



Till
Socialdepartementet

Datum
2020-12-21

Ert diarienummer
S2020/06592

Diarienummer
KS 2020-00833

Yttrande över Socialdepartementets remiss: Betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Sammanfattande inställning

Kungsbacka kommun anser att de författningsförslag och rekommendationer som utredningen lämnar i betänkandet i huvudsak är bra och relevanta. Kommunen instämmer därför i utredningens förslag, med de undantag som redogörs för i kommunens detaljerade inställning.

Kommunen vill dock inleda med att framhålla att remisstiden varit mycket kort – särskilt med en så omfattande utredning som denna – har det inte givits tillräcklig tid för att på ett tillfredsställande sätt kunna reflektera över samt analysera utredningens förslag och därefter avge ett yttrande. Därtill måste framhållas att remisstiden ligger mitt under pågående coronapandemi som i sig tydliggör behov av förändringar som inte behandlas av utredningen. Kommunen anser att utredningens textmassa i många stycken är onödigt stor eftersom den är upprepande, inte bara en gång utan flera, samt saknar tillräckligt stringent, språklig och logisk struktur. Utredningens strukturella kvalitet tillsammans med den knappa tiden för yttrande är allvarligt eftersom socialtjänstlagen får anses vara den viktigaste välfärdslagen i landet och som i mycket hög grad påverkar såväl kommunens verksamhet som invånarna från samhällsnivå till individnivå.

Kommunen instämmer i utredningens övergripande förslag, som innebär en perspektivförskjutning från akuta till förebyggande insatser. Kommunens möjligheter att leva upp till detta perspektivskifte behöver lösas genom nya arbetsätt, metoder och omprioriteringar. I den mån det handlar om ambitionshöjningar och volymökningar behöver ytterligare medel tillskjutas till kommunerna från staten.

Kommunen instämmer i att socialtjänstens verksamhet ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet, men är tveksam till att vägen dit måste innebära ytterligare en glidning mot att den personliga integriteten försvagas i utbyte mot en evidensbaserad handläggning hos socialtjänsten. Förslaget kan innebära det första steget mot ett paradigmskifte, där medborgare, för att kunna få del av välfärden ställs inför valet att låta sina personuppgifter behandlas för annat ändamål än det besöket hos myndigheterna gäller eller avstå från insatser eller myndighetsservice. Förslaget till socialtjänstdatalag är dessutom kostnadsdrivande för kommunen och kräver statlig finansiering.

Utredningen har i några fall lämnat större förslag till förändringar men har i mycket även föreslagit

nya utredningar och regeringsuppdrag. Det innebär att det är svårt att överblicka hur den slutliga nya lagstiftningen kommer att te sig. Kommunen tycker att det är beklagligt att dessa frågor inte kunnat lösas inom utredningens uppdrag då det alltid finns en risk att nya utredningar om detaljfrågor inte har samma övergripande perspektiv och förståelse för delarnas påverkan på helheten. Det är därför viktigt att vaka över att nya utredningar tar sin utgångspunkt i de resonemang som förs i denna utredning, så att inte den nya socialtjänstlagen även den börjar bli spretig eller leder till dubbelreglering. Särskilt gäller detta den nyligen inledda utredningen om förslag till ny äldreomsorgslag (direktiv 2020:142).

Kungsbacka kommuns inställning i detalj

Kungsbacka kommuns inställning i detalj

4.1.2 och 28.1 Den nya lagens struktur – lagens disposition

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Kungsbacka anser att bestämmelsen, 1 kap. 3 § om lagens disposition ska tas bort eftersom den är onödig och tynger en redan omfattande lagstiftning.

5.1.2 Innebörden av begreppet socialtjänst

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Kommunen instämmer i förslaget att definiera begreppet socialtjänst i den nya socialtjänstlagen, främst för att definitionen tydliggör socialtjänstens ansvar och uppgifter mot andra områden med andra huvudmän, såsom folkhälsoområdet i kontexten social hållbarhet eller överförmynderiområdet.

6. En mer enhetlig begreppsanvändning

Kommunen instämmer i utredningens förslag avseende en mer enhetlig begreppsanvändning.

I gällande SoL anges att kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Men samtidigt anges att vissa uppgifter ska fullgöras av kommunen. Denna systematik är ibland kommunalrättsligt motiverad, till exempel i de fall en viss uppgift inte får fullgöras av en nämnd. Valet av begreppet kommun synes tydligast i fråga om kommunens yttersta ansvar enligt SoL och ansvarsfördelningen mellan kommuner. I avtal och överenskommelser med andra huvudmän anges kommunen som ansvarig, sannolikt på den grund att de samverkande parterna bör anges på samma organisatoriska nivå. Kommunen är också ansvarigt organ i bestämmelserna om avgifter. Eftersom det är kommunfullmäktige som beslutar i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, vilket taxebeslut får anses vara, är detta kopplingen till begreppet kommun.

I de flesta regleringarna finns inga sådana uttalade motiv för valet av kommun istället för socialtjänst. Detta gäller till exempel budget- och skuldrådgivningen. I syfte att göra begreppsanvändningen mer enhetlig föreslår utredningen att begreppet kommun i vissa fall ska ändras till socialnämnd i dessa fall. Att socialnämnden pekats ut som ansvarigt organ i budget- och skuldrådgivningsverksamheten tydliggör komplexiteten i detta arbete. Ändringen kan såväl förstärka verksamheten gällande sekretess och säkerhet som inkluderas bättre i dessa frågor.

Utredningen föreslår också ändringar i vissa andra begrepp och menar att de nya begreppen inte avser någon ändring i sak. Kommunens uppfattning är dock att byte av begrepp i vissa fall och i realiteten kan komma att innebära en styrning och en skärpning av socialtjänstens uppgifter och ansvar, även om utredningen säger att detta inte är avsikten. Om det är så, kommer innebörden av begreppen till syvende och sist att avgöras av domstol.

7.2.4 Uppdrag om fördjupad beskrivning av genusbias inom socialtjänsten

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Det finns många fördelar att göra en fördjupad beskrivning och analys av aspekter av genusbias inom socialtjänstens område. Att få en djupare förståelse för de aspekter som definierar genusbias innebär utöver de områden som lyfts fram i utredningen även en förutsättning för att praktiskt kunna arbeta kunskapsbaserat med frågor om jämställdhet och jämlikhet samt synliggöra frågorna i verksamheten. Förslaget bedöms därför vara viktigt för att kunna realisera den ambition som utredningen lyfter fram som förslag att socialtjänsten ska främja människornas jämlika och jämställda levnadsvillkor.

7.3 Förebyggande perspektiv

Kommunen instämmer i utredningens förslag med reservation för att det är kostnadsdrivande.

Kommunen ser det som positivt att det förebyggande arbetet lyfts fram tydligare i utredningens förslag. Förebyggande arbete är viktigt för att det kan förhindra mänskligt lidande och minska behovet för enskilda att i framtiden söka hjälp av socialtjänsten med behandling, omsorg eller ekonomiskt stöd. I och med att perspektivet förtydligas i lag, och särskilt i planeringsarbetet, samtidigt som kommunerna ges större möjlighet att erbjuda insatser utan behovsprövning, så ökar socialnämndens befogenhet att etablera förebyggande verksamheter anpassade till lokala behov. Samordning och samverkan i förebyggande syfte handlar också om sektorsövergripande samverkan, samordning av resurser samt gemensam handling. Det handlar t.ex. om individ och familjeomsorg och skolan för att förebygga missbruk eller individ och familjeomsorg och Kronofogdemyndigheten för att förebygga avhysningar. Andra verksamheter som kan verka förebyggande är kultur- och fritidsverksamheter, folkhälsoarbete och samhällsplanering. Sådana verksamheter kommer dock

alltid ställas mot verksamheter som socialnämnden är skyldig att bedriva enligt lag vid prioriteringar. För att ett förebyggande perspektiv ska bli verklighet måste därför landets kommuner tillsäkras ekonomiska möjligheter till ett sådant arbetssätt.

7.4 En lätt tillgänglig socialtjänst

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Förslaget om att socialtjänsten ska vara lättillgänglig är viktig för de som tar del av dess insatser. Detta oavsett om det handlar om personer som behöver extra stöd för att ta del av information, den fysiska eller den digitala tillgängligheten. Förslaget går även helt i linje med förvaltningslagen samt regeringens digitaliseringsstrategi. En modern socialtjänst ska vara tillgänglig på de sätt och genom de kanaler som medborgarna nyttjar. För att medborgare ska kunna ta del av socialtjänstens insatser är det är yttersta vikt att tillgängligheten är god. Kommunen instämmer därför i utredningens förslag att framhålla tillgängligheten i socialtjänstlagen såsom utredningen föreslår.

8.3.3 Målgruppsindelningen bör tonas ned

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Särskilda bestämmelser om socialtjänstens ansvar för vissa grupper kan tolkas som att andra grupper inte omfattas av motsvarande ansvar. De grupper vars bestämmelser innehåller värdeord och tydliga mål kan också komma att prioriteras framför andra, trots att socialtjänstlagen inte medger någon prioritering mellan grupper. Sociala och kulturella normer eller föreställningar om olika grupper kan prägla behovsbedömningar, erbjudanden av insatser och genomförandet av dem. I förlängningen kan detta leda till diskriminering. Sociala och kulturella normer eller föreställningar om olika grupper kan prägla behovsbedömningar, erbjudanden av insatser och genomförandet av dem. I förlängningen kan detta leda till diskriminering. Den ursprungliga ambitionen att precisera lagens övergripande mål och inriktningar inom vissa ”huvudfunktioner” har efter hand etablerat ett mönster i lagstiftningsarbetet. Enligt det mönstret formuleras ny kunskap om behov av stöd, omsorg och vård snarare i form av nya målgrupper för socialtjänsten än som arbetsuppgifter som redan omfattas av socialtjänstens ansvar. Resultatet har blivit en allt längre lista med olika grupper som ändå aldrig kan bli uttömmande.

Med det mönster som börjat etableras i socialtjänstlagen ligger det nära till hands att formulera några av dessa frågor som målgruppsrelaterade uppgifter och komplettera lagen med bestämmelser för fler särskilda grupper. Ett alternativ till detta är att på nationell nivå tydligare markera socialtjänstens generella ansvar och inte särreglera ytterligare. Utredningen har därför valt en lösning där flertalet av de särskilda bestämmelserna i huvudsak finns kvar, men struktureras på ett sätt som tydliggör vikten av helhetssyn och inriktningen på personers individuella behov och förutsättningar i stället för deras gruppstillhörighet. Undantag görs dock för det relativt sett stora antalet särskilda bestämmelserna om barn, som samlas i en egen avdelning. Den enda tydliga indelning som kan göras av de personer som

socialtjänsten möter är den mellan barn och vuxna. Gränsen mellan barn och vuxna är kronologisk och bunden till myndighetsåldern i Sverige.

9 Samhällsplanering

Kommunen instämmer i utredningens förslag med reservation för att de är kostnadsdrivande.

Planering på såväl kommunövergripande nivå som fördjupad nivå i verksamheterna ned till individnivå är ett område som är en nyckelfaktor för att klara framtidens utmaning. Oavsett andra förändringar finns stora behov av effektiviseringar för att klara volymökningar inom socialtjänstens område, främst drivet av demografisk utveckling under perioden 2018 fram till 2030. Det finns inget utrymme att omfördela resurser för ambitionshöjningar utan att nya medel tillskjuts för en omställning över lång tid.

Hållbar utveckling spelar en central roll i dagens planering. Det framgår av plan- och bygglagen (PBL) och av miljöbalken (MB). Hållbar utveckling är centralt utifrån ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt perspektiv. Social hållbarhet handlar om individens upplevelse av delaktighet och tillit till omgivningen. Metoder att mäta social hållbarhet är sociala konsekvensanalyser och sociala konsekvensbeskrivningar.

Såväl samhällsplaneringen som socialtjänsten lyfter vikten av ett helhetstänkande med fokus på individens bästa. Det handlar om möjlighet till bostad, goda livsmiljöer, trygghet och jämlika förutsättningar. Hemlösheten har ökat sedan 1993 och bostadsfrågorna är idag en av nyckelfrågorna för socialtjänsten. Allt fler hushåll får svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och anpassa sin bostadssituation efter förändrade livsförhållanden. En ansenlig del människor är s.k. strukturellt hemlösa. Det är människor utan sociala problem som hamnar där. Den strukturella hemlösheten skapar i sin tur sociala problem. Ytterst är hemlösheten en bostadspolitisk fråga och innebär stora sociala merkostnader för kommunerna. Socialtjänsten får ett stort ansvar för dessa människors boendesituation men förfogar inte över de bostadspolitiska instrumenten. Förutom hemlöshet finns det trångboddhet och osäkra bostadsförhållanden. Också när det gäller brottsalstrande miljöer bör socialtjänsten ta en mer proaktiv roll i arbetet. Det bör ske genom att identifiera särskilda riskfyllda miljöer. Den kunskap som socialtjänsten har om socialt utsatta områden och om riskfyllda miljöer bör också komma till användning i samhällsplaneringen.

Sedan 1990-talet har samhällsplaneringen blivit alltmer marknadsorienterad och tillväxtperspektivet har kommit att dominera över det sociala perspektivet som återfinns både i socialtjänstlagen och i plan- och bygglagen. Förklaringar till att reformen inte fick fäste anses vara, förutom förändringar i synen på samhällsplanering, att reformen inte var tillräckligt väl förberedd och att statliga myndigheters metodstöd uteblev. En annan förklaring är att socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen inte anges i lagar som samhällsplanerande aktörer har att följa.

En förutsättning för en mer socialt inriktad samhällsplanering och stadsutveckling ligger i att överbrygga sektorsgränserna mellan socialtjänsten och stadsplaneringen samt andra berörda förvaltningar.

9.4.1 Socialt perspektiv och social miljö i den fysiska planeringen – tillägg i plan och bygglagen (PBL)

Kommunen tycker det är rimligt att hantera sociala aspekter på samma sätt som miljö- och klimataspekter och ställer sig positiv till den föreslagna förändringen i kapitel 2.

I kapitel 3 om översiktsplan (ÖP) föreslår vi att ändringen flyttas från syftet till avsnittet om innehåll; att man inför ett tillägg i §3 ”Kommunen ska redogöra för hur den avser att utveckla den sociala miljön”.

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

Kommunen instämmer i utredningens förslag med reservation för att de är kostnadsdrivande

När kravet på planering vidgas till att avse alla insatser, innebär det samtidigt en ambitionshöjning. För att kunna genomföra sådan planering som föreslås i utredningen krävs därmed ett större övergripande ansvar hos kommunerna. Denna planering behöver göras utifrån kunskap och kännedom om behov hos olika grupper och inom olika områden i kommunen. Sådan planering skapar också förutsättningar för en större likvärdighet för invånare både inom och mellan kommuner. På så vis kan insatser som kompletterar varandra utifrån ett bredare perspektiv i kommunen komma till stånd. Samtidigt som det är positivt att planering kan genomföras mer systematiskt och på övergripande nivå, ses en risk för ökad administration hos kommunerna. I enlighet med finansieringsprincipen bör kommunernas eventuellt ökade kostnader täckas med tillskjutna medel.

10.3.5 Sanktionsavgifter för ej verkställda beslut tas bort och

10.3.6 Tiden för rapportering av ej verkställda beslut förlängs

Kommunen instämmer i utredningens förslag och anser att motsvarande bestämmelser i lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) bör ändras på samma sätt.

Kommunen instämmer med utredningens analys av att systemet med särskilda avgifter är förlegat och inte uppfyller sitt syfte. Kommunen välkomnar därför förslaget att de särskilda avgifterna tas bort. Förslaget om att tillsynsmyndigheten ska granska och följa upp kommunernas planering istället för handläggning och granskning av ärenden på individnivå är bra och kan antas öka rättssäkerheten för det stora flertalet samtidigt som kommunens resurser kan användas mer ändamålsenligt.

Den särskilda avgiften har inte någon betydelse för verkställighet av insatsen, enligt en granskning av Riksrevisionen. Utredningen ifrågasätter och det är rimligt att staten bestraffar kommunernas problem med planering och resurser med sanktionsavgifter. Sådan tillsyn är smal och krävande och är inte

förenlig med tillitsdelegationens förslag om en *En lärande tillsyn* (SOU 2018:48) som handlar om dialog och samskapande med granskade verksamheter och som främjar verksamhetsutveckling. I en lärande tillsyn blir *bedömningen* av mindre intresse, medan det är *tillsynsprocessen* som har betydelse och som förväntas sätta igång *tankeprocesser* och leda till *reflektioner* kring hur verksamheten bedrivs och kan utvecklas. Kontroll och uppföljning är dock nödvändigt och det är sättet som detta utförs på som behöver förändras.

Kommunen ser att rapporteringen av ej verkställda biståndsbeslut fyller flera viktiga funktioner. Den ger en nationell överblick över vilka insatser som är svåra för kommunerna att verkställa, den uppmärksammar samtidigt problemet inom kommunen och den ger tillsynsmyndigheten en indikation på när det finns problem i en kommun som kräver deras uppmärksamhet. Rapporteringen är dock en administrativt betungande uppgift och kommunen välkomnar därför förslaget att rapporteringen ska ske halvårsvis istället för kvartalsvis. En sådan förändring minskar kommunens rapporteringsbörda utan att vinsterna med rapporteringen går förlorad.

Kommunen anser att en förändring i socialtjänstlagen av bestämmelserna om särskild avgift och rapporteringens frekvens bör åtföljas av samma förändring i LSS. Detta då bestämmelserna i de båda lagarna bör ses som ett sammanhållet system och det inte finns några skäl till att ha olika bestämmelser.

12.1. God kvalitet förutsätter uppföljning och 12.3 Hur kan uppföljningen stärkas?

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

I nuvarande socialtjänstlag står att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Utredningen föreslår att det i den nya lagen även ställs krav på uppföljning av kvaliteten. Kommunen delar utredningens uppfattning då det är av största vikt att följa upp det arbete som görs för att kunna utveckla kvaliteten i verksamheten, både på individ- och verksamhetsnivå samt avseende både behovsbedömda insatser och förebyggande insatser. Kommunen ser även positivt på förslaget att ta fram ett nationellt stöd för uppföljning, vilket på sikt kan medföra såväl en ökad kunskapsbas som en större samsyn och jämlikhet nationellt.

Systematisk uppföljning innebär att systematiskt dokumentera arbete med enskilda individer och följa upp hur det går för dem. Vad som har hänt besvaras, men inte resultatet av insatserna. Allvarliga brister i socialtjänstens verksamhet tyder inte sällan på en otillräcklig uppföljning där grundorsaker till problemen inte klarlagts.

12.3.2 Behov av utökad officiell statistik

SKR anser enligt utredningen att avsaknaden av lagstöd som tillåter registrering och sammanställning av personuppgifter för uppföljning och kunskapsutveckling är en stor orsak till bristfälliga kunskaper inom socialtjänstens områden. Den statistik som finns idag är baserad på mängdstatistik och inte individbaserad information. En ny lag bör på samma sätt som inom hälso- och sjukvården möjliggöra

uppföljning. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) menar därtill att personnummer behövs för att kunna koppla samman uppgifter från ett insatsregister med andra register som kan belysa vårdens (insatsernas) resultat på lång sikt.

Frågan diskuterades av tillitsdelegationen. Delegationen ansåg att personligt dataskydd och integritet inte "får stå i vägen" för utvecklingen.

I Kungsbacka kommuns yttrande över utredningen (SOU 2018:47) anförde kommunen att ett personnummer är extra skyddsvärt i Sverige och att vi även fortsättningsvis bör vara restriktiva med användningen av det. Men om individbaserade data anses viktiga för utveckling och innovation, bör någon form av *omställning* övervägas. Kommunen instämde också i att ökad kunskap ger ökade möjligheter. Kommunen gör ingen annan bedömning nu. Information är en tillgång och bör, om man så får uttrycka det, kapitaliseras.

Att gå från det som dataskyddslagstiftningen anser som extra skyddsvärt till individbaserad statistik och att dessutom samköra personnummerbaserade register innebär ett väsentligt ingrepp i den personliga integriteten, vilket nära nog kan ses som ett paradigmskifte. Man bör reflektera om det finns uppgifter som är mindre känsliga än andra inom socialtjänstens verksamhet. Om det bedöms finnas mindre känsliga uppgifter, skulle en *omställning* kunna ske stegvis genom att först registrera dessa personuppgifter på avsett sätt och därefter utvärdera om metoden ger det kunskapsunderlag som förväntas. Om nyttan med registreringen - vid en proportionalitetsbedömning - anses vara större än integritetskränkningen som behandlingen av personuppgifterna ändå får anses utgöra och skyddet för obehörig åtkomst säkerställts, kan det motivera att ytterligare uppgifter får behandlas.

Om utredningens förslag går igenom fullt ut kan man, när ett sådant steg väl har tagits, inte undgå att reflektera över effekten; hur samhället i fortsättningen kommer att se på den personliga integriteten även inom andra områden. Kommer till exempel effekten att marginaliseras vid nya propåer om personnummerbehandling för andra ändamål än för vilket personnumret ursprungligen registrerades?

13. Bemötande

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Bemötandet är en central del i socialtjänstens arbete. Bemötandet ha avgörande betydelse för socialtjänstens kvalitet.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om att enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov. Förvaltningslagens bestämmelser om bemötande omfattar bara myndighetsutövning och utgår inte från bemötande som en del i socialtjänstens förebyggande arbete.

Att utredningen föreslår en särskild bestämmelse om ett respektfullt bemötande är i sig uppseendeväckande men också tankeväckande. Ett respektfullt bemötande ställer krav på såväl kompetens i form av kunskaper och färdigheter som förhållningssätt. Men också frågor om

bemanning, tidsanvändning och arbetsmiljön i övrigt har betydelse för personalens möjligheter till ett respektfullt bemötande.

14 En kunskapsbaserad socialtjänst och

14.3.1 Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet

Kommunen instämmer i utredningens förslag men vill uppmana regeringen att i proposition vidare utveckla sin syn på en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten, och då särskilt vilket handlingsutrymme socialnämnderna ska ha och fortfarande anses arbeta i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Kommunen är i grunden positivt inställd till förslaget att det i socialtjänstlagen förs in en skrivning om vetenskap och beprövad erfarenhet. Det finns ett stort behov av att utvärdera och utveckla de arbetssätt och metoder som används inom socialtjänstens alla grenar, och att systematisera och sprida den kunskap som finns ute i landets alla socialtjänster. Kommunen anser dock att utredningen inte fullt ut har lyckats beskriva vad den nya bestämmelsen närmare ska innebära för socialnämnderna och hur en mer evidensbaserad praktik ska utformas eller åstadkommas.

Då bestämmelsen formulerats som ett ”ska-krav” blir den tvingande för socialnämnderna att följa. Det innebär att tillsynsmyndigheten kan komma att genomföra tillsyn och utfärda förelägganden mot socialnämnder som inte bedöms leva upp till kravet. Sådan tillsyn kan vara motiverad utifrån ambitionen att värna att bevisat skadliga insatser inte ska erbjudas till enskilda inom socialtjänsten, men utredningen går inte annars närmare in på vad som ska krävas för att socialnämnderna ska anses leva upp till kravet. Det lämnar en del frågor öppna kring var gränserna för socialnämndernas handlingsutrymme går.

Det framgår inte av utredningens förslag om kravet på vetenskaplighet innebär att socialnämnden bara får erbjuda insatser med bevisat positiva effekter, eller om det endast innebär att socialnämnden inte får erbjuda insatser som har bevisats var verkningslösa eller ha negativa effekter. Det första alternativet skulle innebära en hård detaljreglering av socialnämndernas verksamhet genom att ge de nationella expert- och tillsynsmyndigheterna ett stort inflytande i utformningen av alla delar av och processer inom socialtjänsten. Det vore därför inte i linje med ambitionen att socialtjänstlagen ska innebära en ram för socialnämnderna för att de närmare ska utforma socialtjänster utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. Ett hårt krav på att endast få använda metoder med redan bevisad evidens hade då också inneburit stora svårigheter och kostnader för socialnämnderna att själva driva metodutveckling och utveckla kvaliteten inom sina verksamheter.

Vilket handlingsutrymme socialnämnderna ska ha och ändå anses leva upp till kravet på vetenskaplighet och beprövad erfarenhet är svårt att reglera i lag, och det måste därför utarbetas i praxis. Regeringen kan dock styra denna utveckling genom de uttalanden som den gör i proposition till nytt lagförslag till riksdagen. Vård & Omsorg vill därför uppmana regeringen att ge sin bild av på vilket sätt socialtjänsten ska utvecklas med hjälp av vetenskap och beprövad erfarenhet i framtiden,

vilken roll och vilket handlingsutrymme socialnämnderna bör ha i ett sådant arbete och vilken roll nationella expert- och tillsynsmyndigheter bör ha.

Enligt utredningen ska socialnämnden ha rätt att göra en rimlig avvägning mellan målet socialtjänsten vill uppnå och alternativa insatsers förväntade effekt och kostnader. Det framgår inte vad som förväntas väga tyngst vid en sådan bedömning och hur de olika perspektiven ska värderas, vilket behöver förtydligas.

Kommunen ser positivt på förslaget om utökad forskning samt utveckling av ett nationellt kunskapsstöd.

15.10 – Ny lag om socialtjänstdataregister

Kommunen instämmer i utredningens förslag men vill uppmärksamma regeringen på att hänsyn även måste tas till vilken styrande påverkan, datainsamling har på socialtjänstens verksamheter och det merarbete som det innebär. Kommunen vill även uppmana regeringen att tillse att nationella myndigheter tar ett större ansvar för att ta fram tekniska lösningar och standarder vid statistikuttag som underlättar utformningen av verksamhetssystem.

Kommunen ställer sig positiv till en utveckling mot mer nationell individstatistik med anknytning till personnummer istället för mängdstatistik. Kommunen instämmer i Socialstyrelsens och utredningens analys att sådan datainsamling förbättrar den nationella statistikens kvalitet och möjligheten att göra nyttiga analyser. Det är också rimligt att i viss mån samla in fler uppgifter än idag utifrån ambitionen om att Socialstyrelsen på ett övergripande plan ska kunna bedöma utfallet av olika insatser.

Utredningen menar att genomförandet av deras förslag kan innebära en initial kostnad och ett merarbete, men att arbetsbelastningen för de som ska rapportera in statistik från kommunerna till Socialstyrelsen på sikt kan minska. Kommunen instämmer i att omställning och utveckling av verksamhetssystem sannolikt innebär kostnader för kommunerna men ställer sig skeptisk till att arbetsbelastningen för de som ska rapportera statistiken kommer minska, även om det skulle förenklas då uttaget av uppgifter samtidigt föreslås öka. Kommunen menar att merarbetet för kommunerna vid ett utökad statistikuttag inte främst ligger på de som rapporterar till Socialstyrelsen, utan snarare på all personal med dokumentationskrav i verksamheterna. Utredningens förslag om insatser utan behovsprövning bedöms även innebära en förskjutning från myndighetsutövningen till utföraren att kartlägga och dokumentera enskildas behov och mål. Det kan innebära en ojämn inrapportering samt försvåra förutsättningarna att nationellt följa hur den nya socialtjänstlagen ger förutsättningar till att öka jämställdheten.

Olika krav om inlämning av uppgifter kan ofta, sedda var för sig, te sig rimliga i förhållande till den nytta de vill uppnå. Sammanlagt kan de dock innebära en ökad administrativ belastning, som inte i sig skapar något direkt värde för enskilda, på professionerna i socialtjänstens verksamheter. Det måste därför vid varje tillfälle noga övervägas om den ytterligare detaljstyrningen av verksamheten och merarbetet vid insamling och rapportering står i proportion till nyttan med statistiken. Sådana

överbäganden behöver utgå ifrån en analys av hur kraven kommer inverka på det dagliga arbetet för professionerna i verksamheten.

I och med att utredningen föreslår att insatser ska kunna erbjudas utan behovsprövning, men med bibehållen dokumentationsskyldighet i de flesta fall, så kommer troligtvis delar av dokumentationskravet övergå från myndighetsutövande verksamhet till utförarverksamheten. En utvidgning av statistikinhämtningen från Socialstyrelsen kan då samtidigt komma att innebära att det då ställs långt högre krav på utförarnas dokumentation än tidigare. Det leder sannolikt till en ökad byråkratisering av socialtjänsten och att kvalificerad vård-, behandlings- och omsorgspersonal behöver lägga en högre andel av sin tid på administration.

Insamlingen av nya uppgifter kan verka styrande genom att dokumentationen i verksamhetssystem måste utformas för att samla in de efterfrågade uppgifterna, i enlighet med de svarsalternativ som tillåts. Varje ny insamling innebär några nya klick, nya dialogrutor och fält som måste fyllas i på rätt sätt, vid varje nytt ärende, vid varje ny utredning och vid varje nytt beslut. För att kunna tillgodose nya krav på uppgiftslämnande så blir socialtjänstens verksamhetssystem allt mer komplexa, och merresurser kan då behöva läggas på att utveckla, uppdatera och förvalta systemen. Socialnämnderna tvingas ställa krav på system som både ska svara upp mot socialtjänstens och Socialstyrelsens behov, något som är komplicerat och därför kräver tillgång till specialistkompetenser som kan vara svåra att uppbåda. Kommunen vill därför uppmana regeringen att tillse att de nationella myndigheterna i en högre grad än idag tar ett samordnande ansvar för att ta fram tekniska lösningar och standarder för statistikinsamlingen som underlättar utformningen av verksamhetssystem och integrationer.

Förutom att den utökade datainsamlingen innebär att verksamhetssystem måste utvecklas så innebär det i sig ett merarbete för den dokumenterande personalen. Kraven på dokumentation kan komma att öka även vid mycket enkla ärenden där behoven av dokumentation annars är låga. Det kan även innebära att dokumentationsarbetet kan komma att mer inriktas mot att utgöra underlag för statistikinklänning snarare än att vara till stöd vid utförandet av insatser. En sådan utveckling kan undvikas med väl avvägda och genomtänkta krav på uppgifter, men en utökning av insamlade uppgifter för med sig en risk om en detaljreglering av dokumentationen som minskar professionens handlingsutrymme och befogenhet att själv råda över vilken dokumentation som behövs i enskilda ärenden.

Utredningen föreslår i avsnitt 15.10.10 att regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samverkan med SKR ta fram underlag till ny förordning om socialtjänstdataregister. Kommunen vill uppmärksamma regeringen på att det i samband med ett sådant eventuellt uppdrag är viktigt att ta hänsyn till hur en utökad inhämtning av statistiska uppgifter påverkar socialtjänsternas verksamhet.

17.3.2 Ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning

Kommunen instämmer i utredningens förslag i stort, men anser att insatserna korttidsboende och hemtjänst som är av omsorgskaraktär ska undantas från möjligheten att ges utan föregående behovsprövning. Kommunen anser förslaget kostnadsdrivande.

För att tidigare och enklare tillhandahålla insatser till enskilda behöver regelverket vara flexibelt och lämna utrymme för kommunerna att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Det ger större handlingsutrymme för att utveckla nya verksamheter och samarbetsformer, vilket ytterst är till nytta för den enskilde. Därför välkomnas en ny bestämmelse som anger att socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. På så sätt blir socialtjänsten mer lättillgänglig och enskildas delaktighet och självbestämmande kan öka liksom att som fokuset på ett förebyggande arbete stöds. Vidare skapas bättre förutsättningar för effektivare användning av socialtjänstens samlade resurser.

Kommunen anser att det inom äldreomsorgen kan finnas skäl att öppna upp möjligheten att erbjuda insats utan behovsprövning för vissa typer av delinsatser som ingår i hemtjänsten, för att underlätta administrationen och öka tillgängligheten av särskilt tidiga och förebyggande insatser. Men samma möjlighet bör inte finnas för insatser som är mer av omsorgskaraktär och som syftar till att ge stödande och tränande insatser till enskilda, snarare än att kompensera eller förebygga enklare behov.

Utredningens förslag att det ska gå att erbjuda alla typer av hemtjänstinsatser och korttidsplats utan behovsprövning ger socialnämnderna befogenheter som riskerar att försämra professionalism och teamarbete inom socialtjänsten och skapa undanträngningseffekter för brukargrupper med större behov. Förslaget bedöms även vara kostnadsdrivande. Därför anser kommunen att insatserna korttidsboende och hemtjänst av omsorgskaraktär bör undantas från möjligheten att ges utan behovsprövning.

20 Reglering av äldreomsorgen

Kommunen instämmer i utredningens förslag.

Kommunen är positivt inställd till att de målgruppspecifika kvalitetsbestämmelserna och värdegrunderna i mycket ersätts av generella bestämmelser där det är tillämpligt. Socialtjänstlagen bör utgå ifrån enskildas behov och möjliggöra för socialtjänsten att stötta människor med alla typer av social problematik, oavsett om de är barn, medelålders eller äldre, och utan att enskildas livssituation ska behöva delas in i olika kategorier. Varje människas sociala problematik måste förstås som en helhet, och en ökad specialisering av socialtjänsten i olika målgrupper för alltid med sig risken att enskilda med en mer komplex eller ovanlig problematik hamnar mellan verksamheter, eller har behov av insatser från flera olika typer av verksamheter som kan ha svårt att samverka. Kommunen ställer sig därför också positiv till utredningens bedömning att det inte bör införas en särskild äldre lag.

Under utredningens remisstid har regeringen emellertid beslutat (2020-12-22) att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå en äldreomsorgslag. Av direktivet 2020:142 framgår att en äldreomsorgslag ska komplettera socialtjänstlagen med särskilda bestämmelser om vård och omsorg om äldre. Kommunen anser det angeläget att det blir just ett komplement till socialtjänstlagen och inte dubblerar lagstiftningen. Kommunen anser också att behovet av en ny moderniserad sammanhållen socialtjänstlag är stort och inte bör stå tillbaka på grund av den nya utredningen av en äldreomsorgslag.

Förslag som kommunen saknar i utredningen

Socialt ansvarig samordnare (SAS)

Kommunen anser att regeringen bör låta fortsatt utreda om det enligt lag ska finnas en social ansvarig samordnare vid alla socialnämnder.

Utredningen har inte presenterat något underlag eller förslag gällande införandet av social ansvarig samordnare vid socialnämnderna, trots att detta ingick i utredningen direktiv. Kommunen beklagar detta och anser att införandet av en socialt ansvarig samordnare inom socialtjänsten, som en motsvarighet till medicinskt ansvarig sjuksköterska inom hälso- och sjukvården, hade kunnat bidra till att stärka både profession och verksamhet, och vara en viktig aktör i utvecklingen av en mer kunskapsbaserad socialtjänst. Ett formellt bemyndigande av en sådan roll genom krav i lag ger en kraft i rollens agerande, vilket kan bidra till att stärka socialtjänstens kvalitet. Kommunen anser därför att regeringen bör låta fortsatt utreda frågan, lämpligen i samband med den förslagna utredningen om professionens roll och beslutsbefogenheten i avsnitt 14.4.6.

Befogenheter vid extraordinära situationer

Kommunen anser att regeringen bör låta utreda vilka befogenheter socialnämnderna ska ha vid extraordinära situationer.

Utredningen har inte haft i uppdrag att se över att socialnämnderna har tillräckliga befogenheter att kunna hantera extraordinära situationer på ett bra sätt, men den pågående coronapandemin har ändå aktualiserat frågan. Socialtjänst och hälso- och sjukvård räknas till samhällsviktig verksamhet. Sådan verksamhet ska alltid kunna bedrivas på en sådan nivå att samhället kan fungera och erbjuda nödvändig omsorg, omvårdnad och trygghet. Insatser enligt socialtjänstlagen ska utföras för att möta de enskildas behov av stöd. Det kan dock finnas skäl för att omprioritera och omfördela resurser för att minska smittspridning och minimera kontaktytor, och därmed minska sårbarheten och skapa förutsättningar att tillgodose de behov som ovillkorligen måste tillgodoses.

Vård & Omsorg anser att det i både nuvarande socialtjänstlag och i utredningens förslag till stora delar saknas en analys av hur socialtjänsten påverkas av olika typer av kriser och vilka åtgärder som då behövs för att säkerställa att de grundläggande behoven för medborgare ändå kan tillgodoses. I hälso- och sjukvårdssammanhang så finns till exempel en annan möjlighet att prioritera insatser vid en stor belastning och att införa besöksförbud i verksamheter. Pandemin har visat att liknande befogenheter även behöver finnas hos socialnämnderna, men det finns också skäl att anta att socialtjänsten kan behöva rustas även för andra typer av kriser och då behöva andra verktyg. En genomlysning av socialtjänsten utifrån ett krisberedskapsperspektiv vore en omfattande uppgift och regeringen bör därför tillsätta en utredning med detta ändamål och ett uppdrag att föreslå lämpliga lagändringar.

Datum
2021-01-19

§ 20

Dnr 2020-00833

Svar på Socialdepartementets remiss: Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Beslut

Kommunstyrelsen antar yttrande, daterat 2020-12-21, och översänder det som sitt svar till Socialdepartementet.

Sammanfattning av ärendet

Socialdepartementet har översänt utredningen Hållbar socialtjänst. Ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) till Kungsbacka kommun för yttrande. Den nya socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Utredningens direktiv har varit att de förslag utredaren lämnar ska bidra till ökad kvalitet utan att leda till ökade kostnader för stat eller kommun. Utredningen pekar ändå i en riktning mot ambitionshöjningar och öppningar för volymökningar genom ”förebyggande arbete tillsammans med ökad tillgänglighet och sänkta trösklar” (Kap 27.2 samhällsekonomiska konsekvenser) på ett flertal områden.

Kungsbacka är positiv till utredningen och förslaget om ny socialtjänstlag i sin helhet samt många av de olika delar som tillsammans bildar helheten, och som skapar förutsättningar för en mer hållbar socialtjänst. I de delar kommunen inte instämmer i utredningens förslag framgår kommunens ställningstagande i detalj i yttrandet. I yttrandet poängteras också att kommunen förutsätter att de eventuella ambitionshöjningar som kan komma av förändringarna också finansieras av staten i enlighet med finansieringsprincipen.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-01-12, § 26

Kommunledningskontorets tjänsteskrivelse, 2020-12-28

Yttrande, 2020-12-21

Socialdepartementet Betänkandet Hållbar socialtjänst del 1 och 2 – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Nämnden för Gymnasium och arbetsmarknad 2020-12-08, §110

Nämnden för Gymnasium och arbetsmarknads yttrande över betänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag, 2020-12-08

Nämnden för Individ & Familjeomsorg 2020-12-18, § 173)

Nämnden för Individ & Familjeomsorgs yttrande över betänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag, 2020-12-18

Nämnden för Vård & Omsorgs delegeringsbeslut, 2020-12-18

Nämnden för Vård & Omsorgs yttrande över betänkandet hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag, 2020-12-18

Datum
2021-01-19

Förslag till beslut på sammanträdet

Maria Losman (MP) yrkar att det i yttrandet läggs till en punkt 19 med rubriken Förtydligat barnperspektiv, enligt följande:

- Kommunen ställer sig bakom utredningens förslag.

Kungsbacka kommun ställer sig bakom utredningens förslag gällande förtydliganden av barnkonventionen och barnets rättigheter, särskilt vad gäller bedömningen av barnets bästa, om barnets rätt till information och att barnets åsikter ska beaktas. Barn måste ses som aktörer och innehavare av rättigheter. Kommunen stöder förslagen om förlängning av tiden för uppföljning från två till sex månader. Vidare finner kommunen det lämpligt att ytterligare kunskaper, analyser och erfarenheter inhämtas innan en ny roll som barnombud inrättas. För uppföljning på längre sikt och möjlighet att spåra ett barns eller ungdoms uppväxt är det rimligt att akter får behållas längre tid än fem år.

Beslutsgång

Ordförande Lisa Andersson (M) finner att det finns två förslag till beslut, det vill säga kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag och Maria Losmans (MP) yrkande.

Ordföranden ställer kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag och Maria Losmans (MP) yrkande mot varandra, och finner att kommunstyrelsen bifaller kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag.

Beslutet skickas till

Socialdepartementet