycker. Det bör dessutom vara en prioriterad uppgift för socialtjänsten att bedriva uppsökande verksamhet samt tillhandahålla insatser för olika riskgrupper bland barn, ungdomar och vuxna för att förebygga och motverka missbruk.

11.2 Handläggning av missbruksärende

Regeringens förslag: En ny regel införs med innebörden att om en utredning som avser vård av missbrukare har inletts skall den avslutas och beslut fattas, även om den enskilde byter vistelsekommun under utredningstiden, såvida inte den nya vistelsekommunen samtycker till att överta ärendet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nyköpings kommun anser att det ofta är orealistiskt att slutföra en påbörjad missbruksutredning när den enskilde flyttat till en annan kommun då det ofta inte är känt till vilken adress eller ort som missbrukaren flyttat. Kommunen anser att ett lagstadgat krav ofta är för starkt och kategoriskt samt att resurserna som åtgår till att söka efter missbrukare blir oförsvarbara.

Skälen för regeringens förslag: I nuvarande lagstiftning finns inte någon uttrycklig regel om slutförande av påbörjad utredning när någon flyttar från kommunen under utredningstiden. En utredning får inte ligga nere på grund av att det råder oklarhet om vem som har ansvaret för att slutföra utredningen. Den kommun som inlett en utredning bör enligt regeringens bedömning även vara skyldig att slutföra den och fatta beslut i ärendet. Om den nya vistelsekommunen förklarar sig villig att ta över utredningen bör dock inget hindra att ärendet överlämnas dit.

11.3 Avgifter inom missbrukarvården

Prop. 1996/97:124

Regeringens bedömning: Regeringen anser inte att det finns skäl att för närvarande ändra gällande bestämmelser vad gäller avgiftssystemet inom missbrukarvården.

Kommitténs förslag: Socialtjänstkommittén föreslår att frågan om den enskildes avgifter enligt 34 § SoL vid vård på institution eller i familjehem på grund av missbruk bör bli föremål för en särskild översyn.

Remissinstanserna: Svenska kommunförbundet och ett antal kommuner anser att det är stötande för den allmänna rättskänslan att missbrukare under en vårdperiod får möjlighet att spara pengar medan samhället står för hela vårdkostnaden. Man anser att ett avgiftssystem skall fastställas så att den enskilde betalar för den vård och behandling han erhåller i familjehem eller på institutioner utifrån den enskildes betalningsförmåga. Vidare föreslår Svenska kommunförbundet en form av rabattsystem för dem som fullföljer sin behandling i syfte att öka motivationen hos missbrukaren att fullfölja behandlingen.

Nacka kommun anser att kommunerna av terapeutiska skäl skall kunna ta ut en viss avgift även för rehabilitering som bedrivs i öppna former, t.ex. daglig verksamhet för psykiskt sjuka och för vuxna missbrukare.

Skövde kommun anser att avgifterna för missbrukarvård vid institutioner även i fortsättningen bör jämföras med vad som gäller inom sjukvården samt att avgiften bör kunna sättas ned för den som har låg eller ingen sjukpenning.

Socialstyrelsen anser i likhet med socialtjänstkommittén att det är motiverat med en särskild översyn vad gäller avgifterna inom missbrukarvården. Men i avvaktan på en sådan översyn bör texten i den aktuella paragrafen ändras till "Kommunerna skall dock ... ta ut ersättning" för att förtydliga att den enskilde som erhåller vård skall betala för sitt uppehälle på samma sätt som när han eller hon inte erhåller vård och behandling. Hänsyn bör naturligtvis enligt Socialstyrelsen tas till den enskildes betalningsförmåga.

Skälen för regeringens bedömning: I olika skrivelser till Socialdepartementet har framförts att nuvarande bestämmelser om avgifter inom missbrukarvården bör ses över. Avgiftssystemet idag medför att vårdtagarna lever under olika ekonomiska villkor i samband med institutionsvård eller familjevård. Bland annat framförs att missbrukare med förtidspension eller sjukpenning under en period av institutionsvård har möjlighet att spara pengar samtidigt som samhället fullt ut bekostar själva vården. Andra invändningar mot nuvarande system är att avgiftssystemet medför att intagna vid institutioner lever under vitt skilda ekonomiska villkor. Vissa har ingen sjukpenninggrundande inkomst eller har en otillräcklig sjukpenning och är därför berättigade

till kompletterande socialbidrag för sitt uppehälle, medan andra har en relativt hög rehabiliteringsersättning under behandlingstiden. Detta förhållande anses kunna ha en negativ inverkan på vissa klienters motivation.

Enligt bestämmelserna i 34 § SoL får kommunen ta ut ersättning för uppehälle av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara berusningsmedel får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem. Det innebär att såväl den som vistas frivilligt i ett behandlingshem som den som vistas där med stöd av LVM omfattas av avgiftsskyldigheten, förutsatt att denne har inkomster att betala med, dvs. i regel sjukpenning eller pension. Ersättningen får högst motsvara det avdrag som görs från sjukpenningen vid sjukhusvård. Ersättningen avser således endast uppehälle, medan själva vården och behandlingen inte får avgiftsbeläggas.

Det finns enligt regeringens mening ett starkt samhällsintresse av att missbrukare blir fria från sitt missbruk. Förutom de skador som missbruket förorsakar missbrukaren själv och hans anhöriga innebär missbruket stora kostnader för sjukvård, sjukförsäkring, socialbidrag, m.m. I dag är de flesta överens om att den enskilde missbrukaren skall betala kostnaderna för sitt uppehälle i samband med behandling på hem för vård eller boende eller i familjehem. Att den enskilde i detta avseende åläggs ett ekonomiskt ansvar är enligt regeringens mening en väsentlig del i den sociala rehabiliteringen av missbrukaren. Kostnaderna för själva vården och behandlingen bör dock enligt regeringens mening inte drabba den enskilde så att dennes motivation till att komma bort från missbruket äventyras. Att införa avgifter för själva vården skulle med stor sannolikhet medföra att en missbrukare i det längsta undviker att söka kontakt med socialtjänsten eller frivilligt acceptera de vårdinsatser som erbjuds. Tidiga vårdbehov skulle inte tillgodoses i samma utsträckning som idag med risk att tvångsvården skulle öka. Att avgiftsbelägga tvångsvården är enligt regeringens bedömning tveksamt ur etiska synpunkter.

Institutionsvård är avsedd att pågå under en begränsad tidsperiod. Där efter skall missbrukaren återvända till sin hemmiljö och till ett eget boende. Det är därför ur rehabiliteringssynpunkt av stor betydelse att den enskilde ges förutsättningar att under behandlingsperioden betala kostnader för sin bostad utanför institutionen och för andra löpande utgifter som denne har. Det är också viktigt att den enskilde efter genomgången institutionsbehandling har ekonomiska förutsättningar att fullfölja eftervården i öppna former i sin hemmiljö.

Regeringen anser inte att det finns nog starka skäl att ändra nuvarande bestämmelser när det gäller avgiftssystemet inom missbrukarvården. Att jämställa avgiftssystemet inom missbrukarvården med vad som gäller för sjukvårdsinsatser överensstämmer också med de grundläggande principerna som vi har inom det svenska välfärdssystemet.

12 Kommunal nämndorganisation och sociala distriktsnämnder enligt socialtjänstlagen

Prop. 1996/97:124

Regeringens förslag: Bestämmelserna om sociala distriktsnämnder i 41-46 §§ socialtjänstlagen tas bort.

Utredningens förslag: överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte anfört några invändningar.

Skälen för regeringens förslag. All kommunal verksamhet är inordnad i den kommunala nämndorganisationen. Beslut i ärenden som gäller nämndernas organisation och verksamhetsformer kan enligt 3 kap. 9 § första stycket 3 kommunallagen (1991:900), KL, endast fattas av kommunfullmäktige. Fullmäktige skall enligt 3 kap. 3 § KL tillsätta de nämnder som utöver kommunstyrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheter i övrigt. Kommunstyrelsen är en nämnd och en nämnd får enligt 3 kap. 5 § KL inte bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part. I en kommun måste det därför finnas minst en nämnd utöver kommunstyrelsen.

Varje nämnd har enligt 6 kap. 7 § KL bl.a. ett ansvar för att den egna verksamheten bedrivs ändamålsenligt och i övrigt på ett tillfredsställande sätt. Nämnderna skall även se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Den kommunala nämndorganisationen har framförallt genom 1991 års kommunallag genomgått en betydande förändring. Frågan om en friare nämndorganisation genom avskaffande av tidigare obligatoriska nämnder som socialnämnd, skolstyrelse, byggnadsnämnd, räddningsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd har behandlats av riksdagen vid olika tillfällen. Avskaffandet av en obligatorisk socialnämnd skedde genom riksdagsbeslut i december 1990 (prop. 1990/91:14, bet. 1990/91:SoU9, rskr. 1990/91:97). Beslutet fattades ett halvår före beslutet om att anta en ny kommunallag. Kommunernas behov att själva fritt få ordna sin sociala organisation efter lokala förutsättningar ansågs vara så stort att skäl inte förelåg att avvakta den pågående utvärderingen av försök med friare kommunal nämndorganisation.

Enligt 4 § första stycket SoL fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Genom reglerna i 1991 års kommunallag bestäms vilka olika organisationsmodeller som fullmäktige kan besluta om för sinnämndorganisation.

Oaktat regleringen i kommunallagen om en fri nämndorganisation finns det i socialtjänstlagen kvar en särskild reglering om sociala distriktsnämnder (41-46 §§). Möjligheten att inrätta en särskild distriktsorganisation för social verksamhet öppnades genom lagen (1970:296) om social centralnämnd m.m. Motiven till en geografisk

distriktsindelning var bl.a. att flera förtroendevalda i stora kommuner kunde knytas till förvaltningen av socialvårdsangelägenheterna och att beslutsfunktionerna kunde läggas närmare kommuninvånarna. I SoL infördes ett antal bestämmelser om denna organisationsform. Bestämmelserna (41-46 §§) har idag i allt väsentligt samma innehåll som vid socialtjänstlagens ikraftträdande den 1 januari 1982. De förutsätter att det fortfarande finns en överordnad nämnd (socialnämnd) för sociala verksamheter och att distriktsnämnderna står i ett subordinationsförhållande till denna.

Den fria nämndorganisationen i KL utgår från att alla kommuner och landsting ges möjlighet att organisera sin verksamhet på ett friare sätt. Till denna frihet hör att de får bestämma hur de vill fördela sina uppgifter på olika kommunala nämnder. Grundsynen bakom reformen bygger på en stark tilltro till kommunernas och landstingens förmåga att ta ansvar för de samhällsuppgifter som statsmakterna har tilldelat dem (prop. 1990/91:117, s. 40).

När riksdagen beslutade att avskaffa skyldigheten för kommuner att ha en särskild socialnämnd förutsattes att frågan om socialtjänstens framtida organisation skulle ingå som en del av propositionen med förslag om en ny kommunallag. Frågor som borde ha blivit föremål för överväganden var bl.a. bestämmelserna om sociala distriktsnämnder. Några sådana överväganden gjordes emellertid inte i propositionen (prop. 1990/91:117). I propositionen om följdlagstiftning till den nya kommunallagen (prop. 1991/92:17, s. 9) anfördes allmänt att det i en del författningar inom det kommunala området finns regler med anknytning till kommunallagen som kan behöva ses över när den nya lagen tillämpats någon tid.

Reglerna i 1991 års kommunallag om en frinämndorganisation bygger delvis på samma grundtankar som reglerna om sociala distriktsnämnder i socialtjänstlagen. Skillnaden är att kommunallagens regler spänner över hela den politiska nämndorganisationen i en kommun och att reglerna om distriktsnämnder i socialtjänstlagen förutsätter att det fortfarande finns en socialnämnd medkommunövergripande uppgifter.

Vid tillämpning av 3 kap. 4 § KL kan en kommun uppnå samma organisationsform som med distriktsnämnder enligt SoL. En geografisk nämndindelning kan uppnås genom tillämpning av 3 kap. 4 § 2 KL och subordinationsförhållande mellan nämnd och distriktsnämnd genom tillämpning av 3 kap. 4 § 4 samma lag. Önskar kommunen inte tillämpa reglerna i SoL om sociala distriktsnämnder kan den istället välja en modell med total funktionsuppdelning mellan jämbördiga nämnder eller någon annan modell som rymms inom kommunallagens ramar. Eftersom det är kommunen som enligt 3 kap. 4 § KL bestämmer nämndernas verksamhetsområde och inbördes förhållanden kan den uppnå samma interna reglering som bestämmelserna i SoL om sociala distriktsnämnder kan åstadkomma. 41-46 §§ SoL är inte tvingande och fyller inte längre någon självständig rättslig funktion. Då de undantagslöst kan ersättas med olika bestämmelser i KL och några skyddsvärda intressen inte riskeras föreslår regeringen att de upphävs.

13 Särskilda bestämmelser om enskild verksamhet

Prop. 1996/97:124

13.1 Tillståndspliktig verksamhet

Regeringens förslag: Krav på tillstånd av länsstyrelsen skall krävas för yrkesmässigt bedriven enskild heldygnsverksamhet i form av hem för vård eller boende, särskilda boendeformer för äldre eller funktionshindrade samt hem för viss annan heldygnsvård. Krav på tillstånd skall också gälla för enskilt bedrivet hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet. Undantagen från krav på tillstånd skall vara sådan socialtjänstverksamhet som kommunen med stöd av ett entreprenadavtal överlämnat till en enskild vårdgivare att utföra.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringen har dock valt att behålla begreppet enskild verksamhet i stället för det av kommittén föreslagna begreppet privat verksamhet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Kommittén har gjort en noggrann genomgång av de förändringar som i flera avseenden inträffat i den kommunala verksamheten sedan socialtjänstlagen tillkom. Dessa förändringar har bl.a. skapat oklarheter om nu gällande definitioner av tillståndspliktig verksamhet. Det är därför angeläget att precisera och avgränsa vilka verksamheter som skall omfattas av tillståndsplikt.

Enligt regeringens mening bör all enskild heldygnsverksamhet som yrkesmässigt tillhandahåller vård, behandling, omvårdnad och tillsyn för barn, ungdomar eller vuxna ha tillstånd för att få bedrivas. Medheldygnsverksamhet avses hem för vård eller boende, särskilda boendeformer samt hem för viss annan heldygnsvård.

Tillståndsplikt bör också gälla för sådana hem som tillhandahåller korttidsvård, exempelvis i form av växelvård för att avlasta enanhörigvårdare, som rehabilitering eller som utslussning efter en sjukhusvistelse. Kommittén har som beteckning för dessa hem föreslagit begreppet hem för viss annan heldygnsvård, eftersom dessa inte är att betrakta som en särskild boendeform utan som en tillfällig vårdform med ett särskilt syfte. Till dessa hem bör dock, som kommittén föreslagit, inte inräknas s.k. hospicevård, dvs. vård i livets slutskede, då denna vård vanligtvis i huvudsak innehåller kvalificerad medicinsk smärtlindring och annan medicinsk behandling som faller under bestämmelserna för hälso- och sjukvård.

Krav på tillstånd bör också gälla, vad avser vård och omvårdnad, för de boendeformer där den enskilde har ett eget hyreskontrakt eller äger sin bostad och oavsett om den enskilde betalar hela eller delar av den vård som ges.

Även dagvård i enskild regi för de mest utsatta grupperna, t.ex. missbrukare, äldre med omfattande vårdbehov och funktionshindrade personer bör vara tillståndspliktig. I den senare gruppen ingår också dag

vård för psykiskt störda och personer med demenssjukdom. Dessutom bör, enligt regeringens mening, olika dagverksamheter med behandlingsinslag för barn och ungdomar, vilka blivit allt vanligare, omfattas av tillståndsplikten.

Avgränsningsproblemen mellan tillståndspliktig HVB-verksamhet och annan verksamhet för barn och ungdomar har behandlats av kommittén.

Enligt regeringens mening bör viss sådan verksamhet som kommittén har pekat på, s.k. båtprojekt, jämföras med institutionsvård och vara tillståndspliktig. Däremot bör lägerverksamhet, där ofta föräldrarna har ansvaret för den underårige, inte kräva tillstånd.

För entreprenadverksamhet har kommunen, enligt kommunallagen, samma ansvar som för den verksamhet som bedrivs i egen regi. Någon tillståndsgivning erfordras därför inte. Om entreprenören däremot bedriver tillståndspliktig verksamhet utöver vad som regleras i entreprenadavtalet gäller givetvis krav på tillståndsgivning.

Hem för vård eller boende

Det råder för närvarande oklarhet när det gäller familjehemmen. Vissa familjehem har efter nuvarande socialtjänstlags tillkomst omvandlats till hem för vård eller boende och därmed blivit tillståndspliktiga. Denna omvandling – från familjehem till institution – har skett utan att familjens bostad eller verksamhetens innehåll nämnvärt förändrats.

Regeringen finner, i likhet med kommittén, det angeläget att avgränsa tillståndspliktig institutionsvård från familjehemsvård. Det bör ankomma på kommunen att i samband med utredningen om ett familjehems lämplighet att ta emot ett visst barn ta ställning till om hemmet har kvalifikationer och utrymme att ta hand om just det aktuella barnet. Hänsyn måste därvid tas till de barn som redan finns i hemmet, både egna och placerade. Vidare bör kommunen genom avtal förvissa sig om att familjens situation inte överraskande förändras genom att ytterligare barn placeras i familjen. En helhetsbedömning måste självfallet också göras av familjens förhållanden och möjligheter att tillgodose det aktuella barnets behov. Däremot finns det inte anledning att som nu använda antalet platser i ett familjehem som avgörande kriterium för att avgränsa tillståndspliktig institutionsvård från familjehemsvård.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det inte finns anledning att stödja den tidigare inriktningen mot att förvandla kvalificerade familjehem till hem för vård eller boende. Om detta ändå sker bör villkoren för att erhålla tillstånd för ett hem för vård eller boende klar göras. Denna uppgift bör ankomma på Socialstyrelsen.

Dagvård

Prop. 1996/97:124

Även när det gäller dagvård för utsatta grupper med omfattande vård behov är platsantalet i verksamheten mindre relevant som grund för krav på tillstånd. Behovet av insyn och kontroll bör utgöra skäl för krav på tillstånd för sådan vård när den ges i en särskilt anpassad lokal även om det handlar om få personer.

Begreppet yrkesmässig

Endast för sådan enskild verksamhet som bedrivs yrkesmässigt bör tillstånd krävas. Med yrkesmässigt skall i detta sammanhang förstås kontinuerlig verksamhet som bedrivs i förvärvssyfte. För att tillstånd skall ges att bedriva yrkesmässig verksamhet skall den vara av god kvalitet. För detta krävs bl.a. lämplig utbildning, vitsordad personlig lämplighet och tidigare erfarenhet hos den som ansvarar för verksamheten.

Frivilligt socialt arbete

Frivilliga organisationer, som yrkesmässigt tillhandahåller vård och behandling omfattas av bestämmelserna om tillstånd och tillsyn m.m. Däremot bör ideella insatser som görs av organisationer inte omfattas av tillståndstvånget, även om de i vissa fall anlitar avlönad personal.

13.2 Tillståndsprövningen

Regeringens förslag: Länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas skall vara tillståndsgivande myndighet.

Tillstånd för enskild verksamhet får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Beslut om tillstånd får förenas med villkor som avser förhållanden av betydelse för kvalitet och säkerhet.

Sådan verksamhet som enligt tidigare lagstiftning har eller ansetts ha erhållit tillstånd av länsstyrelsen skall anses ha fått tillstånd enligt de nya reglerna i 69 § om tillstånd krävs också enligt de nya bestämmelserna. Länsstyrelsen skall fastställa till vilken kategori enligt nämnda paragraf verksamheten skall höra.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas skall nytt tillstånd sökas.

Länsstyrelsens beslut om tillstånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Kraven på kvalitet och säkerhet i institutionsvård och heldygnsomsorg för samhällets mest utsatta grupper såsom barn, ungdomar funktionshindrade och äldre måste ställas högt om syftet med insatserna skall uppnås.

Den som förestår verksamheten, dvs. utövar den dagliga ledningen, bör därför ha en lämplig utbildning. Till detta krävs också tidigare erfarenhet av liknande verksamhet, liksom vitsordad personlig lämplighet. I lämplighetsprövningen bör också ingå en s.k. vandelprovning av personerna bakom det enskilda rättssubjektets ansökan om tillstånd.

När det gäller förslaget om att ett tillstånd för enskild verksamhet får förenas med särskilda villkor, vill regeringen understryka att sådana villkor endast får avse förhållanden som är avgörande för kvalitet och säkerhet. Tillståndsprövningen får heller inte göras på ett sådant sätt att den förhindrar utvecklingen av innehåll och metoder inom socialtjänsten.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas bör nytt tillstånd sökas.

Med hänsyn till att olika regler i vissa fall gäller för olika former av boende bör i övergångsbestämmelserna uppdras åt länsstyrelsen att fastställa till vilken kategori enligt 69 § verksamheten skall höra.

Kommittén har också behandlat frågan om tillstånd att bedriva enskild verksamhet bör tidsbegränsas. Regeringen delar kommitténs uppfattning att en tidsbegränsning troligen skulle leda till osäkerhet och därmed utgöra ett hinder för etablering. Tillstånd bör därför ges tills vidare.

13.3. Tillsynen

Regeringens förslag: Tillståndspliktig verksamhet skall stå under länsstyrelsens tillsyn.

Länsstyrelsens tillsyn skall omfatta också annan enskild verksamhet. Här ingår såväl entreprenadverksamhet som sådan icke tillståndspliktig enskild verksamhet från vilken kommunen upphandlar enstaka tjänster för att fullgöra sina skyldigheter enligt socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen skall även fortsättningsvis ha tillsyn över av kommunen bedrivna hem för vård eller boende.

Länsstyrelsen skall ha rätt att inspektera den verksamhet som står under dess tillsyn samt inhämta upplysningar och ta del av handlingar som krävs för att fullgöra tillsynen.

Den kommun där verksamheten bedrivs skall fortlöpande utöva tillsyn över tillståndspliktig verksamhet.

Kommunen skall för att kunna utöva tillsynen ha rätt att inspektera den samt inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs.

Om kommunen får kännedom om missförhållanden i sådan verksamhet skall kommunen underrätta länsstyrelsen om det.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen föreslår dock att den kommun där enskild verksamhet bedrivs skall fortlöpande ha tillsyn över sådan verksamhet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget om länsstyrelsens tillsyn.

Skälen för regeringens förslag: Statens kontroll av enskild verksamhet bör i första hand ske genom fortlöpande och effektiv tillsyn. Regeringen anser att en förstärkt tillsyn är nödvändig för att de utsatta grupperna skall garanteras rättssäkerhet och god kvalitet i den enskilda verksamheten.

Tillsynsmyndighetens uppgift är att kontrollera innehållet i och formerna för den enskilde vårdgivarens eget kvalitetssäkringsarbete, vilka resultat som kan påvisas i verksamheten härigenom samt vilka förbättringsinsatser som vidtas utifrån detta arbete.

Tillsynen bör också inriktas på att självständigt bedöma kvalitet och säkerhet i den verksamhet som är föremål för tillsyn. Tillsynsinsatser bör alltid utmyнна i en skriftlig bedömning, varav framgår om, och i så fall vilka, åtgärder som bör vidtas för att förbättra eller förändra verksamheten.

Tillsynen omfattar både tillståndspliktig verksamhet och sådan verksamhet som kommunen avtalat med annan att utföra. Tillsynsmyndighetens befogenheter att utöva tillsyn är desamma oavsett vem som bedriver verksamheten.

Flera länsstyrelser har påpekat att utredningens förslag att länsstyrelsen – och inte kommunen – helt skall överta tillsynen medför en väsentligt ökad arbetsbelastning för länsstyrelsernas del. Länsstyrelserna hade enligt enskilda vårdstadgan ansvar för såväl tillstånd som tillsyn över enskilda vårdhem. Det ansvar som nu läggs på länsstyrelsen innebär enbart en marginell förändring eftersom socialtjänsten föreslås ha kvar sitt tillsynsansvar.

Kommunens ansvar för att den enskilde erhåller god vård, behandling och omvårdnad oavsett om vården ges i kommunal eller enskild regi kvarstår också. Kommunen bör därvid ha skyldighet att underätta länsstyrelsen om missförhållanden eller brister i enskild verksamhet som kan föranleda ingripande från länsstyrelsens sida.

14 Dokumentation och personregister

Prop. 1996/97:124

14.1 Nya lagbestämmelser om dokumentation i socialtjänsten

Regeringens förslag: Vissa ytterligare bestämmelser om dokumentation införs i socialtjänstlagen, främst i förtydligande syfte och som komplement till förvaltningslagens regler. Dokumentationsreglerna görs generellt tillämpliga även på sådan enskilt bedriven verksamhet inom socialtjänsten som står under länsstyrelsens tillsyn.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att nya generella och mycket utförliga bestämmelser om dokumentation i socialtjänsten införs genom en särskild lag, och att reglerna görs tillämpliga också på sådan enskilt bedriven verksamhet inom socialtjänsten som står under länsstyrelsens tillsyn.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan instämmer i kommitténs bedömningar angående behovet av en enhetlig och allmän lagfäst skyldighet att dokumentera verksamheten inom socialtjänsten, inklusive den enskilt bedrivna verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn. De flesta instanser som yttrat sig i frågan stöder också kommitténs förslag om riktlinjer och minimikrav för dokumentationens form, omfattning och innehåll, men några instanser ifrågasätter detaljeringsgraden. Den övervägande delen av remissinstanserna stöder eller accepterar kommitténs förslag om en särskild lagstiftning, men flera instanser anser dock att bestämmelserna borde kunna inordnas i socialtjänstlagen.

Skälen för regeringens förslag: Socialtjänstkommitténs redovisning i slutbetänkandet Dokumentation och socialtjänstregister (SOU 1995:86) tyder på att det i dag finns relativt stora brister i fråga om dokumentationen av verksamheten inom socialtjänsten. Kommittén har funnit att bristerna bör avhjälpas genom införande av ett generellt, utförligt regelverk i lagform om dokumentationsskyldigheten i socialtjänsten. Regelverket bör enligt kommittén då också omfatta verksamhet som bedrivs av enskilda, om den är sådan att den står under länsstyrelsens tillsyn. Förslaget till generella lagbestämmelser om dokumentation har även ett samband med kommitténs förslag inom området uppföljning, utvärdering och tillsyn. För att socialtjänsten skall kunna förbättras och utvecklas och för att det skall gå att systematiskt undersöka om arbetet bedrivs på föreskrivet sätt är det en grundläggande förutsättning att verksamheten dokumenteras tillfredsställande. Socialtjänstens dokumentationsskyldighet bör därför enligt kommittén utvidgas och preciseras genom ny lagstiftning.

Ett annat skäl för den föreslagna regleringen av dokumentationsskyldigheten är enligt kommittén att dokumentationen är väsentlig som utgångspunkt för vad som skall få registreras i socialtjänstens personregister.

Regeringen konstaterar att kommitténs bedömning att det finns ett behov av tydligare regler om dokumentation i socialtjänsten vinner stöd av remissyttrandena. Det som föreslås är, såvitt gäller det allmänna verksamheten, i allt väsentligt en kodifiering av vad som redan gäller. Härutöver är det också av värde att få generella regler om dokumentationsskyldighet i verksamheter som bedrivs av enskilda.

Frågan om de nya reglerna bör införas i socialtjänstlagen eller i en särskild lag har inte diskuterats närmare av socialtjänstkommittén. Olika skäl torde här kunna anföras för och emot båda lösningarna. Med den omfattning kommitténs förslag om dokumentation har fått och med de regler om personregister som kommittén samtidigt föreslår kan det emellertid vara naturligt att förslaget har givits formen av en separat lag. Regeringen anser för sin del att regleringen i lag av frågor om dokumentation i socialtjänsten kan vara mindre omfattande och detaljerad än kommittén föreslagit. Regeringen föreslår inte heller nu någon ny lagreglering för socialtjänstens personregister. I och med detta anser regeringen att övervägande skäl talar för att de nya reglerna bör tas in i socialtjänstlagen.

14.2 De nya bestämmelsernas tillämpningsområde

Regeringens förslag: Tillämpningsområdet för reglerna om dokumentationsskyldighet i den offentliga verksamheten ändras inte. Dokumentationsskyldigheten skall liksom hittills omfatta kommunens verksamhet enligt socialtjänstlagen och vissa avslutande lagar. Dokumentationsskyldigheten skall därutöver gälla också för sådan enskild verksamhet på socialtjänstens område som står under länsstyrelsens tillsyn.

Kommitténs förslag upptar för den kommunala socialtjänsten en katalog över vilka verksamheter, enligt socialtjänstlagen och en rad andra lagar, som skulle omfattas av de nya generella dokumentationsreglerna.

Remissinstanserna har haft detaljsynpunkter i fråga om tillämpningsområdet såvitt gäller det allmänna verksamheten utanför socialtjänstlagen men har i övrigt biträtt kommitténs förslag eller lämnat det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Det förekommer sedan länge att socialtjänstuppgifter fullgörs genom verksamhet som bedrivs av enskilda. Med undantag av 14 § socialtjänstförordningen (1981:750), som gäller hem för vård eller boende, saknas generella bestämmelser som ålägger privata rättssubjekt att dokumentera sin verksamhet. Ett sådant åliggande kan tas in i avtal mellan kommunen och den som bedriver verksamheten. Regelverket i förvaltningslagen (1986:223), tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) omfattar inte heller enskild verksamhet. För att säkerställa den enskildes rätt till insyn i enlighet med vad som föreslås i avsnitt 14.5, erforderligt underlag för genomförande av beslutade insatser och möjligheten till effektiv tillsyn bör dokumentationsbestämmelserna även omfatta den verksamhet inom

socialtjänsten som bedrivs av enskilda och som står under länsstyrelsens tillsyn.

Den nya lagregleringen av en dokumentationsskyldighet för enskilda förutsätter en bestämmelse om att dokumentationen skall bevaras viss tid. Regeringen anser att en sådan bestämmelse bör ges det innehållet att dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten. De åtgärder som då avses är naturligtvis i första hand åtgärder gällande vården eller behandlingen av den person som dokumentationen avser.

När det gäller tillämpningsområdet för bestämmelserna om dokumentation i socialtjänsten i övrigt finns enligt regeringens mening inte anledning att nu föreslå några förändringar.

14.3 Dokumentationsskyldighetens omfattning

Regeringens förslag: Dokumentationsskyldigheten skall omfatta all verksamhet som utgör handläggning av ärenden rörande enskilda samt genomförande av stöd-, vård- och behandlingsinsatser.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag men är mer detaljerat.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks genomgående.

Skälen för regeringens förslag: Skyldigheten att dokumentera bör gälla alla situationer eller verksamheter som innebär handläggning av individuella ärenden, även sådana som inte avser myndighetsutövning mot enskild. Skyldigheten bör också gälla genomförandet av individuellt behovsprövade stöd-, vård- och behandlingsinsatser (verkställigheten av beslut om sådana insatser). Detta innebär i praktiken ingen eller endast en obetydlig utvidgning i förhållande till vad som gäller i dag. Vad som skulle kunna sägas vara en utvidgning är främst införandet av en uttrycklig regel gällande genomförandet av insatser. Den dokumentationsskyldighet som i dag gäller för detta område grundar sig på allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Handläggning av ärenden

Ett ärende kan uppstå (anhängiggöras) genom en ansökan eller en anmälan eller på annat sätt, t.ex. på initiativ av myndigheten själv. Handläggningen är den procedur som börjar med ärendetsanhängiggörande och som efter utredning utmynnar i ett beslut av något slag. Ett ärende avgörs således alltid genom ett beslut.

Faktiskt handlande är inte samma sak som handläggning av ett ärende. Faktiskt handlande i olika former kännetecknar däremot verkställigheten av beslut. Verkställighet av ett beslut – genomförande

av beslutade insatser – är således inte något ärende i sig. Under genomförandet kan dock nya ärenden initieras. Nämnden kan t.ex. under pågående vård se att andra åtgärder kan vara nödvändiga. Då kan på nämndens initiativ ett nytt ärende uppkomma.

Verkställighet av beslut

Med verkställighet av beslut avses genomförandet av de insatser som beslutet omfattar. De insatser som skall dokumenteras under genomförandet är de individuellt behovsprövade stöd-, vård- och behandlingsinsatserna. Verksamheter som rådgivning och information samt vissa öppna verksamheter bör liksom hittills inte omfattas av dokumentations skyldigheten.

Vissa yttranden

Socialnämnden har skyldighet att i vissa fall avge yttranden till andra myndigheter. Exempel härpå är adoptions- och namnären, körkortsfrågor, ärenden angående åtalsunderlåtelse och påföljdsfrågor i brottmål för bl.a. ungdomar. Socialnämndens arbete med ett sådant yttrande är handläggning av ett ärende som rör en enskild person, och omfattas således på den grunden av dokumentationsskyldigheten.

14.4 Kraven på dokumentationen

Regeringens förslag: Dokumentationen skall visa handläggningen av ärendet och vilka insatser i form av stöd, vård och behandling som har lämnats. Uppgifter som har betydelse i det enskilda fallet skall dokumenteras. En särskild markering görs genom att det i lagtexten tas in en bestämmelse om att dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens förslag men är mer detaljerat och innehåller ytterligare regler om dokumentationen, däribland att uppgifter som avser vård och behandling inte skall behöva dokumenteras i de fall behovet av dokumentation i stället kan tillgodoses genom reglerna i patientjournalagen (1985:562).

Remissinstanserna är i allmänhet positiva till kommitténs förslag men har många detaljsynpunkter, och flera ifrågasätter detaljeringsgraden i bestämmelserna.

Förslaget om samordning mellan skyldigheten att föra patientjournaler och dokumentationsskyldigheten i socialtjänsten möter invändningar från flera håll av innebörd att frågan rymmer obeaktade komplikationer.

Skälen för regeringens förslag: En viktig princip för att skyldigheten att dokumentera skall kunna fylla sin huvuduppgift är att dokumentationen innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information. Vad

detta innebär kan dock variera starkt mellan olika verksamheter och ärendetyper. Däremot bör dokumentationen inte variera mellan olika handläggare. De nya bestämmelserna bör ange de grundkrav som bör ställas på dokumentationen.

Det är väsentligt att dokumentationen blir både objektiv och saklig. En kritik som har framförts mot socialtjänstens dokumentation är att den ibland innehåller subjektiva omdömen om den enskilde vilka kan uppfattas som nedsättande. Anteckningar skall präglas av respekt för den enskilde. Utgångspunkten är att uppgifterna skall bygga på ett korrekt underlag och inte vara av nedsättande karaktär.

Ibland kan det dock vara nödvändigt att dokumentera värderingar om den enskilde. Uppgifterna kan vara av betydelse även om de kanske inte uppfattas så av den enskilde. Vad som är integritetskränkande kan uppfattas på olika sätt av olika personer. Ett krav för att värderande omdömen etc. skall få förekomma bör vara att de grundas på ett korrekt underlag och att de är av verklig betydelse för saken. Det skall också klart framgå av dokumentationen när den enskilde har en annan uppfattning om det som sagts eller noteras. Däremot skall den enskilde inte kunna styra hur dokumentationen utformas.

Uppgifter om tredje person bör undvikas så långt det är möjligt. Det skulle dock vara att gå för långt att helt förbjuda detta. En god vård och behandling kan förutsätta att den enskildes situation ses i sitt sammanhang, vilket gör det nästan ofrånkomligt att även beröra anhöriga till honom. En betydande åtemållsamhet bör dock iaktas när det gäller uppgifter om andra personer än den som är aktuell i ärendet.

Omfattningen av dokumentationen för de olika delarna i ärende processen och för genomförande av insatser varierar beroende på verksamhets- och ärendetyp. Endast de uppgifter som har betydelse med hänsyn till verksamhetens art och det enskilda fallet skall dokumenteras. Mindre insatser kan dokumenteras mer summariskt.

När det gäller frågan om en samordning mellan dokumentations skyldigheten i socialtjänsten och journalföringsskyldigheten i sjukvården enligt patientjournalagen anser regeringen att det för närvarande inte finns underlag för att föreslå en lagreglering av en sådan samordning.

14.5 Insyns rätt

Regeringens förslag: Den enskildes rätt till insyn i dokumentationen markerar genom en ny föreskrift om att det skall antecknas om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig.

Bestämmelser om den enskildes rätt till insyn införs även för sådan enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn.

Kommitténs förslag överensstämmer i stort sett med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i frågan är i allmänhet positiva. Några instanser framhåller dock att föreskrifterna inte bör tillåtas få en utformning som ger intryck av att den enskilde skulle ha en vetorätt i fråga om vad som antecknas om honom.

Skälen för regeringens förslag: Denna fråga berör särskilt dokumentationen i dess egenskap av beslutsunderlag vid handläggningen av ett ärende. Genom bestämmelser i förvaltningslagen tillförsäkras den som är part i ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild en rätt att bli underrättad om allt som har tillförts ärendet. Förutom att den regeln således inte omfattar handläggning av ärenden som inte avser myndighetsutövning mot enskild – och inte heller sådant som över huvud taget inte är ärendehandläggning – har den också vissa undantag, i första hand för fallet att en uppgift saknar betydelse eller att det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att den enskilde underrättas. Enligt nuvarande reglering i socialtjänstlagen gäller att den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom. Denna regel är generell för all verksamhet, men samtidigt ger den genom sin utformning ett utrymme för att underlåta att informera den enskilde. Enligt Socialtjänstkommittén har kritik kunnat riktas mot socialtjänsten för att enskilda har varit ovetande om anteckningar som förts om dem. Det är naturligtvis viktigt inte minst för förtroendet i relationen att den enskilde verkligen får insyn i de anteckningar som görs om honom. Detta gäller självfallet särskilt när det kan råda delade meningar om riktigheten av det som antecknas. En ytterligare markering av rätten till insyn bör därför göras, i form av en uttrycklig regel om att det skall antecknas om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig. Av dokumentationen skall klart framgå i vilka ärenden den enskilde har en avvikande uppfattning om vad som sagts eller noterats.

Reglerna i socialtjänstlagen om den enskildes rätt till insyn skall gälla även enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn.

14.6 Omhändertagande av personakter i enskild verksamhet

Prop. 1996/97:124

Regeringens förslag: Länsstyrelsen får besluta att en personakt hos den som bedriver enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn skall tas om hand och lämnas för förvaring hos arkivmyndighet. Ett sådant beslut får fattas om verksamheten upphör eller om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt föreskrifterna i lagen eller enligt föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Omhändertagande får också beslutas om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

En omhändertagen personakt skall återlämnas om skäl för omhändertagande inte längre föreligger.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna stöder förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: I nuvarande lagstiftning saknas bestämmelser om omhändertagande av personakt i enskild verksamhet. Personakterna hos den som bedriver enskild verksamhet kan utgöra ett problem när den enskilda yrkesutövaren lägger ned sin verksamhet, t.ex. på grund av dödsfall eller konkurs, eller när ett tillstånd återkallas. Med hänsyn till detta bör skapas en reglering för att säkerställa att personakter i alla situationer förvaras på ett tillfredsställande sätt. Denna reglering, som bör innebära att personakterna kan omhändertas för förvaring, kan utformas efter mönster av reglerna om omhändertagande av patientjournaler i enskild hälso- och sjukvård. Frågan om ett säkert förvarande av personakterna är närmast en tillsynsfråga. Det bör därför vara en naturlig uppgift för länsstyrelsen såsom regional tillsynsmyndighet för socialtjänsten att handha frågor som gäller hanteringen av personakter hos den som bedriver enskild verksamhet.

En omhändertagen personakt skall också kunna återfås när förhållandena så medger. Detta gäller t.ex. om en nedlagd enskild verksamhet återupptas av den ursprungliga ägaren och den verksamheten därefter handhar vård eller behandling av en person vars akt har omhändertagits. Prövning av återlämnande bör ske av samma myndighet som prövar frågor om omhändertagande. Bestämmelserna bör omfatta sådan enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b §. Omhändertagna personakter bör överlämnas till arkivmyndigheten i den kommun där de har omhändertagits, för förvaring där under en viss tid. Bevarandetiden hos arkivmyndigheten kan inte som när det gäller bevarandet i den enskilda verksamheten anknytas till frågan huruvida innehållet i akten kan behövas i behandling etc. av den som akten gäller, utan måste bestämmas generellt. Regeringen bedömer det lämpligt att de omhändertagna akterna bevaras hos arkivmyndigheten under två år.

Införandet av den nya möjligheten att omhänderta personakter i enskild verksamhet föranleder införandet av en ny sekretessbestämmelse i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), motsvarande den som finns i 7 kap. 1 § om omhändertagande av patientjournaler.

14.7 Författningsreglering av socialtjänstens personregister

Regeringens bedömning: Det finns för närvarande inte tillräckligt underlag för att föreslå en ny lagreglering för socialtjänstens personregister.

Kommitténs förslag: En särskild lagreglering för socialtjänstens personregister införs.

Remissinstanserna har över lag förklarat sig dela uppfattningen att användningen av personregister inom socialtjänsten bör lagregleras. Även Datainspektionen har denna uppfattning. Datainspektionen har dock avstyrkt en lagreglering på grundval av kommitténs förslag. Också flera andra remissinstanser har framfört synpunkter av innebörd att kommitténs lagförslag inte i tillräcklig grad reglerar vad som skall gälla i de grundläggande frågorna om registrering och behandling av personuppgifter.

Skälen för regeringens bedömning: Så sent som för bara några år sedan var situationen ännu den att socialtjänstens ADB-system i huvudsak var renodlade sammanställningsregister med kortfattade fakta om ärenden, beslut om åtgärder m.m. I dag används dock ADB-baserade hjälpmedel med lättillgänglig information som en naturlig del i det dagliga arbetet vid handläggning av ärenden. ADB används också i stor utsträckning vid hantering av aktuppgifter och textframställning. Kommunerna strävar dessutom i ökad omfattning efter att använda ADB för dokumentation och uppföljning. Socialtjänstens ADB-system innehåller därför en stor mängd uppgifter om enskilda personer.

Den registrerade informationen bildar personregister enligt datalagen (1973:289). Personregistren förs för flera olika ändamål. För kommunernas del är det – generellt sett – numera nödvändigt att föra register i syfte att underlätta administrativa rutiner. Kommunerna är också skyldiga att bevaka och följa upp ärenden inom socialtjänsten och registren underlättar rapportering av uppgifter till Socialstyrelsen.

Datorstödet fyller sammanfattningsvis en viktig funktion för det sociala arbetets innehåll och kvalitet. Personregistrering med stöd av ADB måste därför i normalfallet ses som en förutsättning för att kommunerna skall kunna fullgöra sitt ansvar enligt socialtjänstlagen.

Många faktorer, inte minst uppgifternas känslighet och registrens mångfald, talar för att det bör bildas ett fast regelverk för personregistreringen inom socialtjänstens område, anpassat till dess särskilda behov och intressen. En reglering av socialtjänstregistren förutsätter en avvägning mellan socialtjänstens behov av en rationell och effektiv administration å ena sidan och den enskildes krav på skydd för den personliga integriteten å andra sidan.

Regeringen gav i tilläggsdirektiv i juni 1993 Socialtjänstkommittén i uppdrag att utreda och lägga fram förslag till författningsreglering av personregister inom socialtjänstens verksamhetsområde. Kommittén har i sitt slutbetänkande lagt fram ett lagförslag. Någon lösning av de från integritetssynpunkt avgörande frågorna om registrering och behandling av personuppgifter kan dock inte sägas ha kommit till stånd genom kommitténs förslag. Regeringen är därför inte beredd att på nu tillgängligt underlag lägga fram lagförslag för riksdagen rörande socialtjänstens personregister. Regeringen avser att skyndsamt ta initiativ till en nödvändig vidare beredning av frågan för att kunna återkomma till riksdagen. När det gäller frågans fortsatta beredning är det också av intresse att Datalagskommittén (JU 1995:08), vars kommande redovisning kan antas bli av stor betydelse för all framtida författningsreglering av personregister, skall avsluta sitt arbete med utgången av mars 1997.

15 Ansvar i vissa fall för placeringskommun och folkbokföringskommun

15.1 Placeringskommunens ansvar

Regeringens förslag: Placeringskommunen, dvs. den kommun som fattat beslut om vistelse i familjehem, hem för vård eller boende eller särskild boendeform i annan kommun, behåller ansvaret för biståndsinsatser och vissa stöd- och serviceinsatser under placeringstiden. Placeringskommunens ansvar gäller även betalningsansvar enligt lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.
Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till ett sammanhållet vårdansvar när det gäller placering i familjehem eller hem för vård eller boende. Däremot uttrycker flera remissinstanser tveksamhet kring förslaget om placeringskommunens ansvar när det gäller boende i särskilda boendeformer. En harmonisering mellan socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) efterlyses bl.a. av Socialstyrelsen. Statens Handikappråd anser att undantag från vistelsekommunens ansvar endast bör gälla vid tillfällig vistelse då det för den enskilde i längden innebär stora problem att inte kunna vända sig direkt till den kommun där han eller hon bor. Landstingsförbundet anser också att placeringskommunens i tiden obegränsade ansvar för en person med livslångt handikapp står i direkt motsattsställning till den allmänt accepterade handikappolitiken. Placeringskommunens ansvar behöver därför tidsbegränsas.

Skälen för regeringens förslag:

Prop. 1996/97:124

Gällande regler

Ansvar för att den enskilde får den hjälp som han eller hon behöver åvilar enligt 3 § socialtjänstlagen vistelsekommunen. Med vistelsekommunen avses den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder.

Vissa begränsningar i vistelsekommunens ansvar föreligger redan idag. När den enskilde är bosatt i en annan kommun och enbart på genomresa, kan vistelsekommunens ansvar rimligen inte vara lika omfattande. Detsamma gäller om någon har behov av bistånd under en längre tid. I prop. 1979/80:1 Del A hänvisas i sådana fall till 72 § socialtjänstlagen om överflyttning av ärenden, i detta fall till hemkommunen. Socialnämnden i vistelsekommunen är dock ensam ansvarig för att behövliga åtgärder kommer till stånd till dess socialnämnden i den andra kommunen har samtyckt till att ta över ärendet.

Om socialnämnden i en kommun har gett någon bistånd i form av placering i familjehem eller hem för vård eller boende i en annan kommun, har placeringskommunen kvar ansvaret för personen i fråga. Vistelsekommunen har dock ansvaret för att den enskilde får den hjälp och det stöd som inte hör samman med att bistånd ursprungligen meddelats i form av placering i familjehem eller hem för vård eller boende. Detta gäller t.ex. ansvaret för sådana insatser som normalt tillkommer alla andra i kommunen.

Sammanhållet vårdansvar

Liksom socialtjänstkommittén finner regeringen principen om det sammanhållna vårdansvaret viktig. För att uppnå ett sådant sammanhållet vårdansvar föreslår regeringen därför ett utvidgat ansvar för den kommun som fattar beslut om att placera någon för vård eller boende i annan kommun. Det gäller vistelse i familjehem, hem för vård eller boende eller särskild boendeform i annan kommun. Placeringskommunen bör svara för den hjälp och det stöd, som den enskilde behöver under vistelsen i den andra kommunen, även om personen i fråga har blivit folkbokförd i vistelsekommunen. I princip gäller det både biståndsinsatser enligt 6 § samt socialt stöd och sociala tjänster i form av t.ex. hemtjänst, färdtjänst, daglig verksamhet och personligt stöd.

Den kommun som beslutat om vistelse enligt vad som nyss sagts bör också fullgöra skyldigheterna enligt lagen (1990:1404) om kommunens betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård även om den enskilde inte är folkbokförd i denna kommun.

Utgångspunkten är att personer som genom kommunens beslut vistas för vård eller boende i en annan kommun bör vara likställda med personer som får motsvarande vård eller boende i den egna kommunen. Det sammanhållna vårdansvaret innebär att placeringskommunen utreder

behovet av, beslutar om och finansierar de hjälp- och stödinsatser som beviljas den enskilde även om verkställigheten överlämnas till en privat eller en offentlig vård- eller servicegivare i en annan kommun.

Den kommun som beslutat om placeringen i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende svarar för ersättningen till familjehemmet eller vårdavgiften till institutionen. Regeringen anser att detta ansvar även bör omfatta andra kostnader som kan bli aktuella, t.ex. kostnader för hyra m.m. i placeringskommunen, fickpengar, kläder m.m. under placeringstiden, kostnader för särskilda stödinsatser som förstärkningsresurser inom förskola och skola samt kostnader för insatser som kan bli aktuella i och med att placeringen upphör.

För barn och ungdomar i familjehem innebär det sammanhållna vårdansvaret att placeringskommunens ansvar utvidgas till att bl.a. omfatta behovet av de extra insatser som kan behövas för att barnet skall kunna delta i barnomsorgen.

Det är också enligt regeringen rimligt att placeringskommunen svarar för de extraresurser som krävs för en fungerande skolgång i vistelsekommunen. Behöver barnet av sociala och/eller psykologiska skäl personligt stöd under vistelsen i skolan bör denna insats bekostas av den kommun som har placerat barnet i familjehemmet.

Till skillnad från vad som gäller inom familjehemsvården är barn och unga som placeras i hem för vård eller boende i allmänhet infolkbokförda i den kommun där hemmet ligger. Placeringskommunen är därmed skyldig att även bekosta skolgången i den andra kommunen.

En institutionsvistelse är en del av en behandlingskedja. Tydliggörandet av placeringskommunens ansvar är därför naturligt med tanke på att socialtjänsten ofta måste fortsätta med insatser på hemmaplan efter utskrivning från institution.

Placeringskommunen är också skyldig att bevaka att den enskilde får den vård och service som har avtalats och att insatserna svarar mot de mål och riktlinjer som anges i socialtjänstlagen.

Placeringskommunen kan givetvis inte klara sina åtaganden utan samråd och biträde från vistelsekommunen. Det torde inte vara möjligt att i detalj reglera på vilket sätt vistelsekommunen bör biträda placeringskommunen. Istället förutsätts detta kunna regleras genom frivilliga överenskommelser kommunerna emellan.

Den möjlighet som finns i 72 § socialtjänstlagen att flytta över ärenden från placeringskommunen till vistelsekommunen bör finnas kvar. Sådan överflyttning sker enligt frivillig överenskommelse mellan kommunerna. Regeringen anser att en tidsbegränsning av placeringskommunens ansvar, i enlighet med vad Landstingsförbundet föreslår, inte bör införas. I stället bör det göras individuella bedömningar i kommunala överenskommelser där de enskildas egna önskemål bättre kan vägas in.

Vad gäller avgiftsbelagda tjänster föreslår kommittén att den enskildes avgift fastställs efter den taxa som tillämpas i placeringskommunen. Socialstyrelsen ställer sig tveksam till detta eftersom det skulle leda till att personer inom en och samma boendenhet får betala skilda avgifter för samma sorts tjänster. Regeringen anser liksom kommittén att den

enskilde varken bör betala mer eller mindre än han skulle ha gjort om han fått motsvarande tjänst i hemkommunen.

Prop. 1996/97:124

Särskilda boendeformer för service och vård

I samband med Ädel-reformen övertog kommunerna år 1992 ansvaret för och driften av de sjukhem och andra vårdinrättningar i kommunen som inrättats för somatisk långtidssjukvård. Dessa ingår nu i samlingsbegreppet särskilda boendeformer för service och vård enligt 20 § socialtjänstlagen. Kommunerna har också enligt lag (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård betalningsansvar för personer som är folkbokförda i kommunen. Enligt folkbokföringslagen skall en vistelse inte anses leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av vård vid en institution för sjukvård.

Principen om det sammanhållna vårdansvaret skall tillförsäkra den enskilde det stöd och den hjälp som han eller hon behöver under en vistelse i annan kommun. Det sammanhållna vårdansvaret bör avse hela vårdkedjan – från eget boende med hemtjänstinsatser till särskilda boendeformer och motsvarande enskilda verksamheter enligt förslaget till 69 § punkt 2 socialtjänstlagen – och gälla oavsett om den enskilde folkbokförs i den nya kommunen. Placeringskommunen skall även svara för kostnader i samband med viss hälso- och sjukvård. Betalningsansvaret skall gälla personer som efter beslut av en kommun vistas i en annan kommun.

Om t.ex. den enskilde efter avslutad sjukhusvård behöver flytta från ett tidigare boende i ett ålderdomshem till ett sjukhem, men detta inte kan ske på grund av platsbrist, kan kommunen bli betalningsansvarigt mot landstinget. Placeringskommunen, dvs. den som placerade personen ursprungligen i ålderdomshemmet, bör i ett sådant fall stå för kostnaden i stället för folkbokföringskommunen, om inte överflyttning av ärendet skett.

15.2 Folkbokföringskommunens ansvar i vissa fall

Regeringens förslag: Folkbokföringskommunen skall svara för den hjälp och det stöd, som den enskilde behöver under kriminalvård i anstalt, under vård på sjukhus eller annan sjukvårdsinrättning på initiativ av annan än kommun. Folkbokföringskommunen ansvarar även för stöd inför avslutning av sådan vård.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva. Kamrarrätten i Sundsvall påpekar dock att det i Sverige finns ett växande antal människor som saknar folkbokföringsort och att det möjligen behövs en särskild regel om vilken kommun som i dessa fall skall ha ansvaret. Länsrätten i Östergötland befarar att kommunerna i högre grad

än för närvarande kommer att överklaga beslut om folkbokföring eftersom betydande kostnader står på spel (och anser att en regel om betalningsskyldighet för den slutligt bestämda folkbokföringskommunen till den kommun som först betalat kostnaden borde övervägas.)

Skälen till regeringens förslag: Vissa av de personer som är intagna på kriminalvårdsanstalt eller som vistas på en sjukvårdsinrättning utanför hemkommunen möter svårigheter när de ansöker om bistånd inför frigivningen eller utskrivningen. Vistelsekommunen dvs. den kommun där en anstalt eller vårdinrättning är belägen har, enligt 3 § socialtjänstlagen ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. I de fall det här är frågan om har den enskilde i de allra flesta fall inte för avsikt att stanna kvar i denna kommun efter avslutat straff eller avslutad vård. I dag hänvisas den enskilde därför ofta till att söka bistånd i hemkommunen. Enligt nu gällande regler har hemkommunen dock ingen formell skyldighet att befatta sig med ärendet så länge den enskilde inte vistas där. Följden kan bli att den enskilde får avslag på sin framställan i båda kommunerna och att de eftervårdsinsatser som planerats kraftigt fördröjs eller går om intet. I praktiken är problemet störst i de fall den enskilde inte sedan tidigare är känd i hemkommunen och för personer som saknar fast anknytning till någon kommun.

Tillämpningen av vistelsebegreppet utgör i de tidigare beskrivna situationerna ett stort problem i kriminalvårdens arbete enligt 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt – s.k. paragraf 34 placeringar – och förberedelser inför frigivning. Det är t.ex. inte ovanligt att kriminalvårdens företrädare måste vända sig till flera olika kommuner för att få någon att teckna en ansvarsförbindelse för denna typ av vård.

Valet i ansvarsfrågan står mellan vistelsekommunen (den kommun där anstalten eller vårdinrättningen ligger), tidigare vistelsekommun (den kommun den enskilde vistades i innan han eller hon kom till ifrågasvarande institution) eller folkbokföringskommunen.

De personer som här avses har i allmänhet inte på eget initiativ sökt sig till kommunen där anstalten eller vårdinrättningen ligger. Majoriteten saknar därför egentligen anknytning till den aktuella vistelsekommunen. Av den anledningen bör ansvaret för hjälp och stödåtgärder i första hand ligga på en annan kommun än den där anstalten eller vårdinrättningen ligger.

Regeringen anser att undantag från vistelsekommunens ansvar måste göras för denna grupp människor. Någon placeringskommun finns inte i dessa fall. Biståndsansvaret får istället grundas på formella kriterier som gör det möjligt att snabbt och enkelt slå fast vilken kommun som skall vara ansvarig. Regeringen anser därför att folkbokföringskommunen bör vara ansvarig kommun när den enskilde genom beslut av annan huvudman vårdas på sjukhus eller annan sjukvårdsinrättning respektive av tjänar fängelsestraff. Detta bör dock inte gälla under vård på sjukhus eller annan sjukvårdsinrättning som sker på initiativ av en kommun. I dessa fall får det förutsättas att den kommunen på annan grund har ett ansvar för personen, exempelvis därför att han eller hon är omhändert

tagen för missbruksvård. Detta ansvar omfattar även socialtjänstinsatser som aktualiseras inför utskrivning/frigivning. Det faktum att många av kriminalvårdens klienter är folkbokförda i en kommun som de inte längre har någon naturlig anknytning till anser regeringen uppvägs av enkelheten i regeln. Om hemkommunen eller den enskilde själv anser att den enskilde bör vara folkbokförd i en annan kommun än denne är folkbokförd i kan fråga väckas om att folkbokföringen ändras. Kommunen eller den enskilde kan därefter begära att ärendet i enlighet med 72 § flyttas över till den andre kommunen.

Folkbokföringskommunens ansvar upphör när dessa insatser har genomförts eller när ärendet överflyttas till annan kommun.

När en person inte alls är folkbokförd i landet har vistelsekommunen biståndsansvaret.

Genom att folkbokföringskommunen åläggs ansvaret för hjälp och stöd till intagna i kriminalvårdsanstalt undanröjs i de flesta fall problemet med att fastställa vilken kommun som är betalningsansvarig. Däremot kvarstår problemet med att ekonomiska överväganden inte sällan gör att den betalningsansvariga kommunen motsätter sig åtgärder eller på annat sätt söker undvika kostnader som är förknippade med kontraktsvård eller paragraf 34 placeringar. Det är naturligtvis allvarligt att angelägna behandlingsinsatser försvåras eller omintetgörs av sådana överväganden. Problemet har tagits upp både i Fängelseutredningens betänkande Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76) och i Straffsystemkommitténs betänkande Ett reformerat staffsystem (SOU 1995:91). Inom Regeringskansliet övervägs vilka ytterligare åtgärder som kan vara nödvändiga för att förbättra situationen.

16 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag. I detta ligger att kommunerna medvetet lämnats ett betydande utrymme för att själva avgöra ambitionsnivåer, organisation och metoder för de insatser som lämnas med stöd av lagen. De åligganden för kommunerna som mer direkt regleras av lagen är de som faller under rätten till bistånd. På detta område sker dock i huvudsak en precisering och avreglering i och med förslagen i propositionen.

Under våren 1996 träffade regeringen en överenskommelse med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om riktlinjer för kommunernas ekonomi under åren 1997 och 1998. Regeringen åtog sig enligt uppgörelsen att ekonomiskt reglera nya och ändrade regler som påverkar det kommunala skatteunderlaget och det kommunala utgifts trycket. Regeringen åtog sig också att minska detaljstyrningen bl.a. i fråga om socialbidragen, i syfte att minska trycket på de kommunala kostnaderna.

Eftersom statens styrning av socialtjänsten i huvudsak sker genom målangivelser måste kostnadsuppskattningar utgå från de förändringar som görs i målen. Avgörande för bedömningen måste vara om lagändringen kan ses som en ambitionshöjning, t.ex. genom att en större grupp

förutsätts ta del av insatsen eller att insatsen förutsätts vara av större omfattning eller av högre kvalitet i de enskilda fallen.

Eftersom det inte är möjligt att på förhand veta vilka insatser som kommunerna kommer att använda sig av i sitt arbete är det svårt att göra tillförlitliga kostnadsberäkningar.

Regeringen gav den 10 oktober 1996 Statskontoret i uppdrag att bedöma kommunernas kostnader av regeringens förslag i propositionen. Nedan följer en genomgång av de viktigare förslagens kostnadskonsekvenser enligt regeringens och statskontorets bedömning.

Barnperspektivet

Regeringens bedömning: Förslagen om hänsyn till barnens bästa och om barns rätt att komma till tals är en anpassning till bestämmelserna i artikel 3 i FN:s barnkonvention. De är uttryck för en viljeinriktning som inte nödvändigtvis medför några kostnadsökningar.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Statskontorets bedömning: Förslaget om att barnets bästa skall sättas i främsta rummet är uttryck för en viljeinriktning och medför inte automatiskt några direkta kostnader. Även förslaget om att öka barns rätt att bli hörda är uttryck för en viljeinriktning och medför inte omedelbart ökade kostnader för kommunerna. Dock kan ökade kostnader uppstå på sikt.

Skälen för regeringens bedömning: Principen om barnets bästa är väl förankrad i lagstiftning som rör barn. Kompletteringen i socialtjänstlagen bygger på FN:s barnkonvention, som Sverige anslutit sig till, och har till syfte att förtydliga och ge vägledning vid avvägningen mellan barns och vuxnas intressen. Bestämmelsen har utformats i överensstämmelse med de nya bestämmelserna om barns rätt att komma till tals som den 1 januari 1996 infördes i Föräldrabalken. Förslaget bedöms av statskontoret inte innebära några nya uppgifter eller kostnader för socialtjänsten utan är en kodifiering av vad som redan sker i de flesta ärenden som rör barn och ungdomar.

Statskontoret anför att införandet av ett barnperspektiv kan innebära att det ställs andra krav på arbetssätt och arbetsorganisation. Regeringen instämmer i den bedömningen. Det finns, enligt Statskontoret, inga rapporter som tyder på att sociala utredningar blir dyrare av att barns hörs, varken då det gäller själva utredningsarbetet eller resultatet/bedömning.

Om samverkan förbättras mellan framför allt förskola/grundskola och socialtjänsten ökar, enligt statskontorets uppfattning, sannolikt barnets möjligheter att komma till tals utan att det behöver innebära ökade kostnader. Enligt regeringens bedömning ökar samtidigt socialtjänstens möjligheter att komma in i ett tidigare skede än hittills, vilket på sikt i stället kan komma att medföra vissa besparingar.

Regeringens bedömning: Förslaget att införa en tidsgräns handlar i första hand om ett förändrat arbetssätt och bedöms vara en kodifiering som inte medför några kostnadsökningar.

Socialtjänstkommitténs bedömning: Förslaget innebär inte krav på höjda ambitioner och kostnader för socialtjänsten.

Statskontorets bedömning: Statskontoret anser att förslagen innebär en ambitionshöjning och en ökad kostnad för kommunerna. Statskontoret kan i dagsläget inte bedöma kostnaderna för detta merarbete.

Skälen för regeringens bedömning: Statskontorets bedömning av kostnaderna grundar sig på socialtjänstkommitténs förslag att ha en tidsgräns för utredningar på tre månader. De bestämmelser som införs i 50 a §, som innebär att det skapas en klarare struktur kring utredningar av barns förhållanden, kommer sannolikt att avgränsa omfattningen av utredningar i många fall.

Statskontoret hänvisar till undersökningar av utredningstiden som genomförts och som visar att den genomsnittliga tiden i en undersökning var 12,5–13 månader och i en annan 4,5 månader. Det förekommer att utredningar inte avslutas, trots att de i praktiken är slutförda med motiveringen att socialtjänsten vill få möjlighet att följa ett ärende under längre tid.

Tidsgräns för utredningar tillämpas redan idag som ett internt resultat mål i många kommuner och lagförändringen innebär främst ett metodstöd och en bekräftelse på ett redan ändrat, mer strukturerat och metodmässigt arbetssätt. Den totala omfattningen på utredningsarbetet bör ej komma att påverkas och således ej heller kostnaderna sett över en längre tid.

Stödet till anhöriga

Regeringens bedömning: Förslaget innebär att betydelsen av anhörigas insatser lyfts fram och att denna grupp behöver stöd från samhället för att klara sitt omsorgsansvar. Den nya bestämmelsen markerar därmed en politisk ambitionshöjning. Förslaget i sig innebär dock inget nytt åtagande utan är en uppgift som redan ligger inom socialtjänstens ansvarsområde men som behöver utvecklas framförallt när det gäller metoder, samverkan med organisationer och frivilliga. Bestämmelsen är utformad så att kommunerna frivilligt får – så långt de bedömer det möjligt – stödja anhöriga och alltså inget som den enskilde kan ställa krav på.

Socialtjänstkommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Statskontorets bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Skälen för regeringens bedömning: Det är mycket svårt att exakt kvantifiera behovet av olika slags stödinsatser och därmed kostnaden för ett ökat stöd till anhöriga. Situationen ser olika ut i kommunerna men eftersom det rör sig om ett frivilligt åtagande bedöms ej kostnaderna öka. Det är uppenbart att många äldre idag är beroende av vård från anhöriga och den mest psykiskt och fysiskt påfrestande uppgiften har anhöriga till personer med demenssjukdomar. Det är också känt att andelen äldre i befolkningen kommer att öka kraftigt de närmaste årtiondena och att de demenssjuka därmed också ökar. Att utveckla metoder och olika slags stödinsatser för anhöriga är därför viktigt för att avlasta dessa i dag men kan också ge förutsättningar för att kunna möta framtidens krav. Relativt blygsamma insatser i form av avlösning kan med andra ord förhindra alternativt uppskjuta behovet av betydligt mer kostsamma alternativ som t.ex. särskilt boende. Sannolikt finns redan befintliga resurser i form av t.ex. dagverksamheter, växelvårds- och avlösningsplatser i särskilt boende som borde vara tillräckliga och som talar för att stödet till anhöriga i hög grad är en metodfråga – en fråga om arbetsätt för att förebygga mer kostsamma behov. En ökad satsning på anhörigstöd kan också leda till minskat utnyttjande av akutsjukvården. När anhöriga inte orkar längre vänder man sig ofta till sjukvården. Vanligt är också att det uppstår två vårdtagare när den friskare maken slitit ut sig utan stöd från samhället. Innevarande budgetår har avsatts 7,5 miljoner kronor till Socialstyrelsen för att utveckla formerna för och innehållet i stödet till anhöriga.

Rätten till bistånd

Regeringens bedömning: De ekonomiska konsekvenser som uppkommer berör kostnaderna för socialbidraget. Regeringen bedömer att förslagen som rör rätten till bistånd inte förorsakar ökade kostnader för kommunerna. Preciseringsen av rätten till bistånd innebär att förvaltningsdomstolarnas och kommunernas arbetsbelastning minskar.

Socialstyrelsens bedömning: Socialstyrelsen har beräknat att regeringens förslag till ändrade regler för socialbidrag ger förutsättningar som kan leda till kostnadseffekter som varierar mellan minskade kostnader med upp till 630 miljoner kronor och ökade kostnader med cirka 110 miljoner kronor. Styrelsen understryker dock att beräkningsgrunderna är osäkra.

Skälen för regeringens bedömning: Socialstyrelsen har i en särskild PM redovisat vissa beräkningar som genomförts vad gäller ekonomiska konsekvenser av en ny reglering av försörjningsstödet. Vid jämförelsen har antagits de belopp som grundar sig på Konsumentverkets senaste prisundersökningar. I de fall vissa kostnadsposter enligt förslaget lyfts bort från schablonen och upptas som skäliga kostnader vid behov har

olika antaganden gjorts om hur ofta kostnader kan förekomma och vilken nivå som de beräknas ligga på. Tre antaganden har gjorts: låg, medel och hög nivå – olika nivåer för de olika posterna.

Följande antaganden för de kostnadsposter som ligger utanför schablonen har antagits (procent av nuvarande nivå):

Hushållsel: 60, 80 och 100 procent.

Hemförsäkring: 60, 60 och 100 procent.

Läkar- och tandvård: 60, 80 och 120 procent.

Möbler, husgeråd m.m.: 30, 40 och 50 procent.

Enligt beräkningarna medför regeringens förslag till nysocialbidragsnorm att kostnaden för försörjningsstödet minskar med mellan 100 och 170 miljoner kronor för låg respektive medelalternativet, jämfört med nuvarande socialbidragsnorm (exklusive möbler, husgeråd m.m.). Det högre alternativet ger ökade kostnader med cirka 110 miljoner kronor, främst beroende på att läkar- och tandvård antagits till 120 procent av dagens kostnader. Om möbler, husgeråd m.m. inkluderas i beräkningen minskar kostnaderna med 160-630 miljoner kronor jämfört med nuvarande norm.

Jämförelsen begränsar sig till de konsumtionsposter som ingår i försörjningsstödet som enligt regeringens förslag preciseras i lagen. Det som i förslaget benämns annat ekonomiskt stöd blir till skillnad mot i dag inte överklagningsbart i förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Besluten kommer endast att kunna överklagas genom den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900). Det innebär att kommunens skälighetsbedömning ges större utrymme än nuvarande system, varför detta rimligen också bör ge kostnadseffekter.

Det kan också nämnas att Konsumentverket nyligen har gjort en total översyn av de i sina hushållsberäkningar ingående konsumtionsvarorna. Denna översyn har resulterat i vissa omfördelningar och minskade kostnader framför allt när det gäller barn och ungdomar.

När det gäller att bedömma utvecklingen av antalet överklaganden till de allmänna förvaltningsdomstolarna i fråga om rätten till bistånd bedömer regeringen att antalet sådana mål kommer att reduceras kraftigt. Utan att kunna redovisa något underlag i detalj uppskattas att antalet biståndsmål på långsikt kommer att reduceras med i vart fall 30 procent. Minskningen av antalet överklaganden kommer naturligtvis också att innebära kostnadsminskningar för kommunerna.

Förändringen att vård och behandling, personligt stöd och barnomsorg i vissa fall inte längre faller under rätten till bistånd kommer att ge kommunerna förutsättningar för samordnings- och effektivitetsvinster som bör leda till ekonomiska besparingar. Hur stora dessa kan bli är dock svårbedömbart.

Mot bakgrund av ovanstående är regeringens sammantagna bedömning att förslagen i föreliggande proposition inte innebär ökade

kommunala kostnader. Regeringen kommer dock under det närmaste året att noga följa utvecklingen av de kommunala kostnaderna för socialbidrag.

Prop. 1996/97:124

17 Ikraftträdande

Ändringarna i socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998. Vissa regler som gäller yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och placeringskommunens ansvar föreslås dock träda i kraft redan den 1 juli 1997.

Regeringen anser det angeläget att Socialstyrelsen som stöd till kommunerna ser över behovet av allmänna råd och informerar om den nya lagstiftningen. Det är också angeläget att den nya lagstiftningen noga följs upp och utvärderas.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

1 §

I ett nytt fjärde stycke, som har tillkommit bl.a. som en följd av de krav som FN:s barnkonvention innehåller, införs ett barnperspektiv som tidigare saknats i socialtjänstlagen. Principen om barnets bästa är väl förankrad i all lagstiftning som rör barn men har tidigare inte kommit till tydligt uttryck i socialtjänstlagen. Enligt bestämmelsen skall, när åtgärder rör barn, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Den nya bestämmelsen svarar mot innehållet i artikel 3 i barnkonventionen. Bestämmelsen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

3 §

I ett nytt fjärde stycke hänvisas till föreskrifter i 6 h och 72a §§ som innebär avsteg från principen om vistelsekommunens ansvar enligt första stycket.

4 §

I tredje stycket har lagts till att en kommun får tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Det innebär att kommunen i ett sådant fall kan gå utöver den kommunala behörigheten enligt kommunallagen (1991:900). Bestämmelsen har tillkommit för att öka möjligheterna för en kommun att överlämna vissa arbetsuppgifter till en annan kommun, om det sett ur ett kvalitetsperspektiv bedöms vara lämpligt. Av proposition 1992/93:43 om ökad konkurrens i kommunal verksamhet framgår dock

att kommunens övergripande ansvar för socialtjänsten eller dess yttersta ansvar inte kan överlåtas på annan. Detsamma gäller t.ex. beslut om tvångsåtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), liksom uppgifter enligt föräldrabelagen i samband med fastställande av faderskap.

En liknande behörighetsbestämmelse finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

5 §

Ett nytt andra stycke har införts. Det föreskriver att socialnämnden genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som sommar vårdar närstående som är långvarigt sjuka, äldre eller som har funktionshinder. Stödet till anhöriga är alltså frivilligt för kommunerna även om det framgår av lagtexten att det är önskvärt att sådant stöd införs. Det är dock kommunen som bedömer hur långt de kan förverkliga detta, vad som är möjligt och lämpligt att göra. Se vidare allmäntöveringen, avsnitt 10.3.

6 §

Huvudbestämmelsen om bistånd har omformulerats och delats upp på två paragrafer. Skillnaden ligger främst i att innebörden av bistånd avgränsas genom hänvisningen till vissa senare paragrafer; rätten till bistånd kan inte hävdas självständigt, oberoende av de följande paragraferna. Bistånd till försörjningen kallas försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt kallas annat bistånd.

Avsikten har också varit att förtydliga den enskildes ansvar för att göra vad han eller hon kan för att försörja sig själv. Uttrycket att "den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt" avser att markera den enskilda individens förstahandsansvar. I detta ligger att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. När det gäller den ekonomiska behovsprövningen finns inget hinder att liksom enligt nuvarande praxis beakta den samlade ekonomiska förmågan hos dem som lever i en hushållsgemenskap. I en hushållsgemenskap får ju alla förutsättas ha en likvärdig levnadsstandard även om det inbördes förhållandet mellan inkomsterna varierar. Detta bör gälla både i fråga om makar och sambor. Att man ger varandra viss praktisk hjälp är också normalt och bör kunna beaktas. Däremot kan inte mera omfattande vårdbehov anses ligga inom vad man normalt bistår varandra med inom en familj. I sådana fall föreligger därför rätt till bistånd även om det finns andra vuxna i familjen. Inte heller kan man när det gäller ekonomiskt bistånd begära att den enskilde skall vända sig till andra närstående än dem i det egna hushållet innan rätt till bistånd inträder. Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

6 a §

I denna paragraf återfinns andra stycket i den tidigare biståndsparagrafen. Biståndet skall stärka den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Innebörden av bestämmelsen om skälig levnadsnivå är dock något annorlunda än tidigare på grund av den närmare regleringen av biståndsramen. Stadgandet är främst avsett att klargöra att ambitionsnivån inom socialtjänsten skall vara oförändrad även om kommunerna ges en större frihet att bestämma om delar av biståndet (jfr 6 g §).

Men anledning av vad Lagrådet anfört i sitt yttrande över lagrådsremissens förslag till 6 h § vill regeringen understryka att 6 a § med oförändrad lydelse överförs från nuvarande 6 § andra stycket. Bestämmelsen är tänkt att vara vägledande för allt bistånd, således även för bistånd enligt 6 g §.

6 b §

I första stycket anges vilka poster i den dagliga livsföringen som försörjningsstöd lämnas för. Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för sådana poster. Posterna delas in i två kategorier. Kostnader inom den första kategorin (punkt 1) skall enligt andra stycket beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm).

Beträffande punkt 1 avses med lek och fritid aktiviteter som det är rimligt att få möjlighet att utöva, t.ex. att läsa böcker och tidningar och att utöva någon idrott eller motsvarande. Med förbrukningsvaror avses varor för skötsel och vård av bostaden samt klädvård. Posterna dags tidning, telefon och TV-avgift är beräknade att kunna täcka kostnader för t.ex. en prenumeration på en daglig tidning, abonnemangs- och samsalsavgifter för telefon och avgifter för TV. Avgifter för kabel-TV är dock inte avsedda att täckas.

Beträffande posterna i punkt 2 så ingår i boendet kostnader för vatten och uppvärmning när det är fråga om egen fastighet.

I fråga om skäliga kostnader måste det göras en individuell bedömning av vad som är skäligt för just den biståndssökande. Utgångspunkten vid den bedömningen bör vara vad en låginkomsttagare normalt har möjlighet att kosta på sig jämfört med vad den biståndssökande har för faktiska kostnader. Exempelvis bör rätt till bistånd inte föreligga för ett boende som är dyrare än den normala bostadsstandarden för låginkomsttagare med en familj av motsvarande storlek, om det finns möjligheter att skaffa en billigare bostad. Den enskilde måste få en viss tid på sig att ordna med bostadsbyte. Man kan inte heller kräva att den enskilde skall flytta på grund av endast en eller ett par månaders biståndsberoende. Diskussioner med den enskilde om boendet kan lämpligen tas upp i samband med hushållsekonomisk rådgivning. Man måste därvid ta hänsyn till om det finns barn i familjen. En ovanligt hög bostadskostnad måste även i övrigt kunna vara skälig i det enskilda fallet när det är

omöjligt för den enskilde att få någon annan bostad eller när andra särskilda skäl föreligger.

Vad som sägs i 6 a § om att den enskilde genom biståndet skall till försäkras en skälig levnadsnivå skall beaktas i fråga om bistånd för de poster som anges i punkten 2.

Enligt andra stycket skall bistånd för de poster som ingår i första stycket första punkten ges i förhållande till en för hela riket gällande norm (riksnorm). Av 6 § framgår att rätt till bistånd inte föreligger i den mån den enskilde själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Om den enskilde t.ex. har viss inkomst avräknas den från normen (och vad han eller hon kan erhålla enligt 6 b § första stycket andra punkten).

För bestämmande av riksnormen skall beaktas att den enskilde genom det skall uppnå en skälig levnadsnivå i fråga om de behov som beloppet är avsett att täcka. Normen skall fastställas av regeringen och beräknas med ledning av officiella prisundersökningar rörande olika hushållstypers baskonsumtion.

Om särskilda skäl föreligger i ett enskilt fall skall dock riksnormen frångås och biståndet beräknas till en högre nivå. Ett sådant fall, när den enskilde kan ha rätt till ett högre belopp, kan vara när sökanden av medicinska skäl har behov av särskild kost som är dyrare än vanlig kost. Ett annat fall kan vara om en person på grund av rörelsehinder eller andra skäl har svårigheter att upprätthålla kontakter med andra. Nivån kan i ett sådant fall behöva höjas för att täcka extra utgifter för telefon och tidningar, om dessa extra utgifter inte täcks av annat särskilt stöd, exempelvis handikappersättning.

Sänkning av nivån kan också undantagsvis komma i fråga om särskilda skäl föreligger i det enskilda fallet. Ett fall är när hjälp till den enskilde är aktuell endast på grund av att han eller hon råkat i vad som i rättspraxis kallas akut nödsituation eller akut nödläge. Den enskilde har exempelvis kunnat försörja sig men inte gjort det och därför saknar medel till sin försörjning under den närmaste tiden. Socialnämnden får då ge den enskilde ett tillfälligt, reducerat bistånd för att han eller hon skall få möjlighet att reda upp den akuta situationen. I andra fall kan det vara uppenbart att den enskilde inte har vissa kostnader som ingår i riksnormen. Det kan t.ex. gälla en missbrukare som uppenbart inte använder biståndet till vad det är avsett för. I fråga om det sociala arbetet med missbrukare, se avsnitt 11.

I fråga om ekonomiskt bistånd som inte faller in under 6 b § saknas möjligheten att anföra förvaltningsbesvär. Sådant bistånd kan bara ges med stöd av 6 g §. Man kan alltså inte överklaga beslut om ekonomiskt bistånd till andra ändamål än som anges i 6 b § (t.ex. bistånd till möbler, flyttning, husgeråd, utlandsresor, alternativmedicinsk behandling eller psykoterapi).

Andra stycket har i huvudsak utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Genom första stycket införs en ny möjlighet för socialtjänsten att ställa vissa krav på yngre personer som uppbär försörjningsstöd. Den nya bestämmelsen tar i första hand sikte på ungdomar under 25 år som inte fått fäste på arbetsmarknaden eller kommit in på någon reguljär utbildning och inte heller har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. För yngre människor är det särskilt olyckligt att fastna i ett passivt socialbidragsberoende. För att bryta en sådan utveckling bör socialtjänsten ha möjlighet att ställa vissa krav i syfte att få ut en sådan person på arbetsmarknaden eller in på en lämplig utbildning som gör honom eller henne bättre rustad att i framtiden försörja sig själv.

Även personer i åldrarna närmast över 25 år kan ibland befinna sig i en sådan situation som nu sagts. Punkt 2 öppnar möjlighet att tillämpa bestämmelsen även i vissa sådana fall. Detta kan dock inte ske regelbundet, utan socialnämnden måste genom samråd med länsarbetsnämnden förvissa sig om att denna typ av åtgärd av särskilda skäl är det lämpligaste för den enskilde (jfr tredje stycket i paragrafen).

Enligt punkt 3 omfattas även studerande som normalt sett följer en utbildning som finansieras med t.ex. studiemedel. Dessa bör normalt sett inte förekomma bland dem som söker försörjningsstöd. Om detta ändå sker i samband med studieuppehåll bör socialnämnden kunna begära att en sådan person deltar i någon form av praktik, även om detta inte krävs för att han eller hon skall kunna återgå till sina studier. Lagrådet föreslår att det i punkt 3 bör anges att det är fråga om fortsatt försörjningsstöd, om detta är avsikten. Regeringen anser dock att detta framgår redan av paragrafens inledande ord. Beträffande Lagrådets synpunkter i övrigt, se avsnitt 8.5.

Det är inte meningen att bestämmelsen skall tillämpas i de fall den enskildes problem är av annan mer personlig natur, såsom allvarliga missbruksproblem eller beteendemässiga störningar. I sådana fall måste socialtjänsten först hantera dessa grundläggande problem innan ställning kan tas till hur man på bästa sätt kan stärka den enskildes förmåga att i framtiden försörja sig själv. Praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet får alltså inte ersätta vård- och behandlingsinsatser. Detta hindrar inte att sådan verksamhet i vissa fall kan utnyttjas som ett led i socialnämndens arbete för att bryta ett begynnande missbruk eller som ett komplement till andra insatser mot missbruket.

Av syftet med praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten (se andra stycket) följer att bestämmelsen i första hand blir aktuell när det gäller yngre personer som ännu inte lyckats få fäste på arbetsmarknaden eller kommit igång med en utbildning som kan leda till framtida arbete. Socialnämndens uppgift är därvid att stärka den enskildes möjligheter att komma igång med reguljärt arbete eller utbildning, inte att ordna t.ex. utbildning i egen regi. Socialnämndens åtgärder får inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Inte heller är det meningen att reguljär utbildning skall genomföras med hjälp av socialnämnden. För

olika former av utbildning finns särskilda finansieringssystem.

Någon viss tidsgräns för hur länge praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten får fortgå har inte angetts. Vilken tid som är lämplig får avgöras med hänsyn till den enskildes individuella situation. Verksamheten skall dock vara tidsbestämd. Varaktigheten bör framgå av den plan som nämns i kommentaren till andra stycket.

I andra stycket beskrivs den praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som det här kan bli fråga om. Av bestämmelsen framgår att aktiviteten skall ha ett bestämt syfte, nämligen att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning skall stärkas genom verksamheten. När det gäller personer som omfattas av första stycket punkt 3 blir syftet mer begränsat; åtgärderna får utformas med hänsyn till att denna grupp i första hand söker försörjningsstöd därför att andra alternativ, som t.ex. feriearbete, saknas. Det hindrar inte att det kan vara rimligt att ställa motsvarande krav även på denna grupp. Deltagande i verksamheten skall alltså ingå som ett led i en medveten strategi för att stärka den enskildes egna möjligheter. Strategin bör formuleras i en individuell plan, som görs så långsiktig som syftet påkallar. Den enskilde bör ta aktiv del i utarbetandet av planen och bidra med synpunkter och information. För ett framgångsrikt genomförande av planen är det självfallet ytterst väsentligt att försöka få den enskildes eget aktiva stöd. Att varaktigheten av verksamheten bör framgå av planen har nämnts i det föregående. Deltagande i här aktuell verksamhet skall alltså vara målinriktat och får inte ses som en lösning tills vidare.

Av sista meningen i stycket framgår vidare att skälig hänsyn skall tas till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Detta får ses som en självklarhet; att försöka tvinga in någon i en typ av yrkesverksamhet som inte passar honom eller henne är inte meningsfullt i ett längre perspektiv. Däremot kan inte den enskildes personliga önskemål helt få avgöra utformningen. Önskemålen kan vara realistiska eller alltför svåra att uppfylla.

Med hänsyn till det här beskrivna syftet med deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet samt den individuella utformningen av åtgärderna anser regeringen inte att den nya bestämmelsen står i någon motsättning till artikel 4 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I tredje stycket anges att socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas. Detta är en förutsättning för att olika åtgärder skall kunna samordnas på ett effektivt sätt och leda till att den enskilde på sikt får ett arbete.

Av 73 § framgår indirekt att beslut om erbjudande av viss praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Detsamma gäller beslut rörande innehållet i sådan praktik eller verksamhet. Däremot kan beslut om vägran eller nedsättning av försörjningsstöd på grund av att den enskilde undandrar

sig att medverka i praktiken eller verksamheten överklagas; se 6 d § samt 73 § första stycket.

Prop. 1996/97:124

6 d §

Denna bestämmelse ger socialnämnden rätt att besluta om att vägra fortsatt försörjningsstöd eller sätta ned utgående stöd om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet som anges i 6 c § eller utan godtagbart skäl uteblir därifrån. Socialnämnden måste alltså först överväga om de skäl den enskilde anför som förklaring kan anses godtagbara. I så fall skall ingen reduktion ske. Godtagbara skäl för att inte vilja delta kan t.ex. vara om den enskilde skulle ha bärande invändningar mot den föreslagna verksamheten, såsom att den kräver större fysisk styrka än han eller hon besitter eller att den på annat sätt är olämplig med hänsyn till den enskildes personliga förutsättningar. Att sådana invändningar behöver godtas bör dock höra till undantagen, eftersom praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten skall ingå som ett led i en längre syftande plan till vilken den enskilde förutsätts medverka. Godtagbara skäl för att utebli från verksamheten kan t.ex. vara sjukdom hos den enskilde själv eller hos hemmavarande barn, besök hos arbetsförmedling eller studievägledare, o.d.

Om nämnden inte accepterar skälen bör nämnden i första hand överväga viss nedsättning av försörjningsstödet. Att helt vägra försörjningsstöd bör bara undantagsvis komma i fråga, såsom om den enskilde upprepade gånger uteblir och inte bättrar sig trots samtal med nämnden och andra åtgärder från nämndens sida. Kommunens yttersta ansvar innebär dessutom vissa begränsningar, så till vida att socialnämnden även i dessa fall måste se till att den enskilde åtminstone har medel för det omedelbara livsuppehållet.

Av 73 § första stycket framgår att ett beslut av nämnden om vägran eller nedsättning av försörjningsstöd enligt denna paragraf kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol i likhet med vad som gäller i andra frågor om försörjningsstöd. Den prövning som domstolen då kan göra är dels om lagliga förutsättningar föreligger för tillämpning av 6 c och 6 d §§, dels om de skäl som den enskilde anfört för att inte medverka kan anses godtagbara. Det är inte meningen att domstolen skall överpröva kommunens allmänna policy för att arbeta med frågor av här aktuellt slag, såsom vilken verksamhet som bör kunna erbjudas och liknande.

6 e §

Deltagande i praktik eller kompetenshöjande verksamhet syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få arbete och utgör alltså inte i sig själv ett arbete. De regler som gäller för arbetstagare gäller därför inte dem som deltar i sådan verksamhet. Detta framgår av första meningen (jfr 3 § lagen (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar). I den

utsträckning den enskilde utför praktiska uppgifter som till sin art liknar dem som utförs vid vanligt förvärvsarbete bör dock aktuella delar av arbetsmiljölagen samt lagen om arbetsskadeförsäkring vara tillämpliga. Det kan tilläggas att detta inte innebär något heltäckande ekonomiskt skydd för den enskilde vid olycksfall och dylikt, varför socialnämnden kan ha anledning att se över omfattningen av sina egna försäkringar vad gäller deltagande i kommunala verksamheter av olika slag. Såsom Lagrådet påpekar kan den som deltar i praktik enligt 6 c § vara att likställa med arbetstagare vid tillämpning av skadeståndslagen. Detta understryker ytterligare behovet av att kommunen ser över sina försäkringar.

6 f §

I paragrafen definieras vad som är "annat bistånd". Beträffande de olika biståndsinsatserna, se närmare avsnitt 8.7. Enligt förslaget till ändring i 73 § kan rätt till annat bistånd överklagas.

Ifråga om bistånd till vård, behandling och stöd som inte faller in under 6 f § saknas möjligheten att anföra förvaltningsbesvär. Sådant bistånd kan bara ges med stöd av 6 g §. Man kan exempelvis inte överklaga beslut om bistånd till vård av barn och ungdom, missbrukarvård och kontaktperson.

Vad gäller den närmare utformningen av en insats enligt 6 f § så bör vid prövningen beaktas hur den berörda kommunen arbetar med den aktuella typen av frågor och vilka åtgärder kommunen normalt erbjuder för att tillgodose sådana behov som är i fråga. Om den av kommunen erbjudna insatsen tillgodoser biståndsbehovet, har den enskilde ingen rätt att få insatsen utformad på ett visst annat sätt. Kommunen kan dock aldrig vägra bistånd med hänvisning till att den inte tillhandahåller insatser för en viss typ av behov som faller inom kommunens ansvarsområde, t.ex. bostäder med särskild service förfunktionshindrade.

6 g §

Paragrafen ger kommunen befogenhet men inte skyldighet att ge bistånd i andra fall än de som anges i 6 b och 6 f §§. Härunder faller således bistånd för behov som inte omfattas av 6 b eller 6 f § liksom stöd med högre belopp än vad som gäller enligt 6 b § första stycket första punkten och andra stycket. I fråga om bistånd för andra behov, se även kommentaren till 6 f § och avsnitt 8.9. Kommunen bör ha som riktmärke att den enskilde genom biståndet enligt 6 g § skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå i fråga om de behov som biståndet är avsett att täcka (se 6 a §).

Rättsmedlet blir i dessa fall laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900), inte förvaltningsbesvär.

Paragrafen har delvis utformats i enlighet med Lagrådets förslag. Regeringen instämmer i vad Lagrådet anfört om att man kan ifrågasätta huruvida lagrådsremissens förslag till 6 e § behövs vid sidan av be

stämmelsen i denna paragraf. Förslaget till 6 e § bör enligt regeringens mening utgå. Socialnämnden kan med stöd av 6 g § besluta om förhöjt ekonomiskt stöd för den som deltar i praktik eller annankompetenshöjande verksamhet. Ett högre belopp kan vara motiverat för att ge den enskilde en något högre levnadsstandard än det vanliga försörjningsstödet medger och på så sätt uppmuntra den enskildes ansträngningar att försöka komma in på arbetsmarknaden.

6 h §

Enligt första stycket har i vissa fall en person som önskar flytta till en annan kommun rätt att hos den kommunen ansöka om sådana insatser som avses i 6 f § punkterna 2 och 3. Rätten gäller personer som till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att den andra kommunen erbjuder behövliga insatser. En ansökan enligt detta stycke skall behandlas som om den enskilde var bosatt i den andra kommunen.

För att bestämmelsen skall bli tillämplig skall det framgå att det är den enskildes egen bestämda önskan att få flytta till den andra kommunen. Andra skäl för en flyttning faller inte in under denna paragraf.

De insatser man har rätt att ansöka om är insatserna särskild boendeform och hemtjänst.

Begreppen ålderdom och funktionshinder torde inte förorsaka några tillämpningsproblem. Under begreppet allvarlig sjukdom faller svåra sjukdomstillstånd med ett fortskridande förlopp, där det knappast kan bli fråga om ett tillfrisknande.

Med omfattande vård- och omsorgsinsatser menas kontinuerliga insatser som behöver ges dygnet runt för att tillgodose behov av personlig omvårdnad, tillsyn, skydd och sjukvård. Hjälp i form av enbart städning, inköp, matlagning och liknande service är inte att anse som vård- och omsorgsinsatser enligt denna bestämmelse.

Det skall vidare vara fråga om ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser. Sådana behov av övergående natur (t.ex. vid brott) omfattas således inte.

Inflyttningskommunen skall göra en bedömning av om behov av vård- och omsorgsinsatser föreligger och även i övrigt behandla ansökan som om den enskilde var bosatt i kommunen.

Enligt andra stycket får inte det förhållandet att sökandens behov är tillgodosedda i hemkommunen beaktas vid prövning enligt första stycket. Det innebär t.ex. att om den enskilde bor i en särskild boendeform i hemkommunen, skall man vid prövningen av ansökan (som skall behandlas som om den enskilde var bosatt i kommunen) bortse från att behovet av vård- och omsorgsinsatser är tillgodosett i hemkommunen.

I tredje stycket föreskrivs att hemkommunen på begäran av inflyttningskommunen är skyldig att bistå inflyttningskommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av ansökan.

Enligt 73 § kan förvaltningsbesvär anföras över beslut enligt denna paragraf.

Första och andra styckena är utformade i enlighet med Lagrådets förslag.

7 a §

I första stycket föreskrivs att insatsema inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. Avsikten härmed är att garantera kvalitet i den verksamhet som bedrivs och i de insatser som ges. Rätten till insatser prövas på grundval av de regelsystem som finns för att få insatserna.

För närmare beskrivning av vad som avses med begreppet god kvalitet hänvisas till avsnitt 7.2. Därav framgår dock att det är svårt att på ett entydigt sätt precisera vad som kan anses vara god kvalitet inom socialtjänstens olika verksamhetsområden. För detta krävs ett fortsatt utvecklingsarbete av såväl kvalitetskriterier som metoder för att mäta kvaliteten.

I andra stycket föreskrivs att det för utförande av uppgifterna inom socialtjänsten skall finnas den personal som behövs och som har lämplig utbildning och erfarenhet. En närmare redovisning av vad som avses härmed finns i avsnitt 7.1.

Liknande bestämmelser om kvalitet och personal finns t.ex. i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

9 §

Ett nytt andra stycke har införts. Bestämmelsen har ett vidare tillämpningsområde än 56 §. Den gäller även andra situationer än utredningsarbete. Det kan gälla både vardagliga situationer och traumatiska händelser som berör barnet på ett eller annat sätt.

12 §

I sista ledet i paragrafen har begreppet tvist ersatts med "mål eller ärende". Innebörden av denna ändring är att socialnämnden i samtliga fall där ett mål eller ärende om vårdnad eller mål om umgänge har avgjorts, har ett särskilt ansvar att vid behov ge stöd och hjälp åt barnet och dess föräldrar eller vårdnadshavare. Kravet på att det föreläggat en tvist, vilket förutsätts enligt nuvarande ordning föreslås alltså slopat. Den föreslagna ändringen innebär att även föräldrar, som kommit överens om vårdnad och umgänge, har rätt att vid behov få stödsatser från kommunen. Ändringen motiveras också av att familjehemsföräldrar, som blir vårdnadshavare, skall tillförsäkras fortsatt stöd från kommunen.

Kommunen har enligt den föreslagna ändringen också ett särskilt ansvar att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som ett barn som är adopterat kan ha. Tillägget grundar sig på Adoptionslagsstiftningsutredningens förslag i betänkandet (SOU 1994:137) Internationella adoptionsfrågor, 1993 års Haagkonvention m.m. Utredningen föreslog

att en särskild bestämmelse införs i 12 § socialtjänstlagen där kommunens ansvar för adoptivbarn under deras uppväxt lyfts fram och betonas. Förslaget lämnades mot bakgrund av att FN:s kommitté för barnets rättigheter påtalat att Sverige saknar ett särskilt system för uppföljning av hur det faktiskt går för adopterade barn från utlandet i svenska familjer. Kommittén rekommenderar att åtgärder vidtas för att närmare övervaka situationen för dessa barn. Genom det här föreslagna tillägget tydliggörs socialnämndens särskilda ansvar för adoptivbarnen.

19 §

I paragrafen ersätts orden "och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra" med orden "under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet", se närmare avsnitt 10.1.

20 §

Tredje stycket upphävs, se närmare avsnitt 10.1.

22 §

I ett nytt tredje stycke har tillagts "och andra närstående". Vård utanför hemmet som kommunen svarar för skall alltså utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön, se närmare avsnitt 9.5.2. Detta gäller all vård av barn utom hemmet som sker genom kommunens försorg, så ledes även familjehemsplaceringar enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

23 §

I första stycket ges kommunen ett samlat resursansvar för vård utanför det egna hemmet. Detta gäller dock inte sådana hem som Statens institutionsstyrelse har ansvaret för enligt 23 a §. Kommunens resurs ansvar innebär att kommunen ensam blir ansvarig för all planering av institutionsvård, familjehemsvård och resurser för tillfälliga placeringar i akuta situationer. Den nuvarande regeln om med landstinget gemensam vårdresursplanering, som endast gäller hem för vård eller boende, utmönstras därmed ur lagen.

Andra stycket om en gemensam plan har tagits bort.

27 §

I förhållande till gällande ordning utvidgas bestämmelsen i första stycket till att även omfatta vistelser som är tillfälliga. Den gäller oberoende av om medgivande till att ta emot barnet krävs enligt 25 § eller inte. Den föreslagna regeln är tillämplig, förutom på privata

placeringar, på bl.a. privata familjedaghem och feriehem, liksom på den som mer tillfälligt tar emot feriebarn. Regeln kan också användas för att komma till rätta med missförhållanden i en kontaktfamilj eller i ettjour- eller beredskaps hem som anlitas av annan kommun, även om kontrollen av hemmet i det senare fallet i första hand tillkommer den placerande kommunen. Bestämmelsen kan också tillämpas när kommunen vill förbjuda ett hem i kommunen att erbjuda sig att bli familjehem åt en annan kommun.

Enligt andra stycket, som har tillagts i enlighet med Lagrådets förslag, gäller inte ett förbud då det med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogat att ett barn tas emot i hemmet. Lagrådet har som exempel nämnt den situationen att den enskilde tillfälligt i sitt hem tar emot de egna barnens lekkamrater, barn till anhöriga etc.

Förbudet behöver inte vara generellt. Det kan begränsas till att avse t.ex. barn i en viss ålder eller mottagande i en viss bostad eller förbindas med andra villkor. Det kan också upphävas eller ändras när förhållandena ger anledning till det.

Förbud eller beslut om begränsning enligt denna bestämmelse kan överklagas enligt 73 §. Överträdelse av ett förbud eller beslut om begränsning kan beivras enligt 75 §.

30 §

I första stycket har ordet "rådgöra" ersatts med "informera och samråda". Förslaget innebär en mer preciserad skyldighet för kommunen i de fall den överväger att familjehemsplacera ett barn i en annan kommun (och markerar att placeringskommunen är skyldig att beakta även omständigheter som föreligger utanför det enskilda hemmet). Vidare har samrådsskyldigheten utvidgats till att gälla gentemot den andra kommunen och inte bara socialnämnden i den kommunen. Samråd kan t.ex. behöva ske med skolförvaltningen. Se vidare avsnitt 9.5.2.

33 §

Första stycket gäller endast försörjningsstöd enligt 6 b §. Stycket har tillförts en kompletterande bestämmelse som ger kommunen befogenhet att även återkräva försörjningsstöd som lämnats till någon som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Kompletteringen avser bl.a. de fall då det uppstått felaktigheter i tekniska system för löneutbetalningar och banktransaktioner, felaktigheter som gjort att den enskilde hindrats från att förfoga över sina tillgångar och därför ansökt om försörjningsstöd.

Andra stycket handlar om ekonomiskt stöd enligt 6 g §, dvs. annat ekonomiskt stöd än försörjningsstöd enligt 6 b §. Bestämmelsen blir tillämplig när kommunen till den enskildes försörjning ger ett högre belopp än vad som följer av 6 b § och när ekonomisk hjälp ges till andra ändamål.

I tredje stycket, som är helt nytt, anges att ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt denna paragraf skall vara skriftligt. Beslutet skall innehålla uppgift om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet skall delges den enskilde. Det är en förutsättning för återkrav enligt denna paragraf att det som föreskrivs i tredje stycket är uppfyllt.

Se vidare allmänmotiveringen, avsnitt 8.10.

33 a §

Denna nya paragraf reglerar den enskildes återbetalningsskyldighet av felaktigt eller med för högt belopp utgivet ekonomiskt bistånd. Med ekonomiskt bistånd avses såväl försörjningsstöd enligt 6 b § som ekonomiskt bistånd i andra fall enligt 6 h §.

Kommunens krav på att få tillbaka utgivet ekonomiskt bistånd förutsätter att det har skett en eller flera felaktiga utbetalningar. Till grund för en utbetalning ligger alltid ett förvaltningsbeslut, i vilket den enskilde beviljats någon form av ekonomiskt bistånd.

I paragrafens första stycke föreskrivs att om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd utgått obehörigen eller med för högt belopp får kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket. Enligt detta stycke blir den enskilde återbetalningsskyldig om han har förorsakat den felaktiga utbetalningen. Han behöver i detta fall inte ha insett eller bort inse konsekvenserna av sitt handlande.

Återbetalningsskyldighet föreligger således även om den enskilde på annat sätt än genom oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet har förorsakat att ekonomiskt bistånd utgått obehörigen eller med för högt belopp. Denna grund för återbetalningsskyldighet bör tillämpas mycket restriktivt. När det väl har konstaterats att den enskilde förorsakat den felaktiga utbetalningen föreligger strikt ansvar. Kommunen kan dock beakta t.ex. orsaken till underlåtenheten eller visst beteende som förorsakat felaktig utbetalning vid prövning om den enskildes återbetalningsskyldighet skall efterges enligt 37§.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att om någon i annat fall än som avses i första stycket obehörigen eller med för högt belopp uppburit ekonomiskt bistånd och han skäligen bort inse detta, får kommunen också återkräva vad som har betalats ut för mycket. Enligt detta stycke blir den enskilde återbetalningsskyldig endast om han har insett eller skäligen bort inse att han uppburit ett felaktigt belopp.

I avsnitt 8.10 lämnas exempel på när återbetalningsskyldighet föreligger.

36 §

Den nya 33 a § har lagts till i bestämmelsen. Det ankommer på domstolen att pröva, utöver om andra stycket blir tillämpligt, om de lagliga förutsättningarna för återkrav enligt 33 eller 33 a § är uppfyllda.

37 §

Den nya 33 a § har lagts till i bestämmelsen.

47 §

I andra stycket har tillagts att första stycket om begränsningar i delegationsrätten även gäller i beslut enligt 36 § om att föra talan om återkrav enligt 33 a §.

50 §

Det nya andra stycket i paragrafen är flyttat från 51 §.

50 a §

Paragrafen innehåller regler om utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd. Bestämmelsen omfattar såväl utredningar i fall som avses i bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 71 § som utredningar om behov av stödinsatser i andra fall.

Första stycket ger de närmare förhållningsreglerna om hur en sådan utredning skall bedrivas. Kommunen ges lagfäst rätt att för bedömning av behovet av insatser konsultera sakkunnig (t.ex. barnpsykiologisk eller medicinsk expertis) samt i övrigt ta de kontakter som behövs (t.ex. med den unges hem och familj i övrigt, skola, daghem och fritidshem). I stycket betonas också att utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Denna uppmaning har särskild betydelse i integritetskänsliga fall som t.ex. om en förälder misstänks för att ha förgripit sig på sitt barn, sexuellt eller på annat sätt. Det är i sådana fall särskilt viktigt att varje åtgärd som kränker integriteten hos de inblandade övervägs noga och att inte förhastade åtgärder vidtas.

Bestämmelsen innebär att det blir klarlagt att socialnämnden, vid sådana konsultationer och kontakter som anges i bestämmelsen, om det är nödvändigt kan lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter i enlighet med 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

I andra stycket anges en tidsfrist inom vilken en utredning skall slutföras. Den normala maximitiden är fyra månader. I undantagsfall får denna tid förlängas för viss tid. Med "viss tid" menas att ett nytt beslut med en ny tidsfrist skall fattas. En förlängning av tiden kan bli aktuell i sådana fall då t.ex. en barnpsykiatrisk utredning eller en polisutredning i ett fall av övergrepp mot barn inte kan slutföras inom den föreskrivna tiden.

Det bör påpekas att kommunens ansvar för den unge och hans familj oftast inte upphör i och med att utredningen avslutats även om denna inte föranleder några direkta insatser från kommunens sida.

Enligt tredje stycket skall den som berörs av en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd underrättas om att utredning inleds.

Se vidare allmänmotiveringen, avsnitt 9.4.

50 b §

Första stycket syftar till att förhindra att oklarheter uppstår om den fortsatta handläggningen av ett ärende om skydd eller stöd för barn eller ungdom eller vård av missbrukare, när den som utredningen angår lämnar kommunen. Bestämmelsen innebär att den kommun som inlett utredningen skall slutföra den och fatta slutligt beslut i ärendet.

Syftet med regeln är primärt att skapa säkerhet om att utredningen inte avstannar och läggs ned på grund av flyttningen. Syftet är naturligtvis också att den fortsatta utredningen skall bedrivas på bästa möjliga sätt trots de praktiska svårigheter som flyttningen kan ha fört med sig i detta hänseende.

I andra stycket klargörs att bestämmelsen i första stycket inte gäller om den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet. Enligt 72 § kan ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person flyttas över till en annan socialnämnd, om denna nämnd samtycker till det.

51 §

I paragrafens första stycke, som är nytt, uttrycks den grundläggande bestämmelsen om dokumentationsskyldighet. All handläggning av ärenden som rör enskilda och genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas genom beslut. Härav följer att det inte föreligger någon skyldighet att dokumentera rådgivning, t.ex. alkoholrådgivning och familjerådgivning. Avgivande av yttrande till en annan myndighet är i detta sammanhang att jämställa med fattande av beslut.

Utöver handläggning av ärenden skall dokumentation ske av sådant rent faktiskt handlande som utgör genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling.

Med genomförande av stödinsatser, vård och behandling avses inte barnomsorg enligt 14 a § eller färdtjänst enligt 10 §. I fråga om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt nämnda paragraf be höver alltså endast beslutsfattande verksamhet dokumenteras.

Enligt 16 § skall barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl be höver särskilt stöd i sin utveckling anvisas plats i förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg, om inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt. Beträffande denna verksamhet måste

både handläggning av ärendet och verkställighet av beslutet om stödinsats dokumenteras.

I det nya första stycket regleras vidare generellt vilken information dokumentationen skall lämna. Av primärt intresse för den enskilde är att få en korrekt handläggning av ärendet och i förekommande fall en insats av god kvalitet. Dokumentationen skall kunna användas av socialtjänstens personal som ett arbetsinstrument för den individuella planeringen, för handläggningen av ärendet, för genomförandet och för uppföljning av ärendehandläggningen och insatsen. Uppgifterna utnyttjas också i flera andra för socialtjänsten viktiga sammanhang, t.ex. som underlag för kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik.

För att skyldigheten att dokumentera skall kunna fylla sin huvuduppgift krävs att dokumentationen innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information. Vad som utgör tillräcklig och väsentlig information kan variera starkt mellan olika verksamheter och ärendetyper inom socialtjänsten. Endast de uppgifter som har betydelse med hänsyn till verksamhetens art och det enskilda fallet behöver dokumenteras.

Att rådgivning är undantagen från dokumentationsskyldigheten har berörts tidigare i kommentaren till denna paragraf och i den allmänna motiveringen i avsnitt 14.3.

Dokumentationen bör innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning och när anteckningen gjordes. Att sådana uppgifter finns är väsentligt såväl under ett ärendes handläggning och under genomförandefasen som därefter för olika slag av uppföljning och kontroll.

52 §

I den nya första meningen i paragrafen föreskrivs att dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet.

Personakten kan innehålla dels handlingar och anteckningar som tillkommit inom socialtjänsten, dels handlingar som har givits in dit. Beräffande de sistnämnda handlingarna är det naturligtvis inte möjligt att ställa upp krav på innehåll och utformning. När det däremot gäller de handlingar och anteckningar som tillkommer inom socialtjänsten kan sådana krav ställas.

Anteckningar som görs skall bygga på respekt för den enskildes integritet. Härmed förstås bl.a. att den enskilde skall behandlas med aktning. Utgångspunkten är således att uppgifterna i dokumentationen skall vila på ett korrekt underlag och inte vara av nedsättande eller kränkande karaktär. Återhållsamhet bör iakttas när det gäller uppgifter om den enskildes privatliv, om inte uppgifterna är nödvändiga för bedömningen i ärendet.

Skyldigheten att dokumentera omfattar bl.a. de åtgärder som har vidtagits i ärendehandläggningen och i genomförandet av stödinsatser, vård och behandling, men också de bedömningar som legat till grund för åtgärderna. Vad som är integritetskränkande kan uppfattas på olika sätt av den enskilde. Man kan inte kräva att uppgifter som skulle kunna

uppfattas som kränkande aldrig skall få förekomma i dokumentationen. Uppgifterna kan ju vara befogade i det enskilda fallet. I utredningar som avser skydd för underåriga utan vårdnadshavarens samtycke kan i detta sammanhang föreligga en konflikt mellan barnets intresse och den vuxnes intresse, och den vuxnes integritet kan då få stå tillbaka. Något som alltid måste krävas är att uppgifterna grundas på ett riktigt underlag och är av verklig betydelse för ställningstaganden inom socialtjänsten. Ovidkommande värdeomdömen av allmänt nedsättande eller kränkande karaktär får inte förekomma.

I paragrafen föreskrivs också att den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom. Denna bestämmelse är oförändrad.

I paragrafen föreskrivs slutligen i den nya sista meningen, som en markering av att dokumentationen skall ske under full öppenhet mot den enskilde, att det skall antecknas om den enskilde har en annan uppfattning än handläggaren om någonting som denne har antecknat. Denna regel ansluter till insynsbestämmelsen i andra meningen i paragrafen, men också till den obligatoriska rätten till partsinsyn enligt förvaltningslagen.

68 §

I paragrafen behandlas länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten. I förarbetena till lagen (prop. 1979/80:1 s. 573 f.) anfördes i specialmotivering till andra stycket följande. "Länsstyrelsens tillsynsuppgifter gäller hela den kommunala socialtjänsten och därmed också den verksamhet som bedrivs vid kommunens eller landstingskommunens hem för vård eller boende. - - När det gäller hem som har inrättats för kommunerna inom ett landstingsområde gemensamt - och som ofta torde ha landstingskommunalt huvudmannaskap - framgår länsstyrelsens tillsynsuppgifter inte lika klart utan en särskild bestämmelse. Här har därför tagits in en bestämmelse om länsstyrelsens tillsyn över hem för vård eller boende." I samband med att Statens institutionsstyrelse fick ansvar för de särskilda ungdomshemmen enligt 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och de hem som avses i 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ändrades det ifrågasvarande stycket i 68 §. Länsstyrelsernas tillsynsansvar begränsades därvid till att omfatta andra hem än sådana som avses i 23 a §.

I samband med att det nu i 69 § införs bestämmelser om tillstånd för bl.a. enskilt bedriven verksamhet som tidigare har reglerats i stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem m.m. behöver även regler om tillsyn över sådan verksamhet införas i lagen. Det har också ansetts lämpligt att de särskilda bestämmelserna om länsstyrelsens tillsyn över hem för vård eller boende regleras i samma paragraf som tillsynen över den nyatillståndspliktiga verksamheten och att dessa tillsynsbestämmelser införs efter reglerna om tillstånd. Andra stycket upphävs därför och motsvarande bestämmelser införs i den nya 69 b §.

69 §

Prop. 1996/97:124

I samband med att lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården trädde i kraft den 1 januari 1997 upphävdes stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem m.m. Genom lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) upphävdes samtidigt tredje stycket i ifrågasvarande paragraf, som innehöll en erinran om särskilda bestämmelser om enskilda vårdhem. I övergångsbestämmelserna till ändringstagen gjordes reglerna i 69 § första stycket tillämpliga på hem som omfattades av eller skulle ha omfattats av den upphävdavårdhemsstadgan och som inte uteslutande bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet. Den som vid lagens ikraftträdande erhållit tillstånd för verksamhet enligt stadgan och som inte uteslutande bedriver hälso- och sjukvård skall enligt punkten 3 i övergångsbestämmelserna anses ha erhållit tillstånd enligt 69 §.

De nämnda nya reglerna tillkom efter förslag i prop. 1995/96:176 Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården. I propositionen föreslogs (prop. s. 88 f.) att annan verksamhet än hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivits efter tillstånd enligt vårdhemsstadgan skall regleras i socialtjänstlagen och att för ny sådan verksamhet skall krävas tillstånd från länsstyrelsen. Nytt tillstånd skall inte erfordras för befintlig verksamhet. I båda fallen skall verksamheten stå under socialnämndens tillsyn. I skälen till förslaget framhölls att den del av verksamheten som utgör hälso- och sjukvård skall anmälas till Socialstyrelsen. Vidare framhölls att om den hälso- och sjukvård som tillhandahålles vid vårdhemmet ges av personal som anlitats av hemmet på annat sätt än genom anställning, kan vårdhemmet inte anses bedriva hälso- och sjukvård. Anmälan till Socialstyrelsen skall i de fallen göras av den som ger vården. Det framhölls vidare i skälen att den valda regleringen i socialtjänstlagen var tänkt att vara temporär och om det skulle visa sig att beredningen av Socialtjänstkommitténs förslag dröjer, måste ytterligare överväganden göras beträffande de nu aktuella verksamheterna. – Med hänsyn till att regeringen ansett ytterligare beredning nödvändig föreslås nu en reglering i socialtjänstlagen med utgångspunkt huvudsakligen i förslag i betänkandet SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag.

Socialtjänstkommittén har i sina överväganden beaktat promemorian Ds 1993:38 Enskild vård och omsorg – offentlig tillsyn, i vilken bl.a. föreslogs upphävande av stadgan om enskilda vårdhem och reglering i socialtjänstlagen av sådan verksamhet inom socialtjänsten som reglerades i stadgan.

I paragrafens nya första stycke anges de verksamheter som inte yrkesmässigt får bedrivas av ett enskilt rättssubjekt utan tillstånd av länsstyrelsen. Med yrkesmässigt avses att verksamheten bedrivs kontinuerligt och i förvärvssyfte. Gränsen mellan ett familjehem och ett hem för vård eller boende har tidigare dragits huvudsakligen med utgångspunkt i hur många barn det finns i familjehemmet. Den kommun som utreder ett familjehems lämplighet för ett barn skall ta ställning till om hemmet har kvalifikationer att ta hand om just det aktuella barnet och då måste hänsyn tas till hur många barn familjen redan har hand om, egna såväl som placerade. Kommunen bör också

genom avtal förvissa sig om att ytterligare barn inte placeras i familjen. Det har därför inte ansetts nödvändigt att i författningstexten ange barnantalet som gräns mellan ett familjehem och ett hem för vård eller boende. Ett familjehem som vill övergå till att driva ett hem för vård eller boende får ansöka om tillstånd till det enligt 69 §. Inte heller i övrig verksamhet bör enbart platsantalet ligga till grund för bedömningen av om en verksamhet bedrivs yrkesmässigt utan en sammanfattande bedömning bör göras.

Punkterna 1 och 4 omfattar de verksamheter som enligt gällande bestämmelser i första respektive andra stycket av paragrafen kräver tillstånd för att få bedrivas av ett enskilt rättssubjekt. När det gäller tillståndskrav för hem som inrättats för vård under en begränsad tid av dygnet angavs i prop. 1979/80:1 s. 575 bl.a. följande. "Bestämmelserna om tillstånd har i andra stycket gjorts tillämpliga även på enskilda hem som har inrättats för vård under en begränsad del av dygnet. Härigenom kommer – liksom f.n. enligt BvL – bl.a. de privata förskolorna under samhällets kontroll." – Bestämmelsen utökas nu på så sätt att även verksamhet som avser öppna vård- och behandlingsinsatser blir tillståndspliktiga enligt punkten 4. Det gäller t.ex. olika former av dagverksamhet som inte kan hänföras till hem för vård eller boende.

Tillstånd skall enligt punkterna 2 och 3 krävas för yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet i form av särskilda boendeformer och hem för viss annan heldygnsvård.

Med särskilda boendeformer avses sådana som motsvarar dem som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket förevarande lag. Med hem för viss annan heldygnsvård avses hem för vård under en begränsad tid av sådana personer som avses i 20 och 21 §§. Enskild verksamhet enligt punkten 2 har tidigare reglerats i stadgan om enskilda vårdhem. I fråga om viss annan heldygnsvård anfördes i Ds 1993:38 Enskild vård och omsorg – offentlig tillsyn (s. 70 f.) bl.a. följande. "Arbetsgruppen föreslår...att även enskild verksamhet som avser boenden för äldre och handikappade under en viss begränsad tid med inriktning på eget boende, växelvård och hospicevård skall omfattas av offentlig kontroll och tillsyn. - - - Arbetsgruppen har övervägt om sådana hem för äldre- och handikappade, som är inriktade på viss heldygnsvård under en begränsad tid, borde definieras som en egen kategori inom hem för vård eller boende enligt nu gällande definition i 6 § första stycket SoF. Enligt arbetsgruppen har hemmen med hänsyn till verksamhetsinnehåll och målgrupp sådan inriktning att de har mer gemensamt med särskilda boendeformer enligt SoL...Arbetsgruppen föreslår därför att hem för viss heldygnsvård av äldre och handikappade, liksom särskilda boendeformer enligt SoL, inte skall räknas som hem för vård eller boende. Med hänsyn till att verksamheten avser äldre och handikappade bör regleringen av dessa hem i stället upptas i gemensamma bestämmelser för de särskilda boendeformerna inom socialtjänsten, som riktar sig till denna personkrets och utgöra en egen verksamhetsform tillsammans med dessa."

Begreppet hem för viss annan heldygnsvård föreslås nu införd i paragrafen. Det är alltså fråga om vård under en begränsad tid. En del av de tidigare enskilda hemmen kommer att höra till denna kategori. Hospicevård har dock inte ansetts böra föras till denna verksamhetsform med hänsyn till att hospicevård vanligtvis innehåller kvalificerad medicinsk behandling (jfr SOU 1994:139 s. 540).

Länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas skall enligt andra stycket vara behörig tillståndsmyndighet.

Paragrafens tredje stycke innehåller ett undantag från kravet på tillstånd. Grunden för undantaget gäller entreprenadverksamhet enligt 4 § tredje stycket. Utgångspunkten är att kommunen i sitt entreprenadavtal eller vid sin upphandling eller beställning av tjänster kan försäkra sig om att insatserna uppfyller de krav som ställs enligt socialtjänstlagen. Kommunerna har också med stöd av kommunallagen möjlighet att om kommunal verksamhet lämnas ut på entreprenad följa upp och kontrollera verksamheten.

Här kan även erinras om att det i 35 § finns bestämmelser om kommunens rätt att ta ut avgift för vissa tjänster. Om kommunen genom avtal uppdrar åt ett enskilt rättssubjekt att tillhandahålla sådana tjänster är kommunen oförhindrad att ta ut skäliga avgifter på samma villkor som för kommunens egen motsvarande verksamhet. Någon lagändring för att klargöra detta är inte påkallad.

69 a §

Tillstånd får enligt första stycket beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Vissa faktorer för prövningen av den tillståndspliktiga verksamheten är av grundläggande betydelse. Det gäller bl.a. att den som förestår verksamheten har lämplig utbildning, tidigare erfarenhet och vitsordad personlig lämplighet. Det bör även kunna ställas krav på att lokaler och utrustning är ändamålsenliga.

Enligt andra stycket får villkor ställas för tillståndsgivningen. Villkoren får endast avse verksamhetens kvalitet och säkerhet. Som exempel kan nämnas krav på att det finns personal nattetid i heldygnsverksamhet och att det finns viss säkerhetsutrustning där funktionshinder får vård, omvårdnad och tillsyn.

I tredje stycket föreskrivs att nytt tillstånd skall sökas om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas. Mindre förändringar som inte innebär att förutsättningarna för det tidigare meddelade tillståndet ändras föranleder inte att nytt tillstånd krävs. Vad som utgör en väsentlig del av verksamheten beror på många faktorer och kan inte anges generellt. Det som i en verksamhet i liten skala utgör en väsentlig ändring, t.ex. en utökning av antalet vårdplatser, kan för en verksamhet i stor skala kanske anses vara en mindre ändring. Att t.ex. flytta en del av verksamheten inom området för ett större hem för vård eller boende kan i regel inte anses böra kräva nytt tillstånd medan byte av adress för ett mindre hem utgör en sådan omständighet som förutsätter nytt tillstånd.

69 b §

Paragrafen innehåller föreskrifter om den tillsyn som skall utövas av länsstyrelsen. Tillsynen skall, på samma sätt som i dag föreskrivs i 68 § andra stycket, omfatta hem för vård eller boende, såväl när hemmen drivs av kommunen som när de drivs av ett enskilt rättssubjekt. De enskilda verksamheter som omfattades av vårdhemsstadgan stod under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen får nu tillsynsansvar för all enskilt bedriven verksamhet enligt 69 § första stycket 2–4 samt entreprenadverksamhet som bedrivs enligt avtal som anges i 4 § tredje stycket och annan enskild verksamhet som kommunen har upphandlat för att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Även om tillstånd inte föreslås krävas för entreprenadverksamhet och enstaka tjänster som kommunen upphandlar har staten härigenom möjlighet att följa verksamheten.

Tillsynen skall kunna riktas direkt mot en enskild verksamhet. I princip skall alltså tillsynen i sådana fall kunna bedrivas utan att kommunen berörs. I regel antas dock tillsyn över enskild verksamhet också komma att beröra kommunens ansvar och skyldigheter.

För att kunna genomföra tillsynen får länsstyrelsen i denna paragraf befogenhet att inspektera verksamhet som står under dess tillsyn samt rätt att inhämta upplysningar och ta del av handlingar i den mån det behövs för tillsynen.

69 c §

I paragrafens första stycke föreskrivs att kommunen fortlöpande skall utöva tillsyn över den verksamhet som drivs av enskilda inom kommunens område och som kräver länsstyrelsens tillstånd. Det är alltså den kommun inom vars område den enskilda verksamheten bedrivs som skall utöva den löpande tillsynen över verksamheten. Detta har ansetts mest lämpligt med hänsyn till att den kommunen rent praktiskt har störst möjlighet till det. I nu gällande 69 § första stycket finns motsvarande bestämmelse beträffande hem för vård eller boende som drivs av enskild. För att kunna fullgöra sin uppgift får kommunen genom en föreskrift i förevarande stycke rätt att inspektera verksamheten samt rätt att inhämta upplysningar och ta del av handlingar i den mån det behövs för tillsynen.

Andra stycket innehåller en föreskrift om underrättelseskyldighet till länsstyrelsen. Om kommunen får kännedom om missförhållanden i en skild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn skall kommunen underrätta länsstyrelsen om det. Det gäller inte bara när kommunen fått kännedom om missförhållanden genom sin egen uppföljning utan också när kommunen fått vetskap om missförhållanden på annat sätt.

70 §

Med anledning av att länsstyrelsens tillsyn enligt förslaget till den nya 69 b § kommer att omfatta även annan verksamhet än hem för vård eller boende hänvisas i fråga om föreläggande till den nya paragrafen.

Föreläggandet skall riktas till den som ansvarar för verksamheten. Med den som ansvarar för verksamheten avses i fråga om enskild verksamhet den som har meddelats tillstånd enligt 69 § eller den till vilken kommunen enligt vad som anges i 4 § har överlämnat verksamheten resp. från vilken kommunen har upphandlat tjänster. Den som erhållit tillstånd att bedriva en verksamhet kan i vissa fall ha överlämnat ansvaret för den omedelbara driften av verksamheten till någon annan, t.ex. en föreståndare. Det bör i ett sådant fall vara lämpligt att rikta föreläggandet till denne. Detsamma gäller även en föreståndare för ett hem för vård eller boende som drivs av kommunen.

70 a §

Paragrafen innehåller den föreskrift som gör dokumentationsbestämmelserna i 51 och 52 §§ tillämpliga på enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, i de delar som kan bli aktuella i sådan verksamhet. Den innehåller också den nödvändiga regleringen av hur länge dokumentationen i enskild verksamhet måste bevaras. Denna tid kan dock förlängas genom avtal mellan den som bedriver verksamheten och en placerande kommun.

70 b §

I första stycket ges bestämmelser om hur en enskild kan få ta del av en personakt som gäller honom eller henne hos den som bedriver enskild verksamhet. Rätten att få del av akten gäller bara den som akten rör och vid gemensamma akter i princip bara de delar som gäller denne själv. Utlämnandet är villkorat av att det inte strider mot tystnadspliktsbestämmelsen i 71 a §.

I andra stycket finns regler om hur utlämnandet skall prövas.

70 c §

Första stycket anger de situationer då länsstyrelsen får besluta att personakter hos den som bedriver viss enskild verksamhet får tas om hand.

Enligt första stycket 2 får beslut om omhändertagande meddelas om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt föreskrifter i lagen eller enligt föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Härvid avses främst bestämmelser om hantering och förvaring.

En fråga om omhändertagande enligt första stycket 1 eller 2 kan tas upp av länsstyrelsen när det finns anledning till det. Någon formell anmälan eller ansökan behövs inte. Ägaren till personakterna, vilket normalt är den som driver den verksamhet i vilken personakten förts, skall emellertid i regel få tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Detta framgår av 17 § förvaltningslagen (1986:223). I vissa fall, såsom när avgörandet inte kan uppskjutas, kan dock beslut få meddelas utan att berörd part fått tillfälle att yttra sig. Så kan t.ex. vara fallet när ansvarig person

inte kan nås inom rimlig tid och akterna måste tas om hand för att de inte skall bli förstörda eller för att förhindra att innehållet i handlingarna sprids till obehöriga.

I första stycket 3 öppnas en möjlighet för länsstyrelsen att besluta att personakter skall tas om hand utan att det finns sådana skäl som anges i de föregående punkterna. För detta krävs dock att den som ansvarar för personakterna ansökt om att akterna skall omhändertas. Avsikten är inte att varje ansökan om omhändertagande skall bifallas. Det är den som bedriver en enskild verksamhet vilken står under länsstyrelsens tillsyn som ansvarar för förvaringen av personakterna. I vissa fall kan det dock vara motiverat att dessa tas om hand för förvaring. I lagtexten har kravet på prövning uttryckts så att det skall finnas ett pågäligt behov av att akterna tas om hand.

Andra stycket reglerar när en omhändertagen personakt skall återlämnas. En första förutsättning för detta är att ett återlämnande alls är möjligt, dvs. att handlingarna inte har förstörts efter utgången av minsta tid för bevarande. Vidare förutsätts för beslut om återlämnande att det inte finns skäl för omhändertagande enligt första stycket.

Beslut i en fråga om återlämnande skall meddelas av länsstyrelsen efter ansökan. Ansökan kan göras av den som vid beslutet om omhändertagande av en personakt ansvarade för denna.

I tredje stycket anges var omhändertagna personakter skall förvaras. Vilka som är arkivmyndigheter i kommuner, om inte annat bestämts av fullmäktige, framgår av 8 § arkivlagen (1990:782).

Vidare anges i tredje stycket att omhändertagna personakter skall hållas avskilda hos arkivmyndigheten. Personakter som kommer från enskild verksamhet bör inte få blandas samman med personakter som har överlämnats från den offentliga socialtjänsten, med hänsyn till att det kommer att gälla olika sekretessregler för uppgifter i omhändertagna personakter och i akter från den offentliga socialtjänsten.

Det anges också en minsta tid för bevarande av omhändertagna personakter. Utgångspunkten för beräkningen av denna tid är den tidpunkt då akten kom in till arkivmyndigheten. Efter utgången av den angivna tiden kan handlingarna i personakten förstöras. Något särskilt krav på gallring efter denna tid finns dock inte.

Slutligen föreskrivs att en myndighet som har hand om en omhändertagen personakt har samma skyldighet att lämna uppgifter ur akten som den haft som varit ansvarig för akten före omhändertagandet, om uppgift ur akten begärs för särskilt fall. Denna bestämmelse innebär att en uppgiftsskyldighet som gäller för den som ansvarade för akten före omhändertagandet blir gällande för myndigheten utan hinder av den sekretess som föreslås gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden i omhändertagna personakter. Att detta blir fallet följer av 14 kap. 1 § sekretesslagen. För myndigheten blir uppgiftsskyldigheten dock gällande först när en uppgift begärs för särskilt fall. Detta motiveras av att arkivpersonal och andra som berörs av bestämmelsen normalt inte har någon närmare kännedom om vilka uppgifter som finns i de handlingar de har hand om, och vilka uppgiftsskyldigheter som

därmed kan vara tillämpliga. En begäran från någon som är berättigad att få uppgifter måste också gälla ett särskilt fall.

Prop. 1996/97:124

71 §

Första stycket, som riktar sig till var och en, föreslås ändrad på så sätt att anmälan bör göras inte bara i de fall den som anmäler känner till att ett barn i hemmet behandlas på ett sådant sätt att det är fara för hans eller hennes hälsa eller utveckling, utan även i de fall när han eller hon har grundad anledning att misstänka detta. Enligt bestämmelsen bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till enunderårigs skydd anmäla detta till nämnden. Det är samma formulering som finns i dag i andra stycket i fråga om myndigheters anmälningsskyldighet. Det blir sedan ansvarig nämnds sak att utreda om förhållandena är sådana att ett ingripande till skydd för barnet behövs. En annan förändring i förhållande till nuvarande ordning är att uppmaningen inte som för närvarande inskränks till fall när den unge far illa i hemmet utan gäller också när fara för den unges hälsa eller utveckling föreligger utanför hemmet. Det kan t.ex. gälla en ung människa som annat än tillfälligt vistas i en s.k. knarkarkvart eller annan missbrukarmiljö eller en ung människa som prostituerar sig eller uppträder på en sexklubb. Som framgått kan behov av att ingripa till en underårigs skydd föreligga såväl på grund av hemmiljön som barnets eget beteende.

I andra stycket har uppräknningen av privatpraktiserande yrkesutövare som omfattas av anmälningsskyldigheten slopats. I stället har införts en formulering som gör att offentlig och enskild verksamhet likställs när det gäller skyldigheten att anmäla. Förslaget innebär att skyldigheten utvidgas på det privata området. Förutom läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor i privat tjänst, som enligt nuvarande ordning omfattas av anmälningsskyldighet, kommer en rad andra yrkesutövare också att ha en motsvarande skyldighet. Skyldigheten utvidgas till att gälla samtliga personer som är verksamma inom en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller inom annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

Inom den enskilda hälso- och sjukvården kommer förutom läkare, sjuksköterskor och barnmorskor som redan har anmälningsskyldighet bl.a. kuratorer, psykologer och psykoterapeuter att ingå i kretsen under rättelseskyldiga.

Inom enskilt bedriven socialtjänst kommer bl.a. psykologer och personal vid privata förskolor och privata fritidshem att bli anmälningsskyldiga. Vidare kommer personal inom enskildomsorgsverksamhet att ha anmälningsskyldighet.

Ideell verksamhet som berör barn och ungdom omfattas inte av denna bestämmelse.

Angående när socialnämnden kan behöva ingripa till en underårigs "skydd", se avsnitt 9.3.

I fjärde stycket har endast en redaktionell ändring gjorts.

Prop. 1996/97:124

72 a §

I denna nya paragraf ges i första stycket föreskrifter om undantag från vistelsekommunens ansvar enligt 3 §. Det föreskrivs att om någon efter beslut av en kommun vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan särskild boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det bistånd enligt 6 § som den enskilde kan behöva. Kommunen har även ansvaret för det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 10–12 och 16 §§ som den enskilde kan behöva. Kommunerna har i allmänhet antagit egna regler för bedömningen av den enskildes rätt till hemtjänst och färdtjänst. Enligt 26 § skall placeringskommunen också ansvara för vården och uppföljningen av vården samt för olika stödinsatser som har samband med vårdbehovet.

Reglerna i första stycket är avsedda att tillämpas när en kommun i en annan kommun verkställer det stöd i form av vård eller boende som den enskilde beviljats. Det ställs inte något krav på att det beslut som utgör anledningen till att den enskilde vistas i den andra kommunen skall vara ett biståndsbeslut. I regel torde det dock handla om ett sådant beslut.

Bestämmelserna om placeringskommuns ansvar innebär som inledningsvis nämnts ett undantag från principen om vistelsekommunens ansvar. Vistelsekommunen kommer dock att ha kvar ansvaret för vissa insatser. Det gäller bl.a. barnomsorg. Ansvaret avser dock inte all barnomsorg. Placeringskommunen har kvar ansvaret för barnomsorg till barn med särskilda behov enligt 16 §.

Enligt andra stycket har den kommun som den enskilde är folkbokförd i ansvar för stöd och hjälp till den som vistas i anstalt inom kriminalvården eller vårdas på sjukhus eller i enskilt sjukhem på initiativ av någon annan än en kommun. Folkbokföringskommunen har samma ansvar som en placeringskommun i de nyss redovisade fallen. En förut sättnings för att reglerna skall kunna tillämpas är att den enskilde är folkbokförd i landet. Om så inte är fallet prövas frågan om ansvarig kommun på grundval av reglerna om vistelsekommunens ansvar. Om folkbokföringskommunen anser att den inte bör ha ansvaret för personen i fråga kan kommunen enligt 72 § begära att få ärendet överflyttat.

Skyldigheten att svara för hjälp och stöd gäller såväl under vistelsen på inrättningen eller anstalten som i anslutning till att vården upphör. Folkbokföringskommunens ansvar i anslutning till att vården upphör gäller dock endast hjälp och stöd som aktualiserats inför avslutningen av vården. Frågan om ansvarig kommun för insatser som aktualiseras efter vårdens upphörande prövas enligt de gängse reglerna om vistelsekommunens ansvar. Beslut om stöd och hjälp som fattats inför avslutningen

av vården kan ha verkan lång tid efter vårdens upphörande. Detta kan bl.a. gälla insatser som behövs i anslutning till att sluten psykiatrisk vård upphör. Folkbokföringskommunens ansvar övertas då inte av någon annan kommun. Ansvaret upphör när insatserna genomförts eller ärendet överflyttats till annan kommun. Om behov av försörjningsstöd aktualiseras inför frigivningen/utskrivningen bör folkbokföringskommunen inte vara skyldig att pröva annat stöd än det som kan behövas under en övergångsperiod till dess att den enskilde funnit sig till rätta på den nya orten, som också kan vara den kommun där inrättningen/anstalten ligger. När den period för vilken försörjningsstödet getts ut upphör övergår ansvaret för det stöd som den enskilde kan behöva till den kommun som enligt reglerna om vistelsekommunens ansvar är att anse som ansvarig kommun.

För undvikande av oklarheter kan framhållas att reglerna i denna paragraf är avsedda att tillämpas som undantag både från vistelsekommunens "normala" ansvar som från dess yttersta ansvar.

Paragrafen innebär ingen ändring av principen om vistelsekommunens ansvar i sådana fall då någon på eget initiativ flyttar till eller av annan anledning beger sig till en annan kommun än hemkommunen och under vistelsen där söker hjälp av något slag, t.ex. vård på ett behandlingshem.

72 b §

I de fall vårdnaden om ett familjehemsplacerat barn överflyttas till familjehemsföräldrarna kan kommunen enligt denna bestämmelse fortsätta att betala skälig ersättning till hemmet. Vad gäller annat stöd än ekonomiskt så skall vistelsekommunen enligt 12 § i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan föreligga efter en vårdnadsöverflyttning.

Se vidare avsnitt 9.5.4.

73 §

I första stycket har överklaganderätten i fråga om bistånd preciserats till bistånd enligt 6 b och 6 f §§, dvs. försörjningsstöd och annat bistånd.

Vidare har tillagts en möjlighet att överklaga beslut enligt 6 d § om vägran eller nedsättning av försörjningsstöd. Detta får ses som en naturlig konsekvens av att andra beslut om försörjningsstöd kan överklagas. I det sammanhanget kan erinras om att socialnämndens beslut om att begära deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet inte kan överklagas separat, liksom inte heller beslut om verksamhetens innehåll. Detta behöver inte anges särskilt i 73 §, då det följer av att beslut enligt den aktuella paragrafen (6 c §) inte finns med i uppräkningslistan av de beslut som kan överklagas med förvaltningsbesvär.

Avslagsbeslut i fråga om bistånd i andra fall (6g §) kan bara överklagas genom den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900).

Enligt bestämmelsen är det också möjligt att överklaga ett beslut i fråga om ansökan enligt 6 h § (viss rätt för den som har omfattande vård- och omsorgsbehov och som önskar flytta till en annan kommun).

Slutligen har till "förbud enligt 27 §" lagts "begränsning" enligt samma paragraf.

Något skäl för att kunna överklaga ett beslut om eftergift enligt 37 §, vilken bestämmelse helt överlåter till kommunen att bestämma om de vill efterge en fordran eller inte, finns däremot inte varför den möjliga heten har strukits.

74 §

I första stycket har införts nya regler om överklagande av beslut om omhändertagande av personakter och av länsstyrelsens beslut att avslå en enskilds begäran att få ta del av en handling som rör honom i en personakt hos en enskild yrkesutövare. Överklagande av länsstyrelsens beslut görs i det förstnämnda fallet hos länsrätt (14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar). Att den domstol som har att pröva ett sådant överklagande genom ett särskilt beslut kan hindra den omedelbara verkställigheten (inhibition) framgår av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Beträffande det sistnämnda fallet görs en hänvisning till 15 kap. 7 § sekretesslagen. Denna bestämmelse i sekretesslagen innehåller regler om överklagande av beslut varigenom en myndighet har avlagit en enskilds begäran att få ta del av en handling. Dessa bestämmelser skall i tillämpliga delar gälla när länsstyrelsens beslut i denna fråga överklagas.

I andra stycket har införts nya regler om omedelbar verkställighet av beslut om omhändertagande av personakt och polismyndighetens skyldighet att medverka vid verkställigheten.

75 §

I denna paragraf görs endast redaktionella ändringar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Genom lagändringen upphävs punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620). De i dessa bestämmelser avsedda verksamheterna omfattas genom de nu föreslagna lagändringarna direkt av tillståndskravet enligt 69 §. De kommer också att omfattas av länsstyrelsens tillsyn genom den nya 69 b §.

Några övergångsbestämmelser avseende överklagande av ärenden enligt stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem beslutades inte i samband med att vårdhemsstadgan upphävdes den 1 januari 1997. Det innebär att de processuella bestämmelser som gäller i ärenden enligt socialtjänstlagen blev tillämpliga i fråga om verksamhet som här avses. De mål eller ärenden som anhängiggjorts och inte avgjorts hos kammarrätt,

Socialstyrelsen eller Regeringen skulle därigenom överlämnas till läns rätt.

I punkt 1 av de nu föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna anges när lagändringen skall träda i kraft. Detta har i fråga om 68–70 §§ och 75 § första stycket 3 och 4 samt upphävandet av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) med hänsyn till det behov av reglering som uppstått i samband med upphävandet av vårdhemsstadgan ansetts böra ske vid en tidigare tidpunkt än vad som gäller övriga förslag, nämligen den 1 juli 1997. Det har också ansetts lämpligt att den nya 72 a § träder i kraft samtidigt.

I punkt 2 anges att den som enligt gällande regler har tillstånd att inrätta ett hem för vård eller boende skall anses ha tillstånd att bedriva motsvarande verksamhet enligt de nya reglerna i 69 §. Ny ansökan om tillstånd behövs alltså inte utan de nya reglerna blir tillämpliga.

Den som med stöd av punkt 3 av övergångsbestämmelserna till nämnda ändringslag skall anses ha fått tillstånd att driva enskild verksamhet enligt 69 § i dess äldre lydelse kommer genom punkt 3 att anses ha fått tillstånd också enligt 69 § i dess nya lydelse om det för verksamheten krävs tillstånd även enligt de nya bestämmelserna. Det sistnämnda tillägget medför att viss verksamhet, för vilken tidigare har sökts tillstånd enligt vårdhemsstadgan men för vilken sådant inte krävs enligt de nya bestämmelserna, inte kommer att omfattas av de regler som gäller tillståndspliktig verksamhet.

Enligt punkt 4 skall länsstyrelsen fastställa till vilken punkt i 69 § olika verksamheter enligt punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna skall hänföras. Anledning till detta är att olika regler i vissa hänseenden kan gälla för de olika verksamheterna. Som exempel kan anges att särskilda regler för folkbokföring enligt 15 § folkbokföringslagen (1991:481) gäller för den som för service och omvårdnad har en sådan bostad för äldre människor som avses i 20 § socialtjänstlagen. Vidare kan nämnas att enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) särskilda regler om kommunens ansvar gäller för hälso- och sjukvård för dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket resp. i samband med dagverksamhet enligt 10 § socialtjänstlagen. En ändring i 18 § hälso- och sjukvårdslagen föreslås i detta lagstiftningsärende. Kommunens ansvar avses omfatta även dem som av kommunen tillhandahållits boende i sådana särskilda boendeformer som avses i punkt 2 i förslaget till ändring i 69 § socialtjänstlagen. Vissa regler om bostadstillägg för bostad i särskild boendeform finns i 2 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

Enligt punkt 5 skall äldre bestämmelser tillämpas om en ansökan om bistånd kommit in före ikraftträdandet i vad ansökan avser tid före den 1 januari 1998. Det innebär att såväl de materiella reglerna om bistånd som reglerna om överklagande i den äldre lagstiftningen skall tillämpas i ett sådant fall. I den mån ansökningen avser tid efter den 31 december 1997 tillämpas de nya bestämmelserna.

18.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Prop. 1996/97:124

18 §

I paragrafens första stycke ges kommunen ansvaret för att erbjuda hälso- och sjukvård även åt dem som av kommunen tillhandahållits boende i enskilt bedrivna särskilda boendeformer som motsvarar dem som tillhandahålls direkt av kommunen enligt 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620). Detta sker genom en hänvisning till 69 § första stycket 2.

18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård

1 §

Enligt nu gällande gällande regler har den kommun i vilken den enskilde är folkbokförd betalningsansvaret för de hälso- och sjukvårdsinsatser som avses i lagen. Ändringen i paragrafen innebär ett undantag från denna regel. För personer som efter beslut av en kommun vistas i en annan kommun i sådan särskild boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2 socialtjänstlagen (1980:620) skall betalningsansvaret ligga på den kommun som har beslutat om vistelsen.

Denna undantagsregel motsvarar de fall av placering i boende i annan kommun då placeringskommunen är ansvarig för vissa insatser enligt den föreslagna 72 a § socialtjänstlagen. Placeringskommunen kommer således inte enbart att ha ansvar för de bistånds- och andra insatser som kan komma i fråga utan även ha betalningsansvar som kan uppstå enligt förevarande lag. Sådant betalningsansvar kan t.ex. uppkomma om den enskilde efter avslutad sjukhusvård behöver flytta från ett tidigare boende i ett ålderdomshem till ett sjukhem, men detta inte kan ske på grund av platsbrist. Den kommun som ursprungligen placerade personen i ålderdomshemmet skall i ett sådant fall stå för kostnaden i stället för folkbokföringskommunen, om överföring av ärendet inte har skett.

Undantaget gäller endast när personen efter ett beslut av en kommun vistas i den andra kommunen. Regeln gäller således inte de fall då den enskilde på eget initiativ bosätter sig i annan kommun.

Om ärendet överflyttas enligt 72 § överförs i stället ansvaret till den mottagande kommunen.

18.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

36 kap.

5 §

Ändringen i punkten 1 i fjärde stycket innebär att det för dessa personkategorier öppnas möjlighet att bryta igenom frågeförbudet i samtliga fall som avses i 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), dvs. även i mål

om brott enligt 3 kap. brottsbalken (om brott mot liv och hälsa), 4 kap. brottsbalken (om brott mot frihet och frid) och 6 kap. brottsbalken (om sexualbrott) när brottet begåtts mot den som inte fyllt 18 år.

Punkten 2 innebär att de yrkesutövare som enligt socialtjänstlagen är skyldiga att lämna uppgifter om en ung människa till ansvarig nämnd inom socialtjänsten, också är skyldiga att vid rättegång i vissa typer av mål lämna motsvarande uppgifter till domstolen. Sålunda blir alltså läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter och kuratorer vare sig de arbetar i allmän eller privat verksamhet skyldiga att vittna om sådant som de är skyldiga att lämna uppgifter om till ansvarig socialnämnd. Undantaget omfattar dock endast mål enligt 25 och 27 §§ socialtjänstlagen samtamliga mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. 25 § socialtjänstlagen innehåller bestämmelser om medgivande att i sitt hem ta emot ett barn för stadigvarande vård. Enligt 27 § kan socialnämnden förbjuda eller begränsa möjligheterna för en enskild person att ta emot andras barn.

I och med att nämnda yrkeskategorier undantas från frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken undantas de också i motsvarande fall från förbudet att förete skriftlig handling i 38 kap. 2 § rättegångsbalken.

18.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap.

4 §

I paragrafen införs ett nytt fjärde stycke, och det sista (nuvarande femte) stycket kompletteras, i båda fallen med nya bestämmelser föranledda av den föreslagna nya regleringen i socialtjänstlagen om omhändertagande av personakter i enskild verksamhet. Bestämmelserna har utformats efter förebild i motsvarande bestämmelser i 1 och 2 §§ om omhändertagna patientjournaler.

Enligt det nya fjärde stycket gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 70 c § socialtjänstlagen. Sådan verksamhet innefattar dels ärenden om omhändertagande eller återlämnande av personakt, dels arkivmyndighetens förvaring av personakter som omhändertagits efter beslut i sådana ärenden. Sekretessen är i princip absolut, dvs. utlämnande av uppgifterna skall vägras utan prövning av om utlämnandet skulle förorsaka någon skada eller inte. Utan hinder av sekretessen får dock uppgift lämnas till socialnämnd, under de i samma stycke närmare angivna förutsättningarna.

Att sekretessen i allmänhet inte gäller i förhållande till den person som uppgifterna rör och att denne kan efterge sekretessen framgår av 14 kap. 4 § sekretesslagen. I 14 kap. sekretesslagen regleras också några allmänna undantag från sekretessen. Enligt 14 kap. 2 § sjunde stycket hindrar inte sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående miss

brukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet. Då en arkivmyndighet inte är en myndighet inom socialtjänsten kommer bestämmelsen inte att gälla uppgifter i om händertagna och till arkivmyndighet överlämnade personakter. Det har därför i det nya fjärde stycket föreskrivits att en uppgift i verksamhet som avser omhändertagande av personakt får lämnas till socialnämnd om den behövs för handläggning av ärende eller för genomförande av stödinsatser, vård eller behandling. Detta innebär att utlämnande till andra personer eller för andra ändamål än de angivna, t.ex. för forskning, kräver den enskildes samtycke. Därutöver har föreskrivits att det måste vara av synnerlig vikt att uppgiften lämnas. Detta innebär att, förutom de övriga restriktionerna, uppgifter får lämnas ut endast när det undantagsvis finns ett mycket stort behov av just den uppgiften för något av de angivna ändamålen.

Liksom socialtjänstsekreten i övrigt gäller sekretessen för uppgifter i omhändertagna personakter i högst 70 år. Handlingarna får dock antas bli utgallrade långt tidigare.

Av tillägget i nuvarande sista, enligt förslagetsjätte stycket framgår att sekretessen enligt första stycket inte gäller beslut i ärenden om omhändertagande eller återlämnande av personakter. Det andra ledet i detta stycke bryts ut och bildar ett nyttsjunde stycke.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 1996/97:124
Bilaga 1

Delbetänkande (SOU 1993:30) Rätten till bistånd inom socialtjänsten

Remissinstanser: Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Statens handikappråd, Nämnden för vårdartjänst, Institutionskommittén (S 1992:10), Konsumentverket, Statens invandrarverk, Arbetsmarknadsverket, Riksrevisionsverket, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Östergötlands län, Länsrätten i Kristianstads län, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Länsrätten i Västmanlands län, Länsrätten i Kopparbergs län, Länsrätten i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Östergötlands län, Landstinget i Kalmar län, Landstinget i Malmöhus län, Landstinget i Västerbottens län, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Stockholm stad, Haninge kommun, Enköping kommun, Eskilstunda kommun, Borås kommun, Kristianstad kommun, Uddevalla kommun, Falköping kommun, Ludvika kommun, Söderhamn kommun, Fagersta kommun, Laxå kommun, Olofström kommun, Varberg kommun, Bräcke kommun, Pajala kommun, Åsele kommun, Eksjö kommun, Arvika kommun, Oskarshamn kommun, Karlsborg kommun, Linköping kommun, Alvesta kommun, Riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges socionomers Personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund (SSR), Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF), Föreningen Sveriges socialchefer, Länsstyrelsernas socialtjänstförening, Pensionärernas Riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, Sveriges Pensionärsförbund, Handikappförbundens Centralkommitté (HCK), De Handikappades Riksförbund (DHR), Synskadades Riksförbund (SRF), Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Riksförbundet För Hjälp åt Läkemedelsmissbrukare (RFHL), Alkoholproblematikers riksorganisation (ALRO), Sällskapet Länkarnas Riksförbund (SLR), Rädda Barnen, Familjehemmens Riksförbund, Riksförbundet för behandlingshem.

Betänkande (SOU 1994:139) Ny socialtjänstlag

Remissinstanser: Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Barnombudsmannen, Folkhälsoinstitutet, Handikappombudsmannen, Nämnden för vårdartjänst, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Arbetsmarknadsverket, Statens invandrarverk, Konsumentverket, Statens ungdoms-

styrelse, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Västmanlands län, Länsrätten i Kristianstads län, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Länsrätten i Kopparbergs län, Länsrätten i Östergötlands län, Länsrätten i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Östergötlands län, Landstinget i Kalmar län, Landstinget i Malmöhus län, Landstinget Västerbottens län, Göteborg kommun, Malmö kommun, Stockholm stad, Varberg kommun, Ödeshög kommun, Skara kommun, Gagnef kommun, Trollhättan kommun, Vindeln kommun, Höganäs kommun, Tidaholm kommun, Norrköping kommun, Ekerö kommun, Vara kommun, Örkeljunga kommun, Kungsbacka kommun, Gullspång kommun, Lycksele kommun, Hagfors kommun, Vänersborgs kommun, Årjäng kommun, Åstorp kommun, Söderköping kommun, Kalmar kommun, Avesta kommun, Vellinge kommun, Haninge kommun, Gnosjö kommun, Strömsund kommun, Mörbylånga kommun, Katrineholm kommun, Arvika kommun, Ljusnarsberg kommun, Gislaved kommun, Borås kommun, Överkalix kommun, Sala kommun, Mönsterås kommun, Jönköping kommun, Rättvik kommun, Laholm kommun, Oxelösund kommun, Motala kommun, Storuman kommun, Sävsjö kommun, Olofström kommun, Boden kommun, Härryda kommun, Huddinge kommun, Kalix kommun, Ängelholm kommun, Kungälv kommun, Östersunds kommun, Värnamo kommun, Österåker kommun, Eskilstuna kommun, Lund kommun, Falkenberg kommun, Mölndal kommun, Södertälje kommun, Nyköping kommun, Nacka kommun, Skellefteå kommun, Hudiksvall kommun, Skövde kommun, Upplands-Väsby kommun, Hässleholm kommun, Falun kommun, Uppsala kommun, Botkyrka kommun, Riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Handikappinstitutet, Kommunförbundet i Blekinge län, Kommunförbundet i Gävleborgs län, Kommunförbundet Kronobergs län, Kommunförbundet i Västernorrlands län, Kommunförbundet i Västmanlands län, Kommunförbundet i Örebro län, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges sacionomers Personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund (SSR), Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF), Föreningen Sveriges socialchefer, Länsstyrelsernas socialtjänstförening, Pensionärernas Riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, Sveriges Pensionärsförbund, Handikappförbundens Samarbetsorgan, De Handikappades Riksförbund (DHR), Synskadades Riksförbund (SRF), Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Riksförbundet För Hjälptät Läkemedelsmissbrukare (RFHL), KALV-gruppen, Sällskapet Länkarnas Riksförbund (SLR), Rädda Barnen, Familjehemmens Riksförbund, Riksförbundet för behandlingshem.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 1

Betänkandet (SOU 1995:86) Dokumentation och socialtjänstregister

Prop. 1996/97:124
Bilaga 1

Remissinstanser: Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Barnombudsmannen, Folkhälsoinstitutet, Handikappombudsmannen, Nämnden för vårdartjänst, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Handikappinstitutet, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Statistiska Centralbyrån, Arbetsmarknadsverket, Statens invandrarverk, Konsumentverket, Statens ungdomsstyrelse, Göteborgs universitet, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Västmanlands län, Länsrätten i Kristianstads län, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Länsrätten i Kopparbergs län, Länsrätten i Östergötlands län, Länsrätten i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jönkings län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Östergötlands län, Landstinget i Kalmar län, Landstinget i Malmöhus län, Landstinget i Västerbottens län, Göteborg kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Varberg kommun, Ödeshög kommun, Skara kommun, Gagnef kommun, Trollhättan kommun, Vindeln kommun, Höganäs kommun, Tidaholm kommun, Norrköping kommun, Ekerö kommun, Vara kommun, Örkeljunga kommun, Kungsbacka kommun, Gullspång kommun, Lycksele kommun, Hagfors kommun, Vänersborg kommun, Årjäng kommun, Åstorp kommun, Söderköping kommun, Kalmar kommun, Avesta kommun, Vellinge kommun, Haninge kommun, Gnosjö kommun, Strömsund kommun, Mörbylånga kommun, Katrineholm kommun, Arvika kommun, Ljusnarsberg kommun, Gislaved kommun, Borås kommun, Överkalix kommun, Sala kommun, Mönsterås kommun, Jönköping kommun, Rättvik kommun, Laholm kommun, Oxelösund kommun, Motala kommun, Storuman kommun, Sävsjö kommun, Olofström kommun, Boden kommun, Härryda kommun, Huddinge kommun, Kalix kommun, Ängelholm kommun, Kungälv kommun, Östersunds kommun, Värnamo kommun, Österåker kommun, Eskilstuna kommun, Lund kommun, Falkenberg kommun, Mölndal kommun, Södertälje kommun, Nyköping kommun, Nacka kommun, Skellefteå kommun, Hudiksvall kommun, Skövde kommun, Upplands-Väsby kommun, Hässleholm kommun, Falun kommun, Uppsala kommun, Botkyrka kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försäkringskassförbundet, Kommunförbundet i Blekinge län, Kommunförbundet i Gävleborgs län, Kommunförbundet i Kronobergs län, Kommunförbundet i Västernorrlands län, Kommunförbundet i Västmanlands län, Kommunförbundet i Örebro län, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges socionomers personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund (SSR), Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund

(SKTF), Sveriges Kristna Råd, Föreningen Sveriges socialchefer (FSS), Länsstyrelsernas socialtjänstförening (LSF), Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Riksförbundet Pensionärers Gemenskap, Sveriges Pensionärsförbund, Handikappförbundet Samarbetsorgan, De Handikappades Riksförbund (DHR), Synskadades Riksförbund (SRF), Riksförbundet För Hjälp åt Läkemedelsmissbrukare (RFHL), KALV-gruppen, Sällskapet Länkarnas Riksförbund (SLR), Rädda Barnen, Familjehemmens Riksförbund, Riksförbundet för behandlingshem.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 1

Socialtjänstkommitténs förslag till ny socialtjänstlag

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

Förslag till Socialtjänstlag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Mål, ansvar och uppgifter

1 § Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

När åtgärder rör barn skall barnets bästa sättas i främsta rummet.

2 § Varje kommun svarar inom sitt område för de uppgifter enligt denna lag som skall fullgöras av socialtjänsten.

3 § Socialtjänsten skall på samhällsnivå, grupp- och områdesnivå samt på individnivå främja goda levnadsförhållanden och goda livsmiljöer i kommunen. Socialtjänsten skall därvid verka för att

1. den enskilde får arbete, bostad och utbildning,
2. barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden,
3. äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra,
4. människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra,
5. människor som missbrukar alkohol eller andra beroendeframkallande medel kommer ifrån sitt beroende,
6. människor som saknar medel till sitt uppehälle ges möjlighet att klara sin försörjning.

Socialtjänsten bör genom stöd och avlastning underlätta för närstående som vårdar långvarigt sjuka, äldre eller människor med funktionshinder.

4 § Till socialtjänstens uppgifter hör att

1. göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
2. delta i kommunens planering,
3. bedriva grupp- och områdesinriktat socialt arbete,
4. svara för upplysningar, råd och stöd, service, omvårdnad och vård, behandling, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

5 § Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Kommunens yttersta ansvar innebär i förhållande till annan ansvarig huvudman en skyldighet att tillfälligt ge det stöd som den enskilde kan behöva i avvaktan på den andra huvudmannens insatser.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

6 § I 14 kap. meddelas föreskrifter om

1. möjligheter att flytta ett ärende från en kommun till en annan kommun (1 §),
2. ansvar i vissa fall för placeringskommun eller den kommun där den enskilde är folkbokförd (2 §),
3. möjligheter för en kommun att föra talan mot annan huvudman om återbetalning (3 §).

7 § Ledningen av socialtjänsten utövas av en eller flera nämnder. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunalagen (1991:900).

8 § För utförande av socialtjänstens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

Särskilda bestämmelser om personal inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg finns i 4 kap. 3 § andra stycket.

9 § Vad som i annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som avses i 7 §.

10 § En kommun får sluta avtal med någon annan om att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun, för att effektivt utnyttja sina resurser, tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Det pris som en kommun får ta ut för tjänster åt en annan kommun får inte understiga de kostnader som kommunen har för att tillhandahålla tjänsterna.

11 § Avtal enligt 10 § får även avse insatser för vård eller boende beträffande person som inte är medlem av kommunen.

2 kap. Allmänna bestämmelser för socialtjänsten

1 § Socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet.

2 § Socialtjänstens verksamhet skall bedrivas målinriktat och planmässigt samt följas upp och utvärderas. I detta ingår att bedriva fortlopande och systematiskt kvalitetssäkringsarbete.

3 § Socialtjänsten skall i sitt arbete särskilt beakta behovet av tidiga insatser.

4 § Socialtjänstens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom.

När en åtgärd rör ett barn skall barnet beredas möjlighet att uttrycka sin åsikt i saken. Barnets åsikt skall tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad.

5 § Socialtjänsten skall samverka med andra samhällsorgan, organisationer och enskilda för att fullgöra de uppgifter som åvilar socialtjänsten.

6 § Socialtjänsten skall informera allmänheten, samhällsorgan och organisationer om sin verksamhet.

7 § Socialtjänsten bör stödja frivilligt socialt arbete.

8 § 4-5 §§ förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet.

3 kap. Insatser på samhälls- samt grupp- och områdesnivå

1 § I 1 kap. 4 § 1 föreskrivs att det hör till socialtjänstens uppgifter att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen.

2 § Socialtjänsten skall till kommunfullmäktige rapportera behov av samordnade insatser för att förebygga eller avhjälpa sociala problem eller brister i livsmiljön.

Socialtjänsten skall årligen till kommunfullmäktige rapportera de betydande förändringar som inträffat i de sociala förhållandena i kommunen.

3 § Socialtjänsten skall delta i kommunens planering och härvid tillföra kunskap om sociala förhållanden samt verka för att åtgärder vidtas för att skapa och bevara goda livsmiljöer som är tillgängliga för alla.

4 § Om ett kommunalt beslut om större förändring av fysisk miljö eller verksamhet kan antas medföra betydande konsekvenser för den sociala miljön eller enskildas levnadsförhållanden skall beslutet föregås av en analys av dess sociala konsekvenser. Socialtjänsten skall ansvara för att denna konsekvensanalys kommer till stånd.

5 § Socialtjänsten skall bedriva uppsökande verksamhet bland barn och ungdomar, som riskerar att utvecklas ogynnsamt, och andra grupper som behöver samhällets särskilda stöd. Den uppsökande verksamheten skall syfta till att förebygga och avhjälpa sociala problem och ohälsa.

6 § Socialtjänsten skall på grupp- och områdesnivå vidta åtgärder för att främja en gynnsam social utveckling. Arbetet skall särskilt inriktas på att förebygga och avhjälpa drogmissbruk, ohälsa och social isolering.

4 kap. Barnomsorg

1 § För barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen skall bedrivas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Förskoleverksamheten avser barn som inte har uppnått skolpliktig ålder.

Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som är inskrivna i grundskolan eller någon motsvarande skolform enligt skollagen (1985:1100).

2 § Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, som organiseras som daghem eller deltidsgrupp, i form av familjedaghem och i form av kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola).

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg eller familjedaghem. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Skol

barnsomsorgen skall ta emot barn för vistelse den del av dagen då barnet inte vistas i skolan och under lov.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

3 § Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.

Verksamheten skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver.

4 § Varje kommun svarar för att barn inom dess område erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda.

Om ett barn vårdas på sjukhus eller i någon annan institution, skall huvudmannen för institutionen sörja för att barnet får tillfälle att delta i verksamhet som motsvarar den som erbjuds i förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg.

5 § Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

Förskoleverksamhet skall tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. För barn som inte har fyllt ett år skall förskola tillhandahållas om barnet omfattas av 9 §.

6 § När vårdnadshavaren har anmält behov av plats inom förskoleverksamheten, eller skolbarnsomsorgen, skall kommunen erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.

Kommunen kan fullgöra sin skyldighet enligt 5 § också genom att utan oskäligt dröjsmål hänvisa barnet till en motsvarande plats i en enskild förskola, ett enskilt fritidshem eller enskild integrerad skolbarnsomsorg.

Kommunen skall ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform när den erbjuder plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen enligt första eller andra stycket.

7 § Plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen skall erbjudas så nära barnets eget hem eller skola som möjligt med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Skälig hänsyn skall också tas till vårdnadshavarens önskemål.

8 § Barn skall anvisas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller sex år. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året.

Kan förskola på grund av barnets restider eller av andra skäl inte bedrivas i den omfattning som anges i första stycket, får kommunen dela upp förskolan på två år. Barn som berörs av sådan uppdelning skall anvisas plats i förskolan från och med höstterminen det år då barnet fyller fem år. Sådan förskola skall omfatta sammanlagt minst 700 timmar.

9 § Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola, fritidshem eller integrerad skolbarnsomsorg, om inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

Socialtjänsten skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats enligt första stycket.

10 § Socialtjänsten skall verka för att barn som avses i 8 och 9 §§ utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

11 § Enskilda förskolor, enskilda fritidshem och enskild integrerad skolbarnsomsorg skall, på de villkor som uppställs med stöd av andra stycket, efter ansökan tilldelas medel för verksamheten av den kommun där verksamheten bedrivs. För varje barn skall kommunen lämna ett belopp som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Ansökan skall ha kommit in senast den 1 september året innan verksamheten skall börja, om inte kommunen medger annat.

Kommunen får ställa upp som villkor för bidraget

1. att avgifterna för den enskilda verksamheten inte oskäligt överstiger den avgift som kommunen tar ut för motsvarande verksamhet och

2. att den som driver verksamheten i mån av lämplig plats tar emot barn som hänvisas av kommunen enligt 6 § andra stycket.

Om ett barn som inte hör hemma i kommunen har tagits emot i en enskild verksamhet som har tilldelats medel enligt första stycket, har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för barnomsorgen från barnets hemkommun. Detsamma gäller när en kommun i sin motsvarande verksamhet har tagit emot ett barn som inte hör hemma i kommunen.

12 § Kommunen skall till försäkringskassan lämna uppgift om vilka barn mellan ett och tre år som har plats inom förskoleverksamheten.

13 § Enskilda förskolor som får bidrag av en kommun skall till försäkringskassan lämna uppgift om vilka barn mellan ett och tre år som har plats inom verksamheten.

5 kap. Insatser på individnivå

Stöd och service, m.m.

Färdtjänst

1 § Socialtjänsten skall tillhandahålla färdtjänst för människor som på grund av sjukdom, åldrande, funktionshinder eller annan liknande orsak inte kan förflytta sig på egen hand eller använda kollektiva färdmedel.

Hemtjänst

2 § Socialtjänsten skall tillhandahålla hemtjänst för människor som på grund av sjukdom, åldrande, funktionshinder eller annan liknande orsak behöver sådan hjälp i den dagliga livsföringen.

Dagverksamheter

3 § Socialtjänsten skall tillhandahålla dagverksamheter för människor som på grund av sjukdom, åldrande, funktionshinder eller annan liknande orsak behöver sådant stöd i den dagliga livsföringen.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

Särskilda boendeformer

4 § Socialtjänsten skall tillhandahålla särskilda boendeformer för människor som på grund av sjukdom, åldrande, funktionshinder eller annan liknande orsak behöver tillsyn, omvårdnad och vård i den dagliga livsföringen.

Samarbetsamtal

5 § Socialtjänsten skall sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge.

Särskilt behov av stöd och hjälp

6 § Socialtjänsten skall i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan föreligga sedan ett mål om vårdnad eller umgänge har avgjorts av en domstol.

Familjerådgivning

7 § Socialtjänsten skall sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det.

Personligt stöd

8 § Socialtjänsten skall sörja för att personligt stöd kan tillhandahållas människor som begär eller samtycker till det.

För barn som inte har fyllt 15 år får personligt stöd i form av kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

Sysselsättning

9 § Socialtjänsten skall sörja för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring kan erbjudas meningsfull sysselsättning.

Vård och behandling utanför hemmet

10 § Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård och boende för enskilda och familjer som behöver vårdas eller bo utanför det egna hemmet.

11 § Socialtjänsten skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård och boende.

12 § Socialtjänsten skall upprätta en individuell plan för vård som bereds enskilda och familjer utanför det egna hemmet.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

13 § Socialtjänsten ansvarar för att den som genom dess försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön. För vård av underåriga i familjehem finns ytterligare bestämmelser i 14 §.

14 § Socialtjänsten skall medverka till att underåriga som bereds vård i familjehem får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma levnadsförhållanden. Socialtjänsten skall även verka för att de får lämplig utbildning samt svara för de särskilda stödinsatser som den underårige kan behöva under vistelsen i familjehemmet.

Socialtjänsten skall aktivt erbjuda föräldrarna råd, stöd och annan hjälp som de behöver för att upprätthålla en god kontakt med den underårige och familjehemmet.

Socialtjänsten skall vidta de åtgärder som behövs för att underlätta en återforening mellan den underårige och föräldrarna eller för att trygga den underåriges uppväxt utanför det egna hemmet.

15 § Socialtjänsten skall genom personliga besök och på annat sätt fortlöpande hålla sig väl förtrogen med förhållandena i hemmen och ge dessa behövligt stöd.

16 § Vård i familjehem och hem för vård och boende skall bedrivas i samråd med socialtjänsten.

17 § Socialtjänsten skall minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs.

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om vård i familjehem och i hem för vård och boende.

19 § Med socialtjänsten i 13-17 §§ avses socialtjänsten i den kommun som beslutat om placeringen. Om ärendet flyttats till en annan kommun enligt bestämmelserna i 14 kap. 1 § avses socialtjänsten i den kommunen.

20 § Behovet av sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall skall tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse är central förvaltningsmyndighet för dessa hem. Styrelsen leder och har tillsyn över verksamheten vid hemmen.

Staten kan om det finns särskilda skäl för det genom avtal uppdra åt ett landsting eller en kommun att inrätta och driva hem som avses i första stycket.

För vård i ett sådant hem som avses i första stycket får avgift tas ut av den kommun som begärt placeringen.

Bestämmelserna i 16 och 18 §§ gäller även i fråga om vård i hem som avses i denna paragraf.

6 kap. Rätten till bistånd

1 § Den enskilde har rätt till bistånd av socialtjänsten för sin försörjning (försörjningsstöd) och sin livsföring i övrigt (annat bistånd), om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Närmare föreskrifter om försörjningsstöd meddelas i 2 och 3 §§ och om annat bistånd i 4 §.

Socialtjänsten får utge försörjningsstöd med högre belopp än som följer av 1-3 §§.

2 § Försörjningsstöd lämnas för kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon, TV-licens och liknande,
2. boende, hushållsel, lokala resor, barnomsorg, hemtjänst, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon, medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

3 § Försörjningsstöd enligt 2 § 1 beräknas per år i procent av det basbelopp som enligt 1 kap. 6 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring har fastställts för året och utgör för

1. ensamstående 100,
2. sammanboende 85,
3. barn 0-3 år 50,
4. barn 4-10 år 60,
5. hemmavarande skolungdom 11-20 år 70.

Om särskilda skäl föreligger beräknas belopp enligt första stycket till annan skälig nivå.

Försörjningsstöd enligt 2 § 2 beräknas till belopp motsvarande den enskildes kostnader för utgiftsposterna. Om särskilda skäl föreligger får dock stödet minskas med skäligt belopp.

4 § Med annat bistånd avses

1. hemtjänst,
2. färdtjänst,
3. boende i särskilda fall,
4. barnomsorg som avses i 4 kap. 9 § första stycket eller i andra särskilda fall,
5. personligt stöd,
6. vård och behandling som inte är hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
7. ekonomiskt bistånd till andra ändamål än som anges i 1-6 och 2 §.

Den enskildes ekonomiska förhållanden får beaktas endast vid prövning av bistånd som

1. utges med stöd av första stycket 7, eller
2. avser förtur till plats inom barnomsorg av ekonomiska skäl.

Socialtjänsten får vägra utge bistånd för vård och behandling som den enskilde påbörjat eller genomfört innan nämnden avgjort ärendet.

7 kap. Särskilda regler till skydd för underåriga

1 § Socialtjänsten skall med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Socialtjänsten skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och

ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

2 § Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialtjänsten behöver ingripa till en underårigs skydd bör anmäla detta till socialtjänsten.

3 § Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till ansvarig nämnd hos kommunen anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialtjänsten behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter.

Anmälningsskyldighet enligt första stycket gäller också dem som är yrkesverksamma inom privat verksamhet som berör barn och ungdom eller annan privat verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

För dem som är verksamma inom kommunal familjerådgivning gäller anmälningsskyldighet enligt första stycket endast om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

4 § Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i 3 § första och andra styckena är skyldiga att till ansvarig nämnd hos kommunen lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Den som enligt första stycket är skyldig att lämna uppgifter är också, utan hinder av bestämmelsen i 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken, skyldig att lämna motsvarande uppgifter som vittne.

5 § Socialtjänsten skall i sin verksamhet informera om bestämmelserna i 2-4 §§.

6 § Om socialtjänsten genom anmälan enligt 2-3 §§ eller på annat sätt får kännedom om något som kan innebära att socialtjänsten behöver ingripa till en underårigs skydd, skall socialtjänsten omedelbart inleda en utredning.

Vid utredningen får socialtjänsten, för bedömningen av behovet av insatser, göra hembesök, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den skall inte göras mer omfattande än vad som är betingat av omständigheterna i ärendet.

Utredningen skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom tre månader. Finns det särskilda skäl får socialtjänsten besluta att förlänga utredningen för viss tid.

7 § Socialtjänsten är skyldig att slutföra en utredning enligt 6 § och fatta beslut i ärendet även om den underårige byter vistelsekommun. Vad nu sagts gäller dock inte om den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet.

8 § En underårig får inte utan socialtjänstens beslut om vård eller medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom.

Socialtjänsten får inte besluta om vård eller lämna ett medgivande utan att förutsättningarna för god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden i hemmet är utredda.

9 § Om socialtjänstens prövning enligt 8 § andra stycket gäller ett hem i en annan kommun, skall socialtjänsten informera och samråda med den andra kommunen innan den fattar sitt beslut.

10 § Är det fråga om en underårig som tas emot i ett hem på initiativ av enskild lämnas medgivande enligt 8 § första stycket av socialtjänsten i den kommun där hemmet är beläget.

11 § Är det fråga om att ta emot ett utländskt barn i syfte att adoptera det, skall medgivande enligt 8 § första stycket inhämtas innan barnet lämnar sitt hemland. Medgivandet lämnas av socialtjänsten i de blivande adoptivföräldrarnas hemkommun och upphör att gälla om inte barnet har tagits emot i hemmet inom ett år från det medgivandet lämnades.

Innan socialtjänsten beslutar i en fråga om medgivande som avses i första stycket, skall socialtjänsten pröva om det förmedlingssätt som sökanden kommer att använda sig av är tillförlitligt eller ej. Socialtjänsten skall i denna fråga inhämta yttrande från Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA), om det inte är uppenbart obehövt. Visar prövningen att det kan befaras att förmedlingssättet inte är tillförlitligt, skall socialtjänsten vägra sitt medgivande. I ett beslut om medgivande skall socialtjänsten ange för vilket förmedlingssätt medgivandet gäller.

12 § När ett barns bästa kräver det, får socialtjänsten förbjuda eller begränsa möjligheterna för en person, som har sitt hem inom kommunen, att i sitt hem ta emot andras underåriga barn för vistelse som inte är tillfällig och som inte omfattas av bestämmelserna om medgivande i 8 §.

13 § Enskilda personer eller sammanslutningar får inte bedriva verksamhet som syftar till att förmedla underåriga till hem som avses i 8 §.

Om rätt för auktoriserade sammanslutningar att i vissa fall lämna förmedlingshjälp m.m. finns bestämmelser i lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp.

14 § Om socialtjänsten får veta att någon åtgärd behöver vidtas ifråga om vårdnad eller förmyndarskap för en underårig, skall socialtjänsten göra framställning eller ansökan om det hos den domstol till vilken målet eller ärendet hör. Detsamma gäller om socialtjänsten i förekommande fall bedömer att en underårig är i behov av målsägandebiträde.

I 6 kap. 7 och 8 §§ samt 9 § andra och tredje styckena föräldrabalken finns bestämmelser om överflyttning av vårdnad till särskilt förordnad förmyndare.

Om socialtjänsten finner att god man eller förvaltare enligt föräldrabalken bör förordnas för någon, skall socialtjänsten anmäla det till överförmyndaren. Anmälan till överförmyndaren skall också göras om socialtjänsten finner att någon inte längre bör ha förvaltare.

15 § Bestämmelser om vård av unga i vissa fall finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

8 kap. Avgifter m.m.

1 § Stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär medför inte kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren. Kommunen får dock, utom beträffande underårig, ta ut ersättning för uppehållet av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel får vård eller behandling i ett hem för vård och boende eller i ett familjehem. Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om den högsta ersättning som får tas ut för varje dag. För andra stöd- och hjälpinsatser än som angetts nu får kommunen ta ut skälig ersättning.

Om en underårig genom socialtjänstens försorg får vård i ett annat hem än det egna, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning delta i kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Socialtjänsten får i sådant fall uppbära underhållsbidrag som avser den underårige.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte i fråga om tjänst för vilken avgift har bestämts enligt 2 §.

2 § För plats i av kommunen anordnad förskola, fritidshem, integrerad skolbarnsomsorg, familjedaghem, färdtjänst, familjerådgivning, hjälp i hemmet, service och omvårdnad, sådant boende som avses i 5 kap. 4 § eller annan liknande social tjänst får socialtjänsten ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För sådana platser i förskolan som avses i 4 kap. 8 och 9 §§ får avgift tas ut endast i den mån verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

Avgifter för hjälp i hemmet, service och omvårdnad samt boende får inte, tillsammans med avgifter som avses i 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), uppgå till så stort belopp att den enskilde inte förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov.

3 § Socialtjänsten får återkräva ekonomiskt bistånd som den enskilde har erhållit enligt 6 kap. endast om biståndet har lämnats

1. som förskott på en förmån eller ersättning,
2. till den som är indragen i arbetskonflikt, eller
3. till den som på grund av förhållanden som han inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 6 kap. får socialtjänsten återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

4 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd utgått obehörigen eller med för högt belopp får socialtjänsten besluta att återbetalning skall ske av vad som för mycket utbetalats.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket obehörigen eller med för högt belopp uppburit ekonomiskt bistånd och han skäligen bort inse detta, får socialtjänsten också besluta att återbetalning skall ske av vad som för mycket utbetalats.

5 § Vill socialtjänsten föra talan om ersättning som en enskild inte betalar godvilligt för kostnad som kommunen har haft enligt 1 § första eller andra stycket eller för ekonomiskt bistånd som avses i 3-4 §§, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. Talan väcks vid länsrätten i det län där den enskilde är bosatt.

Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

6 § Socialtjänsten får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 1 § första och andra styckena samt 3 och 4 §§.

9 kap. Delegering, m.m.

1 § Med nämnd i detta kapitel avses nämnd enligt 1 kap. 7 §.

2 § Uppdrag att besluta på nämndens vägnar får endast ges åt ett utskott i ärenden som ankommer på nämnden enligt

1. 5 kap. 17 §, 7 kap. 8 och 9 §§ samt 8 kap. 4 § denna lag,
2. 4 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
3. 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
4. 5 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag,
5. 9 § lagen (1964:143) om bidragsförskott,
6. 14 § lagen (1994:553) om vårdnadsbidrag.

3 § Uppdrag att besluta på nämndens vägnar får när det gäller föräldrabalken avse endast uppgifter som anges i följande lagrum

1. 1 kap. 4 § föräldrabalken,
2. 2 kap. 1, 4-6, 8 och 9 §§ föräldrabalken,
3. 3 kap. 5, 6 och 8 §§ föräldrabalken,
4. 6 kap. 19 § föräldrabalken beträffande beslut att utse utredare i mål och ärenden om vårdnad eller umgänge,
5. 7 kap. 7, 11 och 14 §§ föräldrabalken,
6. 11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken.

Delegering får dock endast ske till ett utskott när det gäller befogenhet enligt 2 kap. 9 § föräldrabalken att besluta att inte påbörja utredning eller att lägga ned en påbörjad utredning samt enligt 7 kap. 7 § föräldrabalken att godkänna avtal som innefattar åtagande att utge engångsbelopp.

4 § Nämnden skall själv eller genom ombud föra kommunens talan i mål och ärenden som enligt denna lag eller annan författning ankommer på nämnden.

5 § Nämnden skall hos fullmäktige, kommunstyrelsen, andra nämnder än som avses i 1 kap. 7 § och hos andra myndigheter göra de framställningar som nämnden finner påkallade.

6 § Nämnden får inhämta yttranden och upplysningar från kommunstyrelsen, andra nämnder än som avses i 1 kap. 7 § och från beredningar och tjänstemän i den egna kommunen, när det behövs för nämndens verksamhet.

7 § Om rätt att i vissa fall fatta beslut i nämndens ställe finns bestämmelser i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

10 kap. Handläggning av ärenden

1 § Socialtjänsten skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till socialtjänstens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av socialtjänsten.

Om utredning har inletts enligt första stycket och ärendet avser vård av missbrukare skall socialtjänsten slutföra utredningen och fatta beslut i ärendet, även om den enskilde byter vistelsekommun. Vad nu sagts gäller dock inte om den nya vistelsekommunen samtycker till att överta utredningen av ärendet.

I 7 kap. 6 och 7 §§ finns särskilda bestämmelser om utredning beträffande underårig.

2 § En framställning från en enskild om en social tjänst skall handläggas som en ansökan om bistånd enligt 6 kap. om inte den enskilde motsätter sig sådan handläggning eller socialtjänsten bifaller framställningen på annan grund.

Föreskrifterna i första stycket avser inte handläggning av framställning om placering i barnomsorgsskole eller annat kommunalt turordningssystem.

3 § Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt.

Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att den som är obehörig inte får tillgång till dem.

4 § Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom.

5 § Socialtjänsten skall tillämpa bestämmelserna i 13 § förvaltningslagen (1986:223) om remiss i alla ärenden.

6 § I ärenden hos socialtjänsten som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall socialtjänsten tillämpa följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223), nämligen

1. 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
2. 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
3. 20 § om motivering av beslut,
4. 26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen gäller dock inte uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om plats i förskola eller fritidshem, om ett sådant boende som avses i 5 kap. 4 § eller om någon annan liknande social tjänst.

Vad som sägs i första stycket gäller också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna.

7 § Den som enligt vad som sägs i 6 § skall ges tillfälle att yttra sig enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) har rätt att få företrädare inför nämnd som avses i 1 kap. 7 §, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Den som ges tillfälle att yttra sig skall underrättas om sin rätt att få företrädare inför nämnden.

8 § Barn som har fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt denna lag.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

9 § Socialtjänsten har rätt att av de allmänna försäkringskassorna eller arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till enskilda, som har ärenden hos socialtjänsten. Socialtjänsten har vidare rätt att få uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

10 § I mål och ärenden enligt denna lag som avser myndighetsutövning mot enskild får delgivning inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

11 kap. Register m.m.

1 § I sådana personregister hos socialtjänsten som utgör sammanställningar av uppgifter får inte tas in uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden.

Detta hindrar inte att det i ett personregister tas in uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten och som innebär myndighetsutövning och den bestämmelse på vilken ett beslut om en sådan åtgärd grundas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om registren.

2 § Anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör socialtjänstens personregister skall gallras fem år efter det sista anteckningen gjordes i akten. Gallring skall dock inte ske så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av socialtjänsten enligt andra stycket.

Uppgifter i personregister som avses i 1 § första stycket skall gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgiften avser har upphört.

Gallringen skall vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

3 § I fråga om personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling finns bestämmelser i datalagen (1973:289).

4 § Följande handlingar får inte gallras med stöd av bestämmelserna i 2 § första stycket.

1. Handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap.

2. Handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om adoption.

3. Handlingar som kommit in eller upprättats i samband med att en underårig har placerats eller tagits emot i ett hem för vård och boende, i ett familjehem eller i ett annat enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom.

Handlingar skall vidare undantas från gallring enligt bestämmelserna i 2 § av hänsyn till forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer.

5 § Socialtjänsten och den som bedriver sådan privat verksamhet som avses i 12 kap. 3 § skall, enligt vad regeringen närmare föreskriver, ur

personregister lämna ut uppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

6 § Socialtjänsten och den som bedriver sådan privat verksamhet som avses i 12 kap. 3 § skall, enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna statistiska uppgifter till Socialstyrelsen för officiell statistik enligt lagen (1992:889) om den officiella statistiken.

7 § Socialtjänsten skall lämna ut uppgifter ur personregister till statliga myndigheter, när detta begärs för forskningsändamål och det kan ske utan risk för att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

8 § Socialtjänsten skall på begäran av en annan myndighet till denna lämna uppgifter om utgiven ekonomisk hjälp, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig taxering.

9 § Av 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) framgår att socialtjänsten utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar socialtjänstens verksamhet. Detsamma gäller enligt 14 kap. 2 § femte stycket samma lag beträffande vissa brott som riktar sig mot underåriga. Av samma stycke följer också att sekretess inte hindrar att uppgift, som angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet.

Från socialtjänsten skall utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård och boende, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet,

2. uppgift om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om avskiljande av denne från högskoleutbildning.

12 kap. Särskilda bestämmelser om privat verksamhet

1 § Länsstyrelsens beslut om tillstånd krävs för yrkesmässigt bedriven privat verksamhet i form av

1. hem för vård och boende,
2. särskilda boendeformer,
3. hem för viss annan heldygnsvård,
4. dagvård för funktionshindrade eller äldre med stora vårdbehov,
5. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Krav på tillstånd enligt första stycket gäller inte för verksamhet som kommunen genom ett avtal enligt 1 kap. 10 § överlämnat till ett privat rättssubjekt att utföra.

2 § Tillstånd får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för säkerhet och kvalitet i verksamheten.

3 § Under tillsyn av länsstyrelsen står

1. verksamhet för vilken krav på tillstånd gäller enligt 1 §,
2. verksamhet som kommunen genom ett avtal enligt 1 kap. 10 § överlämnat till ett privat rättssubjekt att utföra,

3. annan privat verksamhet än som anges under 1 och 2 från vilken kommunen upphandlar tjänster för att fullgöra skyldigheter enligt denna lag.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

4 § Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamhet som står under dess tillsyn enligt 3 § och får inhämta de upplysningar som behövs för tillsynen.

5 § Om socialtjänsten får kännedom om missförhållanden eller brister i privat verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn skall socialtjänsten underrätta länsstyrelsen om detta.

6 § Om det i tillståndspliktig verksamhet sker förändringar som inte är obetydliga skall länsstyrelsen omedelbart underrättas härom.

7 § För privat verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 3 § gäller följande bestämmelser i denna lag, nämligen

1. 1 kap. 1 § (övergripande mål för socialtjänsten),
2. 2 kap. 1 § (krav på kvalitet),
3. 2 kap. 2 § (krav att bedriva verksamheten målinriktat och planmässigt m.m.),
4. 2 kap. 4 § (den enskildes medinflytande).

8 § Om privat verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 3 § inte uppfyller kraven på god kvalitet enligt 2 kap. 1 § eller de bestämmelser som i övrigt gäller för verksamheten enligt denna lag, skall länsstyrelsen förelägga den ansvarige för verksamheten att inom föreskriven tid avhjälpa missförhållandena eller bristerna. Föreläggandet kan kombineras med vite.

Om missförhållandena eller bristerna är allvarliga och inte åtgärdas efter beslut enligt första stycket eller om effekterna av ett föreläggande inte kan avvaktas med hänsyn till vårdtagares liv och hälsa får länsstyrelsen med omedelbar verkan förbjuda fortsatt verksamhet.

Om utdömande av vite beslutar länsrätten.

9 § Om länsstyrelsen har meddelat ett beslut enligt 8 § andra stycket skall den inom en vecka underställa beslutet länsrättens prövning. Länsrätten skall inom två veckor besluta om förbudet skall bestå.

10 § Länsstyrelsen får hos länsrätten väcka talan om förbud att bedriva privat verksamhet som står under dess tillsyn enligt 3 §. Länsrätten skall inom två veckor efter det att talan väckts meddela beslut i ärendet.

11 § Länsstyrelsens beslut om tillstånd enligt 1 § eller föreläggande enligt 8 § får överklagas hos länsrätten.

12 § Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven privat verksamhet som avser insatser enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden.

13 § För privat barnomsorg finns bestämmelser i 4 kap.

I 7 kap. 3 och 4 §§ finns bestämmelser om anmälnings- respektive uppgiftsskyldighet för den som är yrkesverksam inom privat verksamhet.

13 kap. Statens tillsyn, uppföljning och utvärdering

1 § Staten skall genom tillsyn, uppföljning och utvärdering följa tillämpningen av denna lag samt bidra till att vidareutveckla socialtjänsten. Dessa uppgifter fullgörs på nationell nivå av Socialstyrelsen och inom länet av länsstyrelsen.

2 § Socialstyrelsen skall i sitt arbete lägga tyngdpunkten vid att följa upp och utvärdera socialtjänstens verksamhet. I denna uppgift ingår också att producera och publicera verksamhetsstatistik inom socialtjänsten.

Till ledning för socialtjänstens verksamhet skall Socialstyrelsen utfärda allmänna råd.

3 § Länsstyrelsen skall i sitt arbete lägga tyngdpunkten vid tillsyn av socialtjänstens verksamhet.

4 § Till länsstyrelsernas uppgifter hör också att informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten samt biträda kommunerna med råd i deras verksamhet.

5 § Socialstyrelsen och länsstyrelserna har rätt att inspektera socialtjänsten samt att få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

6 § Bestämmelserna i 1-5 §§ gäller också för de uppgifter som enligt annan författning än socialtjänstlagen åvilar socialnämnd eller nämnd som avses i 1 kap. 7 §. Denna verksamhet skall vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel anses som socialtjänst.

14 kap. Övriga bestämmelser

1 § Ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person kan flyttas över till en annan kommun, om kommunen samtycker till det.

Överflyttning kan också ske efter beslut av länsrätten, om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål och varaktigheten av hjälpbehovet framstår som lämpligt. Framställning om överflyttning görs av socialtjänsten i den kommun där frågan om överflyttning har uppkommit och ges in till länsrätten i det län där denna kommun är belägen.

Uppgifter som behövs för att en kommun skall kunna ta över ett ärende får lämnas ut utan hinder av att sekretess gäller enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100).

2 § Om någon efter beslut av socialtjänsten i en kommun vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård och boende eller sådan boendeform som avses i 5 kap. 4 § har socialtjänsten i den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det bistånd enligt 6 kap. och de individuellt behovsprövade sociala tjänster som anges i 5 kap. 1, 2, 3 och 8 §§ som den enskilde kan behöva.

Socialtjänsten i den kommun där den enskilde är folkbokförd har samma ansvar som enligt första stycket för bistånd och sociala tjänster

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av annan än kommun,

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

3 § Om en kommun till följd av föreskrifterna i 1 kap. 5 § har påtagit sig en kostnad som kommunen anser att en annan huvudman än kommunen bort bestrida enligt sitt ansvar, får kommunen hos den huvudmannen begära att det utgivna beloppet helt eller delvis återbetalas. Kommer kommunen och den andra huvudmannen inte överens om återbetalning som nu sagts får kommunen hos länsrätten i det län inom vilket kommunen är belägen föra talan om det återkrav som är ifråga. Länsrätten kan därvid, om den finner det skäligt, fördela kostnaderna mellan kommunen och den andre huvudmannen med hänsyn till hjälpbehovets karaktär och övriga omständigheter av betydelse för kostnadsansvaret.

En fordran som avses i första stycket preskriberas tre år efter tillkomsten. I övrigt gäller preskriptionslagen (1981:130) i fråga om sådana fordringar.

4 § Socialtjänstens beslut får överklagas hos länsrätten, om socialtjänsten har meddelat beslut i fråga om

1. bistånd enligt 6 kap.,
2. medgivande enligt 7 kap. 8 § första stycket,
3. förbud enligt 7 kap. 12 §,
4. återbetalningsskyldighet enligt 8 kap. 4 §,
5. eftergift enligt 8 kap. 6 §.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

5 § Till böter döms den som

1. åsidosätter bestämmelserna i 7 kap. 8 § första stycket eller 13 § första stycket, om inte gärningen i sistnämnda fall är belagd med straff i lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp,
2. överträder förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 12 §,
3. utan tillstånd driver tillståndspliktig verksamhet som avses i 12 kap. 1 §,
4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 12 kap. 8 § fortsätter verksamheten.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av socialtjänsten, länsstyrelsen eller Socialstyrelsen.

6 § I den mån huvudmannen för ett hem för vård och boende, som drivs av landsting eller kommun, beslutar det, får de som bereds vård där inte inneha alkohol eller andra berusningsmedel. Detsamma gäller i fråga om injektionssprutor eller kanyler, som kan användas för insprutning i människokroppen.

Om en sådan egendom påträffas hos en intagen eller någon annanstans inom hemmet utan att det finns känd ägare till den, får den omhändertas. Den som förestår hemmet skall låta förstöra eller försälja egendomen enligt bestämmelserna om beslagtagna egendom i 2 § 1 första stycket lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. Belopp som erhålls vid försäljning tillfaller staten.

7 § Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om socialtjänsten enligt denna lag, om riket kommer i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 2

Lagen träder i kraft den 1 juli 1996, då stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem och socialtjänstlagen (1980:620) skall upphöra att gälla.

Socialtjänstkommitténs lagförslag om Dokumentation och Socialtjänstregister

Prop. 1996/97:124
Bilaga 3

Författningsförslag

1. Förslag till

Lag om dokumentation och socialtjänstregister
m.m.

1 kap. Dokumentation inom socialtjänsten m.m.

Inledande bestämmelser

1 § Nämnd som avses i 1 kap. 7 § socialtjänstlagen (1996:000) svarar för att personal inom socialtjänsten dokumenterar sin verksamhet enligt denna lag.

Samma skyldighet som anges i första stycket gäller även för ett kommunalförbund enligt kommunalförbundslagen (1985:894), Statens institutionsstyrelse samt för den som bedriver privat verksamhet och står under länsstyrelsens tillsyn enligt 12 kap. 3 § socialtjänstlagen.

2 § Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av nämnd som avses i 1 § första stycket. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

3 § All handläggning av ärenden som rör enskild samt verkställighet av beslut om stödsatser, vård och behandling enligt 2 § skall dokumenteras.

Skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras genom dokumentation av utredningar och beslut samt genom löpande anteckningar.

Med verkställighet av stödsatser, vård och behandling enligt första stycket avses inte barnomsorg enligt 4 kap. 5 § eller färdtjänst enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (1996:000).

4 § Med socialtjänsthandling avses i denna lag handling som upprättats vid dokumentation enligt 3 § och handling som har kommit in i sådan verksamhet.

Som socialtjänsthandling avses framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.

I 2 kap. denna lag finns bestämmelser om personuppgifter i datalagens (1973:289) mening som förs med stöd av automatisk databehandling.

5 § Socialtjänsthandlingar skall tillföras och sammanställas i en personakt så snart de har upprättats eller kommit in enligt 4 § första stycket.

En personakt får endast omfatta en enskild person. Socialtjänsthandlingar i ett ärende som omfattar flera personer i samma hushåll får dock tillföras en för dessa personer gemensam akt.

6 § När en anmälan kommit in till en myndighet inom socialtjänsten som myndigheten inte finner anledning att inleda utredning med anledning av, får anmälan inte tillföras en personakt.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 3

Dokumentationens innehåll, utformning och hantering

7 § Dokumentationen skall innehålla de uppgifter som behövs för att tillgodose den enskildes rätt till en säker handläggning av ärendet och en insats av god kvalitet på den vård, behandling och stödinsats som han erhåller. Uppgifter enligt 8-9 §§ dokumenteras om de har betydelse i det enskilda fallet.

En socialtjänsthandling som har upprättats skall innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning och tidpunkt för anteckningen.

I de fall uppgifter hämtas in från annan skall detta antecknas.

8 § I verksamhet som avser handläggning av ett ärende skall dokumentation ske av

1. anhängiggörande,
2. anledning till utredning,
3. den enskildes aktuella situation,
4. bedömning av den enskildes behov av insatser,
5. beslut och de bestämmelser som har tillämpats,
6. skäl för beslut samt i vilken form och i vilken omfattning insatser enligt 3 § första stycket skall utgå, och
7. om ett beslut har överklagats.

9 § I verksamhet som består av verkställighet av beslut om stödinsats, vård och behandling skall dokumentation ske av

1. uppgifter om den enskilde som har betydelse för utförandet av stödinsatsen, vården och behandlingen,
2. uppgifter om mål och syfte med stödinsatsen, vården och behandlingen,
3. uppgifter om vidtagna åtgärder,
4. i vilken mån målen enligt 2 har uppnåtts,
5. orsak till att en beslutad åtgärd inte vidtagits, och
6. anledning till att stödinsatsen, vården och behandlingen har avslutats.

I den mån behovet av dokumentation kan tillgodoses enligt patientjournalagen (1985:562) behöver inte uppgifter dokumenteras enligt första stycket.

10 § Den som antecknat uppgifter i en socialtjänsthandling som upprättats enligt 3 § ansvarar för uppgifterna.

11 § En socialtjänsthandling skall upprättas så långt möjligt efter samråd med den enskilde och med beaktande av den enskildes integritet.

Av dokumentationen skall framgå om den enskilde har avvikande mening.

12 § En socialtjänsthandling som upprättas inom socialtjänsten skall vara skriven på svenska språket, vara tydligt utformad och så långt möjligt förståelig för den enskilde.

13 § Uppgifter i en socialtjänsthandling får inte utplånas eller göras oläsliga. Vid rättelse av en felaktig uppgift i en socialtjänsthandling skall det anges när rättelsen har skett och vem som har gjort den.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 3

14 § Varje socialtjänsthandling skall hanteras och förvaras så, att obehöriga inte får tillgång till den.

Om en socialtjänsthandling eller en avskrift eller en kopia av handlingen har lämnats ut till någon, bör det antecknas i personakten vem som har fått handlingen, avskriften eller kopian och när denna har lämnats ut.

Bevarande av socialtjänsthandling

15 § Socialtjänsthandlingar som ingår i en personakt skall gallras fem år efter det sista anteckningen gjordes i akten.

Gallringen skall vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

16 § Följande handlingar hos myndighet inom socialtjänsten får inte gallras med stöd av bestämmelserna i 15 § första stycket:

1. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap,
2. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om adoption,
3. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med att en underårig har placerats eller tagits emot i ett hem för vård och boende, i ett familjehem eller i ett annat enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom.

Handlingar skall vidare undantas från gallring enligt bestämmelserna i 15 § av hänsyn till forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer.

Omhändertagande och återlämnande av personakt

17 § Om det på sannolika skäl kan antas att en personakt hos den som bedriver privat verksamhet och står under länsstyrelsens tillsyn enligt 12 kap. 3 § socialtjänstlagen (1996:000) inte kommer att handhas enligt föreskrifterna i denna lag eller enligt föreskrifter som meddelas med stöd av lagen, får länsstyrelsen besluta att akt skall tas om hand.

Länsstyrelsen får också besluta om omhändertagande av en personakt hos den som bedriver sådan privat verksamhet som avses i första stycket, om den som ansvarar för hanteringen av personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

En omhändertagen personakt skall återlämnas, om det är möjligt och det inte finns skäl för omhändertagande enligt första stycket. Beslut i fråga om återlämnande meddelas av länsstyrelsen efter ansökan av den som vid beslutet om omhändertagande ansvarade för hanteringen av personakten.

18 § Personakter som skall tas om hand enligt 17 § skall förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där personakterna finns.

Omhändertagna personakter skall bevaras i fem år från det att de kom in till arkivmyndigheten.

19 § Ett beslut om omhändertagande av personakter får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om inte något annat har föreskrivits i beslutet.

Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakter.

20 § Länsstyrelsens beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Offentlighet och sekretess m.m.

21 § Om rätten att ta del av socialtjänsthandlingar inom socialtjänsten finns bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

En myndighet som har hand om en sådan personakt som omhändertagits enligt 17 § har, om uppgift ur akten begärs för särskilt fall, samma skyldighet att lämna uppgiften som den som varit ansvarig för akten före överlämnandet till myndigheten.

22 § En socialtjänsthandling i en personakt hos den som bedriver privat verksamhet och står under länsstyrelsens tillsyn enligt 12 kap. 3 § socialtjänstlagen (1996:000) skall på begäran av den enskilde så snart som möjligt tillhandahållas honom för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia.

Uppgifterna i personakten hos den som avses i första stycket skall inte lämnas ut om de inte kunnat lämnas ut enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Frågor om utlämnande av en personakt enligt första och andra styckena prövas av den som är ansvarig för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut, skall han genast med eget yttrande överlämna frågan till länsstyrelsen för prövning.

I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt tredje stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen.

23 § Föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

2 kap. Socialtjänstregister

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag tillämpas på personregister som behövs för sådan handläggning av ärenden och verkställighet av beslut inom socialtjänstens verksamhetsområden som enligt 1 kap. denna lag eller annan författning ankommer på en kommun, ett kommunalförbund, Statens institutionsstyrelse eller utförs av någon som bedriver privat verksamhet och som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 12 kap. 3 § socialtjänstlagen (1996:000). Sådana register benämns socialtjänstregister.

Med personregister förstås detsamma som i datalagen (1973:289).

Första stycket gäller inte personregister som får föras utan tillstånd enligt datalagen eller som har inrättats med stöd av annan lag eller regeringens beslut.

2 § Ett socialtjänstregister får inte inrättas och föras utan att regeringen beslutat om det i en förordning. Föreskrifter om hur registret skall föras och användas meddelas av regeringen.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 3

Registerändamål

3 § En kommun, ett kommunalförbund, Statens institutionsstyrelse samt den som bedriver privat verksamhet och som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 12 kap. 3 § socialtjänstlagen (1996:000) får, i den utsträckning regeringen föreskriver, föra ett socialtjänstregister dels för sådan handläggning av ärenden och verkställighet av beslut inom socialtjänstens verksamhetsområden som anges i 1 § första stycket, dels för förberedande åtgärder för handläggningen.

4 § En kommun, ett kommunalförbund, Statens institutionsstyrelse samt den som bedriver privat verksamhet och som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 12 kap. 3 § socialtjänstlagen (1996:000) får använda ett socialtjänstregister för uppföljning, utvärdering, framställning av statistik och egen tillsyn beträffande sådan verksamhet som registret får användas för enligt 3 §.

För sådan verksamhet som avses i 3 §, med undantag för verksamhet bedriven av Statens institutionsstyrelse, gäller följande. Länsstyrelsen respektive Socialstyrelsen får använda ett socialtjänstregister för tillsyn, uppföljning, utvärdering och framställning av statistik.

Registerinnehåll

5 § Ett socialtjänstregister får endast innehålla de uppgifter som behövs för sådan handläggning av ärenden och verkställighet av beslut inom socialtjänstens verksamhetsområden som avses i 1 § första stycket.

Sambearbetning

6 § Om regeringen inte föreskriver något annat, får uppgifter till ett socialtjänstregister hämtas från ett annat sådant register.

Av föreskrifter i lag eller förordning eller av beslut av Datainspektionen kan följa att ett socialtjänstregister får tillföras uppgifter som avses i 5 § från andra personregister.

Registeransvar

7 § Registeransvarig enligt datalagen (1973:289) för socialtjänstregistret skall vara nämnd som enligt 1 kap. 7 § socialtjänstlagen (1996:000) utövar ledningen av socialtjänsten och i övriga fall den myndighet som ansvarar för handläggning av ärenden och verkställighet av beslut inom socialtjänstens verksamhetsområden enligt 1 kap. 1 §. Detta gäller också den som på motsvarande sätt utför handläggning och verkställighet av beslut genom privat verksamhet och som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 12 kap. 3 § socialtjänstlagen.

Direktåtkomst till registrerade uppgifter

8 § Med undantag för sådan nämnd som avses i 1 kap. 7 § socialtjänstlagen (1996:000), får endast den som är registeransvarig enligt 7 § ha direktåtkomst till uppgifter i det register som ansvaret gäller. Direkt

åtkomst till uppgifter i ett socialtjänstregister får, hos sådan institution som har att fatta beslut om intagning, endast finnas beträffande uppgifter som är hänförliga till personer som är föremål för vård vid den institutionen.

För de socialtjänstregister för vilka Statens institutionsstyrelse ansvarar gäller de ytterligare begränsningar beträffande direktåtkomst till uppgifter som regeringen föreskriver.

Sökbegrepp

9 § Uppgifter i ett socialtjänstregister får användas som sökbegrepp endast om det behövs för tillämpning av lag eller annan författning eller för rättelse, tillsyn, uppföljning, utvärdering, urval för forskning eller framställning av statistik.

Utlämnande av uppgifter på ADB-medium

10 § Uppgifterna i ett socialtjänstregister får lämnas ut på medium för automatisk databehandling endast om det följer av lag eller förordning eller om uppgiften skall användas för forskning eller framställning av statistik.

Information

11 § Den som är registeransvarig för ett socialtjänstregister skall se till att den enskilde som är eller avses bli registrerad på lämpligt sätt får information om registret. Informationen skall innehålla en beskrivning av de uppgifter som registret får innehålla samt upplysning om

1. registerändamålen,
2. de sekretess- och säkerhetsbestämmelser som gäller för registret,
3. rätten att få registerutdrag och rättelse med stöd av datalagen (1973:289),
4. de begränsningar i fråga om direktåtkomst till registrerade uppgifter, utlämnande av uppgifter på medium för automatisk databehandling, sökbegrepp och bevarande av uppgifter som gäller för registret.

Gallring

12 § De regler för bevarande och gallring som föreskrivs i 1 kap. 15 och 16 §§ denna lag skall gälla även för socialtjänstregister.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996. Ett motsvarande personregister som har inrättats före ikraftträdandet får utan hinder av lagen föras intill utgången av år 1997 i den mån registret inte ersätts av ett register inrättat enligt denna lag.

2. Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 och 6 §§ samt 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
4 §¹

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild som uppnått myndig ålder om förhållanden av betydelse för att denne skall få vetskap om vilka hans biologiska föräldrar är.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av beslut av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av beslut av nämnd som avses i 1 kap. 7 § socialtjänstlagen (1996:000) eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 1 kap. 17 § lagen (1996:000) om dokumentation och

Prop. 1996/97:124
Bilaga 3

¹ Senaste lydelse SFS 1994:595

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 3

socialtjänstregister m.m. för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till personal som avses i 1 kap. 1 § nämnda lag om uppgiften behövs för handläggning av ärende samt verkställighet av beslut om stödinsatser, vård och behandling samt det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess enligt första stycket gäller inte anmälan eller beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård.

Sekretess enligt första stycket gäller inte heller beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

6 §²

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården och annan verksamhet som avses i 1 § samt inom socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården och annan verksamhet som avses i 1 § samt inom socialtjänsten och annan verksamhet som avses i 4 § fjärde stycket för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen högst femtio år.

14 kap.
2 §³

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

² Senaste lydelse SFS 1992:890

³ Senaste lydelse SFS 1994:86

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos myndighet som driver televerksamhet om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos myndigheten begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6, 33 och 34 §§, 8 kap 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild lämnas till en myndighet inom samma kommun om sekretess enligt motsvarande bestämmelse blir gällande för uppgiften hos den mottagande myndigheten, och om uppgiften behövs för att bedöma behovet för att den enskilde skall få stödinsats, vård eller behandling som avses i 1 kap. lagen (1996:000) om dokumentation och socialtjänstregister m.m.

Sekretess enligt 7 kap 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 3

till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för
detväntade barnet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

3. Förslag till

Lag om ändring i datalagen (1973:289)

Härigenom föreskrivs att 2 a § tredje stycket 3. datalagen (1973:289) skall upphöra att gälla.

Prop. 1996/97:124

Bilaga 3

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

4. Förslag till Förordning om barnomsorgsregister

Prop. 1996/97:124
Bilaga 3

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om personregister som med hjälp av automatisk databehandling förs med stöd av lagen (1996:000) om dokumentation och socialtjänstregister m.m.

2 § För de ändamål som anges i 3 § får en kommun eller ett kommunalförbund föra ett barnomsorgsregister.

Registrets ändamål

3 § En kommun eller ett kommunalförbund får använda barnomsorgsregistret för handläggning av ärenden om placering av barn enligt 4 kap. socialtjänstlagen (1996:000).

4 § Barnomsorgsregistret får tillföras de uppgifter som behövs för handläggning som avses i 3 § enligt följande.

1. uppgifter om inkomst från personregister som förs med stöd av skatteregisterlagen (1980:343),
2. uppgifter om folkbokföring från personregister som förs med stöd av lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister,
3. uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst från personregister som förs med stöd av lagen (1993:747) om sjukförsäkringsregister hos de allmänna försäkringskassorna,
4. uppgifter om inkomst från personregister som förs med stöd av lagen (1994:1517) om socialförsäkringsregister.

Registrets innehåll

5 § Barnomsorgsregistret får innehålla uppgifter enligt följande

1. Den barnomsorg som erbjuds (inklusive resurser och insatser) och önskemål om barnomsorg,
2. Personuppgifter om den som söker placering av barn samt om dennes maka eller sambo (inklusive inkomstuppgifter),
3. Personuppgifter om det barn som skall placeras (inklusive hemspråk och hemspråksgrupp),
4. Kösystemet till den omsorg som sökts och placeringar inom detta,
5. Placeringar inom barnomsorgen och debitering av avgifter (inklusive administrativa och tekniska uppgifter),
6. Uppgifter om förtur enligt 4 kap. 5 § andra stycket och 9 § socialtjänstlagen (1996:000).

Utlämnande av uppgifter

6 § Utlämnande av uppgifter i barnomsorgsregistret på medium för automatisk databehandling får ske för personaladministrativa ändamål.

Verkställighetsföreskrifter

7 § Föreskrifter om hur lagen (1996:000) om dokumentation och socialtjänstregister m.m. skall verkställas i fråga om barnomsorgsregistret samt föreskrifter för verkställighet av denna förordning meddelas av Socialstyrelsen.

Prop. 1996/97:124

Bilaga 3

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1996.

Bemötandeutredningens Lagförslag

Prop. 1996/97:124
Bilaga 4

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹ dels att 3 och 73 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I 6 a § meddelas föreskrifter om ansvar för kommunen i visst fall för enskild som vistas utanför kommunen.

6 a §

I denna paragraf meddelas föreskrifter om rätt till bistånd för enskild som vistas utanför kommunen. Föreskrifterna gäller enskild som uppfyller de villkor som anges i andra stycket.

Som villkor för biståndsrätten gäller att den enskilde

- 1.vill flytta till kommunen,
- 2.har fyllt 65 år och
- 3.varaktigt har omfattande vård- och omsorgsinsatser eller varaktigt är i behov av sådana insatser.

Rätten till bistånd prövas enligt föreskrifterna i 6 § och på samma villkor som för dem som vistas i inflyttningskommunen.

Rätten till bistånd enligt denna paragraf prövas efter framställ-

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse 1994:142.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 4

ning av den enskilde.

På begäran av inflyttningsskommunen är den kommun där den enskilde vistas skyldig att bistå den förra kommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av biståndsätten.

73 §³

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

bistånd enligt 6 §,
medgivande enligt 25 §,
förbud enligt 27 §, eller
eftergift enligt 37 §.

bistånd enligt 6 och 6 a §§.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den

³ Senaste lydelse 1995:53.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 1996/97:124
Bilaga 5

Betänkandet (SOU 1996:161) Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre

Remissinstanser: Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Kristianstads län, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Huddinge kommun, Nacka kommun, Norrtälje kommun, Täby kommun, Värmdö kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Ängelholms kommun, Malmö kommun, Ystads kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Kungälv kommun, Alingsås kommun, Falköpings kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Falu kommun, Hudiksvalls kommun, Östersunds kommun, Umeå kommun, Svenska kommunförbundet, Kommunförbundet Stockholms län, Kommunförbundet Kristianstads län, Kommunförbundet Göteborgs och Bohus län, Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Föreningen Sveriges socialchefer, Pensionärernas riksorganisation, Riksförbundet Pensionärs-Gemenskap, Statspensionärernas riksförbund, Sveriges pensionärsförbund, Anhörigrådet i Sverige, De handikappades riksförbund, Handikappförbundens samarbetsorgan, Riksförbundet för dementas rättigheter, Sveriges dövas riksförbund, Synskadades riksförbund,

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹
dels att 41-46 §§ samt punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i nämnda lag skall upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 41 § skall utgå,
dels att 1, 3-6, 9, 12, 19, 20, 22, 23, 27, 30, 33, 36, 37, 47, 50-52, 68-71 och 73-75 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 67 § skall lyda "Tillsyn över socialtjänsten",
dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 6 a-6 i, 7 a, 33 a, 50 a, 50 b, 69 a-69 c, 70 a-70 c, 72 a och 72 b §§, samt närmast före 69 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

När åtgärder rör barn skall barnets bästa sättas i främsta rummet.

3 §²

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I 6 i och 72 a §§ finns föreskrifter om ansvar i vissa fall för annan kommun än den i vilken den enskilde vistas.

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

Senaste lydelse av 46 § 1991:1667.

² Senaste lydelse 1994:142.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

4 §³

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

5 §

Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,

informera om socialtjänsten i kommunen, genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden,

svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Socialnämnden bör genom stöd och avlösning underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka, äldre eller som har funktionshinder.

6 §

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den som inte själv eller på annat sätt kan tillgodose sina behov har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (fö r s ö r j n i n g s s t ö d) och för sin livsföring i övrigt (a n n a t b i s t å n d) på de villkor som anges i 6 b-6 g §§.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

³ Senaste lydelse 1992:1381.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

6 a § Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv.

6 b § Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-licens,

2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 skall beräknas till ett schablonbelopp. Om det finns särskilda skäl beräknas dessa kostnader dock till en annan skälig nivå.

6 c § Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller

2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller

3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll ansöker om försörjningsstöd.

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket.

6 d § Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 6 c § får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

6 e § Socialnämnden får besluta att den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 6 c § skall ges förhöjt försörjningsstöd.

6 f § Den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 6 c § skall därvid inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärsarbete, skall han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1-9 §§, 3 kap. 1-4 §§ och 7-14 §§, 4 kap. 1-4 §§ och 8-10 §§ samt 7-9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av lagen (1976:380) om arbets-skadeförsäkring.

6 g § Med annat bistånd avses

1. färdtjänst,
2. hemtjänst,
3. särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade.

6 h § Socialnämnden får ge bistånd även i andra fall än som avses i 6 b och 6 g §§ om det finns skäl för det.

6 i § En person som önskar flytta till en annan kommun, men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan genomföra flyttningen utan att den andra kommunen erbjuder behövliga insatser, får hos den kommunen ansöka om sådana insatser som avses i 6 g § punkterna 2 och 3. En sådan ansökan skall behandlas som om den enskilde var bosatt i den andra kommunen.

Den enskildes förhållanden i hemkommunen får inte beaktas vid prövning enligt första stycket.

På begäran av inflyttningkommunen är hemkommunen skyldig att bistå den förra kommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av ansökan.

7 a § Insatser inom social tjänsten skall vara av god kvalitet.

För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

9 §

Socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

12 §⁴

Socialnämnden skall

verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden,

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom, med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet, samt

⁴ Senaste lydelse 1990:1527.

Nuvarande lydelse

i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan föreligga sedan en tvist om vårdnad eller umgänge har avgjorts av en domstol.

Föreslagen lydelse

i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, umgänge eller adoption har avgjorts av en domstol.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

19 §

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet.

20 §⁵

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd.

Övergången från ett yrkesverksamt liv skall underlättas genom information och annat stöd.

22 §

Socialnämnden skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende.

Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön.

Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

23 §⁶

Behovet av andra hem för vård eller boende än sådana som anges i 23 a § skall inom varje landsting tillgodoses av landstinget och kommunerna i området.

Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet. Enligt 23 a § skall dock behovet av vissa hem tillgodoses av staten.

⁵ Senaste lydelse 1990:1403. Ändringen innebär att tredje stycket upphävs.

⁶ Senaste lydelse 1993:1. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

Nuvarande lydelse

Landstinget och kommunerna upprättar gemensamt en plan över behovet av hem enligt första stycket och fördelningen av ansvaret för deras inrättande och drift. Planen skall redovisas för länsstyrelsen.

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

27 §

När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda en person som har sitt hem inom kommunen att utan nämndens medgivande ta emot andras underåriga barn för sådan vistelse i hemmet som inte är tillfällig.

När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda eller begränsa möjligheterna för en person som har sitt hem inom kommunen, att i hemmet ta emot andras underåriga barn.

30 §⁷

Ett medgivande enligt 25 § första stycket meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun, skall nämnden rådgöra med socialnämnden i den kommunen innan den fattar sitt beslut.

Ett medgivande enligt 25 § första stycket meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun, skall nämnden informera och samråda med den kommunen innan den fattar sitt beslut.

Ett medgivande enligt 25 § tredje stycket och ett samtycke enligt 25 § femte stycket meddelas av socialnämnden i den eller de sökandes hemkommun.

Den nämnd som har lämnat medgivande enligt 25 § fullgör skyldigheterna enligt 26 §. I de fall samtycke enligt 25 § femte stycket lämnats av socialnämnden i en annan kommun fullgör i stället den nämnden skyldigheterna enligt 26 §.

33 §

Socialnämnden får återkräva ekonomisk hjälp som den enskilde har erhållit enligt 6 §, endast om den har lämnats som förskott på en förmån eller ersättning eller till den som är indragen i arbetskonflikt.

Socialnämnden får, i andra fall än som avses i 33 a §, återkräva försörjningsstöd som den enskilde har erhållit enligt 6 b § endast om det har lämnats

1. som förskott på en förmån eller ersättning,
2. till den som är indragen i arbetskonflikt, eller
3. till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

⁷ Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

Nuvarande lydelse

Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 6 §, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

Föreslagen lydelse

Har ekonomisk hjälp lämnats med stöd av 6 h §, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

Beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt denna paragraf skall vara skriftligt. Beslutet skall innehålla uppgift om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet skall delges den enskilde.

33 a § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 6 b eller 6 h § utgått obehörigen eller med för högt belopp får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket uppburit sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

36 §

Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte betalar godvilligt för ekonomisk hjälp som avses i 33 § eller för kostnad som kommunen har haft enligt 34 § första eller andra stycket, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. Talan väcks vid länsrätten i det län där den enskilde är bosatt.

Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte betalar godvilligt för ekonomisk hjälp som avses i 33 eller 33 a § eller för kostnad som kommunen har haft enligt 34 § första eller andra stycket, skall talan väckas hos länsrätten inom tre år från det kommunens kostnad uppkom. Talan väcks vid länsrätten i det län där den enskilde är bosatt.

Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

37 §

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 33 § och 34 § första och andra styckena.

Socialnämnden får helt eller delvis efterge den ersättningsskyldighet som avses i 33 och 33 a §§ samt 34 § första och andra styckena.

47 §⁸

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som ankommer på nämnden enligt 25 § första-fjärde styckena och 28 § denna lag, 4 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 25 § femte stycket om fråga är om att inte ge samtycke.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 25 § femte stycket om samtycke vägras och beslut enligt 36 § om att föra talan om återkrav enligt 33 a §.

50 §

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt.

50 a § Vid en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den skall inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Utredning enligt första stycket skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.

⁸ Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

Den som berörs av en sådan utredning som anges i första stycket skall underrättas om att en utredning inleds.

50 b § Socialnämnden är skyldig att slutföra en utredning enligt 50 a § och fatta beslut i ärendet även om den underårige byter vistelsekommun. Detsamma gäller om en utredning inletts enligt 50 § och ärendet avser vård av missbrukare.

Första stycket gäller inte om den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet.

51 §

Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt.

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att den som är obehörig inte får tillgång till dem.

52 §

Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom.

Dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig skall detta antecknas.

68 §⁹

Länsstyrelsen skall inom länet följa socialnämndernas tillämpning av denna lag, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet, främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan, även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

⁹ Senaste lydelse 1993:1. Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

Nuvarande lydelse

Annat hem för vård eller boende än sådant som avses i 23 a § står under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten vid sådana hem.

Föreslagen lydelse

Föreskrifter om enskild verksamhet m. m.

69 §¹⁰

Vill en enskild person eller sammanlutning inrätta ett hem för vård eller boende, skall tillstånd sökas hos länsstyrelsen. Ett sådant hem står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten vid hemmet.

Vad som sägs i första stycket gäller även hem som har inrättats för vård under en begränsad del av dygnet.

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

1. hem för vård eller boende,
2. särskilda boendeformer motsvarande sådana som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket,
3. hem för viss annan heldygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet.

Tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas.

Tillstånd behövs inte för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 4 § tredje stycket har överlämnat till en enskild att utföra.

69 a §

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 69 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet i verksamheten.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, skall nytt tillstånd sökas.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

¹⁰ Senaste lydelse 1996:791.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

69 b §

Länsstyrelsen har tillsyn över

1. annat hem för vård eller boende än sådant som avses i 23 a §,
2. verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 69 § första stycket 2 – 4,
3. verksamhet som kommunen genom avtal enligt 4 § tredje stycket har överlämnat till en enskild att utföra,
4. annan enskild verksamhet än sådan som omfattas av 1 – 3 från vilken kommunen upphandlar tjänster för att fullgöra skyldigheter enligt denna lag.

Länsstyrelsen har rätt att inspektera sådan verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

69 c §

Verksamhet för vilken tillstånd krävs enligt 69 § första stycket står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten är belägen. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall socialnämnden underrätta länsstyrelsen om det.

70 §¹¹

Om det föreligger något missförhållande vid ett hem för vård eller boende som står under länsstyrelsens tillsyn, skall länsstyrelsen förelägga ledningen för hemmet att avhjälpa missförhållandet.

Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b §, skall länsstyrelsen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och länsstyrelsens föreläggande inte efterkoms, får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet.

¹¹ Senaste lydelse 1993:1.

70 a § Bestämmelserna i 51 och 52 §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b §. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.

70 b § En handling i en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b § skall, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 71 a §.

Frågor om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut, skall han genast med eget yttrande överlämna frågan till länsstyrelsen för prövning.

70 c § Länsstyrelsen får besluta att en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt 69 b § skall tas om hand

1. om verksamheten upphör,
2. om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt föreskrifterna i denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller
3. om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

En omhändertagen personakt skall återlämnas, om det är möjligt och det inte finns skäl för omhändertagande enligt första stycket. Beslut i fråga om återlämnande meddelas av länsstyrelsen efter ansökan av den som vid beslutet om omhändertagande ansvarade för personakten.

Personakter som har tagits om hand enligt första stycket skall

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna omhändertagits. Personakterna skall bevaras i två år från det att de kom in till arkivmyndigheten. En myndighet som har hand om en personakt som har omhändertagits har, om en uppgift ur akten begärs för särskilt fall, samma skyldighet att lämna uppgiften som den haft som ansvarat för akten före omhändertagandet.

71 §¹²

Var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla detta till socialnämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter samt läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd bör anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

¹² Senaste lydelse 1996:140.

Nuvarande lydelse

Myndigheter, befattningshavare och yrkesutövare som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

Föreslagen lydelse

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

72 a § Om någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det bistånd enligt 6 § samt det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 10-12 och 16 §§ som den enskilde kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 72 §.

Den kommun där den enskilde är folkbokförd har samma ansvar som en placeringskommun enligt första stycket för bistånd, stöd och sociala tjänster

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,
3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

72 b § Om vårdnaden av en underårig överflyttats till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som den underårige tidigare varit familjehemsplacerad hos, får kommunen fortsätta att betala dessa vårdnadshavare skälig ersättning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

73 §¹³

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om bistånd enligt 6 §, medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §, förbud enligt 27 §, eller eftergift enligt 37 §.

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om försörjningsstöd enligt 6 b, vägran eller nedsättning av försörjningsstöd enligt 6 d §, annat bistånd enligt 6 g §, ansökan enligt 6 i §, medgivande, återkallelse av medgivande eller om samtycke enligt 25 §, eller förbud eller begränsning enligt 27 §.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

74 §¹⁴

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 § eller om föreläggande eller förbud enligt 70 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

¹³ Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

¹⁴ Senaste lydelse 1995:53.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

75 §¹⁵

Till böter döms den som

- | | |
|--|--|
| 1. åsidosätter bestämmelserna i 25 § eller 31 § första stycket, om inte gärningen i sistnämnda fall är belagd med straff i lagen (1997:000) om internationell adoptionsförmedling, | |
| 2. överträder förbud som har meddelats med stöd av 27 §, | 2. överträder förbud eller begränsning som har meddelats med stöd av 27 §, |
| 3. utan tillstånd driver ett sådant hem för vård eller boende som avses i 69 §, | 3. utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 69 §, |
| 4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 70 § fortsätter verksamheten vid ett hem för vård eller boende. | 4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 70 § fortsätter verksamheten. |

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av socialnämnden, länsstyrelsen eller Socialstyrelsen.

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om 68-70 och 72 a §§, 75 § första stycket 3 och 4 samt upphävandet av punkt 2 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) den 1 juli 1997, och i övrigt den 1 januari 1998.

2. Den som vid lagens ikraftträdande har tillstånd att inrätta ett hem för vård eller boende skall anses ha fått tillstånd att bedriva motsvarande verksamhet enligt 69 § i dess nya lydelse.

3. Den som har tillstånd att bedriva enskild verksamhet med stöd av punkt 3 av övergångsbestämmelserna till lagen (1996:791) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) skall anses ha erhållit tillstånd enligt 69 § i dess nya lydelse om det för verksamheten krävs tillstånd även enligt de nya bestämmelserna.

4. I fråga om tillstånd som enligt punkterna 2 och 3 skall gälla som tillstånd enligt 69 § i dess nya lydelse fastställer länsstyrelsen till vilken punkt i nämnda paragraf som verksamheten skall hänföras.

5. Om en ansökan om bistånd kommit in före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i vad avser tid före den 1 januari 1998.

¹⁵ Lydelse enligt prop. 1996/97:91.

2.2 Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹ skall ha följande lydelse.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §²

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620). Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620) eller som efter beslut av kommunen bor i sådan särskild boendeform som avses i 69 § första stycket 2 samma lag. Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).

Landstinget får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda sådan vård, som sägs i andra stycket, om landstinget och kommunen kommer överens om det samt regeringen medger det. Överenskommelsen får avse även ansvar för förbrukningsartiklar som avses i 3 c §.

Kommunens ansvar enligt första och tredje styckena och kommunens befogenhet enligt andra stycket omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

¹ Lagen omtryckt 1992:567.

² Senaste lydelse 1996:1151.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

En kommun skall betala ersättning till ett landsting för kostnader för hälso- och sjukvård åt personer som är folkbokförda i kommunen enligt vad som sägs i denna lag.

Betalningsansvaret för personer som efter beslut av en kommun vistas i en annan kommun i sådan särskild boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket, 21 § tredje stycket och 69 § första stycket 2 socialtjänstlagen (1980:620) har dock den kommun som beslutat om vistelsen.

Vad som i denna lag sägs om landsting gäller även kommuner som inte ingår i ett landsting.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

¹ Senaste lydelse 1994:89.

2.4 Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap. 5 §¹

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (1980:620) och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrotts dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrotts dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket är andra än försvarare skyldiga att vittna i mål angående brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. andra än försvarare i mål angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) och

2. den som har uppgiftsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620) i mål enligt 25 eller 27 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Om tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till det kyrkliga ämbetet som präst finns föreskrifter i 36 kap. kyrkolagen (1992:300). Den som inom något annat trossamfund än Svenska kyrkan är präst eller den som i sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse 1996:142.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

2.5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Häri genom föreskrivs att 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
4 §²

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild som uppnått myndig ålder om förhållanden av betydelse för att denne skall få vetskap om vilka hans biologiska föräldrar är.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst eller till parkering för rörelsehindrade samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 70 c § socialtjänstlagen (1980:620) för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till socialnämnd om uppgiften behövs för handläggning av ärende eller genomförande av beslut om stödinsatser, vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1994:595.

Nuvarande lydelse

Sekretess enligt första stycket gäller inte beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård. Beträffande anmälan i sådant ärende gäller sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Föreslagen lydelse

Sekretess enligt första stycket gäller inte

1. beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård, eller

2. beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

Beträffande anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård gäller sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 6

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1997-03-03

Prop. 1996/97:124
Bilaga 7

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bertil Voss, justitierådet Johan Munck, regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Enligt en lagrådsremiss den 13 februari 1997 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård,
4. lag om ändring i rättegångsbalken,
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Eva Hammar och ämnessakunniga Ingrid Stenkula. Dessutom har rättschefen Susanne Billum varit närvarande vid föredragningen.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

1 §

I lagrådsremissen föreslås att paragrafen kompletteras med en ny bestämmelse för att principen om barnets bästa skall komma till tydligt uttryck i lagen. I den nya bestämmelsen, som avses svara mot innehållet i artikel 3 i FN:s barnkonvention, anges att barnets bästa skall sättas i främsta rummet när åtgärder rör barn. Detta överensstämmer med det förslag som socialtjänstkommittén lade fram år 1994 i huvudbetänkandet Ny socialtjänstlag.

Lagrådet hade hösten 1996 att ta ställning till förslag om att införa en liknande bestämmelse i utlänningslagen (1989:529). Det förslaget motiverades liksom det nu förevarande med att principen om barnets bästa borde komma till klart uttryck i lagtexten. Bestämmelsen i utlänningslagen var emellertid något annorlunda utformad än den som föreslås i socialtjänstlagen; innebörden var att, i utlänningsärenden som rör ett barn, det skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Utlänningslagen innehåller sedan den 1 januari 1997 i sin inledande paragraf en regel med sådan utformning.

Även om den föreslagna lydelsen av förevarande bestämmelse kan sägas ansluta väl till hur barnkonventionens artikel 3 är formulerad i svensk officiell översättning (jfr prop. 1989/90:107, bilaga 1) vill Lagrådet, på grund av att samma skäl har åberopats för bestämmelsen som för utlänningslagens regel, ifrågasätta om inte lydelsen lämpligen bör anpassas till vad som nyligen beslutats för sistnämnda lags del. Av

betydelse i sammanhanget synes vara den uttolkning av artikel 3 som gjordes i utlänningslagsärendet i prop. 1996/97:25 (s. 227 f). Där framhölls bl.a. att det vid konventionens utarbetande hade valts en bred och något vagare formulering och att, eftersom principen om barnets bästa enligt konventionen skulle appliceras på alla områden, denna princip samtidigt blivit endast ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till.

Mot bakgrund härav framstår det för Lagrådet som följdriktigt att också i socialtjänstlagen använda ett uttryckssätt som svarar mot nämnda uttolkning. Enligt Lagrådets mening kan bestämmelsen ges följande lydelse:

"När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver."

6 §

För närvarande gäller enligt 6 § att den enskilde har rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Rätten till bistånd begränsas enligt förslaget till vissa i förslagen till 6 b och 6 g §§ preciserade kostnader. Dessa utgör försörjningsstöd (6 b §) och annat bistånd (6 g §). I andra fall föreligger ingen rätt till bistånd men socialnämnden kan då enligt 6 h § ge bistånd, om det finns skäl för det.

En sådan uppdelning i lagfäst rätt till bistånd och frivilligt bistånd möter i sig ingen invändning från Lagrådets sida. Den närmare utformningen av det föreslagna systemet innehåller emellertid vissa oklarheter och brister, till vilka Lagrådet återkommer i det följande.

Förutsättningarna för rätt till bistånd har formulerats om i syfte att förtydliga den enskildes ansvar för att efter bästa förmåga försöka bidra till sin egen försörjning. Enligt förslaget föreligger rätt till bistånd för den som inte själv eller på annat sätt kan tillgodose sina behov. I detta ligger enligt författningskommentaren att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom till buds. Även i det fallet att han endast kan få sina behov tillgodosedda genom annans försorg, alltså utan eget agerande, har han således inte rätt till bistånd. Innebörden av bestämmelsen torde alltså vara att den enskilde inte själv kan tillgodose behoven och att de inte heller kan tillgodoses på annat sätt. För att bättre klargöra detta föreslår Lagrådet att paragrafen inleds på följande sätt: "Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt - - -".

6 b §

I paragrafens första stycke delas försörjningsstödet upp i två grupper. Den första avser vad som i remissen benämns nödvändiga vardagsutgifter medan i den andra tas upp kostnader som vid behov skall ingå i försörjningsstödet.

Posterna i den första gruppen skall enligt paragrafens andra stycke beräknas till ett schablonbelopp. Hur och av vem denna beräkning skall göras anges inte i lagtexten, trots att förslaget innebär en väsentlig nyhet. Enligt gällande biståndssystem är det kommunerna som fastställer bidragsnivåerna, vilka dock enligt rättspraxis skall vara förenliga med Socialstyrelsens bruttonorm för att kunna anses tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Bruttonormen upptar poster som avses täcka behovet av försörjning.

Av remissens allmänna motivering (avsnitt 8.7) och av författningskommentaren framgår att avsikten är att schablonbeloppet skall vara gemensamt för hela riket och att det skall fastställas av regeringen med stöd av regeringens allmänna befogenhet enligt 8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen att genom förordning besluta föreskrifter om verkställighet av lag. En förutsättning för att regeringen på detta sätt skall få meddela föreskrifter till materiell utfyllnad av en lag inom det obligatoriska lagområdet är emellertid att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att den inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften (prop. 1973:90 s.211). Den föreslagna föreskriften i andra stycket första meningen uppfyller inte dessa krav.

I remissen anges att försörjningsstödet nivå liksom för närvarande bör grunda sig på de konsumtions- och prisstudier som Konsumentverket gör samt att nivån bör delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller och utgå från Konsumentverkets senaste undersökningar. Dessa motivedes anförda grunder för hur försörjningsstödet schablonbelopp skall beräknas måste enligt Lagrådets mening komma till uttryck i lagtexten för att beloppet skall kunna fastställas genom verkställighetsföreskrifter. Lagrådet förordar också att bestämmelsen utformas så att den inte kan leda till missförståndet att schablonbeloppet skall fastställas av kommunerna i stället för att vara en för hela landet gällande riksnorm.

Enligt andra meningen i andra stycket beräknas kostnaderna för den ifrågavarande delen av försörjningsstödet till annan skälig nivå, om det finns särskilda skäl. Även om det inte framgår av lagtexten torde avsikten vara att en socialnämnd skall tillämpa denna regel i det enskilda fallet och således inte genom att fastställa en bidragsnorm som avviker från riksnormen (jfr författningskommentaren). Lagrådet anser att detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Av motiven framgår att nivån skall kunna justeras både uppåt och nedåt. Att beräkna de ifrågavarande kostnaderna till en högre nivå än den schablonmässigt bestämda när det finns särskilda skäl för detta bör i enlighet med vad som föreslagits vara en skyldighet för socialnämnden, vars ställningstagande i detta avseende kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Som andra meningen har formulerats blir det emellertid även en förpliktelse för socialnämnden att beräkna kostnaderna till en lägre nivå än den schablonmässigt bestämda när det finns särskilda skäl för detta. Denna konstruktion är inte väl förenlig med den i 6 h § föreslagna bestämmelsen, som avses innebära en generell möjlighet för kommunen att ge bistånd utöver miniminivån. Den föreslagna lydelsen

synes därför böra justeras, så att det framgår att det här rör sig om en befogenhet, inte om en skyldighet, för socialnämnden att sätta ned biståndet.

Med hänvisning till det anförda föreslår Lagrådet att stycket – med vissa redaktionella ändringar i övrigt avsedda att underlätta förståelsen – får följande lydelse:

" Skäligen kostnader enligt första stycket 1 skall i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) med ledning av officiella prisundersökningar rörande hushållens baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, skall socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta."

6 c §

Den föreslagna bestämmelsen i första stycket avses ge möjlighet för socialtjänsten att ställa vissa krav på främst yngre personer som uppbär försörjningsstöd att delta i praktik m.m. Enligt punkt 3 gäller detta den som följer en utbildning med finansiering i särskild ordning (varmed avses bl.a. studiemedelsfinansiering) men som under tid för studieuppehåll ansöker om försörjningsstöd.

Enligt Lagrådets mening framstår det som i viss mån oklart vilka fall som avses i punkt 3, eftersom socialnämndens befogenhet enligt paragrafen gäller dem som redan uppbär bistånd i form av försörjningsstöd. Som framhålls i författningskommentaren bör personer som genomgår utbildning med studiemedel eller annan sådan finansiering inte förekomma bland dem som söker försörjningsstöd. Om det ändå sker vid studieuppehåll, skall socialnämnden enligt motiven till bestämmelsen kunna kräva deltagande i någon form av praktik. För Lagrådet ter det sig något motsägelsefullt att begränsa möjligheten att ställa krav på studerande som har studieuppehåll till att avse dem som redan uppbär försörjningsstöd. Om detta likväl skulle vara förslaget avsedda innebörd, synes det i vart fall i punkt 3 böra anges att det är fråga om "fortsatt försörjningsstöd". Skulle däremot avsikten inte var att begränsa kretsen av lediga studerande så som angetts, torde bestämmelsen i vad den avser de studerande i stället få bilda en särskild mening i stycket. Vidare behövs i så fall en jämkning av påföljdsregeln i 6 d § som gäller vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd.

6 e §

Bestämmelsen avses ge stöd för socialnämnden att såsom en stimulansåtgärd besluta om förhöjt försörjningsstöd åt den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. I författningskommentaren anges att ytterligare bistånd därutöver vid behov kan ges enligt 6 h §, dock under förutsättning av en individuell prövning av behovet. Den sålunda givna kommentaren synes antyda att bestämmelsen är tänkt att

legitimera någon form av schablonmässig förhöjning av försörjningsstödet åt dem som deltar i praktik eller dylikt.

Som torde följa av 6 §, som hänvisar bl.a. till förevarande paragraf, krävs dock även för situationer som här avses en individuell behovsprövning för att bistånd skall kunna utges i form av förhöjt stöd. Lagrådet ifrågasätter huruvida den aktuella bestämmelsen behövs vid sidan av den föreslagna 6 h § om möjlighet att ge bistånd på frivillig grund när skäl finns för det. Om bestämmelsen anses kunna utgå, leder det till att beteckningarna på 6 f-i §§ får ändras och att justeringar får vidtas på de ställen där 6 e § eller någon av övriga berörda paragrafer omnämns.

6 f §

Enligt paragrafen skall den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 6 c § inte anses som arbetstagare. Vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) och lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall dock under förutsättningar som anges i andra meningarna vara tillämpliga. Förslaget har förebild i lagen (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar, som i sin tur återgår på lagen (1994:1835) om praktik för ungdomar i ungdomsintroduktion. I sistnämnda båda lagar, som inte varit föremål för lagrådsbehandling, torde man i första hand ha avsett att klargöra att bestämmelser om arbetstagare i arbetsrättslig och socialrättslig lagstiftning inte skall vara tillämpliga i de aktuella fallen. Det finns emellertid även bestämmelser i annan lagstiftning som bygger på arbetstagarbegreppet. Ett exempel som kan ha praktisk betydelse erbjuder 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Enligt 6 kap. 4 § skadeståndslagen skall vid tillämpningen av nämnda lag med arbetstagare likställas bl.a. den som under utbildning vid skola eller vård i anstalt utför arbete som till sin art liknar sådant som vanligen utförs av arbetstagare liksom den som för annans räkning eljest utför arbete under omständigheter likartade dem som förekommer i anställningsförhållande. Denna föreskrift måste innebära att även den som deltar i praktik som avses i socialtjänstlagen kan vara att likställa med arbetstagare vid tillämpning av skadeståndslagen utan hinder av vad som föreskrivs i förevarande paragraf. Även vid tolkningen av annan civilrättslig lagstiftning kan det tänkas att den som deltar i praktik bör likställas med arbetstagare.

6 g §

I paragrafen lagfästs rätten till annat bistånd än försörjningsstöd. De olika formerna av bistånd anges i tre punkter, varvid i andra och tredje punkterna används beteckningar som förekommer på andra håll i socialtjänstlagen. Den i punkt 3 nämnda biståndsformen "hemtjänst" har däremot ingen motsvarighet i någon annan paragraf i lagen. I 10 § första stycket, 20 § första stycket och 35 § första och tredje styckena används för samma biståndsform uttrycket "hjälp i hemmet". I tydlighetens

intresse föreslår Lagrådet att detta uttryck används även i förevarande paragraf.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 7

6 h §

Paragrafen, som reglerar socialnämndens möjlighet att när skäl finns bevilja stöd på frivillighetens grund, har berörts under 6 b §. Bestämmelsen har inte till alla delar fått en utformning som svarar mot vad som avsetts. Utformningen tyder på att bestämmelsen enbart gäller andra typer av bistånd än som regleras i 6 b och 6 g §§. Syftet har dock i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.9) angetts vara att även inbegripa möjlighet att bevilja t.ex. högre försörjningsstöd än som följer av 6 b §. Lagrådet förordar därför att bestämmelsen ges följande lydelse:

"Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 6 b och 6 g §§, om det finns skäl för det."

Beslut att vägra bistånd som avses i förevarande paragraf kan enligt förslaget till ändring i 73 § inte överklagas genom förvaltningsbesvär. Ett sådant beslut kan angripas endast genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Lagrådet vill i sammanhanget påpeka att upphävandegrunden i 10 kap. 8 § första stycket 4, dvs. att beslutet strider mot lag eller annan författning, inte kan åberopas av den som anser att han genom det vägrade biståndet inte tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Bestämmelserna i 6 a § är med den redaktion och med den placering som valts tillämpliga endast i fråga om försörjningsstöd och sådant bistånd som avses i 6 g §.

6 i §

Enligt första stycket får en person, som önskar flytta till en annan kommun men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan genomföra flyttningen utan att den andra kommunen erbjuder behövliga insatser, hos den kommunen ansöka om sådana insatser som avses i 6 g § punkterna 2 och 3. Därvid skall ansökningen behandlas som om sökanden var bosatt i den andra kommunen. Avsikten är emellertid inte i första hand att den enskilde i ett sådant fall som paragrafen tar sikte på skall få hjälp med genomförandet av flyttningen utan att han skall erhålla behövliga vård- och omsorgsinsatser sedan flyttningen väl är genomförd. Lagrådet föreslår därför att orden "kan genomföra flyttningen" byts ut mot "kan bosätta sig där".

I andra stycket föreskrivs enligt förslaget att den enskildes förhållanden i hemkommunen inte får beaktas vid prövning enligt första stycket. Även avfattningen av andra stycket kan vålla missförstånd, eftersom sökandens förhållanden i hemkommunen självfallet kan behöva beaktas i vissa fall. Den avsedda innebörden framgår tydligare, om stycket får följande lydelse: "Det förhållandet att sökandens behov är tillgodosedda i hemkommunen får inte beaktas vid prövning enligt första stycket."

27 §

Enligt paragrafens gällande lydelse får socialnämnden, när ett barns bästa kräver det, förbjuda en person som har sitt hem inom kommunen att utan nämndens medgivande ta emot andras underåriga barn för sådan vistelse i hemmet som inte är endast tillfällig. De ändringar som föreslås går ut på dels att socialnämndens möjlighet att lämna medgivande slopas, dels att nämnden enligt paragrafen skall kunna meddela ett generellt förbud för en person att – även tillfälligtvis – i sitt hem ta emot andras underåriga barn. Efter orden kan socialnämnden således meddela ett mycket långtgående förbud som exempelvis hindrar den enskilde från att i sitt hem ta emot de egna barnens lekkamrater, barn till anhöriga etc. Uppenbarligen är det inte avsett att paragrafen skall tillämpas på ett sådant sätt, och det synes därför önskvärt att socialnämnden i förekommande fall i regel gör undantag för sådant mottagande av barn i hemmet som är hänförligt till normalt umgänge. Även med denna utgångspunkt synes det lämpligt att paragrafen förses med ett undantag till förebyggande av en tillämpning som kan te sig stötande. Ett sådant undantag skulle lämpligen kunna utformas efter mönster av 1 § fjärde stycket lagen (1988:688) om besöksförbud. Lagrådet föreslår att paragrafen tillförs ett andra stycke av följande lydelse: "Ett förbud enligt första stycket omfattar inte fall då det med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogat att ett barn tas emot i hemmet."

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.

Prop. 1996/97:124
Bilaga 7

Socialdepartementet

Prop. 1996/97:124

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1997

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Wallström

Regeringen beslutar proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen.