

2021-01-29

Ert dnr:
S2020/06592

Avdelningen för vård och omsorg
Ove Ledin
Avdelningen för juridik
Ylva Lindblom

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se,
s.sof@regeringskansliet.se

Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Sammanfattning

SKR delar utredningens uppfattning att de större förslag om en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst, övergripande planering och planering av insatser, en kunskapsbaserad socialtjänst och möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning som utredningen presenterar tillsammans bildar en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra, men SKR för även fram kompletterande förslag som saknas i utredningen.

SKR tillstyrker utredningens förslag att det införs en bestämmelse i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, som anger vad som avses med socialtjänst, men vill understryka att det är angeläget att regeringen tillsätter en utredning som ser över vilka av de föreslagna bestämmelserna som även bör regleras i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) för att det inte ska uppstå omotiverade skillnader mellan de två lagstiftningarna. SKR avstyrker förslaget att handläggning av bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, utgör socialtjänst.

SKR tillstyrker utredningens förslag att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och att verksamheten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig, men vill understryka att det förutsätter även utredningens förslag om möjlighet att tillhandahålla insatser utan behovsprövning genomförs.

SKR tillstyrker utredningens förslag att regeringen bör ingå en överenskommelse med SKR om stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst, men understryker att en sådan överenskommelse behöver vara flerårig och omfattande då bedömningen är att utredningens förslag kommer att leda till kostnader för kommunerna och innebär en betydande omställning av socialtjänstens inriktning och verksamheter.

SKR tillstyrker utredningens förslag att tona ned målgruppsbestämmelserna, men anser att det är motsägelsefullt när brottsofferstödet utökas med en ny grupp som särskilt ska beaktas.

SKR avstyrker utredningens förslag om nya bestämmelser om sociala aspekter och den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

SKR tillstyrker utredningens förslag att kommunen ska planera sina insatser för enskilda under förutsättning att bestämmelserna om den särskilda avgiften upphävs. SKR föreslår emellertid en annan formulering av första meningen i den föreslagna bestämmelsen. SKR anser därtill att det kan finnas anledning för regeringen att

överväga frågan om att reglera en skyldighet för regionen att, vid behov, medverka i socialtjänstens övergripande planering av insatser till enskilda.

SKR tillstyrker utredningens förslag att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, men framhåller vikten av att den föreslagna utredningen om hur en fungerande och effektiv kunskapsstyrning kan säkerställas genomförs skyndsamt och att det sker i nära samverkan med SKR och de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS).

SKR tillstyrker utredningens förslag att det införs en ny lag om socialtjänstdataregister, men anser att förslaget ska kompletteras genom att även orsak till kontakt med socialtjänsten ska få registreras. SKR anser därtill att kommunerna ska få tillgång till inskickad data genom elektronisk åtkomst.

SKR tillstyrker utredningens förslag att Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att i samråd med SKR ta fram ett underlag till förordning om socialtjänstdataregister, men vill framhålla vikten av att regeringen säkerställer att det vid framtagandet av förordningen läggs stort fokus på kommunernas behov.

SKR avstyrker utredningens förslag att utvidga nuvarande 5 kap. 4 § första stycket SoL, och anser att bestämmelsen istället ska upphävas.

SKR avstyrker utredningens förslag att utvidga nuvarande 5 kap 5 § fjärde stycket SoL och anser att bestämmelsen istället ska upphävas.

SKR avstyrker utredningens förslag om att 3 § LMA omformuleras till att ange att när Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet har sin starkaste anknytning till den kommunen.

SKR tillstyrker utredningens förslag att vissa ytterligare beslut enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ska kunna delegeras till utskott, men anser att det bör kompletteras med en hänvisning till 31 c § LVU.

SKR instämmer i eller har endast mindre erinringar mot övriga förslag.

Allmänna synpunkter

SKR delar utredningens uppfattning om att de större förslag som utredningen presenterar tillsammans bildar en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra. En hållbar socialtjänst ska främja jämställda levnadsvillkor, utgå från ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara lätt tillgänglig. Framtidens socialtjänst behöver kunna tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning, verksamheten ska vara kunskapsbaserad och insatserna ska planeras. En kunskapsbaserad socialtjänst där övergripande planering och planering av insatser för enskilda ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser förutsätter nationell statistik.

För att socialtjänsten ska bli hållbar behövs emellertid ytterligare åtgärder. SKR saknar förslag om möjlighet till informationsdelning mellan nämnder inom

kommunen och mellan kommun och region, avtalssamverkan mellan kommun och region samt en lagstiftning som möjliggör flexibilitet för socialtjänsten vid extraordinära händelser. För en hållbar socialtjänst behöver socialtjänstens uppdrag och yttersta ansvar gentemot det ansvar som vilar på andra huvudmän klargöras, en fråga som ingick i utredningens direktiv men som lämnades utan åtgärd. SKR önskar därutöver vidare åtgärder för att ytterligare stärka socialtjänstens och skolans möjligheter att gemensamt stödja barns chanser till fullföljd utbildning.

Kommunens socialtjänst har till uppdrag att stödja och hjälpa medborgarna i kommunen. De förslag i utredningen som underlättar kommunens arbete med att fullgöra detta uppdrag på bästa sätt är således till nytta för medborgarna. SKR har i remissyttrandet även försökt peka på de positiva effekter för enskilda och samhället i stort som särskilt vissa förslag kan få.

De positiva effekterna respektive utmaningarna för socialtjänsten av att utredningens större förslag införs är svårbedömda. SKR:s bedömning är att förslagen leder till kostnadsökningar för kommunerna utöver den finansiering som föreslås av utredningen, åtminstone under en omställningstid. SKR anser dock att förändrad lagstiftning, stärkta förutsättningar för tidiga insatser och ändrade arbetssätt är nödvändiga.

Samhället präglas av en alltmer ökande ojämlikhet och den generella tilliten i samhället uppvisar tecken på försvagning.¹ Bostadsbrist, segregation, ungdomskriminalitet och utsatta områden är frågor som står högt på agendan. Antalet orosanmälningar om barn som riskerar att fara illa har ökat kraftigt.² Detta bara för att ta några exempel på vad som påverkar socialtjänstens ansvar för stöd och hjälp till enskilda. Till detta ska fogas den välkända demografiska utmaningen som offentlig sektor står inför liksom utmaningen att finansiera välfärden, dels avseende att möta behoven hos ett ökat antal äldre och barn, dels i att kunna rekrytera och behålla kompetens och utveckla verksamheter genom nya arbetssätt och metoder, digitalisering och fortsatt effektivisering.

Socialtjänsten är samhällets yttersta skyddsnät och en negativ effekt av en viss samhällslig förändring blir i slutändan många gånger en fråga för socialtjänsten. Alla människor kan någon gång under sin levnad behöva stöd och hjälp. För att kunna möta dagens och framtidens behov i befolkningen ser SKR att socialtjänsten måste förändras. Det krävs kunskapsbaserade arbetssätt som följs upp och utvärderas. Det krävs även tidiga förebyggande insatser för att i mer flexibla och öppna former möta människor och bygga tillit. En sådan omställning kommer att bli en utmaning för landets socialtjänster.

¹ En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46) – Jämlikhetskommissionens betänkande, augusti 2020

² Se till exempel Aktualiseringar till socialtjänsten 2018, FoU i Väst/Göteborgsregionen, 2019; Anmälningar om barn som far illa eller riskerar att fara illa – Nationell kartläggning 2018, Socialstyrelsen 2019

SKR anser att det rör sig om en betydande omställning av socialtjänstens verksamheter och arbetssätt om förslagen ska få avsedd effekt. SKR delar utredningens uppfattning att kommunerna behöver stöd i denna omställning, och diskuterar i yttrandets avsnitt 7.5 omfattning och innehåll i en överenskommelse mellan regeringen och SKR för detta ändamål.

5.1.2 Innebörden av begreppet socialtjänst anges i lagen

SKR tillstyrker utredningens förslag att det införs en bestämmelse i socialtjänstlagen som anger vad som avses med socialtjänst. SKR avstyrker dock förslaget att socialnämndens handläggning av bistånd enligt LMA ska utgöra socialtjänst enligt 1 § första stycket 3 i förslaget till ny SoL. Under alla omständigheter måste konsekvenserna av ett sådant förslag analyseras vidare.

En definition av begreppet socialtjänst är relevant för att ringa in den verksamhet som omfattas av lagens bestämmelser om till exempel vetenskap och beprövad erfarenhet, kvalitet och uppföljning samt handläggning och dokumentation.

SKR anser att utredningens precisering av de verksamheter som ska omfattas av begreppet socialtjänst framstår som väl avvägd. Ett område som inte omfattas av definitionen är verksamhet enligt LSS. SKR delar utredningens bedömning att LSS, till skillnad från både LVU och lagen (1988:879) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), står på egna ben. Det finns till exempel heltäckande bestämmelser om handläggning av ärenden, genomförande av beslut och lex Sarah i LSS. Risken är därmed att en reglering av LSS i socialtjänstlagen skulle leda till otydligheter vid tillämpningen.

Genom utredningens förslag kommer det att på sikt ske en kvalitetshöjning inom hela socialtjänsten. Enligt SKR:s mening vore det olyckligt om LSS inte får vara en del av denna satsning. SKR anser därför att regeringen skyndsamt bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda bland annat hur verksamhet enligt LSS kan bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Även andra bestämmelser i LSS behöver ses över för det fall att utredningens förslag går igenom så att det inte uppstår omotiverade skillnader mellan lagstiftningarna. Dit hör bestämmelserna om särskild avgift, krav på god kvalitet, uppföljning med mera. De föreslagna bestämmelserna om planering av insatser, respektfullt bemötande och jämställda levnadsvillkor behöver också harmoniseras.

En genomgång av eventuella bestämmelser i socialtjänstlagen som i dag avser verksamhet enligt LSS bör därutöver göras. Till exempel ska, i de fall kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av flera nämnder, varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, till övriga nämnder lämna uppgifter om att en person är aktuell i ett ärende inom socialtjänsten (15 kap. 5 § i nya SoL och 12 kap. 7 § i nuvarande SoL). Om verksamhet enligt LSS inte ska omfattas av den föreslagna definitionen av socialtjänst kommer dessa uppgifter att vara undantagna

uppgiftsskyldigheten i bestämmelsen. Detta torde emellertid enkelt kunna åtgärdas genom ett tillägg i bestämmelsen att uppgift ska lämnas om att någon är aktuell inom verksamhet enligt LSS.

SKR vill också uppmärksamma regeringen på att det med anledning av utredningens förslag om att innebörden av begreppet socialtjänst anges i lagen kan finnas skäl att se över formuleringarna i förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst, då begreppet socialtjänst i förordningen omfattar även LSS.

SKR delar inte utredningens bedömning att ärenden om bistånd enligt LMA bör handläggas med utgångspunkt i samma regler som gäller för handläggning av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Ekonomiskt stöd enligt LMA har en annan karaktär än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och det finns redan idag bestämmelser om bistånd enligt LMA i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. samt Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagande av asylsökande, MIGRFS 2018:3. Om lagstiftaren hade avsett att socialnämndens handläggning av bistånd enligt LMA skulle utgöra socialtjänst i socialtjänstlagens mening är det SKR:s uppfattning att detta borde ha tydliggjorts i förarbetena till LMA, eller att regleringen placerats i socialtjänstlagen. SKR anser vidare att det inte är en lämplig ordning att prövningen av bistånd enligt LMA ska handläggas utifrån delvis skilda regelverk beroende på om det är Migrationsverket eller socialnämnden som ansvarar för prövningen. Konsekvenserna av att biståndsprövningen enligt LMA utgör socialtjänst har inte heller analyserats vidare i betänkandet.

7.3.4 Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv, 7.4.3 Socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig

SKR tillstyrker utredningens förslag att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara lätt tillgänglig, men anser att en sådan reglering förutsätter att även förslaget om insatser utan behovsprövning genomförs (se vidare avsnitt 17.3.2).

7.5, 10.4, 14.5, 17.9 Stöd för utvecklingen av en hållbar socialtjänst

SKR tillstyrker utredningens förslag att regeringen bör ingå en överenskommelse med SKR i syfte att stödja kommunerna att hitta nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

SKR:s grundinställning är att statliga tillskott i första hand bör ges i form av generella bidrag, men det kan också finnas situationer där olika riktade bidrag kan vara ett viktigt komplement, främst för att stödja utveckling av verksamhet i kommuner och regioner. Omställningen till en hållbar socialtjänst innebär en sådan utveckling.

SKR anser att utredningens förslag kommer att leda till kostnader för kommunerna utöver den finansiering som föreslås av utredningen, åtminstone under en

omställningsperiod. Kostnaderna är dock svårbedömda och finansieringsprincipen är svår att tillämpa för de föreslagna ändringarna i en ny socialtjänstlag. SKR ser istället att riktade statsbidrag under en följd år kan vara en framkomlig väg att finansiera omställningsarbetet.

Hållbar socialtjänst – en överenskommelse mellan regeringen och SKR

Målet med en överenskommelse är att åstadkomma en snabb, stabil och varaktig förändring inom socialtjänsten. Förtroendevalda, chefer och medarbetare kommer att behöva genomgå något som liknar ett paradigmskifte, en kulturell, kunskapsbaserad och praktisk förändringsresa. Socialtjänstens verksamheter kommer att behöva skifta fokus från reaktiv myndighetsutövning till tidiga förebyggande insatser innan sociala problem har befästs, med följd att personal behöver utbildas och ställas om mellan verksamheter. Nya arbetssätt, metoder och samverkansformer för planering av insatser inom samtliga verksamheter kommer att behöva tas fram och implementeras.

Verksamheterna kommer att behöva ställa om från metoder och insatser utan evidens eller systematiskt uppföljd erfarenhet, till att bedriva verksamhet i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

SKR välkomnar att utredningen särskilt lyfter resultat och erfarenheter från SKR:s arbete med jämställdhetsintegrering som vägledning för implementering av förslaget att socialtjänsten ska främja jämställda levnadsvillkor. För att illustrera komplexiteten i ett till synes uppenbart förslag, och därmed också behovet av stöd för att förverkliga intentionerna, kan själva betänkandet fungera som ett lärande exempel. Utredningen skriver att det krävs systematiskt kvalitetsarbete för att uppnå de övergripande målen (se sid 367). Trots detta innehåller de kapitel i betänkandet som behandlar god kvalitet, systematisk uppföljning, bemötande, en kunskapsbaserad socialtjänst och nationell statistik lite eller ingenting alls om jämställdhet. Texterna och förslagen är i det närmaste könsblinda. Utredningens behandling av sitt eget förslag framstår som ett typexempel på när jämställdhetsarbetet behandlas som ett separat spår och inte som något som ska genomströmma samtliga aspekter av verksamheten. För att kunna främja jämställda levnadsvillkor behöver det framgå att oavsett område gäller en kunskapsbaserad verksamhet av god kvalitet för olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män. Systematisk uppföljning och nationell statistik måste bygga på analyser kopplat till kön och jämställdhet för att leda till korrekta bedömningar av måluppfyllelsen.

Socialtjänsten kommer därutöver att behöva stödja brukare i att ta ett större ansvar för hur socialtjänstens insatser ska komma enskilda till godo på ett tidigt, lätt tillgängligt, jämlikt, jämställt och likvärdigt vis. På så vis stärks den enskildes självbestämmanderätt och integritet, och individens egna resurser frigörs och utvecklas.

SKR föreslår att en överenskommelse baserad på dessa utvecklingsbehov, vilka alla bidrar till en jämställd, tidigt förebyggande, lätt tillgänglig, kunskapsbaserad och

hållbar socialtjänst, delas in i olika delområden och på tre olika nivåer, nationellt, regionalt och lokalt.

Överenskommelsens mest omfattande del ska avse lokal nivå. Kommunerna kommer med hjälp av statsbidrag att ansvara för att under ett flertal år ställa om sin verksamhet praktiskt och faktiskt för att motsvara den nya socialtjänstlagens intentioner. Både förtroendevalda och personal kommer att behöva utbildas. Personal kommer att behöva omfördelas, men en omställning från myndighetsutövning till öppna förebyggande insatser tar tid, under vilken belastningen fortsatt kommer att vara stor på myndighetsutövningen. Verksamhetssystem kommer att behöva anpassas till en socialtjänst med mindre biståndsbedömning och uppgiftsskyldighet för personnummerbaserad statistik samt att verksamheterna fortsatt ska utvecklas mot att arbeta i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Till detta kommer behov av statligt stöd till regional och nationell nivå. Den regionala nivån (RSS) kommer att stödja kommunernas utvecklingsarbete och utgöra länken mellan nationell och lokal nivå. På nationell nivå kommer SKR ansvara för att hålla samman överenskommelsen genom samverkan med statlig såväl som regional och lokal nivå samt processleda delar av utvecklingsarbetet.

Sammantaget bedömer SKR att en överenskommelse om stöd för utvecklingen mot en hållbar socialtjänst kommer att innebära behov av statliga bidrag motsvarande miljardbelopp per år under minst fem år. SKR anser att en sådan satsning är skälig och väl avvägd. Regeringen slöt under ett flertal år Dagmaröverenskommelser med dåvarande SKL för att stimulera olika former av utvecklingsarbeten inom hälso- och sjukvården. För närvarande pågår arbetet med en omställning till god och nära vård, bland annat genom en överenskommelse mellan regeringen och SKR.

Överenskommelsen syftar till att stödja utvecklingen i regioner och kommuner mot en nära och god vård genom en förflyttning från reaktiv vård till att allt mer proaktivt stödja hälsa i människors vardag. Socialtjänstens omställning från reaktiv myndighetsutövning till att arbeta allt mer proaktivt med tidiga, förebyggande och lätt tillgängliga insatser innebär en motsvarande förflyttning. SKR anser därför att omställningen till en hållbar socialtjänst bör åtföljas av motsvarande överenskommelser mellan regeringen och SKR för att ge kommuner och den regionala nivån flerårigt stöd i utvecklingen.

8.3.3 Målgruppsindelningen bör tonas ned

SKR tillstyrker utredningens förslag att målgruppsindelningen ska tonas ned, men anser att det framstår som motsägelsefullt att samtidigt tillföra en ny grupp i förslaget till ny bestämmelse om brottsofferstöd.

I nuvarande 5 kap. 11 § SoL respektive 10 kap. 3 § nya SoL inleds bestämmelsen med att socialnämnden ska erbjuda stöd och hjälp till den som har utsatts för brott och dennes närstående. SKR anser att det kan argumenteras för att första styckets

ordalydelse är uttömmande, utan att särskilda grupper av brottsoffer behöver lyftas fram.

SKR vill framhålla att de grupper som särskilt ska beaktas enligt lydelsen i nuvarande 5 kap. 11 § SoL och föreslagna 10 kap. 3 § nya SoL i allra högsta grad är angelägna och givetvis omfattas av socialnämndens ansvar. SKR vill dock göra regeringen uppmärksam på inkonsekvensen i att i ett förslag till lagstiftning som tonar ned målgruppsindelningen samtidigt komplettera bestämmelsen om brottsofferstöd med ytterligare en grupp. SKR anser att det inte kan uteslutas att det finns en risk för att ytterligare en särskilt angiven grupp skymmer sikten för jämlika insatser till andra brottsoffer och deras närstående.

9.4.5 Sociala aspekter och social miljö i kommunens planeringsarbete

SKR avstyrker utredningens förslag att komplettera nuvarande 2 kap. 3 § och 3 kap. 2 § PBL med nya bestämmelser om sociala aspekter och den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön.

SKR delar utredningens bedömning att socialtjänsten har en viktig roll i samhällsplaneringen, och att den har blivit allt viktigare utifrån den riktning delar av samhällsutvecklingen har tagit. SKR anser att det är av stor vikt att socialtjänsten kommer in tidigt i samhällsbyggandet och bidrar med de unika kunskaper och erfarenheter som socialtjänsten besitter. SKR delar även utredningens uppfattning om att socialtjänstlagens intentioner inte har uppfyllts, men kan svårigen se att utredningens förslag till mer detaljreglerad lagstiftning skulle få någon betydande positiv påverkan för detta ändamål.

SKR anser att de bestämmelser som föreslås i PBL redan implicit kan anses utgöra centrala utgångspunkter för den fysiska planering som sker med stöd av lagen. Såväl av lagens portalparagraf som i andra kapitlets bestämmelser om de allmänna intressen som ska tillvaratas i planering och vid prövning av lov framgår att byggnadsnämnden ska grunda sina beslut på vad som är lämpligt utifrån en social utgångspunkt. Bestämmelserna syftar redan till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Enligt nuvarande 2 kap. 3 § PBL ska planläggning som sker med stöd av lagen främja en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper. Även i andra ärenden enligt lagen ska hänsyn tas till detta. Med en ur social synpunkt god livsmiljö avses bland annat att det finns god tillgång till service, arbetsplatser, utbildning, kollektivtrafik, rekreationsområden, kultur, fritidsaktiviteter och mötesplatser.

Det är värt att notera att det i den proposition som låg till grund för PBL (prop. 1985/86:1) gjordes en direkt koppling mellan bestämmelsen i 2 kap. 3 § PBL om en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper och socialtjänstlagen och de uppgifter socialnämnden har att fullgöra

i samband med planläggning av nya bostadsområden och upprustning av äldre områden.

Mot denna bakgrund framstår de föreslagna kompletteringarna i PBL som onödiga. Dessutom har SKR tidigare framfört att ytterligare förändringar av PBL bör anstå, då otaliga ändringar som kommunerna nu har stora svårigheter med att hantera redan har gjorts de senaste åren.

SKR instämmer i utredningens bedömning att det inte är lämpligt att i lagstiftning reglera formen för socialnämndens medverkan eftersom en sådan reglering skulle bli alltför styrande, och att det bör lämnas till kommunen att avgöra på vilket sätt samverkan och kunskapsöverföringen mellan socialtjänsten och eventuellt andra aktörer och samhällsplaneringen ska ske. SKR delar också utredningens slutsats att det bör vara upp till kommunen att avgöra vilka typer av underlag som behöver inhämtas för att planarbetet ska kunna fullgöras.

SKR anser att ett skäl till att socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen inte fullt ut har genomförts beror på att myndigheters kunskaps- och metodstöd har uteblivit, något som också utredningen anför. I enlighet med vad utredningen föreslår om att socialtjänstens verksamheter ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (se avsnitt 14.3.1) anser SKR att regeringen i stället för ändrad lagstiftning ska ge ansvariga myndigheter, förslagsvis Boverket och Socialstyrelsen, i uppdrag att ta fram vägledning samt kunskaps- och metodstöd för att stärka både samhällbyggnadsförvaltningarnas kompetens att efterfråga lämpliga underlag och socialtjänstens förmåga att på ett systematiskt vis sammanställa sin kunskap. Dessa uppdrag bör utformas med utgångspunkt i kommunernas behov och genomföras i nära samarbete med SKR.

SKR anser att socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är en fråga som bäst hanteras genom att främja bra samarbete inom kommunen, skapa utrymme för samverkan mellan förvaltningar och genom erfarenhetsutbyte mellan kommuner. Inom ramen för den överenskommelse som föreslås i avsnitt 7.5 utgör kunskapsutveckling, erfarenhetsutbyte och lärande exempel om en socialt hållbar samhällsplanering en viktig del.

10.2.3 Kommunen ska planera sina insatser och särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser

SKR tillstyrker utredningens förslag att kommunen ska planera sina insatser för enskilda under förutsättning att bestämmelserna om den särskilda avgiften upphävs. SKR föreslår emellertid en annan formulering av första meningen i den föreslagna bestämmelsen.

Utredningens förslag om att kommunen ska planera sina insatser för enskilda är ett nytt åtagande för kommunerna. Förslaget förutsätter således att det medföljer finansiering, i enlighet med vad utredningen föreslår i avsnitt 27.3.4 i betänkandet.

Med detta som utgångspunkt är SKR positiv till utredningens ambition att förskjuta perspektivet från ett repressivt och kontraproduktivt system med sanktionsavgifter till ett mer konstruktivt perspektiv som utgår från ett planerings- och förbättringsarbete. Förslaget förutsätter dock att det blir fråga om just en perspektivförskjutning, där ett nytt krav på planering innebär att den särskilda avgiften tas bort.

Det är av stor vikt att kravet på planering i lagstiftningen, och därmed även Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn, tar sikte på de insatser där det finns verkliga förutsättningar att faktiskt planera. Även om upparbetade rutiner för planering och samverkan innebär att kommunen har något att utgå ifrån är det långt ifrån tillräckligt för att kommunen ska anses kunna planera för oförutsedda situationer och behov i kommunen. Det var till exempel inte möjligt att planera för de insatser som krävdes när ett stort antal människor under hösten 2015 kom till Sverige och sökte asyl. Under 2020 års pågående pandemi har det blivit än tydligare att det under en kris som denna, där förutsättningarna förändras hela tiden, är svårt att förutse och planera insatser för enskilda. Det uppstår ständigt nya situationer, och även om kommunerna under den pågående pandemin samlar på sig erfarenheter uppstår nya behov och förutsättningar som inte har varit möjliga att förutse och där erfarenheten inte ger svar. Det yttersta ansvaret innebär också att kommunens socialtjänst kan behöva gå in med insatser när andra huvudmän inte klarar av att fullfölja sitt uppdrag.

Det behöver dock inte röra sig om nationella kriser utan oförutsedda händelser kan även uppstå lokalt, med följderna att akuta behov som inte har kunnat förutses uppstår hos enskilda. Det är således viktigt att det i en kommande proposition till bestämmelsen tydligt framgår att bestämmelsen tar sikte på sådana insatser som det rimligen går att förutse ett behov av och därmed att planera för. Därtill blir det viktigt att understryka, såsom utredningen skriver, att planeringen avser det övergripande behovet av olika insatser, inte planering av insatser i det enskilda fallet. Vid en sådan övergripande planering kan kommunen även beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. Hur planeringsarbetet ska bedrivas måste dock kommunerna själva bedöma och anpassa utifrån lokala förutsättningar. Ett utvidgat krav på planering förutsätter att nuvarande 5 kap. 6 § andra stycket och 8 § andra stycket SoL ändras till att samverkan med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer ska ske vid behov, såsom utredningen föreslår i 7 kap. 1 § nya SoL. Ett skarpt krav på samverkan oavsett vilken insats som planeras är inte lämpligt.

Den föreslagna lydelsen är mycket lik de två nuvarande planeringsbestämmelserna som tar sikte på äldre och människor med fysiska och psykiska funktionshinder, men i utredningens förslag anges istället enskilda. SKR anser emellertid att bestämmelsens innebörd, dvs. övergripande planering av kommunens olika insatser inom socialtjänsten, med en omformulering skulle kunna uttryckas på ett tydligare sätt. En lydelse likt den som finns i 7 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) är enligt SKR:s bedömning ett bättre sätt att formulera det som utredningen föreslår. SKR förordar därför att den föreslagna bestämmelsen istället ges lydelsen;

Kommunen ska planera sin socialtjänst med utgångspunkt i behovet av insatser hos dem som omfattas av kommunens ansvar för socialtjänst. Kommunen ska då särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. I planeringen ska kommunen, vid behov, samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.

För att kunna planera insatser är kommunen många gånger beroende av att också andra aktörer genomför insatser. Kommunens möjlighet att planera för förebyggande arbete kan kräva både en fungerande elevhälsa och första linjen-verksamheter inom habilitering och mot psykisk ohälsa, verksamheter som regionerna ansvarar för.

Kommunens planering av insatser till enskilda kommer framför allt att kräva gemensamma analyser och prognoser tillsammans med regionerna för olika målgrupper. Det förutsätter en tydlig ansvarsfördelning mellan huvudmän, i annat fall riskerar den enskilde att drabbas. För exempelvis personer med missbruksproblematik är huvudmannaskapet idag delat. Ett annat exempel på personer med komplex problembild är de som vårdas i rättspsykiatrisk vård, vilka ofta har en missbruksproblematik och många gånger i varierande grad också är hemlösa, med behov av stöd i boendet. En övergripande planering av socialtjänstens insatser för dessa målgrupper behöver bygga på bland annat regionens statistik och bedömningar.

SKR anser att det kan finnas anledning för regeringen att överväga frågan om att reglera en skyldighet för regionen att, vid behov, medverka i socialtjänstens övergripande planering av insatser till enskilda.

10.3.5 Bestämmelserna om särskilda avgifter upphävs

SKR tillstyrker utredningens förslag att bestämmelserna om särskilda avgifter ska upphävas.

SKR ifrågasätter, på principiella grunder, starkt den särskilda avgiften och menar att ordningen är repressiv och kontraproduktiv. Såsom framgår av utredningens redogörelse av de utvärderingar som gjorts så är den bakomliggande orsaken till väntetider inte kommunalt beteendet trots eller ett utfall av att kommunerna trots lagstiftningen. Trots det tillämpas idag ett system med en ekonomisk sanktion som åläggs kommunerna för ett rättsstridigt beteende. Staten undergräver med ordningen förtroendet för kommuners förmåga att hantera myndighetsutövning inom det sociala området.

Hantering av ärenden om särskild avgift kan ta flera år. De flesta insatserna är verkställda eller avslutade då IVO ansöker om särskild avgift. Den särskilda avgiften har således ingen betydelse för verkställigheten av insatsen, vilket även Riksrevisionen konstaterat i sin granskning.³ Då den särskilda avgiften inte kortar verkställighetstiden i det enskilda fallet anser SKR att ett borttagande inte kan anses medföra negativa konsekvenser för den enskilde. Tillsynsmyndigheten kommer fortsatt ha möjlighet att granska väntetider i kommunerna och ingripa med

³ Ej verkställda beslut – rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS, RiR 2019:23

föreläggande mot kommuner som inte verkställer sina beslut i tid eller inte erbjuder insatser som kommunen är skyldig att tillhandahålla. Rapporteringsskyldigheten kommer finnas kvar och ett föreläggande kan förenas med vite. SKR anser att det starkt kan ifrågasättas att tillsynsmyndigheten idag har två parallella system för att granska kommunens verkställighet av beslut. Slutligen vill SKR i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på den orimlighet som bestämmelsen om biståndsbedömt trygghetsboende (5 kap. 5 § tredje stycket i nuvarande SoL respektive 8 kap. 4 § andra stycket nya SoL) har gett upphov till. Kommunen får inrätta boendeformen om den vill (en befogenhet), men i den händelse efterfrågan överstiger utbudet kan det ändå leda till särskild avgift.

12.3.4 Nationellt stöd till uppföljning

SKR tillstyrker utredningens förslag att ge lämplig myndighet i uppdrag att ta fram ett förslag till hur stödet till systematisk uppföljning kan utvecklas, men vill förorda att uppdraget genomförs enligt nedan.

SKR anser att förslaget om ett krav på uppföljning i betänkandets avsnitt 12.3.3 i sak inte innebär ett helt nytt åtagande för kommunerna, men att ett förtydligande i praktiken innebär vissa nya krav och kostnader. SKR ser därför positivt på förslaget att det nationella stödet till systematisk uppföljning i kommunerna kan utökas och utvecklas, och anser att regeringen ska ge uppdraget till Socialstyrelsen. Det är viktigt att det förslag som tas fram kan omsättas i praktiken och att resurser avsätts även för detta. SKR förordar att Socialstyrelsen arbetar med förslaget inom ramen för Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten, där Socialstyrelsen, SKR och RSS sedan 2018 samverkar för att stötta kommunernas arbete med individbaserad systematisk uppföljning.⁴ Partnerskapet är en fortsättning på den tidigare överenskommelsen mellan regeringen och SKR om att stärka utvecklingen mot en evidensbaserad praktik, och alla parter har skrivit under sin medverkan. Systematisk uppföljning är ett av Partnerskapets prioriterade samverkansområden och det finns redan ett etablerat samarbete till stöd för systematisk uppföljning, en struktur för att fånga upp behov av stöd på regional och lokal nivå och för att anpassa utvecklingen av stöd till dessa behov.

14.3.1 Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet, 14.3.3 Den regionala nivån behöver stärkas

SKR tillstyrker utredningens förslag att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet samt att regeringen ska tillsätta en utredning om hur en fungerande och effektiv kunskapsstyrning kan säkerställas. SKR vill emellertid framhålla vikten av att den föreslagna utredningen genomförs skyndsamt och i nära samverkan med SKR och RSS.

⁴ Partnerskapet - stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten, SKR:s webb

SKR instämmer i utredningens resonemang om att det fordras verksamheter som baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet för att invånare ska få tillgång till bästa stöd från socialtjänsten och för att välfärdens resurser ska användas effektivt. SKR har stöttat kommuner och regioner i denna efterfrågade utveckling sedan många år, och anser för socialtjänstens räkning att den regionala nivån (RSS) är avgörande för den önskade omställningen. Kommunerna behöver regionalt stöd för implementering av ny kunskap och nya metoder, men även för att analysera faktaunderlag och för att ta tillvara på den kunskap och de erfarenheter som finns lokalt. RSS underlättar därutöver för myndigheterna att fullgöra sina uppdrag inom kunskapsstyrningen. SKR anser att den regionala nivån behöver säkras långsiktigt.

15.10.4 En ny lag om socialtjänstdataregister

SKR tillstyrker utredningens förslag att det införs en ny lag om socialtjänstdataregister, men anser att förslaget ska kompletteras genom att även orsak till kontakt med socialtjänsten ska få registreras. SKR anser därtill att kommunerna ska få tillgång till inskickad data genom elektronisk åtkomst.

SKR instämmer i att den nationella statistiken för socialtjänsten brister i många hänseenden och välkomnar förslaget om att det bör införas en ny lag om socialtjänstdataregister för en utökad möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik. Utöver att orsak, resultat och insatstyp ska registreras, anser SKR emellertid att även uppgifter om orsak till kontakt med socialtjänsten behöver registreras. För att få en rättvis bild av och stärka kunskapsläget om individers och myndigheters kontakt med socialtjänsten är registreringen av orsak till ansökningar/anmälningar, exempelvis våld och missbruk, en viktig kunskapskälla. SKR anser att utredningen har lagt för stor vikt vid Socialstyrelsens ställningstagande om att avstå från en nationell datainsamling gällande ansökningar/anmälningar på grund av risken att dessa kan innehålla substantiella felaktigheter.

SKR menar att orsak till ansökan/anmälan är ett angeläget område i den nationella statistiken. Kommuner har under en längre tid påtalat att antalet ärenden har ökat, men det saknas nationell statistik över anmälningar och deras innehåll. Genom att registrera orsak till anmälan eller ansökan kan socialtjänsten och samhället få en bättre helhetsbild av orsak, insats och resultat samt dra slutsatser om bakomliggande orsaker till anmälningar och ansökningar och därmed öka kvaliteten och rättssäkerheten.

Frånvaron av nationell statistik har varit en påtaglig brist under coronapandemin, då det till exempel har saknats information om huruvida våld mot kvinnor har ökat i samhället. Att Socialstyrelsen ska genomföra nationella uppföljningar för att kartlägga dessa frågor är inte bara resurskrävande för kommunerna, det ger inte heller den löpande systematik som är nödvändig.

SKR anser även att den regionala och lokala uppföljningen behöver stärkas för att kunna ge mer aktuella och verksamhetsnära lägesbilder. SKR vill understryka vikten av att kommunerna får elektronisk tillgång till de uppgifter som skickas in. Denna

aspekt saknas i förslaget och SKR ser en uppenbar risk att lokal data inte kommer att kunna användas effektivt av kommunerna om den omfattas av absolut sekretess hos Socialstyrelsen, som ansvariga för den officiella statiken. Enligt dataskyddsförordningen gäller principen om uppgiftsminimering, varför samma uppgifter inte i onödan bör finnas registrerade på fler platser än nödvändigt. SKR vill att förslaget kompletteras så att även kommunerna får elektronisk åtkomst till sina egna uppgifter i ett socialtjänstdataregister. Sådan åtkomst stärker kommunernas möjlighet att bedriva ett effektivt förbättringsarbete lokalt. Vidare finner SKR ingen förklarande text som hänger samman med förslaget i 15.10.8 om att endast Socialstyrelsen ska ha elektronisk åtkomst till registret. SKR ser därmed inget resonemang som stärker en sådan ståndpunkt.

15.10.10 Bemyndiganden

SKR tillstyrker utredningens förslag att Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att i samråd med SKR ta fram ett underlag till förordning om socialtjänstdataregister, men vill framhålla vikten av att regeringen säkerställer att det vid framtagandet av förordningen läggs stort fokus på kommunernas behov.

Förordningen om socialtjänstdataregister ska specificera vilka uppgifter som Socialstyrelsen får behandla för ändamålet nationell statistik. Den nationella statistiken blir en betydande källa för kunskapsutveckling och en viktig grund för beslutsfattande på nationell, regional och lokal nivå. Det är dock ytterst kommunerna som ansvarar för att enskilda får rätt stöd och hjälp så tidigt som möjligt. För att socialtjänsten ska kunna arbeta kunskapsbaserat och förebyggande behöver verksamheterna få rätt förutsättningar. SKR anser att detta bara kan uppnås genom en långtgående lyhördhet inför den lokala nivåns unika kännedom om enskildas situation och behov samt vad verksamheterna behöver för att på bästa sätt kunna utföra sina välfärdsuppdrag.

17.3.2 Ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning

SKR tillstyrker utredningens förslag att det ska införas en ny bestämmelse i socialtjänstlagen som anger att socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning.

SKR anser att det är mycket angeläget att utredningens förslag genomförs. Socialtjänsten har över tid blivit allt mer inriktad på att utreda. Det kan finnas anledning att begrunda om det inte stundtals har blivit viktigare för socialtjänsten att dokumentera rätt än att med rätt insatser åstadkomma skillnad för den enskilde. Socialtjänstens resurser behöver prioriteras till att utreda de individer som verkligen har behov av det medan andra kan ges mer lättillgängligt stöd. Det är en förutsättning för att socialtjänsten ska kunna satsa mer resurser på tidigt förebyggande insatser, även i ekonomiskt svåra tider.

Det måste vara enkelt för enskilda att söka hjälp när de behöver och vill. SKR bedömer att utredningens förslag ökar förutsättningarna för socialtjänsten att nå enskilda i ett tidigare skede. Hjälpens måste vara lätt tillgänglig och ett flexibelt system är till nytta för alla parter, den som söker stöd likväl som socialtjänsten som har ansvar för att möta upp behovet. För vissa kommer det vara avgörande för att socialtjänsten överhuvudtaget ska nå dem. Det är ett faktum att det idag finns enskilda som är i behov av insatser från socialtjänsten, men som inte ansöker om dem. Ett tydligt exempel är att bara ungefär var femte person med alkoholberoende söker vård.⁵ För många med alkoholberoende är det avgörande att en insats finns tillgänglig snabbt, när motivationen till förändring finns, och då kan biståndsbedömningen fördröja att en insats kommer tillstånd. SKR bedömer också att det faktum att insatsen kräver en ansökan, utredning och beslut kan avskräcka från att överhuvudtaget söka hjälp.

Ett flexibelt system för att erbjuda insatser gör det också möjligt att fördela kommunens resurser och arbete på ett mer effektivt sätt, vilket är till nytta för alla enskilda i kommunen. Resurser som används för att utreda och besluta i ärenden där statistik visar på mycket hög bifallsfrekvens kan istället läggas på utförande verksamhet eller ärenden som kräver mer omfattande utredning. Det handlar även om att ha tillit till den enskildes förmåga att kunna bedöma sina egna behov, och utforma insatsen direkt hos utföraren. Det finns ett tydligt behov av att framtidens socialtjänst inte är fastlåst i en biståndsbedömning där alla insatser till enskilda kräver ansökan, utredning och beslut. Utan möjlighet till insatser utan behovsprövning riskerar förebyggande och tidigt stödjande insatser att fortsatt få stå tillbaka för utredning och uppföljning. Alla kan någon gång under sin levnad vara i behov av stöd och hjälp av socialtjänsten. Enskilda i behov av socialtjänstens hjälp behöver se på socialtjänsten som ett stöd, inte ett hot i form av myndighetsutövning. Utan en mer öppen, flexibel och lätt tillgänglig socialtjänst bedömer SKR att enskilda i behov av hjälp, till exempel våldsutövare, fortsatt är svåra att nå för socialtjänsten.

Biståndsbedömningen är en viktig del av socialtjänstens verksamhet. Utredningens förslag om insatser utan behovsprövning är därför ett komplement till nuvarande ordning med biståndsbedömning enligt nuvarande 4 kap. 1 § SoL. Rätten att ansöka om bistånd finns således kvar oförändrad. Utredningen har föreslagit att den som genomför insatser utan individuell behovsprövning ska vara skyldig att informera om möjligheten att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen. I och med att rätten till bistånd finns kvar oförändrad, och att den som kommer i kontakt med en utförande verksamhet enligt lag ska informeras om denna rätt, är SKR:s bedömning att den enskildes rättssäkerhet får anses vara säkerställd.

I ett särskilt yttrande till utredningen anförs bland annat att utredningens förslag innebär att äldre uppmanas att vända sig direkt till privata hemtjänstföretag och rutföretag istället för att få en professionell behovsprövning av en

⁵ Handlingsplan mot missbruk och beroende, SKR 2018

biståndshandläggare. SKR anser att detta är en felaktig beskrivning av utredningens förslag. Med utredningens förslag kommer insatser att kunna tillhandahållas med eller utan behovsprövning, och kommunen kommer precis som idag kunna utföra insatser i egen regi, i samverkan med andra kommuner eller välja att upphandla en eller flera privata utförare. Insatserna kommer att utföras på uppdrag av kommunen och förutsätter att det finns ett avtal mellan kommunen och utföraren. Det är således inte fråga om att den enskilde ska vända sig till en marknad med privata hemtjänstföretag och rutföretag. SKR vänder sig även mot beskrivningen att det endast är vid biståndsbedömningen som den enskilde möter en professionell yrkesutövare. Både hos kommunala och privata utförare finns självfallet professionella yrkesutövare som kan säkerställa god kvalitet i verksamheten. SKR vill även understryka att den kritik som tidigare riktats mot insatser utan föregående behovsprövning från IVO, och tidigare Socialstyrelsen, inte har handlat om bristande kvalitet för den enskilde utan uteslutande om att kommuner inte följt de krav på handläggning som finns i socialtjänstlagen och i Socialstyrelsens föreskrifter.

17.3.3 Vilka insatser ska kunna tillhandahållas?

SKR tillstyrker utredningens förslag om vilka insatser som inte ska få tillhandahållas utan behovsprövning.

Socialtjänstlagen ger möjlighet att utveckla och tillhandahålla insatser med utgångspunkt i de behov som finns och som behöver tillgodoses. Förutsättningar och behov kan förändras över tid och nya insatser således utformas. För att syftet, att göra regelverket mer flexibelt, ska uppnås ser SKR ett behov av att kommuner har möjlighet att anpassa utbudet av insatser efter lokala förutsättningar och behov. Det handlar om att identifiera hur behovet hos kommunmedlemmarna ser ut och utifrån det anpassa utbudet av insatser. SKR delar därför utredningens bedömning att det ska vara fråga om just en befogenhet och att socialtjänstlagen bör ställa upp så få begränsningar som möjligt när det gäller vilka insatser som kan tillhandahållas utan behovsprövning. De undantag som utredningen föreslår är enligt SKR väl avvägda.

I ett särskilt yttrande till utredningen anförs bland annat att insatserna hemtjänst och korttidsboende bör undantas från utredningens förslag. SKR delar inte den bedömningen. I yttrandet anförs att all äldreomsorg ska undantas från förslaget och att många äldre har svårt att formulera sina krav. SKR vänder sig mot denna generalisering av enskilda som tar del av insatser inom äldreomsorgen. Självfallet finns det även inom äldreomsorgen enskilda som har kompetens och förmåga att själva formulera sina behov och som kan gynnas av ett system med ökad delaktighet och självbestämmande. Det förhållningssätt till enskilda inom äldreomsorgen som kommer till uttryck i det särskilda yttrandet motverkar en viktig ambition i utredningens förslag, att nå en mer jämlik socialtjänstlag. Som skäl för att hemtjänst ska undantas anförs bland annat att möjlighet till förenklad handläggning i nuvarande 4 kap. 2 a § SoL inte används i någon större utsträckning och att det tyder på att det

inte är ett fungerande arbetssätt. SKR anser att en sådan slutsats inte går att dra utan att samtidigt presentera ett tydligt orsakssamband och utesluta andra möjliga orsaker.

Inom hemtjänsten kan en individs hälsa och förmåga skifta från dag till dag, hemtjänsten måste vara snabb att ställa om och anpassa stödet till individens aktuella behov. Här kan biståndsbedömningen stoppa upp och fördröja att rätt insatser kommer på plats snabbt. SKR ställer sig frågande till att det i det särskilda yttrandet anförs att en sammanhållen vård och omsorg kräver biståndsbedömning. SKR anser att samordning kan åstadkommas även utan biståndsbedömning och att socialt arbete kan bedrivas i den utförande verksamheten. Detsamma gäller ifråga om korttidsboende, vilket utredningen även beskriver i betänkandet (se sid 704). En annan viktig verksamhet som ofta bedrivs i form av korttidsboende är så kallad växelvård eller avlösning av närstående. Det skulle vara till fördel för den enskilde och dennes närstående om insatsen kunde vara mer flexibel och användas och ge snabb avlastning när kraften tryter hos den närstående som vårdar. Insatsen korttidsboende är inte heller begränsad till äldre utan kan även riktas till andra grupper.

17.5.1 Krav på dokumentation

SKR tillstyrker utredningens förslag att genomförande av insatser utan föregående behovsprövning ska dokumenteras.

Dokumentation är en viktig förutsättning för att verksamheten ska kunna följas upp. Om utredningens förslag blir verklighet behöver Socialstyrelsen ta fram nya föreskrifter om dokumentation vid genomförande av insatser utan behovsprövning. Mot bakgrund av utredningens redogörelse och bedömning i kapitel 24 vill SKR understryka att dessa föreskrifter endast ska reglera dokumentation av sådant som är nödvändigt för att kunna genomföra en insats och följa upp verksamheten. Dokumentationens omfattning måste även kunna anpassas utifrån vilken insats det är fråga om.

När kommunen väljer att anlita en privat utförare är det viktigt att kommunen som huvudman bland annat kan följa upp att insatserna är av god kvalitet och att avtalet mellan kommunen och utföraren efterlevs. Beroende på hur avtalet är utformat, enligt vilka beräkningsgrunder utföraren får betalt och vilken insats som tillhandahålls, kan behovet av uppföljning se olika ut. Kommunen kan till exempel ge utföraren i uppdrag att under en viss period tillhandahålla insatser inom en fast ekonomisk ram. I andra fall kan kommunen ha bestämt att betalning utgår per utförd timme eller utifrån det antal individer som tar del av insatsen. Som underlag för utförarens ersättning ligger då en redovisning från utföraren själv. Det kan därför finnas ett behov för kommunen att för vissa verksamheter ta del av vilka individer som deltagit. Tystnadsplikten hos den privata utföraren hindrar idag att uppgifter om enskilda personliga förhållanden såsom personnummer lämnas från en privat utförare till kommunen. Samtycke från den enskilde innebär emellertid att tystnadsplikten kan brytas och att uppgifterna kan lämnas till kommunen. Uppföljning kan således ske med stöd av samtycke. För de

insatser där den enskilde betalar en individuell avgift till kommunen kommer detta att ske per automatik eftersom deltagande i insatsen förutsätter att kommunen också får ett underlag för avgiftsbeslut och fakturering av den enskilde.

SKR anser emellertid att kommunernas möjlighet att följa upp privata utförare måste stärkas i socialtjänstlagen. Det gäller både i förhållande till de behovsprövade insatser som ges idag och utredningens förslag om insatser utan behovsprövning. Valfärdsutredningen (SOU 2017:38) lämnade år 2017 ett förslag på en uppgiftsskyldighet för privata utförare. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska den som yrkesmässigt bedriver enskild verksamhet lämna ut personuppgifter till den socialnämnd som beslutat om en insats som enligt nuvarande 2 kap. 5 § SoL genomförs i verksamheten. Uppgifter som ska lämnas ut är sådana som socialnämnden behöver för kvalitetssäkring, administration, uppföljning eller utvärdering. SKR anser att regeringen i den fortsatta beredningen av utredningens förslag även ska lyfta in Valfärdsutredningens förslag till reglering av en uppgiftsskyldighet för privata utförare.

18.3 Insatser som avser personliga behov ska inriktas på ett värdigt liv och välbefinnande

SKR avstyrker utredningens förslag och anser att bestämmelsen, istället för att utvidgas, ska upphävas.

SKR delar utredningens bedömning i avsnitt 8.3.3 att bestämmelser för olika målgrupper riskerar att gå ut över jämlikheten i socialtjänstens arbete. Utredningen har i en strävan att nå en mer jämlik socialtjänstlag föreslagit att 5 kap. 4 § första stycket SoL, som idag enbart gäller äldre, ska utvidgas till att gälla alla enskilda. Socialtjänstlagens grundläggande värden är viktiga i det sociala arbetet men kommer, enligt SKR, redan till uttryck i andra bestämmelser i socialtjänstlagen. SKR anser därför att bestämmelsen, istället för att utvidgas, ska upphävas.

Begreppen värdighet och välbefinnande är enligt SKR allt för abstrakta och otydliga för att anges i lag. Enligt förarbetena till nuvarande 5 kap. 4 § första stycket SoL tillförsäkras den enskilde ett värdigt liv genom att vissa aspekter beaktas medan välbefinnande avser den subjektiva upplevelsen av den egna livssituationen. Denna så kallade värdegrund står enligt förarbetena för ett antal värden. Dessa värden regleras emellertid redan i andra bestämmelser i socialtjänstlagen. Enligt nuvarande 1 kap. 1 § SoL ska socialtjänsten främja människornas sociala *trygghet*. Vidare ska verksamheten bygga på respekt för människornas *självbestämmanderätt* och *integritet*. Av nuvarande 3 kap. 3 § SoL följer att *insatser ska vara av god kvalitet*. Vidare ska socialnämndens insatser för den enskilde enligt 3 kap. 5 § SoL utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (*delaktighet och självbestämmande*). Rätten till *privatliv* och *kroppslig integritet* följer av de bestämmelser som anges ovan men är även grundläggande fri- och rättigheter som skyddas av regeringsformen och Europakonventionen. Dessa bestämmelser samt 4

kap. 1 § SoL måste anses vara de som lägger grunden för att den enskilde ska uppleva välbefinnande så som en känsla av *trygghet* och *meningsfullhet*. Utredningen har därtill förslagit att ett *respektfullt bemötande* ska regleras som en del av socialtjänstlagens övergripande målbestämmelser (jfr. prop. 2009/10:116 s. 26 ff.). Utöver att bestämmelsen är en dubbelreglering är både den nuvarande och den föreslagna lydelsen otydlig i hur den förhåller sig till begreppet skälig levnadsnivå i nuvarande 4 kap. 1 § SoL. Mot denna bakgrund anser SKR att istället för att införa en utvidgad version i den nya socialtjänstlagen ska bestämmelsen upphävas.

Om regeringen trots ovanstående anser att en värdegrund måste komma till uttryck i socialtjänstlagen kan detta istället göras genom en justering av portalparagrafen. Detta kan till exempel åstadkommas genom ett tillägg i vilket det tydliggörs att verksamheten ska bygga på respekt för den enskilda människans värdighet. Bestämmelsen skulle därmed istället bli en del av socialtjänstens övergripande mål och förhållandet till nuvarande 4 kap. 1 § SoL och övriga bestämmelser i socialtjänstlagen tydligare.

18.4 Möjlighet för den enskilda att bestämma när och hur insatser i boendet ges

SKR avstyrker utredningens förslag och anser att bestämmelsen, istället för att utvidgas, ska upphävas.

SKR delar utredningens bedömning i avsnitt 8.3.3 att bestämmelser för olika målgrupper riskerar att gå ut över jämlikheten i socialtjänstens arbete. Utredningen har i en strävan att nå en mer jämlik socialtjänstlag föreslagit att bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL, som idag enbart gäller äldre, ska utvidgas till att gälla alla enskilda. SKR anser att bestämmelsen, istället för att utvidgas, ska upphävas.

Bestämmelsen anger att den enskilde, så långt det är möjligt, ska kunna välja när och hur insatser i boendet ska ges. Bestämmelser om delaktighet, självbestämmande samt att den enskildes önskemål ska beaktas finns emellertid redan i andra bestämmelser i socialtjänstlagen. I 1 kap. 1 § SoL anges att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Vidare anges i 3 kap. 5 § SoL att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Likt värdegrunden (avsnitt 18.3) är det således här fråga om en dubbelreglering. Bestämmelsen är därtill så detaljerad att den inte passar i en målinriktad ramlag. Istället för att utvidga bestämmelsen anser SKR därför att bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL ska upphävas.

19.3.2 Rätten till information förtydligas i socialtjänstlagen

SKR tillstyrker utredningens förslag att komplettera nuvarande 11 kap. 10 § första stycket SoL med en bestämmelse om att informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och hans eller hennes individuella förutsättningar, och att den som lämnar

information så långt det är möjligt ska försäkra sig om att barnet har förstått, men vill göra regeringen uppmärksam på vad som anförs nedan.

I utredningen föreslås ett tillägg i socialtjänstlagen för att det inte ska råda någon tvekan om att barn alltid har rätt till relevant information i åtgärder som rör barnet samt att denna information ska vara anpassad till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar.

Oaktat det föreslagna tillägget har socialnämnden ingen obegränsad möjlighet att lämna information till barnet med stöd av bestämmelsen. Ett hinder mot att information lämnas kan vara att ett barns vårdnadshavare inte samtycker till att barnet har kontakt med socialnämnden och barnet inte själv förfogar över frågan om samtal. Detsamma gäller för barns rätt att framföra sina åsikter. Så länge vårdnadshavarens rätt att bestämma över barnet i detta avseende är absolut, i enlighet med 6 kap. 11 § föräldrabalken, är socialnämnden i dessa fall i praktiken förhindrad att informera och tala med barnet, om inte förutsättningar för samtal enligt nuvarande 11 kap. 10 § tredje stycket SoL föreligger.

SKR anser att det för tydlighetens skull bör framgå av författningskommentaren till bestämmelserna om barns rätt till information och barns rätt att framföra sina åsikter att socialnämnden inte kan samtala med barnet mot vårdnadshavarens samtycke, om det inte är fråga om en utredning enligt nuvarande 11 kap. 2 § SoL om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

22.1.2 Huvudregeln ändras men vistelsekommunens ansvar kvarstår

SKR avstyrker utredningens förslag om att 3 § LMA omformuleras till att ange att när Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet har sin starkaste anknytning till den kommunen.

SKR anser att denna ändring riskerar att innebära en ändring av ansvaret vad gäller resa till anvisningskommunen. Hänvisningen till bosättningskommun riskerar även att få konsekvenser för tolkningen på sikt vad gäller rätt till bistånd för asylsökande. Asylsökande har vid tolkningen av nu gällande bestämmelser inte ansetts ha någon bosättningskommun eftersom deras vistelse i Sverige är tillfällig. I andra regelverk som rör bistånd till asylsökande hänvisas till vistelsekommunen.

Med nuvarande reglering i 3 § LMA står det klart att anvisningskommunen, i egenskap av vistelsekommun enligt socialtjänstlagen, har ansvar för såväl akuta som andra insatser till ensamkommande barn. Den kommun som individen anvisats till ansvarar därmed för resa till kommunen. SKR bedömer att denna ordning fungerar väl.

Den nu föreslagna hänvisningen till 27 kap. 1 § ny SoL kan medföra att vistelsekommunen, i enlighet med 27 kap. 4 § samma lag, blir ansvarig för kostnader i samband med resa till anvisningskommunen. En sådan ordning får konsekvenser för de kommuner som ansvarar för det initiala mottagandet av ensamkommande barn,

såsom kommuner som gränsar till andra länder och kommuner som har en internationell flygplats (så kallade ankomstkommuner).

Förslaget riskerar vidare att på sikt ändra rådande praxis att asylsökande inte är att anse som bosatta i socialtjänstlagens mening. I äldre förarbeten tydliggörs att vistelsekommunen har ansvar för eventuella insatser till asylsökande.⁶ Om ansvaret för insatser till ensamkommande barn åvilar en bosättningskommun torde även en bosättningskommun ansvara för eventuellt stöd till andra asylsökande, vilket inte är förenligt med nyssnämnda förarbetsuttalanden. Av 3 a § LMA följer därtill att bistånd enligt LMA i vissa fall ska beviljas av socialnämnden i vistelsekommunen, vilket inte nödvändigtvis sammanfaller med vilken kommun som anses vara bosättningskommun enligt socialtjänstlagen. Enligt SKR är det inte lämpligt att två olika kommuner kan ansvara för bistånd till asylsökande.

23.2 Socialtjänstlagen och kommunallagen

SKR tillstyrker utredningens förslag att vissa ytterligare beslut enligt LVU ska kunna delegeras till utskott, men anser att förslaget bör kompletteras enligt nedan.

Tillämpningsproblem

Den 1 juli 2020 trädde nya bestämmelser om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud i kraft i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I samband med införandet gjordes vissa följdändringar i nuvarande 10 kap. 4 § SoL. Ändringarna innebär att bestämmelserna om begränsning av delegation enligt nuvarande 10 kap. 4 § första stycket SoL även ska gälla ärenden om ansökan om utreseförbud, ärenden om tillfälligt utreseförbud och ärenden om tillfälligt undantag från ett utreseförbud enligt 31 b, 31 d och 31 i §§ LVU. Däremot gjordes inget tillägg när det gäller beslut om omprövning och upphörande av utreseförbud enligt 31 c § LVU. Detta trots att motsvarande beslut ifråga om vård, flyttningsförbud, hemlighållande av vistelseort och umgängesbegränsning enligt 13, 14, 21 och 26 §§ LVU anges i nuvarande 10 kap. 4 § SoL. Några särskilda överväganden om varför 31 c § LVU inte bör omfattas av nuvarande 10 kap. 4 § SoL framgår inte av förarbetena. SKR kan inte heller se några skäl till att göra skillnad i fråga om upphörande och övervägande av utreseförbud enligt 31 c § LVU. Att 31 c § LVU inte tagits med i nuvarande 10 kap. 4 § SoL synes närmast vara ett förbiseende. I syfte att motverka att det uppstår omotiverade skillnader mellan de olika ärendetyperna inom ramen för LVU anser SKR att utredningens förslag om att förtydliga delegationsbestämmelsen i nuvarande 10 kap. 4 § SoL ska kompletteras med en hänvisning till 31 c § LVU.

24.7.3 Uppdrag till Socialstyrelsen

SKR delar utredningens bedömning att regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att se över myndighetens föreskrifter och handbok om handläggning och dokumentation

⁶ Mottagande av asylsökande m.m, prop. 1993/94:94, sid 35 f.

samt säkerställa att föreskrifter och systematiska bedömningsinstrument samordnas på så sätt att en rättssäker och effektiv handläggning och dokumentation uppnås.

Ett ärende ska utredas i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Dokumentation är en viktig del av socialtjänstens arbete och ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ett ärende samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Enligt SKR:s bedömning bör dokumentationen endast omfatta sådana uppgifter som utifrån kraven i socialtjänstlagen är nödvändiga att dokumentera. Trots detta ägnar socialtjänsten allt större del av sina resurser och sin arbetstid åt att just dokumentera. Kraven på administrativa rutiner och dokumentation har ökat över tid, trots att lagstiftningen inte förändrats. Detta bottnar således inte i socialtjänstlagens regleringar utan är framförallt en följd av detaljstyrning genom föreskrifter och handböcker, vilket i förlängningen lett till att tillsynen fokuserar allt mer på just dokumentation. Denna inriktning i tillsynen har i sin tur lett till att socialtjänstens fokus i än högre grad riktas mot dokumentationen, med risk för så kallad överdokumentation. Detaljregleringen har lämnat allt mindre utrymme för socialtjänsten att anpassa omfattningen av utredning och dokumentation utifrån förutsättningarna i det enskilda ärendet. SKR anser att Socialstyrelsen redan har påbörjat ett viktigt arbete med att se över och åtgärda delar av denna problematik. Det uppdrag till Socialstyrelsen som utredningen föreslår är enligt SKR angeläget och välkommet i det fortsatta samarbetet för att socialtjänsten ska kunna vara både rättssäker och effektiv.

I utredningen förs inget resonemang om vikten av att arbetet med Nationell informationsstruktur (NI) utvecklas. SKR vill därför att regeringen i uppdraget till Socialstyrelsen även prioriterar och tillsätter resurser för utvecklingen av NI. Gemensamma termer och begrepp är en förutsättning för ändamålsenlig och strukturerad dokumentation likväl som grunden för nationell statistik av hög kvalitet. Utvecklingen av NI utgör en del av arbetet med att ta fram underlag till förordning om socialtjänstdataregister. NI har idag brister då det finns delar som saknas, som inte hänger ihop samt att det fortfarande råder oklarheter om vilka termer och begrepp som ska användas. SKR vill här framhålla vikten av att Socialstyrelsen utgår från kommunernas behov i framtagandet av NI. Idag omfattar NI begrepp som inte används av verksamheterna. Därutöver behövs mer stöd från Socialstyrelsen i hur NI ska kunna implementeras, tolkas och användas.

25.1.4 Ny upplysningsbestämmelse om offentlighets- och sekretesslagen

SKR tillstyrker utredningens förslag att införa en ny upplysningsbestämmelse i socialtjänstlagen som upplyser om att det finns vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, men vill göra regeringen uppmärksam på vad som anförs nedan.

Bestämmelsen i nuvarande 12 kap. 10 § andra stycket SoL kompletterades den 1 augusti 2020 med ytterligare en hänvisning till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. I den nya lydelsen hänvisas till att det av 10 kap. 18 b §

OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet under vissa angivna förutsättningar. Mot bakgrund av det resonemang som utredningen för om bestämmelsens lydelse så anser SKR att även denna del av bestämmelsen kan upphävas och ersättas av den föreslagna upplysningsbestämmelsen.

27 Konsekvenser av förslagen

SKR anser att utredningens förslag kommer att leda till kostnader för kommunerna utöver den finansiering som föreslås av utredningen, åtminstone under en omställningsperiod. Kostnaderna är dock svårbedömda och finansieringsprincipen är svår att tillämpa för de föreslagna ändringarna i en ny socialtjänstlag. SKR ser istället att riktade statsbidrag under en följd år kan vara en framkomlig väg att finansiera omställningsarbetet.

För SKR:s bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen hänvisas till förslaget om en överenskommelse mellan regeringen och SKR som diskuteras i avsnitt 7.5.

Övriga synpunkter

SKR ser positivt på stora delar av utredningens förslag, inte minst de större förslagen som alla utgör en helhet och är beroende av och förutsätter varandra. Icke desto mindre anser SKR att utredningen på några punkter inte svarar upp mot de förändringar som krävs för att framtidens socialtjänst ska bli en hållbar socialtjänst, anpassad efter enskilda individers, grupper och samhällets behov.

Utred behovet av informationshantering och kvalitetsregister inom socialtjänsten

SKR tillstyrker förslaget om ny lag om socialtjänstdataregister och anser att det är ett viktigt första steg för att främja bästa möjliga kunskap inom socialtjänstens verksamheter (se avsnitt 15.10.4). SKR ser dock behov av åtgärder mot de begränsningar i socialtjänstens regelverk om behandling av personuppgifter och sekretess som hämmar en strävan mot en likvärdig, jämlik, jämställd och rättssäker socialtjänst.⁷

Idag råder sekretess inom socialtjänsten om en kommun har valt att organisera socialtjänsten i olika nämnder. För hälso- och sjukvården finns det sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör att hälso- och sjukvården kan organiseras i olika nämnder utan att sekretess hindrar överföring av uppgifter. En motsvarande reglering avseende sekretess och personuppgiftsbehandling i offentlighets- och sekretesslagen och i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skulle ge möjligheter till ökad rättssäkerhet och stärka förutsättningarna för att individens helhetsbehov sätts i fokus.

⁷ Se till exempel Rätt information på rätt plats i rätt tid (SOU 2014:23) – SKR:s yttrande november 2014, dnr. 14/3779

SKR anser att det är en stor brist att den snart slutförda utredning som ser över personuppgiftshantering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst endast omfattar äldreomsorgen och funktionshinderområdet.⁸ Det är angeläget att ett informationsutbyte genom direktåtkomst inom och mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården omfattar alla målgrupper samt inom och mellan socialtjänstens alla förvaltningar och hälso- och sjukvård såväl som utbildningsförvaltningen. SKR uppmanar regeringen att tillsätta en ny utredning med uppdrag att utreda huruvida uppgifter från socialtjänsten kan få delas elektroniskt mellan socialtjänstens alla verksamheter, hälso- och sjukvården och skola där det finns ett sådant behov. Detta är en förutsättning för att individens hela livssituation ska tas i beaktande på bästa sätt.

Privata utförare behöver också ges möjlighet att följa upp kvaliteten i sina verksamheter. SKR ser behov av att det i förordning (2001:637) om ändamålen för tillåten behandling av personuppgifter inom socialtjänsten förtydligas att en enskild driven socialtjänst får behandla personuppgifter för ändamålet uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring.

Utredningen har lagt ett flertal förslag för att stärka socialtjänstens arbete med bästa tillgängliga kunskap. En ny socialtjänstdatalag stärker tillgången till nationell statistik, och genom att uppgiftslämnaren ges elektronisk åtkomst till de egna uppgifterna stärks förutsättningarna för socialtjänsten att bedriva verksamheter i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet samt systematiskt följa upp sina insatser. SKR anser dock att det i nästa steg krävs att socialtjänsten får samma möjligheter som hälso- och sjukvården att arbeta kunskapsbaserat. Eftersom forskningen är eftersatt inom socialtjänsten måste verksamheten mer förlita sig på kunskap från systematiska och fortlöpande uppföljningar för att säkra kvaliteten. Socialtjänsten bör därför utrustas med samma ”verktyg” som hälso- och sjukvården för lokalt förbättringsarbete samt regionala och nationella jämförelsetal, till exempel regionala och nationella kvalitetsregister.

SKR vill att regeringen som ett nästa steg utreder ett införande av regionala och nationella kvalitetsregister för socialtjänsten i syfte att låta verksamheterna registrera och följa olika insatser, liksom åtgärder och resultat, på samma sätt som hälso- och sjukvården kan följa enskilda diagnoser, åtgärder och resultat. Med tanke på att privata utförare anlitas i stor utsträckning inom socialtjänsten, ska socialnämnden ha rätt att få direktåtkomst till anlitade utförares uppgifter i sådana kvalitetsregister.

Utred möjlighet till avtalssamverkan mellan kommun och region

Utredningen gör i avsnitt 21.3.1 bedömningen att kommunernas möjlighet till samverkan redan har stärkts och några förslag till ytterligare lagändringar föreslås inte. SKR beklagar att utredningen inte fullföljde direktivet och inte lämnade några förslag om mer omfattande samverkan mellan huvudmän.

⁸ Översyn av vissa frågor som rör personuppgiftshantering i socialtjänst- och hälso- och sjukvårdsverksamhet, dir. 2019:37

Från och med den 1 juli 2018 finns det en generell rätt till kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § kommunallagen. Härigenom har möjligheter till samverkan förbättrats på de områden där parterna har gemensam kompetens. Vad som fortfarande saknas är en reell möjlighet för kommuner och regioner att avtalssamverka sinsemellan. SKR anser att detta är en prioriterad fråga och uppmanar regeringen att utreda en möjlighet till avtalssamverkan mellan kommun och region.⁹

Inför en skyldighet för förskola och skola att initiera samordnad individuell plan (SIP)

För de barn och unga som har behov av insatser från flera olika samhällsaktörer är det ofta av stor betydelse att kommun och region samordnar sitt stöd. SKR anser att skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård som jämbördiga parter ska ta ansvar för att samordna insatserna, till exempel med hjälp av samordnad individuell plan, SIP.¹⁰ Även förskola och skola ska få rätt att vid behov ta initiativ till och skyldighet att delta i arbetet med SIP.

Tillsätt en statlig utredning som tar fram förslag om hur skola och socialtjänst gemensamt ska stödja barn i samhällsvård att fullfölja skolan med godkända betyg

Fullföljd utbildning utgör en av de främsta skyddsfaktorerna. Forskning om barn i samhällsvård visar att dessa barn presterar sämre i skolan än andra barn, med effekter som följer dem in i vuxenåldern. SKR anser att det är angeläget att regeringen utreder behovet av ömsesidigt kompletterande lagstiftning i socialtjänstlagen och skollagen för att socialtjänsten och skolan gemensamt på bästa sätt ska kunna stödja barn i samhällsvård. Direktiven till en sådan utredning bör bland annat omfatta en översyn av socialtjänstens ansvar att alltid medverka i skolans uppföljningar av barn med omfattande social problematik. Socialtjänstens och skolans roller och gemensamma ansvar för att vid uppföljning, omprövning och avslut av en placering, även i det fall insatsen avser så kallat ”mellantvång” enligt 22 § LVU eller vård i hemmet enligt 11 § LVU, beakta skolresultat bör också ingå i utredningens uppdrag. Därutöver bör utredningen se över hur elevhälsan ska omfattas.

Utred socialtjänstens yttersta ansvar och särskilda befogenheter vid extraordinära händelser

SKR uppmanar i enlighet med tidigare hemställningar att regeringen utreder frågan om socialtjänstens yttersta ansvar och dess befogenheter vid extraordinära händelser. En hållbar socialtjänst behöver stärkta förutsättningar att stå bättre rustad inför nästa extraordinära situation.¹¹

⁹ Behov av översyn av möjligheten till samverkan mellan region och kommun m.m., skrivelse till utredningen från SKR 2020, dnr. 17/04448; God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem (SOU 2020:19), särskilt yttrande av SKR:s expert och SKR:s yttrande, dnr. 20/00644

¹⁰ Inför en skyldighet för förskola och skola att initiera samordnad individuell plan (SIP), skrivelse från SKR till Utbildningsdepartementet och Socialdepartementet november 2018, dnr 18/05081

¹¹ Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19 – SKR:s hemställan till regeringen mars 2020, dnr. 20/00495; Hemställan om införande av en lag om kommuners

I utredningens direktiv ingick att tydliggöra socialtjänstens uppdrag och ansvar samt analysera socialtjänstens roll och ansvar för frågor som kommunen normalt inte kan råda över, exempelvis bostadsfrågor. SKR beklagar att utredningen i detta hänseende inte slutförde uppdraget i enlighet med direktiven.

SKR anser att det är angeläget att varje huvudmans ansvarsområden tydliggörs. Det yttersta ansvaret är en av socialtjänstlagens hörnstenar. Samtidigt innebär det inte någon inskränkning i andra huvudmäns ansvar. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården har med olika lagstiftning olika möjligheter att prioritera ärenden. SKR anser att både kostnadsansvar mellan huvudmän när socialtjänsten utifrån det yttersta ansvaret tvingas till insatser och hur finansieringsprincipen ska tillämpas när samhällsutvecklingen tvingar socialtjänsten till nya åtaganden måste utredas.

Socialtjänstens uppdrag och yttersta ansvar är nära förknippat med dess möjligheter att utföra uppdraget vid extraordinära händelser. Socialtjänsten måste då ha möjlighet att agera flexibelt och tillfälligt ändra eller skjuta fram redan beslutade insatser samt ha möjlighet att prioritera mellan insatser och grupper.

Utöver vad som anförs i ovannämnda hemställningar uppmanar SKR, i enlighet med tidigare ställningstaganden, regeringen att förtydliga regelverket avseende vem som har ansvar för vissa sociala insatser till asylsökande.

Det är rättsligt oklart vilken aktör som ansvarar för sociala insatser till asylsökande, bland annat hemtjänst, skyddat boende, insatser till de med missbruks- och beroendeproblematik samt vård- och stödinsatser till barn samt föräldrar. SKR anser att Migrationsverkets ansvar för logi är långtgående och inbegriper ett anpassat boende med nödvändiga stödinsatser.¹² Denna tolkning vinner stöd av åtminstone en kammarrättsdom.¹³ Det oklara rättsläget får dock konsekvenser för individer, som riskerar att stå utan adekvat stöd. Även kommunerna påverkas genom att de kan tvingas tillhandahålla kostnadskrävande insatser till asylsökande utan möjlighet att få statlig ersättning.

I linje med vad SKR har anfört ovan om behovet av att utreda socialtjänstens uppdrag och yttersta ansvar är det angeläget att också klargöra gränsdragningar och ansvar avseende asylsökande. Om regeringen bedömer att vissa sociala insatser till asylsökande åligger socialtjänsten att tillhandahålla ska statlig ersättning utges för kostnaderna.

prioriteringar under covid-19-epidemin – SKR april 2020, dnr. 20/00648; Begäran om utredning av socialtjänstens yttersta ansvar och särskilda befogenheter vid extraordinära händelser – SKR maj 2020, dnr. 17/04448

¹² Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22), SKR:s yttrande oktober 2018, dnr 18/02465; Vem ansvarar för att ge bistånd i form av hemtjänst till asylsökande?, SKR:s promemoria augusti 2017, dnr 16/00057

¹³ Se Kammarrättens i Jönköping dom 2020-01-10 i mål nr 2654-19

Utred en reglering av socialtjänstens krisberedskap

Utöver behovet av en lagstiftning som ger socialtjänsten möjlighet att agera flexibelt för att ge de individer som har störst behov av stöd och hjälp de insatser som krävs anser SKR att det kan finnas anledning att se över regleringen av socialtjänstens krisberedskap.

Erfarenheterna av coronapandemin visar på betydelsen av att socialtjänsten har en god krisberedskap. Utredningen behandlar inte frågan om krisberedskap i slutbetänkandet, trots att detta torde utgöra ett relevant område när det gäller en hållbar socialtjänst. I hälso- och sjukvårdslagen finns en särskild reglering av regionernas ansvar för katastrofmedicinsk beredskap, med åtföljande föreskrifter från Socialstyrelsen. Motsvarande saknas i socialtjänstlagen. SKR anser att regeringen bör överväga hur en stärkt beredskap för såväl pandemier som andra händelser skulle kunna säkerställas inom socialtjänstens ansvarsområden.

Säkerställ likalydande bestämmelse om samordnad individuell plan

SKR vill i enlighet med förbundets tidigare yttrande uppmärksamma regeringen på att bestämmelsen om samordnad individuell plan (2 kap. 7 § i nuvarande SoL respektive 13 kap. 5 § i nya SoL) skiljer sig från det förslag om individuell plan som lämnas i betänkandet God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem (SOU 2020:19).¹⁴ Det är helt nödvändigt med likalydande betydelse i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL, och socialtjänstlagen och andra relevanta lagar.

I författningsförslaget i SOU 2020:19 anges exempel på insatser som kan behövas och då ska tas in i planen (16 kap. 4 § fjärde stycket 1 HSL respektive 2 kap. 7 § tredje stycket 1 i nuvarande SoL). SKR anser inte att det är lämpligt att i lagstiftning ange exempel. Detta bör istället behandlas i en författningskommentar. SKR förutsätter, i enlighet med förbundets yttrande över SOU 2020:19, att harmonisering sker i den fortsatta beredningsprocessen.

Inför krav på anmälan av ändrade förhållanden i socialtjänstlagen

SKR anser i enlighet med tidigare yttranden att samma lagkrav på anmälan av ändrade förhållanden bör gälla enligt socialtjänstlagen och LSS som i socialförsäkringsbalken (2010:110).¹⁵

Bidragsbrottslagen är vad gäller kommunala förmåner avsedd att tillämpas vid beviljande av ekonomiska förmåner enligt socialtjänstlagen och LSS. I dessa lagar saknas emellertid bestämmelser om att den enskilde är skyldig att anmäla ändrade

¹⁴ God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem (SOU 2020:19) - SKR:s yttrande september 2020, dnr. 20/00644

¹⁵ Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2018:14) - SKR:s yttrande juni 2018, dnr. 18/01536; Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) - SKR:s yttrande september 2017, dnr. 17/03042

förhållanden. Detta leder till att bidragsbrottslagen inte kan tillämpas när det gäller underlåtenhet att upplysa om ändrade förhållanden, utan enbart när den enskilde lämnat oriktiga uppgifter. Samma lagkrav på anmälan av ändrade förhållanden bör gälla oavsett om det rör sig om en förmån enligt socialtjänstlagen, LSS eller socialförsäkringsbalken. Socialtjänstlagen och LSS bör därför ändras i nu nämnt avseende.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 1.

Styrelsen SKR
2021-01-29

Särskilt yttrande från Vänsterpartiet

Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Det finns mycket positivt i förslaget till ny socialtjänstlag inte minst omställning till att stärka tidiga och förebyggande insatser. Vi delar dock inte utredningens förslag när det gäller äldreomsorgen.

Utifrån Coronakommissionens rapport diskuteras nu strukturella brister i äldreomsorgen kopplade till en långvarig underfinansiering och en alltför fragmentiserad äldreomsorg som motverkar en sammanhållen vård och omsorg. Behovet av ökad kontinuitet, förutsättningar för teamarbete mellan olika professioner med den äldres behov i centrum för ökad kvalitet. Behovet av långsiktigt kompetenslyft med satsning på grundutbildning och kontinuerlig kompetensutveckling. Behovet av att öka den medicinska kompetensen. Nödvändigheten av att heltid skall vara norm och kraftig minskning av osäkra anställningar. Nödvändigheten av kraftigt förbättrade arbetsvillkor för att kunna behålla och rekrytera personal.

Utredningen har på grund av direktiven inte ansett sig kunna föreslå att ”skälig levnadsnivå” skall ersättas med att tillförsäkra den enskilde ”goda levnadsförhållanden” utan istället föreslagit en ersättning med ”skäliga levnadsförhållanden”. Vänsterpartiet anser att ”Goda levnadsförhållanden” krävs för den ambitionshöjning vi vill se när det gäller äldreomsorgen.

Utredningens inriktning att socialtjänsten skall vara lätt att nå och tillgänglig delar vi. Däremot ser vi inte att utredningen förslag stärker de äldres rättigheter eller ger en större tydlighet när det gäller omsorgskvalitet. Vi delar många av de synpunkter som lyfts fram i det särskilda yttrandet från de fackliga organisationerna, Kommunal, Vårdförbundet, akademikerförbundet SSR och Vision.

Den stora förändringen utredningen öppnar för är att socialtjänstens insatser skall kunna ges utan föregående behovsprövning för all äldreomsorg som inte är en plats på särskilt boende.

Det gäller alltså all hemtjänst men också korttidsboenden. Så länge äldreomsorgen är underfinansierad ser vi risker för undanträngningseffekter med risk för ökad ojämlikhet. Socialtjänstens insatser för äldre skall inte bara vara lättillgänglig, den måste också svara upp mot kommuninvånarnas behov och prioritera resurser till de som behöver dem bäst. Det krävs för en jämlik och likvärdig äldreomsorg oavsett kommun. Den nya ramlagen som är mer generell måste kompletteras med en tydlig behovsprincip.

Hemtjänsten ges i dag till en bred grupp av äldre med mycket olika omfattning av service, vård och omsorgsbehov. Idag bor många med omfattande behov vård- och omsorgsbehov hemma med insatser både från kommunens äldreomsorg, hemsjukvård och regionernas sjukvårdsinsatser. Behovet av nära samarbete och sammanhållen vård är därför stort. En äldreomsorg utan biståndsbedömning riskerar leda till en mer uppsplittrad vård där efterfrågan får styra istället för behov. Detta då de äldre uppmanas vända sig direkt till utförare som privata hemtjänstföretag i stället för en behovsprövning av en biståndsbedömare. En bedömning som skall se till helheten av den äldres behov och också kunna vägleda utifrån alla möjligheter till insatser som finns. Vi ser också en risk för att det i kommuner med hög andel privata utförare allt mer ansvar riskeras att läggas på den enskilda och dennes anhöriga med risk för att mindre resursstarka äldre nedprioriteras. Vi anser därför att hemtjänstinsatser och plats på korttidsboende skall ges utifrån en individuell biståndsbedömning.

Vi har också det förtroendet för kommunernas äldreomsorg att det arbetas flexibelt vid akuta behov av förändrade insatser, att dessa sätts in och inte stoppas i avvaktan på biståndsbedömning.

Hur korttidsboende är uppbyggt och organiserat ser olika ut. Men ofta är efterfrågan större än tillgången på platser. Vi ser här också nödvändigheten av att de med störst behov skall kunna prioriteras först.

Vänsterpartiet