

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

Yttrande över betänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Dnr S2020/06592

Statens institutionsstyrelse (SiS) har ombetts att yttra sig över betänkandet. SiS koncentrerar sitt yttrande till att avse frågor i förslagen som bedöms röra SiS uppdrag och verksamhet. Inledningsvis lämnas övergripande synpunkter på betänkandet. När det gäller förslaget till en ny socialtjänstlag lämnas synpunkter på några av de bestämmelser som är aktuella i SiS verksamhet och avslutningsvis lämnas även en allmän kommentar till förslaget om lag om socialtjänstdataregister.

Övergripande synpunkter på betänkandet

Med utgångspunkt i de bestämmelser i utredningens förslag till en ny socialtjänstlag som bedöms gälla SiS uppdrag och verksamhet bygger förslaget till stor del på den nuvarande socialtjänstlagen. Den föreslagna lagens utformning med en indelning i avdelningar gör den lättöverskådlig och enklare att tillämpa. Vidare ser SiS mycket positivt på att det i lagen tydliggörs vad som avses med socialtjänst. SiS har dock noterat att begreppen socialtjänst/socialtjänsten ibland tycks jämföras med begreppet socialnämnd och ibland inte. Även begreppet verksamhet tycks användas på olika sätt, ibland avses med verksamhet här alla åtgärder och aktiviteter som socialnämnden genomför, och ibland avses den socialtjänstverksamhet som även bedrivs av andra aktörer enligt den definition av socialtjänst som anges i lagen. Detta medför att det inte alltid är tydligt vilka resonemang och bestämmelser i den nya socialtjänstlagen som är tillämpliga i SiS socialtjänstverksamhet. SiS anser att det finns ett behov av att detta klargörs under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Statens institutionsstyrelse

Besök Svetsarvägen 10
Adress Box 1062
171 22 Solna

Telefon 010-453 40 00
Fax 010-453 40 50

E-post registrator@stat-inst.se
Internet www.stat-inst.se

Org-nr 202100-4508

SiS noterar också att de förslag utredningen presenterat inte får innebära några ökade kostnader enligt direktivet. SiS menar att det kommer att vara svårt att uppfylla delar av förslaget utan att det medför en kostnadsökning. Bestämmelsen om att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet kommer t.ex. inte att kunna genomföras utan att det även medför ekonomiska konsekvenser för verksamheten.

Nedan lämnar SiS följande synpunkter på några utvalda delar av förslaget och enskilda bestämmelser i nya socialtjänstlagen.

Förslaget till en ny socialtjänstlag

Vad som avses med socialtjänst (avsnitt 5.1)

Innebörden av begreppet socialtjänst anges i lagen (avsnitt 5.1.2, 1 kap. 1 § tredje stycket)

I bestämmelsen föreslås en definition av vad som avses med socialtjänst. SiS ser positivt på att det tydliggörs vad som avses med begreppet i lagen.

Definitionen av socialtjänst inkluderar bl.a. SiS verksamhet enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU. Den slutna ungdomsvården är en straffrättslig påföljd som redan idag behandlas som socialtjänst men där vården i större utsträckning fokuserar på återfallsförebyggande insatser. I övrigt skiljer sig inte innehållet i den vård och behandling som barn och unga dömda till sluten ungdomsvård får i förhållande till den vård och behandling som ges till barn och unga som vårdas enligt LVU-lagstiftningen. Regeringen har nyligen meddelat att den avser att tillsätta en utredning som ska göra en översyn av regleringen om sluten ungdomsvård. Vårdtiderna ska motsvara brottslighetens allvar och det återfallsförebyggande arbetet ska stärkas samtidigt som en trygg och säker vårdmiljö med hög kvalitet ska säkerställas. Detta kan leda till att skillnaderna mellan de båda lagstiftningarna ökar. Det är viktigt att beakta arbetet i den nu initierade utredningen i den fortsatta beredningen så att det finns en samsyn i bl.a. definitionen av socialtjänst.

SiS delar utredningens uppfattning om att SiS skolverksamhet inte ska omfattas av begreppet socialtjänst i den mening som avses i socialtjänstlagen.

Begreppet socialtjänst har, som utredningen påtalat, delvis en annan innebörd i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. T.ex. omfattas SiS skolverksamhet av den så kallade socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL. Det är viktigt att den som vårdas inom SiS har samma sekretesskydd när han eller hon deltar i SiS utbildning som annan verksamhet vid det särskilda ungdomshemmet. SiS skolverksamhet är en del av ungdomsvården och utgör enligt sekretesslagstiftningen inte en självständig verksamhetsgren i förhållande till SiS socialtjänstverksamhet.

Behandling i form av färdighetsträning genomförs i vardagliga situationer på avdelningen, i skolan och utanför hemmet. De färdigheter som barnet eller ungdomen tränar på i exempelvis klassrummet ska även uppmärksammas på avdelningen. Det är därför nödvändigt att de olika personalkategorierna kan byta information med varandra. Utifrån de redovisade utgångspunkterna är det viktigt att SiS skolverksamhet alltjämt innefattas i begreppet socialtjänst i den mening som avses i OSL.

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om utbildningen för barn och unga som vistas på SiS särskilda ungdomshem. Relevanta bestämmelser i skollagen ska tillämpas på den utbildning som SiS anordnar. I skollagen finns bl.a. bestämmelser om disciplinära och andra särskilda åtgärder (5 kap. 6–24 §§). När bestämmelserna om SiS utbildning infördes i skollagen anförde regeringen att en elev som vårdas vid ett särskilt ungdomshem enligt bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, även omfattas av bestämmelserna om särskilda befogenheter i LVU. Varken bestämmelserna om disciplinära och andra särskilda åtgärder i skollagen eller bestämmelserna i LVU om särskilda befogenheter är tvingande för SiS. Regeringen uttalade därför att det är möjligt för SiS att tillämpa den lagstiftning som är mest lämplig i varje enskild situation (prop. 2014/15:43 s. 60 och 61).

Ett barn eller en ungdom som vistas i ett särskilt ungdomshem har ett särskilt vårdbehov och behöver som regel stå under särskilt noggrann tillsyn. När barnet eller den unge går i SiS skola omfattas han eller hon av bestämmelserna i LVU eller av bestämmelserna i LSU om barnet eller den unge vistas i hemmet på grund av att han eller hon verkställer en dom på sluten ungdomsvård. Det är absolut nödvändigt att definitionen av socialtjänst i den nya socialtjänstlagen inte påverkar SiS möjlighet att använda de särskilda befogenheterna enligt LVU eller LSU i skolmiljön när det anses nödvändigt för att genomföra vården eller för att upprätthålla ordningen vid hemmet. Under den fortsatta beredningen anser SiS att frågan behöver klargöras.

SiS har även uppmärksammat att förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem som hänvisas till har upphört att gälla (se förordningen /2015:290/ om upphävande av förordningen /1983:28/ om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem).

Utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas (avsnitt 14.1)
Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet (avsnitt 14.3.1, 4 kap. 1 §)

SiS vill framhålla att det finns svårigheter att fullt ut leva upp till kravet på vetenskap och beprövad erfarenhet eftersom flertalet insatser inom socialtjänsten saknar evidens. SiS delar därför utredningens uppfattning om att bestämmelsen inte bör utgöra hinder mot att socialtjänsten ändå bedriver verksamhet inom detta område om det inom ett

visst område inte finns vetenskapliga studier eller beprövad erfarenhet, eller om underlaget är begränsat. SiS ställer sig dock bakom förslaget om att en sådan bestämmelse införs i lagen.

Lagens inriktning på vissa grupper (avsnitt 8)

SiS uppfattning är att det finns en risk att särskilt utsatta gruppers ställning kan försvagas om bestämmelser kopplade till vissa specifika målgrupper försvinner. SiS välkomnar därför utredningens förslag om att de särskilda bestämmelser som gäller SiS målgrupper ska finnas kvar.

I lagen föreslås ingen definition av vad som avses med barn och unga. Vad som avses med barn torde inte leda till några tolkningsproblem. Däremot är det inte tydligt vad som avses med begreppet unga i lagen. Det framstår därför som viktigt att det förtydligas vad som avses med begreppet unga och varför unga omfattas av vissa bestämmelser och inte andra.

Insatser utan behovsprövning (avsnitt 17)

(12 kap. 1 §)

Den ökade flexibiliteten till insatser utan behovsprövning kan möjliggöra att fler familjer och enskilda kommer att kunna ta egna initiativ att söka hjälp vilket positivt kan påverka betydelsen av hur hjälpen kommer att tas emot. Det kan dock även innebära att exempelvis familjer med problem i form av t.ex. missbruk och kriminalitet kan röra sig inom de "inte behovsprövade insatserna" en längre tid. Det kan innebära en risk för att socialnämnden inte i ett tidigt skede upptäcker barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt och se till att de får det skydd och stöd som de behöver. För SiS del skulle detta kunna medföra en allt tyngre och etablerad problematik hos den enskilde vid en placering och med en begränsad möjlighet till insyn i tidigare, inte behovsprövade insatser.

Utformning av insatser till enskilda (avsnitt 18)

Insatser till enskilda ska ge möjligheter till ett självständigt liv och insatser som avser personliga behov ska inriktas på ett värdigt liv och välbefinnande (avsnitt 18.2 och 18.3, 13 kap. 2 §)

I bestämmelsen framgår hur insatserna ska utformas. SiS anser att det av lagtexten även bör framgå att insatserna ska *genomföras* så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv samt att insatser som syftar till att tillgodose den enskildes personliga behov ska utformas och *genomföras* så att de stärker den enskildes

möjligheter att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (jämför bestämmelsen i 13 kap. 1 §).

Samordnad individuell plan (13 kap. 5 §)

SiS har vid redovisningen av tidigare regeringsuppdrag Statens institutionsstyrelses analys till regeringens ungdomspolitik (SiS dnr 1.1.1.-2687-2019) och Redovisning – SiS uppdrag att stödja arbetet med samordnad individuell planering (SiS dnr 1.1.4-544-2013) bl.a. fört fram att det finns behov av att ge SiS möjlighet att initiera en samordnad individuell plan, SIP, när ett barn, en ungdom eller klient visats på ett särskild ungdomshem eller LVM-hem och insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården behöver samordnas. Barn, unga och klienter som placeras inom SiS har ofta en problematik som spänner över både socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvarsområden. Barn och unga som vårdas inom SiS har ofta utvecklat ett antisocialt beteende som omfattar kriminalitet, missbruk, utagerande och misslyckad skolgång. Många uppvisar symtom på beteendestörningar, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt psykisk och fysisk ohälsa. Personer i samhällsvård har samma rätt till insatser som andra men den samlade bilden visar att SiS målgrupp inte får tillgång till exempelvis en psykiatrisk utredning och behandling i tillräcklig omfattning. SiS verksamhet syftar till att bryta ett för den enskilde och för omgivningen destruktivt beteende och att ge barn, unga och klienter stöd att förändra sin livssituation. För att stödet som erbjuds inom tvångsvården ska vara till faktisk hjälp för barn, unga och klienter måste det svara mot individens samlade behov.

SiS samverkar regelbundet med kommuner och regioner kring barns, ungas och klienters behov av insatser från respektive huvudman, men en samordnad individuell plan saknas oftast. Med hänsyn till myndighetens ansvar för tvångsvård av landets psykosocialt mest utsatt individer är det nödvändigt att även SiS får möjlighet att initiera SIP. Detta skulle innebära bättre möjligheter för personer som vårdas inom SiS och som behöver insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården att få det stöd och den hjälp som de behöver och det ger även bättre förutsättningar för SiS att lyckas i sitt uppdrag.

Behov av översyn (avsnitt 22.3.2)

SiS instämmer i utredningens förslag om att det finns behov av att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en samlad översyn av ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner i fråga om missbruks- och beroendevården och behovet av eventuella förändringar i lagstiftningen på detta område. SiS delar bedömningen att en tydligare ansvarsfördelning skulle ge bättre förutsättningar för en effektiv, kunskapsbaserad, jämlik och likvärdig beroendevård. Tolkningen av ansvarsfördelningen mellan kommun och region ser idag olika ut i olika delar av landet, vilket innebär att det på

vissa håll finns en tydlig ansvarsfördelning och god samverkan som gynnar personer som är i behov av missbruks- och beroendevård. I andra delar av landet finns det inte en tydlig ansvarsfördelning, vilket resulterar i att varken kommunen eller regionen tar ansvar i vissa delar. Det finns därför en stor risk för att personer som är i behov av missbruks- och beroendevård inte får det stöd eller den hjälp som de behöver.

En tydligare ansvarsfördelning där det framgår vilka insatser som ska ges som socialtjänst och vilka insatser som ska ges inom hälso- och sjukvården kan förväntas leda till ökad rättssäkerhet för personer med missbruk och beroende och likvärdig tillgång till vård oavsett var i landet personen bor. Det kan även bidra till att säkerställa att personer med missbruk och beroende får hjälp i ett tidigare skede. SiS bedömer också att en tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och regioner skulle erbjuda bättre förutsättningar för SiS att utveckla samverkan med både kommuner och regioner, bl.a. i form av SIP, men även genom kontinuerlig dialog i mer övergripande frågor.

En ny lag om socialtjänstdataregister (avsnitt 15.10.4)

Tillämpningsområde (avsnitt 15.10.5)

Avsnitt 15 i betänkandet beskriver socialnämndernas uppgiftsskyldighet till Socialstyrelsen. SiS omnämns inte förutom indirekt i avsnitt 15.3 där det framgår att statliga myndigheters uppgiftslämnande regleras i förordningen om den officiella statistiken eftersom statliga myndigheter styrs av regeringen själv. SiS lämnar i dag uppgifter till Socialstyrelsen när det gäller missbruksvården. SiS uppgiftsskyldighet till Socialstyrelsen följer av 6 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I 2 § samma förordning framgår att statistikmyndigheten (Socialstyrelsen) bestämmer innehållet i statistiken.

Enligt 1 § i den föreslagna socialtjänstdataregisterlagen innehåller lagen bestämmelser om dataregister över socialtjänsten och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (socialtjänstdataregister). I författningskommentaren till bestämmelsen framgår att med socialtjänstdataregister avses register över sådan verksamhet som avses i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2022:000) och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Enligt 12 § i den föreslagna socialtjänstdataregisterlagen framgår vidare att den som bedriver socialtjänst ska lämna uppgifter till Socialstyrelsen.

I avsnitt 15.10.5 framgår att den föreslagna socialtjänstdataregisterlagen främst ska reglera framställning av statistik inom socialtjänsten och verksamhet inom LSS. Där i inbegrips såväl officiell statistik som annan statistik. Någon konflikt föreligger därmed inte med lagen om den officiella statistiken, lika lite som det finns en sådan konflikt mellan lagen om hälsodataregister och lagen om den officiella statistiken. Vidare framgår att bestämmelser i den nya lagen som avviker från lagen om den officiella statistiken gäller före den senare lagen. För andra ändamål som regleras i den nya lagen om socialtjänstdataregister gäller inte lagen om den officiella statistiken.

SiS är en myndighet som bedriver socialtjänst och omfattas således genom ordalydelsen i 1 och 12 § § av den föreslagna lagen. SiS önskar därför ett förtydligande av om SiS ska omfattas av den föreslagna socialtjänstdataregisterlagen eller som idag av uppgiftsskyldigheten i 6 § förordningen om den officiella statistiken. Om SiS ska omfattas av den föreslagna lagen innebär det bl.a. en helt ny uppgiftsskyldighet för SiS inom ungdomsvården. SiS anser att i princip samma skäl som framgår av avsnitt 15 för kommunernas uppgiftslämnande till Socialstyrelsen gör sig gällande i fråga om Socialstyrelsens möjlighet att behandla uppgifter från SiS ungdomsvård för framställning av nationell statistik. Om SiS ska anses omfattas av den föreslagna lagen anser SiS att det krävs en djupare analys av konsekvenserna av förslaget under den fortsatta beredningen när det gäller såväl uppgiftslämnande från missbruksvården som från ungdomsvården.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Elisabet Åbjörnsson Hollmark. I den slutliga handläggningen har ekonomi- och planeringsdirektören Anna Sandahl, tf. HR-direktören Robert Stenbom och biträdande chefsjuristen Caroline Hellström deltagit. Föredragande har varit juristen Johanna Fransson.

Elisabet Åbjörnsson Hollmark

Johanna Fransson