

## 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". Rädsla 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 frånga 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 yrkesmässigt bedrivna verksamheter 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 anmälningskyldigheten 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 stiftelse 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 utsluter 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 feriehemspaceringar för barn från utlandet, vilka Socialstyrelsen behandlar i Allmänna råd om feriebarntillsyn 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 skälig i 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 särskiltförordnade 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 sysselloshet fram som påtagliga problem för äldre människor. I propositionen Om socialtjänsten (1979/80:1) betonades de sociala inslagen i hettjänsten: "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 inflyttningkommunen 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 fråga 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 ansvarsfördelning 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 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 anhörigrollen 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 anhörig, anhörigomsorg och anhörigstöd. Med anhörig avses här den person som inom familje- eller släktkretsen bistår en annan. Ibland förekommer också att grannar och vänner träder in i anhörigas ställe och antar "funktionen" som anhörig. Därför bör i lagtexten talas om närstående som är ett vidare begrepp. Med anhörigomsorg 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 anhörigstöd (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 vårdsysslan. 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 handläggningsrutiner 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 heldygnsvård 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 utmynnas 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 föräldrabalken 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 bistånds paragrafen. 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 stödinsatser 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 stöd insats 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 funktionshindrade 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 påagligt 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 underårigsskyldiga.

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.

Prop. 1996/97:124

I fjärde stycket har endast en redaktionell ändring gjorts.

#### 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.