

Avdelningen för Analys
Anita Bashar Aréen

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se

Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Finansdepartementets dnr Fi 2020/00647/K

Sammanfattning

Socialstyrelsen instämmer till stora delar i utredningens bedömning och ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag på flera punkter. Socialstyrelsen anser dock att frågor som berör hälso- och sjukvård samt socialtjänst har fått ett relativt begränsat utrymme i betänkandet, särskilt med tanke på att de båda, ur ett ekonomiskt perspektiv, utgör de största delarna av kommunernas verksamhet efter pedagogisk verksamhet. Socialstyrelsen vill därför lämna följande synpunkter som kan vägas in i den fortsatta beredningen.

- Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. Utifrån Socialstyrelsens ansvars- och kompetensområde bedöms åtgärder för stärkt samverkan bidra till att bland annat upprätthålla en kompetensnivå inom kommunala verksamheter för att kunna tillgodose olika målgruppers behov av insatser och stöd. Inom socialtjänsten finns flera områden där just samverkan skulle kunna förbättra kvalitet och tillgång till adekvat stöd.
- Socialstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om försöksverksamhet, men anser att det bör föregås av en bedömning utifrån grundläggande principer inom socialtjänsten som till exempel självbestämmande, integritet, barnets bästa, goda levnadsvillkor etc.
- Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns en problematik kring riktade statsbidrag i flera avseenden, men kan trots det också förstå att det kan finnas goda skäl för staten att använda sig av riktade statsbidrag för att främja utvecklingsarbeten av olika slag inom kommunal verksamhet.
- Socialstyrelsen får även in negativa kommentarer med riktade statsbidrag från såväl stora som små kommuner. Det vanligaste nackdelarna som lyfts är att medlen är kortsiktiga och inte kan användas mellan bidragsåren vilket kan försvåra planeringen av verksamheten och att medlen inte hinner förbrukas fullt ut. Socialstyrelsen uppfattning är

- att flertalet kommuner inte anser att det är riktade statsbidrag i sig som är problemet utan det är den detaljreglering som finns i vissa av de riktade statsbidrag som utgör problemet.
- Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till, men vill lyfta fram vikten av ett grundligt arbete kring termer och begrepp för att uppnå en gemensam samsyn kring dessa i syfte att mena och mäta samma sak. Socialstyrelsen har en viktig roll och ett uppdrag vad gäller gemensamma termer och begrepp, vilket är en grundförutsättning för det ramverk kring grunddata som bland annat Myndigheten för digital förvaltning kan ge (DIGG) fått uppdrag kring. Inom hälso- och sjukvården och omsorgen är den nationella informationsstrukturen tillsammans med det nationella fackspråket med till exempel termbanken och klassifikationerna viktiga produkter att använda.

20.1 Strukturella åtgärder

Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. Utifrån Socialstyrelsens ansvars- och kompetensområde bedöms åtgärder för stärkt samverkan bidra till att bland annat upprätthålla en kompetensnivå inom kommunala verksamheter för att kunna tillgodose olika målgruppers behov av insatser och stöd. Inom socialtjänsten finns flera områden där just samverkan skulle kunna förbättra kvalitet och tillgång till adekvat stöd.

LSS är ett exempel på verksamhet som påverkas av hur stort befolkningsunderlag det finns, eftersom personkretsen är begränsad till vissa grupper. Det kan vara svårt för små kommuner att upprätthålla kompetens om målgruppen och dess behov, både inom myndighetsutövningen och inom LSS-verksamheterna. Samverkan kan öka möjligheten att ha specialiserade handläggare och specialiserade verksamheter med viss inriktning, t.ex. gruppboende för personer med autism eller möjlighet att inrikta dagliga verksamheter utifrån brukarnas olika intressen. Vidare kan det underlätta tillämpningen av närhetsprincipen, så att enskilda kan få beslut om till exempel boende med särskild service verkställt om inte i den egna kommunen så i alla fall i angränsande kommuner.

Även den sociala barn- och ungdomsvården skulle kunna gynnas av samverkan, till exempel genom ökade möjligheter att hitta familjehem och kontaktpersoner. Den begränsade kapaciteten att ha rätt kompetens inom socialtjänsten lyfts i remissen, s. 257 f, och s. 467 och det är något Socialstyrelsen kan instämma i. Åtgärder för att öka möjligheter att rekrytera och behålla rätt kompetens inom området i samtliga kommuner är av stor vikt.

När det gäller socialtjänstens insatser för vuxna finns liknande problem. Socialstyrelsen har nyligen genomfört en förstudie avseende behovet av juridisk vägledning om LVM och flera aktörer lyfter problemet att upprätthålla kompetens om missbruksvård och LVM-handläggning i små kommuner, där man kanske har ett LVM-ärende vartannat år.

På flera sätt vore det alltså bra för socialtjänsten med samverkan – det kan ge större möjlighet till specialiserad kompetens på områden som är relativt små, större möjlighet till specialiserade verksamheter nära den enskilde och större underlag för att hitta frivilliga uppdragstagare som t.ex. familjehem och kontaktpersoner. Å andra sidan är det också viktigt med en socialtjänst som är nära invånarna. Uppdelning i stadsdelsnämnder i Stockholms respektive Göteborgs stadsdelsförvaltningar visar på behovet att inte ha för stort antal invånare under en nämnd/förvaltning. Sammanläggningar utanför storstadsregionerna kan också leda till att en nämnd eller förvaltning ska ansvara för stora geografiska områden, vilket också kan vara problematiskt för många grupper, exempelvis äldre eller personer med funktionsnedsättning.

20.1.2 Försöksverksamhet

Utredningen föreslår att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar (s. 612-618). Socialstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om försöksverksamhet, men anser att det bör göras efter en bedömning av konsekvenser när det gäller grundläggande principer inom socialtjänsten som till exempel självbestämmande, integritet, barnets bästa, goda levnadsvillkor etc.

20.3 Kommunernas ekonomi

20.3.1 En statsbidragsprincip

Utredningen föreslår att regeringen lägger fram ett förslag om godkännande av en statsbidragsprincip till riksdagen. Principen innebär att staten primärt ska använda andra sätt än riktade statsbidrag för att styra kommunernas verksamhet. Om riktade bidrag ändå ges bör de klustras (grupperas) inom kommunala verksamhetsområden och/eller överföras till generella bidrag efter två år.

Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns en problematik kring riktade statsbidrag i flera avseenden, men kan trots det också förstå att det kan finnas goda skäl för staten att använda sig av riktade statsbidrag för att främja utvecklingsarbeten av olika slag inom kommunal verksamhet.

Utifrån Socialstyrelsens uppdrag att dela ut flertalet statsbidrag till kommuner och regioner vill myndigheten i den fortsatta beredningen av betänkandets förslag lyfta att flera små kommuner har uppgett till myndigheten att en fördel med riktade statsbidrag är att statsbidraget endast kan användas till det avsedda ändamålet. I flera av de (nio) statsbidrag Socialstyrelsen fördelar uttrycker flera mindre kommuner att det finns en risk för att arbetet inom området skulle nedprioriteras och att kommunerna inte skulle ha möjlighet att arbeta med insatserna inom området om det inte finns riktade statsbidrag (öronmärkta medel). Socialstyrelsen uppfattning är att flertalet kommuner inte anser att det är riktade statsbidrag i sig som är problemet utan det är den detaljreglering som finns i vissa av de riktade statsbidrag som utgör problemet. Till exempel uppger kommuner som har tagit del av utvecklingsmedel inom våld i nära relationer att de uppskattar att

bidraget inte är detaljerat, utan att kommunen själv kan prioritera inom vilka områden de vill arbeta.

Socialstyrelsen får även in negativa kommentarer med riktade statsbidrag från såväl stora som små kommuner. Det vanligaste nackdelarna som lyfts är att medlen är kortsiktiga och inte kan användas mellan bidragsåren vilket kan försvåra planeringen av verksamheten och att medlen inte hinner förbrukas fullt ut. Vidare finns det kommuner, stora som små, som uttrycker att statsbidraget kan vara betungande att hantera då det tillkommer administrativa uppgifter för personalen. En del kommuner, stora som små, önskar att statsbidraget även får användas till merkostnader som hanteringen av bidraget medför. Det finns även en problematik i att kommunerna inte vet hur långsiktiga de riktade statsbidragen kommer att vara och därför har svårt att planera sin verksamhet.

I utredningen på sidan 637 står det ”Kommunernas olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen riskerar därmed att minska den nationella likvärdigheten, tvärt emot syftet med styrningen”. Socialstyrelsen anser att det är problematiskt att diskutera likvärdighet när man diskuterar enskilda sakområden eftersom det finns en risk att mindre kommuner satsar väldigt lite eller inte alls på vissa sakområden om riktade statsbidrag kommer att försvinna helt.

Avslutningsvis under rubriken konsekvensanalys (s.642) framförs att den stora ökningen av riktade statsbidrag har medfört att antal negativa effekter för kommunerna. Genom en s.k. statsbidragsprincip gör utredningen bedömningen bland annat att administrationskostnader minskar för myndigheter som t.ex. Socialstyrelsen. Socialstyrelsens bedömning är att det blir en relativ liten kostnadsminskning eftersom myndigheten fördelar och följer upp statsbidrag till fler aktörer än kommuner.

20.5 Kommunernas digitaliseringsarbete

20.5.1 Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte

Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till, men vill i sammanhanget lyfta några frågor som bör beaktas i den fortsatta beredningen.

För att kunna genomföra en infrastruktur för grunddata och informationsutbyte behöver det föregås av ett grundligt arbete kring termer och begrepp för att uppnå en gemensam samsyn kring dessa i syfte att mena och mäta samma sak. Socialstyrelsen har en viktig roll och ett uppdrag vad gäller gemensamma termer och begrepp, vilket är en grundförutsättning för det ramverk kring grunddata som bland annat Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) fått uppdrag kring. Inom hälso- och sjukvården och omsorgen är den nationella informationsstrukturen tillsammans med det nationella fackspråket med till exempel termbanken och klassifikationerna viktiga produkter att använda.

Det pågår en del utvecklingsarbete i kommunerna vad gäller verksamhetssystem till exempel med Barnets behov i centrum (BBIC)¹ och Individens behov i centrum (IBIC)², men arbetet har kommit olika långt. Utredningens förslag om en förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte kommer att underlätta utvecklingen om arbetet görs rätt. Vidare har e-hälsomyndigheten ett uppdrag kring nationella specifikationer som också anknyter till detta förslag.

20.5.2 Rättsligt beredningsorgan

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att tillsätta ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som får i uppdrag att löpande ta fram beredningsunderlag för att anpassa gällande rätt så att den möjliggör accelererad digitalisering och förbättrad digital informationsförsörjning i kommunerna.

20.5.3 Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att DIGG bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete. I det föreslagna uppdraget till DIGG behöver dock samverkan ske med Socialstyrelsen för att främja utvecklingen. Socialstyrelsen kan bidra till digitaliseringsarbetet med kunskap kring e-hälsa med fokus på bland annat ändamålsenlig och strukturerad dokumentation och välfärdsteknik i kommunerna. Socialstyrelsens arbete med informationsstruktur, termer och begrepp generellt samt informationsspecifikationer är exempel på kunskap som stödjer kommunerna i digitaliseringsarbetet. Därutöver är arbetet med till exempel systematisk uppföljning och öppna jämförelser också kopplat till digitalisering.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Urban Lindberg. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Erik Höglund, Natalia Borg, tf avdelningschef Ulrika Freiholtz, chefsjuristen Pär Ödman samt enhetschefen Stina Hovmöller deltagit. Utredaren Anita Bashar Aréen har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

Urban Lindberg

Anita Bashar Aréen

¹ BBIC är en nationell enhetlig struktur för socialtjänstens handläggning, genomförande och uppföljning av barn och unga.

² Individens behov i centrum, IBIC, är ett arbetssätt för socialtjänsten att identifiera och beskriva individens behov, resurser, mål och resultat.