



NORRKÖPING
KOMMUNSTYRELSEN

YTTRANDE

1(9)

2021-01-26

Vårt diarienummer
KS 2020/1154 009

Handläggare, titel, telefon

Henrik Walgeborg, stadsjurist
Sarah Nättsjö, sakkunnig
Helén Franzén, socialt ansvarig samordnare
Max, Lindahl, utredare

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande - Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Ert diarienummer: S2020/06592

Utredningen är mycket omfattande till sitt innehåll och berör flera olika verksamhetsområden inom Norrköpings kommun. Kommunens yttrande är därför indelat utifrån tre övergripande perspektiv: individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och stöd till personer med funktionsnedsättning samt ekonomiskt bistånd.

Del 1 – Individ- och familjeomsorg

Angående barn

Kommunen är positiv till att förslaget omfattar att den som lämnar information ska försäkra sig om att barnet förstått informationen. Utredningen förslår att nuvarande bestämmelse 11 kap. 10 § första stycket socialtjänstlagen ska upphävas. Förslaget är helt i enlighet med barnkonventionen men för att tolkning och tillämpningen av bestämmelsen ska bli korrekt behövs det i propositionen förtydligas gällande nämndens utredningsansvar. Trots upphävandet gällande att barnets åsikt inte ska klarläggas, som det står i nuvarande 11 kap. 10 § första stycket, har socialtjänsten ansvar att ta reda på barnets behov.

Vidare behöver det betonas att i de fall barnet inte vill uttrycka sin åsikt behöver inte det innebära att barnet inte vill samtala med socialsekreteraren. Att barnkonventionen nu är lag ställer oerhört höga krav på socialtjänstens förmåga att informera barnet, samtala med barnet, förstå barnet samt att utreda barnets situation.

När det gäller övervägande om vårdnadsöverflytt ser kommunen att det finns behov av förtydligande kring hur ofta dessa ske efter att det övervägts första gången. Kommunen är medveten om att det finns ett särskilt förslag angående detta vilket är positivt.

Förebyggande perspektiv och lätt tillgänglig socialtjänst

Kommunen ser positivt på förslaget avseende att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och att socialtjänsten ska vara lättillgänglig. Vilka krav det innebär på kommunerna behöver förtydligas. Med nuvarande lydelse finns det stor risk att bestämmelsen blir tandlös.

Insats utan behovsprövning

Kommunen är positiv till bestämmelsen avseende insatser utan behovsprövning eftersom det ökar möjligheten att nå ut till enskilda i ett tidigt skede. Bestämmelsen i förslaget är formulerad med *bör* och kommunen önskar en tydligare formulering även om det kan vara omöjligt att använda *ska* utifrån kommunernas olika förutsättningar. Vi önskar en formulering i riktning med vilket minimikrav som finns.

Angående bestämmelsen om att nämnden kan fatta ett generellt beslut för en viss insats som ges utan behovsprövning gällande att personliga förhållanden inte behöver dokumenteras är kommunen positiv till det utifrån att det kan öka möjligheten att enskilda söker stöd. I propositionen bör det dock framgå att socialtjänsten är skyldig att informera den enskilde på ett tydligt sätt att insatsen inte dokumenteras med personuppgifter och önskar den enskilde en sådan dokumentation behöver den enskilde ansöka om bistånd. Kommunen ser att det vid insatser till barn kan detta bli särskilt viktigt med ovanstående informationen.

Vidare är det viktigt att nämnden, när den ska fatta ett generellt beslut enligt denna bestämmelse för insatser som ges till barn, har barnets rättigheter i åtanke. Barnet kan i efterhand ha behov av att gå tillbaka och ta reda på vilken hjälp hen har fått och om insatsen dokumenteras utan personliga uppgifter kommer barnet inte kunna ta del av dokumentationen av insatsen vilket kan få negativa följder för barnets hälsa. Dessa aspekter bör finnas med i propositionen som vägledning vid beslutsfattandet.

Insatser i den enskildes hem

Bestämmelsen i 13 kap. 3 § att den enskilde, så lång som möjligt, ska kunna välja när och hur insatser i boende kan ges är ny inom individ och familjeomsorgen. Kommunen ser att förslaget kan bli problematisk i vissa avseenden. Det framgår av förklaringen att den enskilde inte ensidigt ska kunna välja. Men formuleringen i bestämmelsen kan göra att den enskilde tror att den har rätt att välja själv. Den enskildes självbestämmande och integritet är utgångspunkten för bestämmelsen.

Individ- och familjeomsorgen har flertalet insatser där de har ett ansvar för den enskildes situation och i vissa fall även för boendet som den enskilde bor i. Utifrån hur bestämmelsen är formulerad kan det innebära att det uppstår motstånd och svårigheter i samarbetet mellan socialtjänsten och den enskilde. Kommunen ser därför ett behov av att bestämmelsen

omformuleras på ett tydligare sätt samt att det i propositionen tydligt framgår vad som gäller.

Ansöka om stöd i annan kommun

Formuleringen i förslagets 27 kap. 7 § SoL är i enlighet med nuvarande socialtjänstlag. Kommunen önskar tydliggörande i formulering kring vad som menas med begreppet *lämnas* alternativt att det byts ut i och med att begreppet inte är i enhetligt med hur andra bestämmelser i socialtjänstlagen är formulerade.

Delegation

Kommunen önskar att frågan om att beslutanderätt inte ska kunna delegeras till presidiet ses över ytterligare. Kommunen önskar att beslutanderätt kan delegeras till presidiet när utskottssammanträde inte kan inväntas och ordförande beslut inte får tas. Vidare kan bestämmelsen innehålla krav på att det krävs att minst tre ledamöter inklusive ordförande är närvarande för att beslutanderätt ska kunna delegeras.

I förslagets 28 kap. 6 § saknas ungdomsövervakning och utreseförbud.

Kommunen önskar en översyn avseende delegationsbestämmelser vid beslut enligt föräldrabalken. Idag har socialnämnden beslutanderätt vid flertalet beslut enligt FB. Enligt kommunallagens bestämmelser får beslut som inte är av ingripande karaktär delegeras. Ett exempel på beslut som inte är av ingripande karaktär, utifrån att socialnämnden inte fattar det slutgiltiga beslutet, är beslut om att anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare till tingsrätten.

Det slutgiltiga beslutet i frågan fattas av domstolen (i 28 kap. 8 § SoL). En sådan ändring skulle vara i överensstämmelse med hur annan beslutanderätt i SoL och LVU har delegerats. Vid en översyn av delegationsbestämmelser vid beslut enligt föräldrabalken borde flertalet beslut kunna delegeras till utskott vilket skulle förenkla handläggningen och den enskilde skulle på så sätt få sin fråga behandlad tidigare.

Konsekvenser av förslaget

Det är ett förslag med omfattande förändringar i så väl lagens struktur och arbetssätt. En del förändringar innebär att en ökning av resurser krävs för att kunna leva upp till kraven. I en del fall kanske resursökningen endast behövs inledningsvis för att det förändrade arbetssättet på sikt kan innebära besparingar.

Vidare kräver förslaget i och med att det är en omfattande förändring av lagens uppbyggnad att kommunerna får tillräckligt med tid innan lagen börjar gälla. I och med att det blir nya lagrum för nästintill alla olika former av beslut behöver samtliga kommuners datasystem, utredningsmallar och beslutsmallar revideras. Det innebär även att alla leverantörer av IT-system

behöver göra förändringar. Vidare behöver den nya lagen implementeras i alla kommuner.

Del 2 – Äldreomsorg och stöd till personer med funktionsnedsättning

Generella synpunkter

Kommunens bedömning är att förslaget ambitionsnivå är hög och det som med förslaget är tänkt att åstadkommas är lovvärt.

Kommunen bedömer dock att det finns svårigheter då utredningen lämnar flera förslag på fortsatta utredningar. Detta gör att det finns svårigheter att helt och fullt ta ställning de förslag som utredningen lämnar då det till viss del saknas underlag för dessa bland annat i form av uppföljningar/utvärderingar av redan gjorda lag ändringar samt kartläggning av nuläge. Utifrån detta är kommunens bedömning att det är tveksamt om förslaget till ny socialtjänstlag kan träda i kraft vid den föreslagna tidpunkten.

När det gäller äldre personer är kommunens bedömning att denna grupp lite har kommit i skymundan i utredningens förslag. Utredningens förslag om att utöka möjliga insatser utan behovsprövning bedöms skapa otydlighet för både kommuner och äldre personer. Mycket kommer att lämnas till de lokala riktlinjerna att tydliggöra vilket kan leda till att insatser till äldre personer ser olika ut i olika kommuner.

Tolkningen från kommunernas sida kring vad som är deras åtaganden kan också komma att skilja sig åt. Även om förslaget syftar till att ge äldre personer ökat inflytande och självbestämmande över sina insatser så bedöms risken som stor att en del äldre personer kommer att vara beroende av sina närstående i större utsträckning samt berörda utförare vilket kan leda till att de äldre personerna inflytande och självbestämmande i faktisk mening minskar.

Insatser till enskilda

Kommunen anser att så omfattande stödinsatser såsom hemtjänst och dagverksamhet bör lyftas in i lagtexten på lämpligt ställe. Ett förslag är 10 kap. 1 §.

Socialnämndens deltagande i samhällsplaneringen

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Planering av insatser och förebyggande perspektiv

Kommunen instämmer med utredningens slutsats kring vikten av tidiga och förebyggande insatser. Dock upplever kommunen att vad som menas med förebyggande och tidiga insatser för äldre samt personer med funktionsnedsättning kopplat till boende behöver förtydligas.

En långsiktig planering av insatser bör beakta samhällets förändring och att enskildas behov kan förändras över tid. För att åstadkomma en hållbar och långsiktig planering ställs även krav på en mer långsiktig politisk process. I utredningen framgår att brist på bostad för äldre är en stor del av icke verkställda beslut. Byggandet av bostäder kräver samplanering mellan flera olika aktörer och är en lång process som kräver en god framförhållning, behov av att tänka ”nytt” samt en stor grad av flexibilitet på grund av enskildas föränderliga behov.

Bestämmelserna om särskilda avgifter upphävs

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Dessa särskilda avgifter har mest upplevts som en kontroll och en ”bestraffning”. Kommunen anser att förslaget ligger i linje med att istället åstadkomma en lärande tillsyn, vilket kan bidra till möjligheten för kommunen att utvecklas i sin planering. Att bibehålla (men glesa ut) inrapportering av icke verkställda beslut ser kommunen även som positivt, då detta underlag ger kunskap för vidare planering.

Kravet på god kvalitet omformuleras

Kommunen instämmer i förslaget om att omformulera kravet på god kvalitet.

Det är bra att vidga bestämmelsen om god kvalitet och förtydliga att både verksamheten i sin helhet men också att insatserna ska vara av god kvalitet. I ny förklarande lagtext bör det dock tydligt framgå vad som i detta sammanhang avses med begreppet verksamhet (t.ex. alla åtgärder och aktiviteter som socialnämnden genomför, däribland insatser) samt, vad som i detta sammanhang avses med begreppet insatser (t.ex. rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda behöver).

God kvalitet förutsätter hög kompetens

Kommunen instämmer i resonemanget om att god kvalitet förutsätter hög kompetens. För att åstadkomma en ”Hållbar socialtjänst” behövs både en hög strukturell kompetens i organisationen men likväl hos enskild personal.

Bedömningen är att denna förutsättning, inom bland annat omsorgen om äldre, är svår att åstadkomma för den som bedriver verksamhet. Bedömningen är att tillgång till medarbetare med hög kompetens är låg. Orsakerna till denna situation är många och mångfasetterade.

Krav på uppföljning

Kommunen instämmer med utredningens förslag om ett uttryckligt krav på uppföljning för att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten.

För att möjliggöra detta är bedömningen att det behövs någon form inventering av statusen hos de 290 kommunerna med avseende på t.ex.

administration/registrering, data, verksamhetssystem och systematiskt kvalitetssäkringsarbete. Om inte dessa utgångspunkter är klargjorda riskerar ambitionsnivån i det nya lagförslaget att gå helt om intet.

Sveriges aktörer (kommuner, myndigheter, organisationer) inom socialtjänst, vård och omsorg behöver tillförlitliga och kvalitativa förutsättningar med avseende på data för att med stödet i den nya socialtjänstlagen kunna arbeta enligt förslagen. Det vill säga en kunskapsbaserad socialtjänst genom systematisk uppföljning och utvärdering, forskning, analys osv.

Konsekvenser av förslagen om uppföljning

Kravet på systematisk uppföljning innebär kostnader för kommunerna. Om dessutom befintliga verksamhetssystemen för registrering och stöd för systematisk uppföljning behöver förbättras och utvecklas ökar kostnaderna än mer. Utöver detta tillkommer kostnaderna hos den myndighet som ska ta fram förslag på hur man kan utveckla stödet till kommunerna för systematisk uppföljning.

Det finns ett uttryckligt krav på att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska följas upp, utvecklas och säkras. Minimum är då att de uppgifter som uppföljningen, utvecklingen och kvalitetssäkringen baseras på faktiskt först är kvalitetssäkrade.

Krav på respektfullt bemötande

Kommunen anser att det är positivt att en bestämmelse avseende bemötande införs.

Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet

Kommunen instämmer i utredningens förslag om att införa en ny bestämmelse om att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Den ”skarpare” formuleringen i förslaget om att verksamhet ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet bör ge potential för enskilda kommuner att prioritera resurser för att efterfölja lagtext. Men för att kunna verkställa förslaget krävs resurser i form av tillgång till vetenskaplig kunskap och kompetens för att tolka den, samt stöd för implementering och systematisk uppföljning.

Kommunen ser även att en samlad kunskapsbank som finns tillgänglig för alla som bedriver socialtjänst också behöver tillskapas där domstolsbeslut, forskning och tillsynsmyndigheternas resultat samlas.

Vidare krävs det ytterligare forskning för att säkerställa evidens i metoder/arbetsätt framförallt inom äldreomsorg och inom verksamhet för personer med funktionsnedsättning.

Förstärkning av den regionala nivån

Kommunen instämmer med utredningen förslag med tillägget att en eventuell ny utredning bör fokusera på vad för sorts stöd olika verksamheter i kommuner i en region behöver, för att därefter kunna arbeta regionalt med kunskapsstyrning.

För en fungerande kunskapsstyrning från regional nivå behövs stöd dels till enskilda kommuner för att skapa en strukturerad kunskapsstyrning som genomsyrar alla verksamheter, dels till en struktur för samarbete mellan kommuner. Kommunernas förutsättningar för att arbeta strukturerat med en evidensbaserad praktik och kunskapsstyrning ser mycket olika ut.

Förslag rörande nationell statistik

Kommunen instämmer med utredningens förslag.

Förslaget om att rapportera in ytterligare personuppgifter känns proportionsenlig i fråga om att om socialtjänstens kunskap också behöver stärkas likt hälso- och sjukvårdens hantering.

Begreppet skälig levnadsnivå

Kommunen instämmer i resonemanget om att ändra begreppet skälig levnadsnivå kopplat till bistånd för livsföring. Kommunen anser dock att begreppet skäliga levnadsförhållanden behöver definieras ytterligare, för att det ska gå att förhålla sig till på ett bra sätt.

Insatser utan behovsprövning

Kommunen anser att det är tveksamt att med så begränsade underlag – forskning och andra uppföljningar – föreslå en så långtgående reglering när det gäller att kommunen, med få undantag, får tillhandahålla insatser utan behovsprövning för äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

När det gäller hemtjänst till äldre personer utan behovsprövning borde forskning och uppföljning av erfarenheter från förändringen den 1 juli 2018 ha inväntats. Detta för att kunna klarlägga hur en sådan förändring påverkar äldre i olika åldrar, män och kvinnor, samt etnisk och socioekonomisk bakgrund.

Avseende informationsskyldigheten ställs mycket höga krav på kommunen att kunna informera om möjligheten och rättigheten att ansöka om bistånd.

Utformning av insatser till enskilda

Kommunen instämmer i utredningens förslag. Samtidigt ser kommunen en risk att förslagen kan bli kostnadsdrivande för kommunerna. Kommunen ser även risker kopplade till insatser utan biståndsprövning och de kompetenskrav som därmed flyttas direkt till utförare och som kan påverka kvaliteten i insatserna.

Genom att utredningen av behov flyttas från myndighetsutövningen kommer högre kompetenskrav att behöva ställas på utföraren. Det riskerar att påverka likställighet och rättssäkerhet.

Förtydligande om barnperspektivet

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Äldreomsorgens reglering

Kommunen instämmer delvis i utredningens förslag. Ett fortsatt arbete behövs för att stärka situationen för äldre personer och förbättra och utveckla äldreomsorgen, vilket skulle kunna göras utan en särlagstiftning.

För att ändring i lagstiftning ska ge äldre en mer sammanhållen omsorg och vård bör lagstiftningen omfatta socialt arbete, social omsorg samt hälso- och sjukvård, vilket kommunen uppfattar är utredningens bedömning. Däremot bör arbetet inom äldreomsorgen stärkas ur flera olika perspektiv, vilket också utredningen lyfter fram.

Samverkan mellan kommuner

Kommunen instämmer med utredningens förslag.

Uppdrag till Socialstyrelsen

Kommunen instämmer i att Socialstyrelsen bör ges ett uppdrag att se över föreskrifter samt handboken om handläggning och dokumentation. Detta för att säkerställa att dokumentationen blir ändamålsenlig och lever upp till sitt syfte.

I detta sammanhang bör även annan lagstiftning än den som anges i utredningen beaktas, till exempel dokumentation av hälso- och sjukvårdsinsatser. I vissa verksamheter utförs insatser utifrån flera lagstiftningar och där kan oklarheter uppstå kring vilka insatser som hör till vilken lagstiftning och därmed få konsekvenser för dokumentationen av insatser enligt socialtjänstlagen.

Samlade ekonomiska konsekvenser

Norrköpings kommun bedömer att vissa av utredningens förslag kommer medföra kostnadsökningar – detta trots direktivet att inte föreslå ändringar som skulle öka kommunernas utgifter. Som exempel kan nämnas förslagen om ökat deltagande i samhällsplaneringen och ett förbättrat förebyggande perspektiv. När det gäller förebyggande perspektiv (bl.a. avsnitt 27.2.2) nämns till exempel inte förebyggande arbete bland äldre personer eller personer i övre medelåldern (inför åldrandet).

Vidare kommer kravet på att socialtjänsten ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet att ställa stora krav på t.ex. fortbildning av medarbetare

och uppföljning och utvärdering av de metoder som nu tillämpas inom socialtjänsten och som inte kommer uppfylla kraven.

Del 3 – Ekonomiskt bistånd

Uppdelning av biståndsbestämmelsen

Norrköpings kommun ställer sig positiv till förslaget om en uppdelning av biståndsbestämmelsen och har inget att erinra i sak mot att begreppet *skäliga levnadsförhållanden* ersätter det nuvarande *skälig levnadsnivå*.

Däremot ser kommunen inte att införandet av två snarlika men ändå skilda begrepp för de respektive biståndsbestämmelserna bidrar till en mer konsekvent begreppsanvändning i socialtjänstlagen, så som var utredningens ambition.

Delegering till utskott

Norrköpings kommun ställer sig positiv till utredningens förslag om att låta socialtjänstlagen ha företräde framför kommunallagen gällande bestämmelser om delegation, samt till förslaget att införa en uttrycklig rätt för nämnden att delegera beslutanderätt i individärenden till ett utskott.

Ansvarsfördelning mellan vistelse- och bosättningskommun

Norrköpings kommun ställer sig positiv till förslaget att låta den rådande ansvarsfördelningen mellan vistelse- och bosättningskommun tydligare framgå av lagtexten.

Vetenskap och beprövad erfarenhet

Norrköpings kommun ställer sig positiv till utredningens förslag om att socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, och instämmer även i utredningens syn på nationell statistik som väsentlig för framtagandet av ny kunskap.

Kommunen har därför inget att erinra i sak mot stiftandet av en ny socialtjänstdatalag. Kommunen anser dock att frågor som rör på vilken detaljnivå statistiken ska rapporteras in till Socialstyrelsen behöver utredas vidare, där den potentiella nyttan med varje ny variabel behöver vägas mot den utökade arbetsinsats ett införande skulle medföra i handläggningsledet.

NORRKÖPINGS KOMMUN
Kommunstyrelsen

Olle Vikmång
ordförande