

DATUM 2021-02-05
DIARIENR 4307/2020

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys remissyttrande över betänkandet Hållbar socialtjänst - en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47, S2020/06592)

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vård- och omsorgsanalys) har enligt vår instruktion till uppgift att ur ett patient-, brukar-, och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård och omsorg. Det är från detta perspektiv vårt yttrande tar sin utgångspunkt.

Övergripande kommentar och sammanfattning

Vård- och omsorgsanalys tillstyrker utredningens förslag om en ny socialtjänstlag (SoL) som bygger på de övergripande principerna om en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst, övergripande planering och planering av insatser samt om en kunskapsbaserad socialtjänst. Vi anser även att vissa insatser bör kunna tillhandahållas utan föregående behovsprövning. Tillsammans stakar utredningens övergripande principer ut en bra inriktning inför framtiden. Det finns ett tydligt värde av att socialtjänsten ska arbeta förebyggande, ha god tillgänglighet och planera sin verksamhet. Det är även ett steg i rätt riktning att socialtjänsten ska utgå från bästa tillgängliga kunskap, även om vi anser att detsamma borde gälla verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Ur ett brukar- och medborgarperspektiv finns det ett särskilt värde av att SoL föreslås få en uttrycklig bestämmelse om att enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov. Även utredningens arbete för att förtydliga och göra begrepps användningen mer enhetlig är positivt. Det gör lagen mer lättillgänglig, också för brukare och medborgare som får bättre förutsättningar att själva ta del av bestämmelserna.

Vi instämmer även i utredningens utgångspunkt att socialtjänstlagen bör ha en starkare karaktär av ramlag med utrymme för en helhetssyn på individen. Det är exempelvis inte svårt att föreställa sig situationer där samma person tillhör flera grupper i nuvarande 5 kap. SoL, till exempel att en person både behöver äldreomsorg och lever med ett aktivt missbruk. I sådana situationer är det viktigt att undvika stuprör som kan stå i vägen för att personer får rätt stöd från samhället. Vi ser inte heller någon anledning till att exempelvis möjligheten till ett värdigt liv enbart ska gälla vissa grupper.

Nedan följer våra mer detaljerade synpunkter och reflektioner om några av utredningens förslag under respektive rubrik. Vi ger även några medskick om äldreomsorgens framtida reglering.

Synpunkter på specifika förslag och avsnitt

5.1.2 Innebörden av begreppet socialtjänst anges i lagen

Vi avstyrker utredningens förslag på innebörden av begreppet socialtjänst. Vi delar utredningens bedömning att socialtjänstlagen bör definiera begreppet socialtjänst. Det är i dag möjligt att göra olika tolkningar av vilken verksamhet som ingår i begreppet. Däremot är vi kritiska mot att verksamhet enligt LSS inte föreslås ingå i SoL:s definition av begreppet och att begreppet inte är långsiktigt hållbart. Eftersom begreppet socialtjänst används även i dagligt tal anser vi att definitionen bör utformas för att vara långsiktigt användbar, snarare än att anpassas efter hur relevanta lagrum (just nu LSS) är utformade för tillfället.

För det första ser vi en risk att utredningens definition ökar, snarare än minskar, oklarheten om begreppets innehåll på ett bredare plan. Som utredningen konstaterar är den nuvarande tolkningen i exempelvis Socialstyrelsens termbank att verksamhet enligt LSS anses vara socialtjänst. Om SoL anger en annorlunda definition riskerar det på kort sikt att skapa osäkerhet om vilken definition som avses när begreppet socialtjänst används i dagligt tal. På längre sikt kan definitionen behöva anpassas löpande beroende på hur lagstiftningen om annan kommunal verksamhet utformas. Vi anser att definitionen av socialtjänst bör vara densamma oavsett vilket lagrum som avses. Om riksdagen exempelvis stiftar en särskild äldreomsorgslag i framtiden, kan utredningens förslag innebära att äldreomsorg inte längre kommer att räknas som socialtjänst. I en förlängning av utredningens resonemang avgörs det av om en sådan äldreomsorgslag innehåller tillräckligt självständiga bestämmelser om handläggning av ärenden med mera.

För det andra håller vi inte med om utredningens bedömning att det inte skulle vara "möjligt eller lämpligt att låta utredningens förslag om vetenskap och beprövad erfarenhet ... gälla verksamhet enligt LSS". Vår tolkning är att detta bygger på oro för att det saknas tillräckligt med forskning och annan kvalitetssäkrad kunskap att grunda verksamheten på. Men vi anser att ett krav på att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet inte behöver innebära att socialtjänsten avstår från att använda varje arbetssätt som ännu inte hunnit utvärderades vetenskapligt. I stället är det bästa tillgängliga kunskap som bör vara utgångspunkten, det vill säga att socialtjänsten använder vetenskapligt utvärderade metoder när de finns tillgängliga och annars utgår från beprövad erfarenhet och personalens egen expertis. Att det än så länge saknas forskning om många arbetssätt som används i verksamhet enligt LSS är med andra ord inte ett hinder för utgå från bästa tillgängliga kunskap. Tvärtom har ett sådant krav fördelen att det pekar ut en tydlig riktning framåt, genom att skapa en uttalad förväntan på att områden där det i dag saknas kunskap ska beforskas.

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

Vi tillstyrker utredningens förslag att kommunens skyldighet att planera sina insatser bör gälla alla insatser för enskilda, inte bara för äldre personer och personer med funktionsnedsättning. En god planering kommer att bli ännu viktigare ifall förslaget om insatser utan behovsprövning genomförs, eftersom det innebär att tiden från att

kommunen får information om en persons behov av insatser till att insatserna behöver finnas tillgängliga kortas ytterligare.

Samtidigt förutsätter planering att det finns information att grunda planeringen på. Här blir utredningens förslag om stärkt uppföljning centrala. Det är även viktigt att regeringen och nationella myndigheter ger kommunerna stöd i form av verktyg för planering. Slutligen konstaterade Vård- och omsorgsanalys rapport om kommunernas försörjning av handläggarkompetens att socialtjänsten påverkas av faktorer på nationell och internationell nivå som kan vara svåra för enskilda kommuner att förutse¹. Det innebär att nationella aktörer som Socialstyrelsen och SCB kan behöva stötta kommunerna med prognoser för det framtida behovet av socialtjänst på en övergripande nivå.

10.3 Ej verkställda beslut och domar

Vi ställer oss tveksamma till förslaget att avskaffa sanktionsavgifterna och förlänga tiden för rapportering av ej verkställda beslut. Det är bra att utredningen tar upp frågan om ej verkställda beslut, med tanke på att systemet verkar fungera dåligt i dag. Vi ser att det kan finnas en poäng med att avskaffa sanktionsavgifterna om de ändå har en begränsad effekt. Samtidigt är det viktigt att i så fall ge IVO ökade resurser att följa upp socialtjänstens planeringsansvar.

Det är även viktigt att följa upp effekterna av förändringen för att säkerställa att antalet ej verkställda beslut inte ökar efter att sanktionsavgifterna avskaffas. En risk med att ha IVO:s tillsyn som enda verktyg för att förhindra långa väntetider är att det är tveksamt om bristande planering innebär ett sådant ”missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till”, vilket är det som krävs för att IVO ska kunna använda sig av föreläggande och vite, myndighetens starkaste påtryckningsmedel (13 kap. 8 § nuvarande SoL).

En alternativ tolkning av sanktionsavgifternas begränsade effekt är att avgiften behöver höjas kraftigt så att kostnaden för att inte verkställa ett beslut i tid blir högre än kostnaden för den överkapacitet som krävs för att alltid kunna verkställa gynnande beslut omedelbart. Om antalet ej verkställda beslut ökar kan det alltså vara värt att överväga även den lösningen.

När det gäller förslaget om att öka tiden mellan rapporteringstillfällena till sex månader är vi tveksamma till hur mycket det egentligen kommer att minska kommunernas rapporteringsbörda. Vi tror att det vore mer effektivt att utveckla sätt att överföra informationen automatiskt och i realtid eller att förenkla innehållet i eller formatet på rapporterna.

12.3 Hur kan uppföljningen stärkas? och 14 En kunskapsbaserad socialtjänst

Vi tillstyrker förslaget att socialtjänstens verksamhet ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, men tycker att samma sak även borde gälla verksamhet enligt LSS. I likhet med utredningen anser vi att en kunskapsbaserad socialtjänst förutsätter en stärkt uppföljning

¹ Vård- och omsorgsanalys (2019). *Social kompetens* (rapport 2019:7). Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

av hela socialtjänstens verksamhet. Därför finns det ett symbolvärde i att SoL innehåller ett uttryckligt krav på uppföljning.

En annan viktig förutsättning för en kunskapsbaserad socialtjänst är att skapa långsiktig finansiering av forskning på socialtjänstens område. Utmaningen är sedan att föra ut kunskapen i verksamheterna, samtidigt som lokal kunskap fångas upp, sprids mellan kommunerna och ger inspiration till relevanta områden för framtida forskning. Vi tycker att utredningen går rätt väg genom att i första hand föreslå en utredning som ska undersöka hur befintliga strukturer för kunskapsstyrning, bland annat i form av de regionala samverkans- och stödstrukturerna, ska kunna stärkas.

Lokalt behöver socialtjänsten stärka sin tradition att löpande fortbilda sig och ta del av kunskap. Vård- och omsorgsanalys har även i en tidigare rapport lyft vikten av att ge personal i socialtjänsten möjlighet att i likhet med läkare kombinera praktiskt arbete med forskning².

15 Nationell statistik

Vi tillstyrker utredningens förslag om socialtjänstdataregister för att stärka och utöka den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten. Vård- och omsorgsanalys har tidigare konstaterat att förutsättningarna att analysera socialtjänsten på nationell nivå varierar mellan olika verksamhetsområden. Bland annat påverkar det förutsättningarna att identifiera omotiverade skillnader mellan kommuner³. Vi vill samtidigt ge medskicket att regeringen i samband med att registret skapas även bör skapa förutsättningar att göra automatiska uttag av information ur kommunernas system för att undvika alltför stor arbetsbörda⁴.

Tillgång till mer och bättre data på en nationell nivå kommer även att förbättra Vård- och omsorgsanalys möjligheter att bidra med relevanta utvärderingar och analyser på socialtjänstens område. Förutsättningarna skulle förbättras ytterligare om vi hade lagstöd för att hantera känsliga personuppgifter. Vi ser därför fram emot besked från regeringen om hur socialdataskyddsutredningens betänkande tas vidare.

16.4 Biståndsbestämmelsen ändras

Vi menar att det finns ett pedagogiskt värde i förhållande till medborgare och personer i behov av socialtjänst av att dela på bistånd för livsföringen och ekonomiskt bistånd och tillstyrker därmed förslaget om en uppdelning. Men däremot ser vi en risk med att målet för insatserna – skäliga levnadsförhållanden respektive skälig levnadsnivå – skiljer sig åt mellan de två typerna av bistånd och ställer oss tveksamma till förslaget. Teoretiskt innebär

² Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2019). *Social kompetens* (rapport 2019:7). Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

³ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2019). *Omotiverade skillnader i socialtjänsten. En förstudie* (PM 2016:2). Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

⁴ Se vår kommande rapport, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021). *Effekten av IBIC. En utvärdering av arbetssättet Individens behov i centrum i socialtjänsten* (rapport 2021:2). Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (publiceras 12/2)

utredningens förslag att en persons levnadsstandard skulle kunna skilja sig åt beroende på om hen bedöms behöva omsorgsinsatser (exempelvis placering utanför hemmet) eller ekonomiskt bistånd. Vi tycker därför att det är viktigt att göra en samlad bedömning av vilken ambitionsnivå som bör gälla för respektive område och om ambitionsnivå bör skilja sig åt mellan dem eller vara densamma. Denna utredning hade inte möjlighet att göra en sådan bedömning utifrån sitt direktiv och vi anser oss därför inte ha ett tillräckligt underlag för att ta ställning till förslaget.

För övrigt tycker vi att det var synd att utredningen inte även utredde konsekvenserna av en ambitionshöjning i form av att biståndet ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsförhållanden. Även om direktiven begränsade det slutgiltiga förslaget hade det varit värdefullt med en jämförelse med tanke på att utredningen ansåg att goda levnadsförhållanden vore ett bättre alternativ. På så sätt hade regeringen kunnat göra en informerad avvägning och få möjlighet att ändra sitt tidigare ställningstagande. Det gäller särskilt i och med att vi inte är övertygade om att förflyttningen till ett mer relativt begrepp i form av skäliga levnadsförhållanden inte i sig innebär en ambitionshöjning för socialtjänsten.

17 Insatser utan behovsprövning

Vi avstyrker förslaget om att tillåta att insatser ges utan föregående behovsprövning enligt utredningens betänkande. Vårt förslag är i stället att börja med att tillåta insatser utan behovsprövning inom några utvalda områden, där den potentiella vinsten av att sänka tröskeln för att söka hjälp är som störst.

Trots att det sedan drygt två år tillbaka är tillåtet att utan föregående behovsprövning erbjuda hemtjänst till äldre personer, är de dokumenterade erfarenheterna av insatser utan behovsprövning ytterst begränsade, vilket utredningen också noterar. Vi anser att utredningens förslag innebär en alltför stor förändring för att det ska vara lämpligt att genomföra reformen utan att först ha mer kunskap om vilka effekter den förväntas ha. Det finns en risk att fri tillgång till vissa insatser för alla som uppfyller kommunens kriterier kan leda till undanträngningseffekter, genom att välinformerade personer i högre utsträckning känner till och tar del av tjänsterna. Det kan även bidra till att "låsa in" brukare i en lägre nivå av stöd från socialtjänsten än de egentligen skulle behöva och ha rätt till, exempelvis på grund av att brukarna upplever det som alltför krångligt eller identitetskränkande att ansöka om en individuell behovsbedömning. I värsta fall kan redan utsatta brukare utnyttjas av oseriösa utförare.

Vi är därför oroliga för att det kan vara svårt att rulla tillbaka reformen när den väl är genomförd, även om den skulle visa sig att ha oväntade negativa konsekvenser. Detta både eftersom reformen införs genom lagstiftning, som till sin natur tar tid att ändra, och på grund av att det riskerar att försämra förtroendet för kommunen och socialtjänsten bland personer som upplevt reformen som en förbättring.

Vårt förslag är i stället att börja med att tillåta insatser utan föregående behovsprövning inom några utvalda områden, så att det blir möjligt att utvärdera effekterna för brukarna och för kommunernas verksamhet i övrigt. Utvärderingen kan sedan ligga till grund för framtida beslut om att tillåta insatser utan behovsprövning på flera områden. Områdena

bör gärna vara områden där den potentiella vinsten av att sänka tröskeln för att söka hjälp är som störst. Utredningen nämner några sådana områden, exempelvis barn och unga som utsätts för våld eller hedersförtryck, personer som utsätts för våld i en nära relation, personer med missbruk samt personer som vill lämna en kriminell livsstil.

Om utredningens förslag införs i sin helhet vill vi understryka vikten av att kommunen löpande följer upp insatserna som ges utan behovsprövning. Det är dels viktigt att kommunen följer upp vilka insatser som ges och att de har god kvalitet, dels vilka som tar emot insatserna och om det finns risk för undanträngningseffekter. Av samma anledningar behöver regeringen säkerställa att de som utför insatserna har både en laglig möjlighet och skyldighet att delge kommunerna ett sådant underlag att de löpande kan följa upp insatserna.

Vi tillstyrker slutligen utredningens förslag att ge lämplig myndighet i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av att tillåta insatser utan behovsprövning. Om hela eller delar av utredningens förslag genomförs är det särskilt viktigt att regeringen följer hur reformen utvecklas och är beredd på att vid behov justera lagstiftningen ifall att något område inom socialtjänsten visar sig dåligt lämpat att erbjuda insatser utan behovsprövning. Vi på Vård- och omsorgsanalys skulle välkomna ett sådant regeringsuppdrag att följa reformens genomslag och effekter på en nationell nivå.

20.4 Äldreomsorgens reglering

Vi tycker att det är olyckligt att regeringen inte inväntade remissvaren på den här utredningen innan de tillsatte en ny utredning med uppdrag att föreslå en äldreomsorgslag,⁵ särskilt med tanke på att den här utredningen rekommenderade att en sådan lag inte borde införas. Vi vill trots det ta tillfället i akt att lämna några medskick till den nya utredningen.

För det första är det viktigt att äldreomsorgslagen både harmoniserar med och tillför något nytt utöver de bestämmelser som redan finns i SoL. På den punkten är det viktigt att dra lärdom av erfarenheterna med patientlagen (2014:821, PL). PL hade som mål att samla alla bestämmelser som rör patienter på ett ställe, vilket innebar att det för en majoritet av bestämmelserna sedan tidigare fanns bestämmelser med samma innehåll i sak i andra författningar⁶. Vård- och omsorgsanalys uppföljning av lagen visar att PL inte ledde till några större förändringar i regionernas strategier och arbetssätt⁷. Två år efter att lagen trädde i kraft var kännedomen om PL fortsatt låg bland patienter, allmänheten och hälso-

⁵ Dir. (2020:142). *En äldreomsorgslag*.

⁶ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2015). *Patientlagen i praktiken – en baslinjemätning* (rapport 2015:1). Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

⁷ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Hinder och möjligheter för att öka patientlagens genomslag* (rapport 2016:1). Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

och sjukvårdspersonal och patienternas ställning var oförändrad eller till och med sämre jämfört med innan lagen infördes⁸.

För det andra är det viktigt att utredningen gör en noggrann analys av lagens ekonomiska konsekvenser för att vara säker på att kommunerna mår med en eventuell ambitionshöjning, om det blir resultatet av utredningen. Erfarenheter från LSS visar att lagens kostnader underskattades initialt och dessutom har ökat över tid, i takt med att både antalet personer som tillhör personkretsarna och kännedomen om lagen vuxit⁹.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jean-Luc af Geijerstam. I den slutliga handläggningen har t.f. chefsjuristen Timothy Hallgren samt projektdirektörerna Nils Janlöv, Marianne Svensson och Joakim Ramsberg deltagit. Utredaren Eva Hagbjer har varit föredragande.

Jean-Luc af Geijerstam

Eva Hagbjer

⁸ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017). *Lag utan genomslag. Utvärdering av patientlagen 2014–2017* (rapport 2017:2). Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

⁹ SOU (2018:88). *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen*. Stockholm: Socialdepartementet.