



Kommittédirektiv

Välfärdsteknik inom socialtjänsten och verksamhet enligt LSS

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta fram förslag på en reglering av användningen av välfärdsteknik vid utförande av insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. I uppdraget ingår även att lämna förslag på en reglering av användning av välfärdsteknik när insatser enligt SoL och insatser enligt LSS ges till personer med nedsatt beslutsförmåga. Syftet är att fler av dem som vill ska kunna ta del av insatser med stöd av välfärdsteknik och att personer med nedsatt beslutsförmåga ska erbjudas insatser med välfärdsteknik på lika villkor som andra personer.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera vid vilka insatser enligt SoL och LSS som digital teknik ska kunna användas,
- ta ställning till om en reglering av användningen av digital teknik bör avse specifika insatser eller vara generell samt föreslå en sådan reglering,
- analysera och särskilt redovisa en lämplig ordning för hur barns beslutskompetens vid användningen av digital teknik och behandling av personuppgifter kan tas till vara,
- analysera och föreslå hur en reglering kan utformas så att personer med nedsatt beslutsförmåga kan få ta del av insatser genom digital teknik på lika villkor som andra,

- göra en integritetsanalys där behovet av skydd för den personliga integriteten beaktas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2025.

Förbättrade insatser och mer effektiva arbetsmetoder med stöd av digital teknik i kommuner och regioner

Förändringar i demografi och arbetsmarknad innebär utmaningar för kommunernas socialtjänst

Antalet kvinnor och män som är 80 år och äldre beräknas öka med 340 000 personer fram till 2035, vilket innebär en ökning med 60 procent (SCB – Trender och Prognoser 2020, Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2035). Personer som är 80 år och äldre har de största behoven av vård- och omsorgsinsatser. Med hög ålder ökar risken för att drabbas av demenssjukdomar. Demenssjukdom är en form av kognitiv svikt som beror på specifika sjukdomar i hjärnan. Det finns för närvarande cirka 130 000–150 000 personer med demenssjukdom i Sverige och i takt med att befolkningen lever allt längre förväntas antalet nästan fördubblas fram till 2050 (Socialstyrelsen – En nationell strategi för demenssjukdom Halvtidsrapport). Vid hög ålder kan även den kognitiva förmågan påverkas av andra mer vanliga sjukdomar där kombinationen av hög ålder och multisjuklighet kan leda till påtaglig kognitiv nedsättning.

Den 31 oktober 2022 hade 60 556 personer med funktionsnedsättning minst en pågående insats enligt SoL. Den vanligaste insatsen var boendestöd (30 700), följt av hemtjänst i ordinärt boende (15 061) och trygghetslarm (12 244) (Socialstyrelsen – Statistik om socialtjänstinsatser till personer med funktionsnedsättning 2022 s. 1). Den 1 oktober 2022 hade 77 500 personer minst en verkställd och kommunalt beslutad insats enligt LSS. Det är en ökning med knappt 20 700 personer sedan 2007 (Socialstyrelsen - Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2022 s. 1). Vissa insatser enligt LSS minskar dock. Det gäller framför allt korttidsvistelse, kontaktperson och ledsagarservice. Orsakerna till detta är enligt Socialstyrelsen flera, bl.a. vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen, rekryteringssvårigheter och svårigheter att matcha individuella behov med befintligt utbud (Socialstyrelsen – Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning Lägesrapport 2023 s. 11).

Den demografiska utvecklingen medför ett stort behov av nyrekrytering av omsorgspersonal för att tillgodose ett ökat omsorgsbehov, särskilt inom äldreomsorgen. Efterfrågan på personal till omsorgsverksamheter kommer därmed att vara fortsatt stor. Även om kommunerna lyckas lösa de finansiella utmaningarna, finns det fortfarande en betydande risk att det inte går att rekrytera tillräckligt med personal som lever upp till de kompetenskrav som ställs.

För att möta denna utmaning krävs nya och mer effektiva arbetssätt i kommuner och regioner. Om de används rätt, kan nya digitala verktyg och arbetssätt innebära att vissa arbetsuppgifter kan automatiseras eller utföras på andra, mer effektiva sätt. Därmed kan medarbetarnas kompetens tillvaratas bättre när insatser lämnas enligt SoL och LSS. Digitala verktyg kan vidare bidra till ökad livskvalitet i form av trygghet, delaktighet och självständighet för äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Skyddet för den personliga integriteten

Användning av digital teknik vid insatser enligt SoL och LSS aktualiserar frågor om skyddet för den personliga integriteten.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, förkortad RF, är var och en skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Rätten till respekt för privat- och familjelivet skyddas också av bl.a. artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 16 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och artikel 22 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Detta grundläggande skydd för enskildas integritet är inte absolut. Av såväl regeringsformen som Europakonventionen framgår att skyddet under vissa förutsättningar får begränsas. En begränsning av skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § RF får göras endast om det sker i enlighet med lag och det är nödvändigt för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ RF). En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § RF).

De grundläggande reglerna för personuppgiftsbehandling inom EU finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), fortsättningsvis kallad EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, bestämmelser i SoL och de två registerförfattningarna lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten samt förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Det finns även bestämmelser om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (e-dataskyddsdirektivet) och i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation där direktivets bestämmelser genomförs. Vissa lösningar med digital teknik kan komma att omfattas av dessa bestämmelser.

Ett förtydligande av användning av digital teknik för vissa socialtjänstinsatser

Regeringen beslutade i juni 2023 propositionen Valfärdsteknik inom äldreomsorgen (prop. 2022/23:131). I propositionen föreslår regeringen bestämmelser som förtydligar möjligheten att använda digital teknik när insatser enligt SoL ges i form av hemtjänst eller boende i särskilda boendeformer för äldre. Regeringen föreslår i samma proposition bestämmelser som syftar till att stärka skyddet för personuppgifter. Regeringen anger i propositionen bl.a. att det behövs en strukturell förändring av äldreomsorgen för att kunna möta de utmaningar som äldreomsorgen står inför när det gäller den demografiska utvecklingen och kompetensförsörjningen. En ökad användning av välfärdsteknik kan bidra till en ökad flexibilitet i insatsernas utformning och genomförande med bibehållen eller ökad kvalitet. De tekniska lösningarna kan också, till skillnad från personal, ständigt finnas på plats hos den enskilde så att denne snabbt kan larma vid behov (prop. 2022/23:131 s. 18).

Uppdraget om användning av digital teknik vid fler typer av socialtjänstinsatser och vid insatser enligt LSS

Lagförslagen i propositionen Valfärdsteknik inom äldreomsorgen är begränsade till biståndsinsatser i form av hemtjänst och särskilda boendeformer för äldre. Det finns skäl att utvidga de förslagen till att omfatta fler typer av insatser än hemtjänst och boende i särskilda boendeformer för äldre. Det kan vara andra former av bistånd enligt SoL, som exempelvis dagverksamhet, särskilt boende för personer med funktionsnedsättning, boendestöd och verksamheter enligt LSS. Detta är även något som Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner framhöll vid beredningen av propositionen.

Även barn under 18 år kan erbjudas hemtjänst som en insats enligt SoL. Denna insats kan även, i vissa fall, utföras med hjälp av digital teknik. Barn under 18 år kan även beviljas andra insatser enligt SoL där användningen av digital teknik kan förekomma, t.ex. boende med särskild service enligt 5 kap. 7 § SoL. Vidare kan barn beviljas insatser för särskilt stöd och service enligt LSS. Vid utförandet av dessa insatser kan användning av digital teknik vara aktuellt.

Av artikel 12.1 i barnkonventionen följer att konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Vårdnadshavare har både en rätt och en skyldighet att bestämma över en underårigs personliga angelägenheter (6 kap. 11 § föräldrabalken). I takt med barnets stigande ålder och utveckling ska vårdnadshavarna ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Det finns inte någon bestämd åldersgräns för när barn bör ha ett avgörande inflytande, utan en bedömning får göras i varje enskilt fall. Bedömningen av barnets s.k. beslutskompetens är beroende av frågans komplexitet, situationens karaktär samt varje barns individuella förutsättningar. Barnrättsperspektivet ska beaktas vid utredningar, beslut om insatser och vid insatsernas utförande samt vid behandlingen av personuppgifter med digital teknik. Det finns skäl att närmare analysera hur barns och ungdomars beslutskompetens kan tas till vara vid användningen av digital teknik.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vid vilka insatser enligt SoL och LSS som digital teknik ska kunna användas,
- ta ställning till om en reglering av användningen av digital teknik bör avse specifika insatser eller vara generell samt föreslå en sådan reglering,
- analysera och särskilt redovisa en lämplig ordning för hur barns beslutskompetens för att lämna samtycke till användningen av digital teknik och behandling av personuppgifter kan tas till vara,
- göra en integritetsanalys där behovet av skydd för den personliga integriteten beaktas,
- analysera och säkerställa att förslagen är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen),
- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att möjliggöra användning av digital teknik vid insatser till personer med nedsatt beslutsförmåga

Insatser inom socialtjänsten och verksamheter enligt LSS bygger på frivillighet och att den som får insatserna alltid kan välja att inte ta del av insatserna. Detsamma gäller om en insats utförs med hjälp av digital teknik. Även övriga grundprinciper som ligger till grund för utförandet av socialtjänstens insatser gäller vid användning av digital teknik. Det innebär att bl.a. principen om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL) även gäller vid användningen av digital teknik. Även om en person har nedsatt beslutsförmåga får insatsen inte utföras med tvång.

Vid bedömningen av om insatsen ska beslutas eller utföras behöver den enskildes inställning undersökas så långt det går. Om personen har en nedsatt beslutsförmåga kan det göras genom samtal med den enskilde, närstående, god man eller förvaltare. Den enskilde kan också i en framtidsfullmakt ha uttryckt sin inställning till insatser.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har i en rapport uppmärksammat att regelverken och de juridiska förutsättningarna för användningen av digital teknik upplevs som otydliga, i synnerhet när det gäller personer med nedsatt beslutsförmåga. Myndigheten anser att otydligheten är ett hinder för att

införa digital teknik och tillvarata dess potential för alla som har behov av den (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Rapport 2023:6 s. 135).

Kommunernas osäkerhet när det gäller de rättsliga förutsättningarna för användning av digital teknik är ett av skälen till att regeringen föreslår en särskild författningsreglering av användningen av digital teknik vid utförandet av insatser i form av hemtjänst och särskilda boendeformer för äldre (prop. 2022/23:131 s. 21). Regeringen konstaterar i propositionen att frågan om insatser till personer med nedsatt beslutsförmåga är komplex och berör flera områden samt att frågan kräver ytterligare beredning (s. 25 f.). För att även personer med nedsatt beslutsförmåga ska få tillgång till insatser som utförs med digital teknik på lika villkor som andra behövs en reglering som tydliggör förutsättningarna för en sådan användning.

För att det ska gå att bedöma en persons beslutsförmåga behöver det finnas personal med rätt kompetens för att göra detta. Det kan även behöva regleras hur en sådan bedömning ska göras.

I betänkandet Framtidens teknik i omsorgens tjänst föreslås bl.a. en reglering som tydliggör att digital teknik får användas inom socialtjänsten och att den får användas utan samtycke vid nedsatt beslutsförmåga. Enligt förslagen i betänkandet ska den enskildes förmåga till samtycke bedömas av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (SOU 2020:14 s. 399 f.). Betänkandet har remitterats och förslagen välkomnas över lag av remissinstanserna, men det efterfrågas ytterligare analyser och kompletteringar.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur en reglering kan utformas så att personer med nedsatt beslutsförmåga kan få ta del av insatser genom digital teknik på lika villkor som andra,
- analysera och ta ställning till vilken kompetens som ska krävas för att göra bedömningen av om en person har nedsatt beslutsförmåga och vilka yrkesgrupper som ska göra detta samt om det behöver regleras hur bedömningen ska göras,
- göra en integritetsanalys där behovet av skydd för den personliga integriteten beaktas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska för de förslag som lämnas redovisa ekonomiska och andra konsekvenser för bl.a. enskilda personer och för det allmänna enligt vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt redovisa vad en ökad personuppgiftsbehandling kan innebära för den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt LSS, oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller enskild regi.

Utredaren ska bedöma förslagets förenlighet med Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter t.ex. enligt Europakonventionen, barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska även redovisa hur förslagen förhåller sig till det nationella funktionshinderspolitiska målet.

Utredaren ska analysera, beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver förslagets konsekvenser, de särskilda avvägningar som gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning det behövs, samråda med Integritetsskyddsmyndigheten, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, företrädare för kommuner och privata utförare som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt LSS samt organisationer som företräder berörda grupper, till exempel äldre och anhöriga. Vidare ska utredaren, så långt det är möjligt, föra dialog med barn, lyssna in deras åsikter och ta del av deras erfarenheter. Det är viktigt att barn med olika förutsättningar och erfarenheter kommer till tals. Barns synpunkter och erfarenheter ska beaktas i arbetet.

Utredaren ska hålla sig informerad om beredningen av betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) samt annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2025.

(Socialdepartementet)